

UDK 34 + 3

ISSN 1330-349X

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

ZBORNIK
PRAVNOG
FAKULTETA
SVEUČILIŠTA
U RIJECI

VOLUMEN 44

BROJ 3

Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij.
vol. 44, br. 3, str. IV + 583-779, Rijeka, 2023.

ZBORNİK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI
COLLECTED PAPERS OF THE FACULTY OF LAW OF THE UNIVERSITY OF RIJEKA

Nakladnik/Publisher: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, 51 000 Rijeka

Glavni urednik/Editor-in-Chief: izv. prof. dr. sc. Dalida Rittossa

Uredništvo/Editorial Board: prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača, prof. dr. sc. Dario Đerđa, prof. dr. sc. Ivana Kunda, prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić, izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović, izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski, izv. prof. dr. sc. Petra Perišić (svi s Pravnog fakulteta u Rijeci), prof. dr. sc. Gian Antonio Benacchio (Trento, Italija), prof. dr. sc. Tomislav Borić (Graz, Austrija), prof. dr. sc. Elina N. Moustaira (Atena, Grčka), prof. dr. sc. Pasquale Pistone (Salerno, Italija/IBFD, Nizozemska), prof. dr. sc. Saša Prelič (Maribor, Slovenija), izv. prof. dr. sc. László Heka (Szeged, Mađarska)

Izvršni urednici/Executive Editors: Nikolina Grković, univ. spec. iur., Ines Stermečki Beletić, univ. spec. oec.

Međunarodni savjetodavni odbor/International Advisory Board: prof. dr. sc. Violeta Beširević (Beograd, Srbija; Budimpešta, Mađarska), prof. dr. sc. Gaetano Insolera (Bologna, Italija), prof. emeritus Šime Ivanjko (Maribor, Slovenija), prof. dr. sc. Giorgio Spangher (Rim, Italija), prof. dr. sc. Jurij Toplak (Ljubljana-Maribor, Slovenija; New York, Sjedinjene Američke Države), prof. dr. sc. Cristiana Valentini (Chieti-Pescara, Italija)

Lektura/Language Editing: dr. sc. Dejana Golenko, knjižničarska savjetnica, znanstvena suradnica (za hrvatski)

Lektura sažetaka na engleskom jeziku/Language Editing of Abstracts: Ivana Edmonds, v. pred., univ. spec. educ. philol. angl. et univ. spec. paed.

Za UDK i DOI, suradnica za otvorenu znanost i metričke pokazatelje/for UDC and DOI, Associate Editor for Open Science and Metrics: dr. sc. Dejana Golenko, knjižničarska savjetnica, znanstvena suradnica

Adresa uredništva/Address of the Editorial Board: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, Rijeka, Hrvatska, tel. +385 51 359-500, faks. +385 51 675-113

E-pošta: zbornik@pravri.uniri.hr

Mrežno mjesto/web: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/zpfsr/about>

Časopis izlazi tri puta godišnje.

Naklada: 200 primjeraka

Priprema i tisak/Layout & Print: Tiskara Grafika Helvetica d.o.o., Rijeka

Članci objavljeni u časopisu referiraju se za *Web of Science Core Collection (WoSCC)*, *podbaza Emerging Sources Citation Index (ESCI)*, *HeinOnline (podbaza Law Journal Library; Index to Foreign Legal Periodicals)* (William S. Hein & Co., Inc., USA), *Sociological Abstracts - CSA (ProQuest)*, *Worldwide Political Science Abstracts - CSA (ProQuest)*, *Linguistics and Language Behavior Abstracts, San Diego, California, USA - CSA (ProQuest)*, *Political Science Complete - EBSCO*, *Directory of Open Access Journals (DOAJ)*.

Časopis je objavljen uz financijsku potporu Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske.

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

PrAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

ZBORNIK

PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI

VOLUMEN 44

BROJ 3

RIJEKA, 2023.

SADRŽAJ

Članci:

Zoran Burić, Marija Đuzel, Ivana Radić

Iskustva praktičara u primjeni uvjetne odgode (i odustanka od)
kaznenog progona u Republici Hrvatskoj
(izvorni znanstveni rad)..... 583

Ivan Kosnica

Modernizacija putem naredbi za vrijeme banovanja Ivana Mažuranića
(izvorni znanstveni rad)..... 607

Davorin Pichler, Tomislav Nedić

Naknada štete kod presađivanja organa u hrvatskom odštetnom
medicinskom pravu
(izvorni znanstveni rad)..... 629

Marijeta Vitez Pandžić, Ana Đanić Čeko

Učinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishoda građevinskih
dozvola u Republici Hrvatskoj
(izvorni znanstveni rad)..... 651

Šime Jozipović, Marko Perkušić, Karla Vukušić

Pravna regulacija kratkoročnih potrošačkih zajmova i kredita
dodijeljenih putem digitalnih platformi
(pregledni rad)..... 675

Tomislav Sokol

Zdravstvena zaštita i europski stup socijalnih prava: znak stvarne
promjene ili sve po starom?
(pregledni rad)..... 701

Hrvoje Vojković

Osigurljivi interes, rizik i osigurani slučaj kao elementi ugovora o
osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode)
(pregledni rad)..... 723

Vedrana Švedl Blažeka

Pretvaranje tražbine u poslovni udjel u predstečajnom postupku
primjenom *mezzanine* duga
(pregledni rad)..... 739

Prikaz knjige:

Matija Miloš

Osnovi ustavnog prava Evropske unije (Violeta Beširević, Pravni fakultet
Univerziteta Union u Beogradu i Javno preduzeće Službeni glasnik,
Beograd, 2023.)..... 765

TABLE OF CONTENTS

Articles:

Zoran Burić, Marija Đuzel, Ivana Radić

Practitioners' Experiences in the Application of Conditional Deferral
(and Withdrawal) of Criminal Prosecution in the Republic of Croatia..... 583

Ivan Kosnica

Modernization through Decrees During the Government of Ivan
Mažuranić..... 607

Davorin Pichler, Tomislav Nedić

Compensation for Damages in Organ Transplantations in Croatian
Medical Law of Torts 629

Marijeta Vitez Pandžić, Ana Danić Čeko

Effectiveness of the E-Permit System in the Procedure for Obtaining
Building Permits in the Republic of Croatia 651

Šime Jozipović, Marko Perkušić, Karla Vukušić

The Legal Regulation of Short-Term Consumer Loans and Credits
Granted through Digital Platforms 675

Tomislav Sokol

Health Care and the European Pillar of Social Rights: A Real Change
or Everything Remains the Same? 701

Hrvoje Vojković

Insurable Interest, Risk, and Insured Case as Elements of an Athlete
Accident Insurance Contract 723

Vedrana Švedl Blažeka

Debt/Equity Swap in Pre-Bankruptcy Settlement Using the
Mezzanine Debt..... 739

Book Reviews:

Matija Miloš

Fundamentals of the Constitutional Law of the European Union (Violeta
Beširević, Union University Law School Belgrade and Public Enterprise
Official Gazette, Belgrade, 2023)..... 765

Članci
(Articles)

PRACTITIONERS' EXPERIENCES IN THE APPLICATION OF CONDITIONAL DEFERRAL (AND WITHDRAWAL) OF CRIMINAL PROSECUTION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Izv. prof. dr. sc. Zoran Burić*

Izv. prof. dr. sc. Marija Đuzel**

Doc. dr. sc. Ivana Radić***

UDK 343.13(497.5)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.1>

Ur.: 19. siječnja 2023.

Pr.: 28. ožujka 2023.

Izvorni znanstveni rad

Summary

Conditional deferral of (and withdrawal from) criminal prosecution is a consensual institution of criminal justice regulated by the provision of Art. 206.d of the Croatian Criminal Procedure Act that can be applied in cases of a minor crime (one for which a fine or a prison sentence of up to 5 years is prescribed). This institution was implemented more than 20 years ago into the Croatian criminal procedure but is very rarely used in practice. In order to identify possible reasons for this, the authors have conducted, after a comparative legal analysis, empirical research in two phases: the first phase comprised 60 semi-structured interviews with practitioners followed by discussions in four focus groups. The goal of the empirical research was to discover the practitioners' experiences with the application of the institution in practice. The paper presents the results of the conducted research divided into five issues that have been established as the key elements in the application of this institution: the lack of clear legal guidelines, the scope of application, the lack of judicial control, defendants' rights, and the position of the victim. In conclusion, the paper analyses whether the initial theses are confirmed and provides certain de lege ferenda solutions.

Keywords: *conditional deferral of criminal prosecution; Croatian criminal procedure; practitioners' experiences; defence rights; victim's position.*

* Zoran Burić, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; zoran.buric@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5353-8478>.

** Marija Đuzel, Ph.D., Associate Professor, University of Split, Faculty of Law; marija.pleic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8868-0079>.

*** Ivana Radić, Ph.D., Assistant Professor, University of Split, Faculty of Law; iradic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4946-6437>.

This paper has been fully supported by the Croatian Science Foundation under the project "Systematic approach to models of negotiated justice in Croatian criminal procedure" (IP-2019-04-1275).

1 INTRODUCTION

Conditional deferral of (and withdrawal from) criminal prosecution is a typical consensual institution of criminal justice. In Croatia, this institution has been available for application since 1997.¹ The basic characteristics of the institution, which are regulated in 206.d of the Criminal Procedure Act (further in text: CPA)² are as follows: when there is reasonable suspicion that a minor crime has been committed (one for which a fine or a prison sentence of up to 5 years is prescribed), the state attorney may, with the previously obtained consent of the victim, conditionally defer (or withdraw from) criminal prosecution, if the defendant undertakes one or more of the total of six obligations provided by the statute; if the defendant fulfills his/her obligations within the time limit set by the state attorney, the state attorney is obliged to finally withdraw from the criminal prosecution and the criminal matter is thereby considered to be finally resolved. It is an agreement between the state attorney and the defendant, which enables the out-of-court settlement of minor criminal cases. This institution has a number of advantages for the criminal justice system, the defendant, but also for the victim of the crime. Despite a number of advantages of the institution, earlier research has shown that it is rarely used in practice. In order to detect the causes for such a rare application of the institution in practice, the authors conducted research in two phases.

In the first phase, theoretical-normative research was conducted, based on a comparison of theoretical foundations and legislative arrangements of this or similar institutions in 6 European countries: Croatia, Austria, Germany, Italy, France and England. The results of that part of research have already been published³ and represented the starting point for conducting the second part of research, which is focused on the analysis of practice, i.e., on the study of the attitudes of judges, state attorneys and defence attorneys in relation to those issues that required further analysis according to the results of the first part of research.

The empirical part of research was conducted in two phases. In the first phase, 60 semistructured interviews were conducted with practitioners – 20 with judges, state attorneys and defence attorneys, respectively. In relation to judges and state attorneys, an equal number of interviewed practitioners represented the county and municipal levels of jurisdiction. Practitioners from different parts of the country were involved in the research: 27 from Zagreb, 15 from Split, and 9 from Rijeka and Osijek, respectively. These numbers are evenly distributed in relation to the members of included professions.

In the second phase, discussions were conducted within four focus groups. Three focus groups were homogeneous in terms of profession (judge, state attorney and defence attorneys), and the fourth was heterogeneous. In addition, 4 to 6 practitioners

1 Art. 175 of Criminal Procedure Act, Official Gazette, no. 110/97.

2 Criminal Procedure Act, Official Gazette, no. 152/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20, 80/20.

3 Zoran Burić, Marija Pleić, and Ivana Radić, "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution from National and Comparative Perspective," *Pravni vjesnik* 37, no. 1 (2021): 83-104.

from different parts of the country participated in each of the focus groups. The goal of the focus groups was to additionally discuss the issues which remained ambiguous after the analysis of the data collected through the interviews.

This paper presents the results of both phases of the empirical part of research based on the qualitative analysis. As already indicated in the introduction, the driving thought of the research was to find the causes of extremely low application of the institution in practice. The initial theses were that the reasons for this can be found in: 1) the lack of clear legal and by-law guidelines for the application of the institution, 2) the overly narrow catalogue of criminal offences to which the institution applies, 3) the absence of judicial control, which puts state attorneys in the position of the “adjudicator”, 4) the absence of clearly prescribed guarantees for the protection of the right of defence, and 5) the disproportionately strong position of the victim. Each of these theses will be analysed separately in the paper through the prism of results of the empirical part of research.

2 LACK OF CLEAR LEGAL GUIDELINES

As stated above, the first thesis examined through interviews with practitioners was whether the lack of clear statutory and by-law guidelines affects the low level of application of the institution in practice. Within this research unit, the views of practitioners were examined regarding the following issues: the need to legally regulate the goal(s) of the institution and the need to adopt standardised procedures for the application of the institution at the level of the state attorney’s office, which would regulate the key aspects of its application (to which defendants and criminal offences this institution applies; which criteria are used when deciding on the obligations for the defendant and determining the deadlines within which this obligation should be fulfilled; when to apply the institution, and when to apply a penal order).

2.1 Defining the Goal(s) of the Institution by Statute

The goal(s) of conditional deferral (and withdrawal) of criminal prosecution is not statutorily regulated in the CPA.⁴ All groups of respondents were asked whether they consider it necessary to incorporate the goals of the institution in the CPA in order to achieve its better application in practice. Although the theoretical-normative part of research showed that, in the comparative perspective, the goals of similar institutions are not statutorily regulated,⁵ it was deemed nevertheless necessary to examine the attitudes of Croatian practitioners towards this issue.

In the group of state attorneys, twelve of them responded that it was not required to statutorily regulate the goals of the institution in the CPA. Several respondents mentioned that all practitioners are well-acquainted with the goals of this institution

4 Burić, Pleić, and Radić, “Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution,” 86-87.

5 Burić, Pleić, and Radić, “Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution,” 87-96.

(the relief of court system workload, shorter duration of criminal procedure, the avoidance of hearing before the court). The rest of state attorneys (8) believe that special statutory regulation regarding the goals of the institution would be useful and helpful. In general, the respondents did not further elaborate on their answers, however some of them stated that such a provision would be potentially helpful only if the content of the special provision was appropriately drafted.

Defence attorneys expressed similar opinions as the state attorneys and did not generally explain their answers. Half of them (9) answered that the purpose of conditional deferral should be prescribed in a special provision, while six of them believe that a special provision would be redundant. The rest of them did not answer this question. A couple of defence attorneys emphasised that a special provision would be most helpful to state attorneys, "because then they can refer to that provision in their decisions," while others believe it would only further complicate the implementation of the institution in practice.

In the group of judges, only twelve of them answered this question, the rest of them did not answer due to the lack of experience in their practice. The majority of the judges who answered this question (7) believe that the goals of this institution should not be statutorily regulated because most practitioners are already acquainted with its purpose. Only five judges stated that there should be special provision because "in practice, people prefer to have everything prescribed, then there would be no excuse that it has not been prescribed by the CPA. If it is not prescribed by an act, it is less frequently applied."

In conclusion, the majority of respondents believe that a special provision defining the goals of conditional deferral of criminal prosecution in the CPA is redundant and would not significantly contribute to increasing the application of the institution in practice.

2.1.1 Potential Goals

All respondents were asked to identify the goals of this institution. The majority of respondents in all groups specified different goals in their answers but often emphasised one aspect more than other. Their answers were classified in three categories, depending on which aspect of conditional deferral of criminal prosecution they prioritised. A half of state attorneys (9) believe that the primary goal of conditional deferral is to facilitate the position of the defendant in criminal proceedings: provide a second chance for first-time offenders who committed a minor, situational criminal offence and have agreed to fulfill the imposed obligation. In addition, the defendant is not entered in the criminal records, which further benefits them and protects them from negative stigmatisation. In the second group, seven state attorneys associated the goal of this institution with the legal-economic purpose in criminal proceedings: to reduce the number of formal criminal proceedings, shorten the duration of criminal proceedings, relieve the courts of less severe cases, avoid hearings before the court and reduce the costs of criminal proceedings. The third group of state attorneys (8) associated the goals of conditional deferral with the victim's rights. According to

their opinion, the main purpose of this institution is to compensate the victim, in a short period of time, for the damage caused by the criminal offence.

Eleven defence attorneys stated that the main goal of conditional deferral of criminal prosecution is to achieve the legal-economic purposes mentioned before. Eight defence attorneys emphasised the benefits for the defendant as the primary purpose of this institution while four of the respondents did not answer this question. According to them, this institution provides the defendant with a second chance and should be used in cases when the defendant had admitted guilt as to a minor criminal offence, when the defendant is a first-time offender, and is ready to fulfill the imposed obligation. One defence attorney indicated that "people are often terrified of court proceedings, criminal records, etc., so the initiation of criminal proceedings does not have a favourable psychological effect on them (...), especially when the proceedings last a long time." Only a few defence attorneys stated that the goal of conditional deferral is to enable the victim to receive compensation for the sustained criminal offence.

In the group of judges, seven of them did not answer this question. In terms of the judges who responded, their answers primarily referred to the positive aspects of this institution for the defendant. In their opinion, conditional deferral should be applied in cases of first-time offenders, who committed a less serious criminal offence and when the circumstances of the case show that the criminal offence is a result of excessive behaviour in an individual situation or recklessness. There should also be a positive prognosis of the defendant's future behaviour. Only a couple of judges mentioned legal-economic purposes of conditional deferral and the protection of the victims' rights in their answers.

In conclusion, the majority of respondents believe that the purpose of conditional deferral of criminal prosecution is complex and includes various aspects of criminal procedure, but they also associate the goals of the institution primarily with the benefits for the defendant and legal-economic purposes.

2.2 Need for Practical Guidelines

The hypothesis tested with the practitioners was that there is a lack of clear practical guidelines that could instruct state attorneys when and how to apply this institution in practice. For example, in many German states there are guidelines for prosecutors that have been issued in order to achieve a more unified application of conditional dismissal of criminal proceedings.⁶ This hypothesis is the result of the finding of the first part of research – that the application of the institution is regulated as a matter of prosecutor's discretion. A considerable margin of discretion in the absence of clear practical guidelines may present a strong discouragement for the prosecutors to apply the institution.

6 Gwaldys Gillièron, *Public Prosecutors in the United States and Europe, A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany* (Cham: Springer International Publishing, 2014), 271.

In order to test this hypothesis, the state attorneys were primarily asked whether there is a certain standardised procedure (internal instructions from the higher-instance state attorney's office) they use in the event of application of conditional deferral of criminal prosecution. Ten state attorneys believe that such a procedure exists, four of them that it does not exist, two of them that they do not know if it exists, and four state attorneys did not answer the question, referring to the lack of relevant experience. In relation to the procedure that is applied, the answers vary significantly: three state attorneys referred to the obligation to notify the municipal state attorney of the intention to enter into such an agreement, two mentioned the Manual from 2011, two mentioned the Instructions of the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and one mentioned the Rules of Procedure of the State Attorney's Office of the Republic of Croatia. It is interesting that one interviewed state attorney stated that a standardised procedure could not be established due to a rare use of this institution in practice. The answers clearly indicate a lack of standardised procedure in the work of prosecutors in Croatia regarding the application of this institution, which indicates the need to adopt practical guidelines.

2.2.1 The Content of Guidelines

In order to determine the scope of possible practical guidelines, and because the implementation of this institution in practice depends on state attorneys, only the group of state attorneys was asked about the defendants and criminal offences this institution applies to, the guiding criteria when deciding on the obligations for the defendant and determining the deadlines within which this obligation should be fulfilled, and the guiding criteria in deciding when to apply this institution, and when to apply a penal order.

2.2.1.1 Defendants

The state attorneys were asked whether, in practice, they apply this procedure only to first-time offenders. According to the answers received, it can be concluded that conditional deferral is not generally applied to recidivists, but only to defendants appearing for the first time in criminal proceedings. Nine state attorneys responded affirmatively, three answered that such a restriction is not applied in practice, while eight of them did not answer the question, referring mainly to the lack of relevant experience. One out of three who said that such a restriction does not apply noted that this is, notably, a circumstance evaluated negatively when considering the possibility of applying the institution in practice.

2.2.1.2 Criminal Offences

They were also asked whether there are individual criminal offences or a group thereof where the application of this institution is excluded in practice. Considering the answers received, it can be concluded that the practice varies significantly. Seven state attorneys stated that such a practice exists, seven that it does not exist, i.e. that

this institution can, nominally, be applied in relation to all criminal offences falling within the legal framework, while the remaining six did not answer the question citing a lack of relevant experience. The interviewed state attorneys mentioned the following criminal offences or groups thereof where this institution does not apply: criminal offences of violence (2), grievous bodily harm (1), receiving and giving bribes (1), assault on the police (1), sexual offences (3), criminal offences against official duty committed by civil servants or officials (1), and blood offences (1). One of the interviewed state attorneys identified the criminal offence of causing a traffic accident with minor consequences committed through negligence as one of the rare criminal offences in which the application of this institution is even considered.

2.2.1.3 Obligations

There are six different obligations that can be imposed upon the defendant as a part of conditional deferral of criminal procedure.⁷ The state attorneys were asked to explain how they decide and which criteria they use when deciding on the obligations for an individual defendant. A half of state attorneys (11) answered that when deciding on the obligations for the defendant, they primarily consider the type of criminal offence in question. In practice, state attorneys try to connect the committed criminal offence with the imposed obligation. The other half of respondents stated that they first consider the defendant's personal circumstances, i.e. whether they are ready to undertake the obligation, their ability to compensate for the damage, whether they have a job, whether they are first-time offenders, etc. One third of respondents mentioned that they also consider the interests of the victim. It derives from the answers of the state attorneys that the most frequently imposed obligation in practice is the compensation for the damage caused by a criminal offence, followed by the obligation to pay a certain amount of money for charity purposes, or issuing an apology to the victim. For the criminal offence of "Breach of the maintenance duty"⁸ they usually impose the obligation of payment of due legal maintenance and the orderly payment of due obligations⁹ which has proven to be very successful in practice.

2.2.1.4 Deadlines

When the state attorney decides on which obligation to impose upon the defendant, they must also specify a deadline within which the defendant is required to fulfill that obligation. The deadline must not exceed one year.¹⁰ For example, in Germany the obligations must be fulfilled within a period from six months to one

7 Davor Krapac, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije* (Zagreb: Narodne novine, 2020), 105-106.

8 Art. 172 of Criminal Code, Official Gazzete, no. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21. See more: Leo Cvitanović et al., *Kazneno pravo - Posebni dio* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2018), 237- 244.

9 Art. 206.d para 1.3 of the CPA.

10 Art. 206.d para 3. of the CPA.

year,¹¹ while in France they must be fulfilled within a period of six months.¹² The state attorneys were asked about the time frame they usually provide for the defendant to fulfill the imposed obligation. Six state attorneys stated that obligations are fulfilled within a period of up to 3 months, seven of them answered that this period is up to 6 months, while the rest of them did not answer this question. It derives that in practice the deadlines are shorter than a year and that defendants usually fulfill their obligations within 3 to 6 months, which is the same as in the cases of juvenile offenders in Croatia.¹³ Several state attorneys emphasised that when determining the deadline, they consider the personal circumstances of the defendant as well as the type of imposed obligation.

2.2.1.5 Relation to the Penal Order

Conditional deferral (and withdrawal) of criminal procedure and penal order are institutions that represent a form of consensuality in Croatian criminal proceedings. The data indicates that in practice, the institution of penal order is implemented much more frequently¹⁴ in relation to conditional deferral.¹⁵ Because both of these institutions may be applied to the same group of criminal offences (offences punishable by a fine or imprisonment for a term not exceeding five years) and the final decision about their implementation in practice depends on the state attorney, they were asked about the criteria they use when deciding on which of these institutions to apply in practice.

Four state attorneys answered that they prefer the conditional deferral of criminal prosecution to a penal order. Conditional deferral has priority in cases of less severe criminal offences, when the circumstances of the case and the characteristics of the defendant indicate that said institution can be used. In these situations, the victim is expeditiously compensated for the damage caused by the criminal offence and the defendant is not entered in the criminal records, which further benefits them. Six state attorneys stated that they prefer the penal order which has, in practice, proven to be more practical and effective. In their answers, they mentioned that the procedure for implementing a penal order is simpler and that the penal order proved to be a very good solution in the case of property crimes. Four state attorneys did not answer this question, while the remaining respondents stated that when deciding on a suitable institution, they consider the victim's and the defendant's will, i.e. whether there is a possibility for an agreement and cooperation between the involved parties.

11 Gillièron, *Public Prosecutors in the United States and Europe*, 271-272.

12 Peter J.P. Tak, "Methods of Diversion Used by the Prosecution Services in the Netherlands and other Western European Countries," in *Resource material series no. 74.*, ed. Grace Lord (Tokyo: UNAFEI, 2008), 59.

13 Biljana Puharić, and Ivana Radić, "Načelo svrhovitosti u kaznenom postupku prema maloljetnicima," *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 22, no. 2 (2015): 661-662.

14 Zlata Đurđević, Marin Bonačić, and Marija Pleić, "Rule of Law Concerns in Croatian Penal Order Procedure Linked to Deprivation of Liberty, Judicial Control, Admissibility of Evidence and Procedural Rights," *Pravni vjesnik* 37, no. 1 (2021): 60-62.

15 Burić, Pleić, and Radić, "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution," 87.

In their answers, the state attorneys emphasised that the procedure for applying conditional deferral is long and complicated, which makes it difficult to apply it in practice.¹⁶ Several respondents mentioned that they are overloaded with cases and timeconstrained, and that is why they choose a penal order more frequently as a simpler solution. If the state attorney decides to implement conditional deferral, they have to invite the defendant and the victim for a conversation, explain the procedure to each of them, obtain the consent of the victim and reach an agreement with the defendant regarding the fulfillment of the obligation. This part of the procedure often includes solving complex interpersonal relationships, which further complicates the procedure and requires additional engagement from the state attorneys. Respondents emphasised that according to the internal rule, in order to make a final decision about conditional deferral, the deputy state attorneys must have the approval of their superiors. In order to receive their approval, they have to explain the case to them, which also prolongs and complicates the procedure. During the procedure, the state attorney has to make two different decisions and has to be active all the time because they are required to monitor the progress of the performance of obligations.¹⁷

The state attorneys were asked to specify the form of negotiation they prefer in the case of minor criminal offences – a penal order or conditional deferral, or another form of consensual justice from the CPA. Their answers were similar as in the previous question. Seven state attorneys prefer penal order, four of them prefer conditional deferral and only one state attorney said that his decision depends primarily on the circumstances of the case in question. Eight state attorneys did not answer this question.

At the focus groups with the state attorneys, it was pointed out that in the case of minor criminal offences, defendants usually commit property crimes. In those cases, defendants are usually persons of poor financial status who also exhibit behavioural problems. Special obligations cannot be imposed on such defendants because they are simply unable to fulfill them, which also affects the application of conditional deferral in practice.

3 NARROW SCOPE OF APPLICATION

Conditional deferral of criminal prosecution in current legislation can be implemented only for less severe criminal offences. In the past there have been some changes in the quantitative limitation in relation to the scope of criminal offences to which this institution can be applied.¹⁸ The situation is the same with similar institutions in France¹⁹ and Austria, while in Germany this institution can be applied

16 Ana Garačić, and Dragan Novosel, *Zakon o kaznenom postupku u sudskoj praksi – I. knjiga* (Rijeka: Libertin naklada, 2018), 538.

17 Krapac, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, 106.

18 Vlado Sirotić, "Uvjetna odgoda kaznenog progona punoljetnog počinitelja kaznenog djela," *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 19, no. 1 (2012): 172-176.

19 Jaqueline Hodgson, "Guilty Pleas and the Changing Role of the Prosecutor in French Criminal Justice," in *The Prosecutor in Transnational Perspective*, eds. Erik Luna, and Marianne Wade (New York: Oxford University Press, 2012), 126.

to misdemeanours, criminal offences that are punishable by no more than 1 year of imprisonment or by a fine.²⁰ The respondents from all groups were asked whether they believe that the scope of criminal offences to which conditional deferral can be applied should be expanded to criminal offences punishable by fine or imprisonment for a term not exceeding eight years or reduced to criminal offences punishable by fine or imprisonment for a term not exceeding three years.

The majority of state attorneys (15) responded that they agree with the current legal provision and believe there is no need for any amendments to the legislation. Only three state attorneys believe that the application of conditional deferral should be extended to criminal offences punishable by imprisonment not exceeding 8 years, while only one state attorney stated that the application of this institution should be reduced to criminal offences punishable by imprisonment for a term not exceeding 3 years. The defence attorneys were not uniform in their answers. A half of them (9) stated that they agree with the current legal solution because conditional deferral is not implemented in practice to a sufficient extent, so there is no need to expand the scope of criminal offences to which this institution can be applied. Several defence attorneys indicated that the existing legal solution is consistent with other forms of negotiation in criminal proceedings in the CPA, which means that a legislative change in this institution would lead to inconsistency with other forms of negotiation. Other half of the respondents (10) stated that the scope of criminal offences to which this institution can be applied should be expanded to criminal offences punishable by a fine or imprisonment for a term not exceeding eight years. Some of them emphasised that they are always in favour of expanding the defendants' options in criminal proceedings. Only one defence attorney believes that the application of this institution should be reduced to criminal offences punishable by imprisonment for a term not exceeding 3 years.

Similar to state attorneys, fifteen judges answered that they agree with the current legal solution and that there is no need for change. Only two judges believe that the application of this institution should be expanded to criminal offences punishable by imprisonment for a term not exceeding 8 years, while three judges did not answer this question.

The general conclusion is that the majority of all respondents believe there is no need to change the scope of criminal offences to which this institution can be applied. Some respondents mentioned that the application of this institution should not be extended because then this institution could be used in cases of serious criminal offences where, in their opinion, the court needs to make the final decision. In addition, few respondents mentioned that a better solution would be to introduce a catalogue of criminal offences for which conditional deferral could be implemented in order to achieve a wider application of this institution in practice.

20 Burić, Pleić, and Radić, "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution," 87-90.

4 ABSENCE OF JUDICIAL CONTROL

Conditional deferral of criminal prosecution implies broad discretionary powers of the state attorney who, with the compliance of the suspect and the consent of the victim, imposes obligations on the suspect and decides on the deferral and withdrawal of criminal prosecution.²¹ According to the Croatian CPA, the court does not have the authority to decide on and supervise the application of this institution, and its only role is to adjourn the proceedings once the state attorney withdraws the charges at the hearing, after the formal commencement of the proceedings.²²

Deriving from a comparative analysis which revealed that certain legislations, such as Austrian, German and French, foresee a role of the court in deciding on the application of this institution, and considering that a form of judicial control had existed in the Croatian legislation until 2002, when this provision was deleted as a superfluous formality,²³ one of the goals of this research was to determine the views of practitioners on the need for judicial control of conditional deferral of criminal prosecution.

All respondents were asked whether they considered it necessary to introduce judicial control over the state attorney's decision on conditional deferral and withdrawal of criminal prosecution, and state attorneys were furthermore asked whether the introduction of judicial control would slow down the procedure and avert them from applying this institution. The majority of all respondents believe that there is no need to introduce judicial control over the state attorney's decision on conditional deferral of criminal prosecution. State attorneys are particularly unanimous in their negative view of the introduction of judicial control (18) arguing that they conscientiously and restrictively apply this institution, that the victim is involved in the decision-making process and that judicial control is not necessary unless it has been proven that there have been considerable abuses. Two state attorneys did not answer this question. State attorneys are also unanimous (18) in their opinion that judicial control would slow down and complicate the procedure of deciding on conditional deferral, but at the same time few state attorneys (2) believe that slowing down the procedure would not deter state attorneys from applying it. Only one state attorney believes that the introduction of judicial control would not affect the decision-making process itself, because, in any case, this institution is rarely applied in practice, only at the initiative of the defence and only in relation to a petty crime. One state attorney indicated that the introduction of judicial control would certainly slow down the procedure, but on the other hand it could serve as the controller of the entire procedure, because it would otherwise occur that the same subject brings charges and adjudicates.

21 Elizabeta Ivičević Karas, "Consensual Justice in Croatian Criminal Procedural Law: The Need for a Systematic Approach," in *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC) – EU 2020 Lessons from the Past and Solutions from the Future*, eds. Dunja Duić, and Tunjica Petrašević (Osijek: Pravni fakultet u Osijeku, 2020), 411-412.

22 Burić, Pleić, and Radić, "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution," 98.

23 Until 2002 when this provision was deleted as a superfluous formality. Burić, Pleić, and Radić, "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution," 97-98.

Defence attorneys are on the same line of thought, as the majority (16) considers judicial control unnecessary. It is stated that the institution was designed to be short and efficient; it would be an excessive formalism that would only prolong the procedure, that there are no abuses of that institution in practice and that the court should not be overburdened. If the suspect has a defence attorney and if they have agreed with the proposal of the state attorney, the court should not interfere, because then it supersedes the discretion of the state attorney. One defence attorney emphasised that the court is not a “controller” of the work of the state attorney’s office, both according to the constitutional definition and according to the legal definition, and especially according to the obligation to respect the principle of legality, since the state attorney makes such decisions autonomously. Instead of judicial control, other options related to the internal reorganisation of the state attorney’s office could be considered, such as the introduction of the possibility of a legal remedy against any decision of the state attorney’s office. Only two defence attorneys responded affirmatively, but without further explanation of their position.

The majority of judges (12) also consider the introduction of judicial control redundant. Four judges did not answer the question due to the lack of experience. Four judges consider judicial control useful, arguing that the role of the state attorney should not be transformed into the role of a judge and that, according to legal reasoning, the court should control the decision of the state attorney because it otherwise occurs that one party decides on the fate of the entire proceedings. However, it is emphasised that the introduction of judicial control would probably further complicate the procedure.

Finally, it can be concluded that the practitioners’ answers confirm the position that there is no need to introduce and strengthen the role of the court in deciding on conditional deferral of criminal prosecution. In particular, since this institution is applied so rarely in practice, so the state attorney’s office evidently does not tend to expand its discretionary powers in terms of deferring and withdrawing from criminal prosecution and of imposing obligations on the defendant, and judicial control would only further deter state attorneys from applying this institution.

5 ADEQUATE DEFENCE RIGHTS GUARANTEES

Although the application of conditional deferral of criminal prosecution is an institution that favours the defendant since it excludes the initiation or further conduct of criminal proceedings, certain obligations, which are considered informal sanctions by their content, are imposed on the defendant, and the defendant therefore must be informed about the consequences and the procedural rights. Based on the previously conducted research, it follows that the application of this institution in comparative legislation generally implies the obligation to inform the defendant about their procedural rights and the requirements for the application of conditional deferral and withdrawal of criminal prosecution.²⁴ However, there are differences with regard to

24 Burić, Pleić, and Radić, “Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution,” 98-99.

the legal consequences of the application of the institution, hence unlike the Croatian law, English²⁵ and French²⁶ law require an explicit admission of the defendant's guilt, and the fact of conditional deferral and withdrawal of criminal prosecution is entered in the criminal records.

Relying on the results of the theoretical normative research, in the second part of this research the respondents were asked questions related to the scope and content of the rights which are guaranteed to the defendant during the procedure of conditional deferral, and potential legislative amendments regarding stronger protection of procedural guarantees for the defendant. Given that this institution is very rarely applied at the stage after the formal commencement of criminal proceedings,²⁷ and judges do not, generally, have relevant experience in its application, most of the questions about the defendant's rights were directed at the other two actors – the state attorney and the defence attorney.

5.1 Information on Procedural Rights

State attorneys and defence attorneys were asked whether they believe that the defendant fully understands the consequences of conditional deferral of criminal prosecution. All state attorneys except for one respondent who had no experience with this institution believe that the defendant understands all the consequences of conditional deferral of criminal prosecution. Nevertheless, some state attorneys additionally emphasise that it depends on how it is explained to the defendant, that there may be problems in understanding the significance of this institution, but that the defendants understand it is in their favour. It is of particular importance that the defendant be properly briefed about everything, especially the fact that nothing will be entered in their criminal records.

Most defence attorneys (9) explicitly confirmed that the defendant fully understands the consequences of this institution, only one responded in the negative, but without further explanation, and four of them did not answer the question due to the lack of relevant experience. The remaining respondents indicated the significant role of a defence attorney in such situations, who additionally explains all the consequences of this consensual form.

As a follow-up to the previous question, these two categories of respondents were also asked whether they deem necessary the incorporation of special provisions on informing the defendant about the consequences of conditional deferral of criminal prosecution and about their rights in the procedure. This is because the CPA does not specifically regulate the defence rights of the defendant who has been offered conditional deferral, but the general rules pertaining to defence rights apply.²⁸

25 S 23 Criminal Justice Act of November 20, 2003, UK Public General Acts, no. 2003 c. 44 with the latest amendments on February 1, 2015 (hereinafter: CJA).

26 Hodgson, "Guilty Pleas and the Changing Role of the Prosecutor in French Criminal Justice," 126.

27 Vera Glasnović Gjoni, and Vlado Sirotić, "Uvjetni odustanak od kaznenog progona i praksa Općinskog suda u Puli – Pola," *Pravni vjesnik* 32, no. 3-4 (2016): 159.

28 Burić, Pleić, and Radić, "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution," 86.

The majority of state attorneys believe that there is no need for this because the state attorney in practice explains all the circumstances to the defendant. Only a small number of state attorneys (4) consider it necessary to foresee provisions on the rights and consequences of this institution by the CPA. On the other hand, the majority of defence attorneys (14) expressed an affirmative attitude towards such a proposal. Three defence attorneys believe that there is no need to introduce such provisions in the CPA, and the remaining ones did not explicitly refer to the question in their answers or they stated that they had no experience. This issue clearly indicates the difference in procedural positions, and thus also the views of state attorneys and defence attorneys.

All three categories of respondents were asked whether they believe that the defendant's rights are sufficiently guaranteed when applying this institution. All state attorneys except for one who stated that he had no relevant experience believe that the defendant's rights are sufficiently guaranteed. This institution was designed in favour of the defendant, because otherwise criminal proceedings would be conducted against them. At the beginning of the procedure, the defendant is informed about all the rights during the procedure, especially because the defendant must consent to the imposition of obligations.

Defence attorneys are not so unanimous in their views. In fact, seven defence attorneys believe that the defendant's rights are sufficiently guaranteed, four did not answer due to the lack of experience, and only three responded in the negative. The other defence attorneys (6) highlighted some circumstances upon which the extent of guarantee of the defendant's rights depends. In fact, it is pointed out that if the prosecutor acts in accordance with the law, they also protect the rights of the defendant, because a defence attorney rarely appears in these situations. One defence attorney believes that these rights would be better protected if the defendant were appointed a defence attorney at the expense of the budget funds. The majority of respondents from this category emphasised that although the rights are guaranteed by law, it all depends on how it is applied in practice and whether the defendant will be briefed in such a way that they really understand it.

The majority of the judges (12) consider that the defendants' rights are sufficiently guaranteed. A significant number of judges (7) did not answer the question due to the lack of experience in practice. One judge expressed doubts about the way in which the defendant is informed of the rights and obligations and about the state attorney's ability to explain everything in an adequate manner, indicating that there should potentially be some form of control, such as assistance of a defence attorney or introduction of the obligation to record the agreement between the parties.

It can be concluded from the respondents' answers that the procedural guarantees for the defendant are adequately protected at this stage of the procedure and that in practice there are no pronounced problems regarding the understanding of the rights guaranteed by the CPA or the exercise of these rights in the course of conditional deferral of criminal prosecution procedure. The reasons for this can be found in the fact that the institution is rarely applied in practice, so in the exceptional

cases when they do decide to apply it, the state attorneys thoroughly inform the defendant on their rights and obligations.

Over the past decade, the Croatian legislator has been developing and strengthening the defendant's procedural rights guided by the need to harmonise with the EU law,²⁹ and the legal framework thus established is sufficient in cases of application of this diversion model which aims to avoid criminal proceedings. Although the defendant is guaranteed all the rights they normally have at a given stage of the procedure, it would be useful, for the sake of precision and clarity, to explicitly prescribe the state attorney's obligation to inform the defendant of the consequences of conditional deferral of criminal prosecution, especially of the effects of their failure to comply with the agreement, in the form of a letter of rights.

5.2 Right to an Attorney

The next category of questions is related to the right to an attorney in the course of the conditional deferral procedure. All respondents were asked whether the provisions on the mandatory defence should be extended to the cases of conditional deferral of criminal prosecution. In fact, the CPA provides for mandatory defence in certain specified cases in which the defendant's ability to defend themselves is hindered, either because of the gravity of the crime, the fact of deprivation of liberty or some other personal or legal circumstances when the defendant must have legal representation, and if the defendant does not choose one for themselves, they will be assigned legal representation *ex officio* at the expense of the budget funds.³⁰ The cases of mandatory defence should be distinguished from cases in which the presence of a defence attorney is not necessary, but the special circumstances of the case and the defendant's financial situation justify the appointment of a defence attorney at the expense of the budget funds (free legal aid).³¹

The majority (13) of state attorneys do not consider it necessary to extend the mandatory defence to the cases of conditional deferral of criminal prosecution. They argue that conditional deferral does not apply to criminal offences requiring mandatory defence as per the Act, that it is a simplified form of procedure favouring the defendant and that the state attorney can explain all rights and obligations to the defendant in a simple way. On the other hand, five state attorneys are inclined to the possibility of prescribing mandatory defence in these cases as well. It has been indicated that when concluding an agreement between the parties, and this institution is a form of an agreement, the presence of a defence attorney who represents the

29 Ante Novokmet, "The Europeanization of the Criminal Proceedings in the Republic of Croatia through the Implementation of the Directive 2013/48/EU," *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 27, no. 2 (2019): 98-99.

30 Art. 66 of the CJA. Krapac, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, 243-244.

31 Art. 72 and Art. 72.a of the CPA. For a more detailed analysis of this institute and the harmonization of Croatian legislation with the Directive (EU) 2016/1919 on the legal aid see: Elizabeta Ivičević Karas, and Zoran Burić, "Na putu prema transponiranju Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći u hrvatski kazneni postupak? Osvrt na prijedlog osme novele ZKP-a," *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 26, no. 2 (2019): 427-433.

interests of the defendant is necessary. However, this would make the procedure even more expensive, and the purpose of this institution is to shorten and reduce the costs of the procedure. One state attorney believes that mandatory defence should be introduced in criminal proceedings for all criminal offences for which a prison sentence is prescribed.

The majority of judges who answered this question also consider the introduction of mandatory defence unnecessary (9), explaining this mainly by the fact that conditional deferral is an institution that benefits the defendant. One judge believes that the participation of a defence attorney prevents the application of this institution because the defence attorney will prefer to insist on criminal proceedings. Five judges did not provide an answer to this question, while six judges believe that the introduction of mandatory defence would be useful in these cases as well. In fact, it is pointed out that the participation of the defence attorney is a guarantee of the protection of the defendant's rights and that they will be aware of the consequences of accepting the state attorney's offer. Some state that it is not necessary to provide mandatory defence, but that defence with a defence attorney is certainly useful, and that it should at least be provided at the expense of the budget funds, if the defendant cannot afford legal representation.

In contrast to state attorneys' and judges' opinion, as expected, the majority of defence attorneys (13) believe that mandatory defence should be provided to the defendant in case of conditional deferral of criminal prosecution. Four defence attorneys believe to the contrary. In fact, one defence attorney argues that the issue of mandatory defence has to be related only to the gravity of the criminal offence and the economic and social circumstances of the defendant. Therefore, the provisions on mandatory defence should not be extended to the cases of conditional deferral. Three defence attorneys did not express their position on this issue.

Furthermore, state attorneys and defence attorneys were asked whether the defendant should have the right to a (temporary) legal aid at the expense of the budget funds in the procedure of conditional deferral of criminal prosecution.³² Opposing views of the state attorneys and the defence attorneys were presented regarding the scope of the right to a defence attorney. In fact, the majority of state attorneys (13, the same as in the previous question) answered this question in the negative, four believe that the defendant should be provided with this right, and three did not answer the question. The answers of the defence attorneys are diametrically opposed – thirteen of them believe that the provision of legal assistance at the expense of the budget funds is necessary, while five do not consider such assistance necessary.

Although the acceptance of obligations by the defendant does not imply an admission of guilt nor is this fact entered in the criminal records, these obligations represent a certain burden for the defendant as if they were sanctions, so it is justified to enable the defendant to appoint the defence attorney. Consequently, in order to equalise the procedural position of all defendants when deciding on whether to consent to the proposed obligations, regardless of their financial situation, the right to a defence attorney at the expense of the budget funds should be potentially

32 Art. 72.a of the CPA.

incorporated in the law for the cases where, due to the financial situation, the defendant cannot afford a defence attorney. On the other hand, the gravity of the criminal offences for which conditional deferral can be applied, as well as the nature, purpose, content and consequences of the application of this institution do not justify mandatory defence. The Croatian law foresees mandatory defence in a relatively broad manner, and since conditional deferral is a simplified procedure that aims to avoid criminal proceedings and incurring additional costs, and considering the results of the conducted research from which it follows that there are no significant problems in relation to the defendant's rights, the introduction of mandatory defence in this procedure is neither expedient nor justified.³³

6 EXCESSIVELY STRONG POSITION OF THE VICTIM

One of the peculiarities of this institution in Croatia is that the consent of the victim is a mandatory precondition for the application of the institution in all cases, except in situations of victimless crimes.³⁴ The tested hypothesis was that this provides the victim with an inadequately strong position within the institution, which affects the application of the institution in practice.

6.1 Adequate Position of the Victim

All categories of practitioners were asked the same group of questions in relation to the way the position of the victim is regulated within the framework of this institution. The first question inquired whether they considered, based on their own experience, that the victims were given an appropriate role within the institution of conditional deferral of criminal prosecution. Nine judges did not provide an answer, referring mainly to the lack of relevant practice in the application of this institution. None of the judges answered that they believed that victims are not provided with an adequate role in the application of this institution, while 11 judges responded that they believe that victims are provided with an adequate role. It is evident from this that all the judges who had an opinion or position regarding this issue agree that the victims are given an appropriate role within the institution of conditional deferral of criminal prosecution.

Eleven interviewed state attorneys answered this question in the affirmative, none of them answered in the negative, and 9 of them did not give an answer citing the lack of relevant experience. The numbers and the attitudes are identical as those presented by the judges. Twelve interviewed defence attorneys did not answer this question, five of them answered that they believe the position of the victim within this institution is regulated in a satisfactory manner, while three of them answered that it is not satisfactory. The latter three further explained that the victim should not, at least not always, consent to the conclusion of such an agreement.

33 Ivičević Karas, "Consensual Justice in Croatian Criminal Procedural Law," 427-428.

34 Burić, Pleić, and Radić, "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution," 85-86.

6.2 Mandatory Consent of the Victim

The second question inquired whether they considered it an appropriate solution that in every case the consent of the victim is a necessary precondition for the application of this institution. Eleven judges answered in the affirmative, six answered that they did not consider it a proper solution, and four did not answer the question. It is evident from the above that the majority of judges support the consent of the victim as a prerequisite for the application of this institution. In relation to the reasons given as an argument against seeking the victim's consent, the following answers stand out: that seeking the victim's consent paralyses the meaning of this consensual form, that it is a form of distrust towards the prosecutor, and that prosecutors should be trusted more when applying this institution, and that the victim's consent should not be insisted on in all cases, but only in cases of less serious crimes.

Twelve state attorneys responded that they consider this a proper solution, seven responded that they do not consider it a proper solution, and one did not answer, referring to the lack of relevant experience. Among those who responded affirmatively, one pointed out that this is an important correction for the actions of the state attorney ("a kind of correction for this institution, especially since there is no judicial control and therefore no transparency"), while one responded that he considers the victim's consent necessary, although obtaining it makes it difficult to act ("Actually, sometimes it makes it difficult for us to act, but I still think that in principle it is okay to ask for their consent"). It is interesting to point out certain objections against the victim's consent as a mandatory step in the application of this institution: it complicates the procedure, hinders the application of the institution, conditional deferral could exceptionally be applied even without the consent of the victim, it suffices to inform the victim about the application of the institution, and it is not necessary to ask for their consent as well, the possibility of eliminating the victim's disagreement with a special explanation, the victim's consent should not be a form of control over the work of the state attorney ("I think that the goal is not for the victim to become a controller of the work of the state attorney, it should not block or limit the state attorney's actions").

Eight interviewed defence attorneys answered this question in the affirmative, seven of them answered that they believe it is not a proper solution, while the remaining five did not answer the question. Those who are opposed to such a solution believe that this gives too much power to the victim and that the issue of the victim's consent should be regulated by this institution in the same way as in the judgment based on the agreement of the parties.

6.3 Protection of the Victim's Rights

The third question inquired whether they considered that the rights of the victims are adequately protected with regard to the application of this institution.

Eleven judges answered in the affirmative, while nine judges did not answer the question, referring mainly to the lack of relevant experience in the application of the institution. In view of the above, it is clear that none of the judges has answered that

they believe the rights of the victims are not sufficiently protected when applying this institution. It is evident from this that all the judges who had an opinion or position regarding this issue agree that the rights of the victims are adequately protected within the framework of the institution of conditional deferral of criminal prosecution. The interviewed state attorneys agree to a great extent (18) that the rights of the victim are adequately protected. Only one state attorney stated that he believes that this is not the case, because often the victims do not sufficiently understand the meaning and consequences of the application of this institution. One state attorney did not respond due to the lack of relevant experience. Eleven interviewed defence attorneys answered in the affirmative, one answered that he believes that the rights of the victim are not sufficiently protected, and eight of them did not answer the question.

6.4 Victim's Consent and Application of the Institution in Practice

The fourth question inquired whether they considered that the need to acquire the mandatory consent of the victim affects the low level of application of this institution in practice. Five judges did not answer the question, three judges stated that they believe that this does not affect the low level of application of the institution, while the rest of the judges, namely twelve of them, answered that there is a correlation between the low level of application of the institution and the need to obtain the victim's consent. Several of them expressed the opinion that the low level of application of the institution is primarily a consequence of the negative attitude of the state attorney's office towards the application of this institution, and not the absence of the victim's willingness to give consent. Eleven state attorneys believe that it does affect it, seven believe that it does not, while two of them did not provide an answer. Interviewed defence attorneys mostly agree that the need to seek the victim's consent affects the low level of application of the institution in practice, but a significant number of defence attorneys (8) believe that this is not a decisive reason. As a decisive reason, they emphasise the reluctance of the state attorney's office to apply this institution.

7 PRACTITIONERS' OPINIONS

After all the hypotheses had been tested, the members of different professions included in this research were asked to provide their opinion on the factors which affect the low level of application of this institution in practice. It was an open-ended question and it was not suggested that any of the factors included in the previously tested hypotheses might be the appropriate answer.

One group of state attorneys emphasised in their answers that the main problem is a lengthy, complicated procedure that requires a great deal of commitment and time from the state attorneys who, on the other hand, are pressed by deadlines and overburdened by cases. The other group of state attorneys believe that uncooperative defendants who refuse to undertake the execution of the obligation expecting to have a better outcome and a better position in formal criminal proceedings are the main

problem. Only several state attorneys stated that obtaining the victim's consent is the issue. In the focus groups, it was emphasised that the victim should participate in the institution, but perhaps in a different way. Sometimes victims refuse to give consent because they feel that they are helping the defendant in a certain way.

On the other hand, the majority of respondents in the group of judges and defence attorneys answered that the main problem regarding conditional referral is the organisation of work in the state attorney's office. They mentioned that the state attorney's office is overloaded with cases, too bureaucratically structured and does not allow a high degree of autonomy in the work of state attorneys. Some judges emphasised that the perception that the state attorney's decisions have on the general public plays a big role in their decision-making. In their opinion, there is an impression that the state attorneys do not want to take responsibility for their decision because the public may think that they did someone a favour, hence they prefer that the cases be ultimately resolved by the court.

In the answers of the respondents from all groups, it was observed that some of them believe this institution is primarily appropriate for juvenile offenders, not for adults, and such an opinion certainly additionally contributes to the low application of the institution in practice.

8 CONCLUSION

The research showed that there is a lack of clear statutory or practical guidelines which would provide the adequate normative framework for the decision-making process of the state attorney in the application of this institution. An improvement may be achieved primarily by the adoption of practical guidelines, which would provide the state attorneys with the basic instructions about the situations in which the application of the institution is adequate. However, research did not show that the absence of guidelines is a factor which significantly affects the low level of application of this institution in practice. The research results also indicate that the narrow catalogue/scope of criminal offences to which this institution applies does not constitute one of the reasons for a low level of application of conditional deferral in practice. The majority of respondents from all categories believe that the current legal solution is satisfactory and that there is no need for expanding the scope of criminal offence to which this institution can be applied.

Although some respondents from the ranks of judges and defence attorneys stated, among other reasons for the scarce application of this institution in practice, that the state attorneys do not want to take responsibility for withdrawing criminal prosecution but prefer to leave the decision on the outcome of criminal proceedings to the court, empirical research and the previous theoretically normative analysis do not indicate that the absence of judicial control would be the reason for scarce application of this institution in practice, that it would lead to an unjustified expansion of the state attorney's discretion or that it would harm the defendant's procedural position. On the contrary, the majority of respondents, including the state attorneys, stated that judicial control would only further slow down and complicate the decision-making

process on conditional deferral, and thereby partly deter state attorneys from applying the institution in practice. Since no abuses by the state attorney have been observed in practice nor that the state attorney has a tendency to expand their powers of informal sanctioning, it can be concluded that the introduction of judicial control over the conditional deferral of criminal prosecution into Croatian criminal procedural law does not currently find its foundation in theory or practice.

It derives from research that even the possible absence of clearly prescribed guarantees for the protection of defence rights would not be the reason for the sporadic application of this institution in practice, especially considering the general/majority expressed view that the rights of the defendant are adequately protected in applying conditional deferral of criminal prosecution and that neither the scope nor the content of these rights in practice is disputed. However, relying both on certain comparative legislative solutions and on the views of the interviewed defence attorneys, the authors believe that *de lege ferenda* would be useful to explicitly prescribe the obligation to inform the defendant about the consequences of accepting obligations, as well as the consequences of their non-compliance. In addition, considering that this is a consensual form of procedure that implies the imposition of obligations on the defendant, the defendant who cannot afford a defence attorney should have the possibility to request a defence attorney at the expense of the budget funds.

The research showed that the requirement of a mandatory consent of the victim is also not perceived as a primary obstacle to the application of this institution in practice. Most of practitioners from all professional groups do not perceive it as such. A certain number of them considers that there is a need to review the provisions which regulate the position of the victim, including the need to acquire the victim's consent in order to reach an agreement with the defendant.

In general, when analysing the answers from all groups of respondents and focus groups, it can be concluded that one of the main reasons why conditional deferral is not applied more frequently in practice refers to the very application procedure. State attorneys emphasised that the procedure is lengthy, complicated and often includes complicated interpersonal interactions that sometimes stall the procedure. In some cases, for objective or subjective reasons, it is simply not possible to achieve cooperation with the defendant or the victim. Because the procedure is time-consuming and because of the possible complications that may occur during the application of the institution, the state attorneys are not motivated to implement the institution more frequently. Although, if all of the above is considered, it derives that even if the procedure for application of the institution was more simplified, the application of the institution in practice would not increase significantly. It is thus because in the current CPA there are other more efficient and practical institutions that can be used for the same criminal offences, especially the penal order. The procedure for the penal order proved to be more effective, especially for minor property criminal offences which are prevalent in practice.

BIBLIOGRAPHY

Books and Articles:

1. Burić, Zoran, Marija Pleić, and Ivana Radić. "Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution from National and Comparative Perspective." *Pravni vjesnik* 37, no. 1 (2021): 83-103. <http://doi.org/10.25234/pv/13819>.
2. Cvitanović, Leo, Davor Derenčinović, Ksenija Turković, Maja Munivrana Vajda, Marta Dragičević Prtenjača, Aleksandar Maršavelski, and Sunčana Roksandić Vidlička. *Kazneno pravo - Posebni dio*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2018.
3. Đurđević, Zlata, Marin Bonačić, and Marija Pleić. "Rule of Law Concerns in the Croatian Penal Order Procedure Linked to Deprivation of Liberty, Judicial Control, Admissibility of Evidence and Procedural Rights." *Pravni vjesnik* 37, no. 1 (2021): 57-82. <http://doi.org/10.25234/pv/13884>.
4. Garačić, Ana, and Dragan Novosel. *Zakon o kaznenom postupku u sudskoj praksi, I. knjiga*. Rijeka: Libertin naklada, 2018.
5. Gillièron, Gwaldys. *Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*. Cham: Springer International Publishing, 2014.
6. Glasnović Gjoni, Vera, and Vlado Sirotić. "Uvjetni odustanak od kaznenog progona i praksa Općinskog suda u Puli – Pola." *Pravni vjesnik* 32, no. 3-4 (2016): 157-181.
7. Hodgson, Jaquiline. "Guilty Pleas and the Changing Role of the Prosecutor in French Criminal Justice." In *The Prosecutor in Transnational Perspective*, eds. Erik Luna, and Marianne Wade, 116-134. New York: Oxford University Press, 2012. <https://doi.org/10.25234/eclic/11910>.
8. Ivičević Karas, Elizabeta. "Consensual Justice in Croatian Criminal Procedural Law: The Need for a Systematic Approach." In *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC) - EU 2020 Lessons From the Past and Solutions From the Future*, eds. Dunja Duić, and Tunjica Petrašević, 405-432. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku, 2020.
9. Ivičević Karas, Elizabeta, and Zoran Burić. "Na putu prema transponiranju Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći u hrvatski kazneni postupak? Osvrt na prijedlog osme novele ZKP-a." *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 26, no. 2 (2019): 417-446.
10. Krapac, Davor. *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*. Zagreb: Narodne novine, 2020.
11. Novokmet, Ante. "The Europeization of the Criminal Proceedings in the Republic of Croatia through the Implementation of the Directive 2013/48/EU." *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 27, no. 2 (2019): 97-125. <https://doi.org/10.1163/15718174-02702002>.
12. Puharić, Biljana, and Ivana Radić. "Načelo svrhovitosti u kaznenom postupku prema maloljetnicima." *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 22, no. 2 (2015): 635-670.
13. Sirotić, Vlado. "Uvjetna odgoda kaznenog progona punoljetnog počinitelja kaznenog djela." *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 19, no. 1 (2012): 161-207.
14. Tak, Peter J.P. "Methods of Diversion Used by the Prosecution Services in the Netherlands and Other Western European Countries." In *Resource material series no. 74.*, ed. Grace Lord, 53-64. Tokyo: UNAFEI, 2008. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No74/No74_07VE_Tak.pdf.

Legal Sources:

1. Criminal Justice Act of November 20, 2003, UK Public General Acts, no. 2003 c. 44 with the latest amendments on February 1, 2015.
2. Criminal Procedure Act, Official Gazette, no. 152/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20, 80/22.
3. Criminal Code, Official Gazette, no. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21.

Zoran Burić*
Marija Đuzel**
Ivana Radić***

Sažetak

ISKUSTVA PRAKTIČARA U PRIMJENI UVJETNE ODGODE (I ODUSTANKA OD) KAZNENOG PROGONA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uvjetna odgoda (i odustanak od) kaznenog progona jedan je od oblika sporazumijevanja u okviru kaznenog pravosuđa uređenog odredbom čl. 206.d. hrvatskoga Zakona o kaznenom postupku koji se može primijeniti kod lakših kaznenih djela (za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina). Ovaj je institut prije više od 20 godina implementiran u hrvatski kazneni postupak, ali se vrlo rijetko koristi u praksi. Kako bi se utvrdili mogući razlozi za to, autori su nakon komparativnopravne analize proveli empirijsko istraživanje u dvije etape. U prvoj je etapi provedeno 60 polustrukturiranih intervjua s praktičarima, a druga je etapa obuhvatila četiri fokus grupe u kojima se raspravljalo o najznačajnijim pitanjima. Cilj je empirijskog istraživanja bio otkriti iskustva praktičara u primjeni navedenog instituta u praksi. U radu su prikazani rezultati provedenog istraživanja koje je obuhvatilo pet pitanja koja su utvrđena kao ključni elementi u primjeni ovog instituta: nepostojanje jasnih pravnih odrednica o primjeni instituta, opseg primjene, nepostojanje sudske kontrole, prava okrivljenika i položaj žrtve. Zaključno, u radu se analizira jesu li početne teze potvrđene te autori daju određena *de lege ferenda* rješenja.

Ključne riječi: *uvjetna odgoda (odustanka od) kaznenog progona; hrvatski kazneni postupak; iskustva praktičara; prava obrane; položaj žrtve.*

* Dr. sc. Zoran Burić, izvanredni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; zoran.buric@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5353-8478>.

** Dr. sc. Marija Đuzel, izvanredna profesorica, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet; marija.pleic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8868-0079>.

*** Dr. sc. Ivana Radić, docentica, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet; iradic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4946-6437>.

MODERNIZACIJA PUTEM NAREDBI ZA VRIJEME BANOVANJA IVANA MAŽURANIĆA

Izv. prof. dr. sc. Ivan Kosnica*

UDK 94(497.5)-05Mažuranić, I.
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.2>
Ur.: 23. studenog 2022.
Pr.: 30. siječnja 2023.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Razdoblje banovanja Ivana Mažuranića bilo je intenzivno modernizacijsko razdoblje tijekom kojega je dotada zastarjeli hrvatski pravni sustav znatno moderniziran. Modernizacija je provedena kroz intenzivnu zakonodavnu aktivnost budući da je tijekom Mažuranićevoga banovanja doneseno više od šezdeset važnih zakona. Nastavljajući se na to u pravnopovijesnoj znanosti već istraženo pitanje, autor je u ovom radu propitao doseg i važnost naredbi kao drugoga pravnog vrela u tim modernizacijskim procesima. Analizom sadržaja Sbornika zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju autor je zaključio da je usprkos usporavanju zakonodavne djelatnosti nakon 1875. godine, naredbodavna djelatnost i nakon te godine bila vrlo intenzivna i bitna.

Ključne riječi: Ivan Mažuranić; reforme; zakon; naredba; Hrvatska.

1. UVOD

Reforme bana Ivana Mažuranića, provedene u Hrvatskoj i Slavoniji od stupanja Ivana Mažuranića na mjesto bana 30. rujna 1873. godine pa sve do njegova odlaska s toga mjesta 21. veljače 1880. godine¹ u znanosti su označene kao razdoblje intenzivne modernizacije.² Propisi i rješenja pritom su znatno preuzimani iz austrijskoga pravnog

* Dr. sc. Ivan Kosnica, izvanredni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; ivan.kosnica@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0467-6062>.

1 Podatke o Mažuranićevom dolasku na mjesto bana kao i njegovu odlasku s te funkcije vidi u: Dalibor Čepulo, „Mažuranićeve reforme 1873.-1880.: modernizacija kao izgradnja države i nacije“, u: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.), 16. O političkoj pozadini koja je prethodila Mažuranićevom imenovanju za bana, kao i činjenici da je banska čast prethodno ponudena četvorici umjerenih unionista vidi više u: Ladislav Heka, *Hrvatsko-ugarska nagodba: Pravni odnos bana i hrvatskog ministra* (Zagreb: Srednja Europa, 2019.), 171.

2 Ivan Beuc, *Povijest država i prava na području SFRJ* (Zagreb: Narodne novine, 1989.), 77-78; Mirjana Gross i Agneza Szabo, *Prema hrvatskome građanskom društvu: društveni razvoj u civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji šezdesetih i sedamdesetih godina 19. stoljeća* (Zagreb: Globus,

sustava uz određene preinake pa i postroženja u dijelu koji se ticao uređenja položaja građanina.³

Dosadašnja istraživanja Mažuranićevih reformi brojna su i slojevita. U brojnim su radovima analizirani pojedini segmenti reformi bilo na način da je analizirano samo razdoblje Mažuranićevog banovanja, bilo da je riječ o longitudinalnim istraživanjima koja su kao važan isječak zahvatile i Mažuranićeve reforme. U sklopu dosadašnjih istraživanja primarno je analiziran zakonodavni okvir, no u određenoj su mjeri uzimane u obzir i pojedine naredbe. Ipak, naredbe u cjelini kao zasebna istraživačka tema još uvijek nisu obrađivane.

Imajući u vidu prethodnu konstataciju, u ovom su radu istražene naredbe kao jedinstveni normativni sklop. Istraživani su koncept naredbe, vrste naredbi, dinamika donošenja naredbi te njihov sadržaj. Istraživanje je važno za kompleksnije razumijevanje Mažuranićevih reformi, dijelom i zbog toga što je nakon 1875. godine došlo do, kako se navodi, usporavanja zakonodavne i uopće reformske aktivnosti. U tom smislu Mirjana Gross ističe da Središnja vlada pod vodstvom Kálmána Tisze od 1875. godine pa nadalje nije više dopuštala reforme zbog bojazni da one jačaju hrvatsku autonomiju.⁴ Pritom ponajprije ima u vidu, prema mišljenju autora, zakonodavnu djelatnost Hrvatsko-slavonskog sabora koja doista jest bitno zamrla nakon 1875. godine. No, autoru ovoga rada se čini opravdanim postaviti pitanje o tome jesu li i u kojoj su mjeri naredbe kao druga vrsta pravnog vrela bile relevantan modernizacijski alat i nakon te godine. To stoga što već lapidaran pregled Sbornika zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju (u daljnjem tekstu: Sbornik) daje naslutiti da je i nakon te godine Zemaljska vlada donijela mnoštvo naredbi iz područja autonomne hrvatsko-slavonske nadležnosti. Postavljanje ovoga pitanja relevantno je i stoga što je proces donošenja naredbi bio uvelike jednostavniji i manje formalan u usporedbi sa zakonodavnim postupkom. Naime, proces donošenja autonomnih zakona bio je složen te u određenoj mjeri uvjetovan i odobrenjem Središnje vlade. To stoga što su nacrti autonomnih zakona trebali biti prethodno podneseni kralju na predskanciju, odnosno naknadno na sankciju putem hrvatsko-slavonskoga ministra koji je bio član Središnje vlade. Navedena je situacija omogućavala Središnjoj vladi da utječe na sadržaj, kao i na dinamiku autonomne zakonodavne aktivnosti u Hrvatskoj i Slavoniji.⁵ Suprotno tomu, proces donošenja

1992.), 369-373; Ferdo Šišić, *Povijest Hrvata: Pregled povijesti hrvatskoga naroda 600.-1918.* (Split: Marijan tisak, 2004.), 468; Dalibor Čepulo, „Building of the Modern Legal System in Croatia 1848-1918 in the Centre-Periphery Perspective“, u: *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, eds. Tomasz Giaro (Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2006.), 70-80; Ladislav Heka, *Osam stoljeća Hrvatsko-ugarske državne zajednice s posebnim osvrtom na Hrvatsko-ugarsku nagodbu* (Szeged, Subotica: Bába Kiadó, 2011.), 422-423; Dinko Šokčević, *Hrvatska od stoljeća 7. do danas* (Zagreb: Durieux, 2016.), 295-296.

3 Dalibor Čepulo, *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003.), 185.

4 Gross i Szabo, *Prema hrvatskome građanskom društvu*, 373.

5 O tome vidi više u: Dalibor Čepulo i Mirela Krešić, „Hrvatsko-ugarska nagodba: institucije i stvarnost“, u: *Mint nemzet a nemzettel...Tudományos a magyar-horvat kiegyezés 140. évfordulója emlékeire / Kao narod s narodom... Konferencija u spomen 140. obljetnici Hrvatsko-ugarske nagodbe*, ur. Dinko Šokčević (Budimpešta: Croatica, 2011.), 148-153.

naredbi iz autonomnog djelokruga uvelike je ovisio o Zemaljskoj vladi te nije bio izravno podložan kontroli Središnje vlade. Utoliko je pretpostavka autora da se je autonomna naredbodavna djelatnost mogla odvijati slobodnije i nakon 1875. godine. Razumije se, međutim, da je stvarne razmjere te aktivnosti tek potrebno istražiti. Uz ovo pitanje, u kontekstu naredbodavne djelatnosti, važno je raspraviti i o relevantnosti naredbodavne djelatnosti Središnje vlade tijekom Mažuranićevoga banovanja.

S obzirom na prethodno naznačena istraživačka pitanja, metodologija istraživanja obuhvatila je detaljnu analizu sadržaja Sbornika. Uz to, u sklopu istraživanja pretraženi su relevantni arhivski fondovi dostupni u Hrvatskom državnom arhivu, ponajviše fond Unutarnjeg odjela Zemaljske vlade za Hrvatsku i Slavoniju. Također je istražena relevantna literatura.

Zbog njihove brojnosti, naredbe su u radu u pravilu navedene u skraćenom obliku na način da je naveden donositelj naredbe, broj naredbe, odnosno kada naredba nema broj datum donošenja naredbe, te komad i godište Sbornika u kojem su objavljene. Puni naziv naredbe naveden je samo onda kad je to bilo sadržajno bitno. Također zbog brojnosti, na kraju rada u popisu izvora naredbe nisu pojedinačno navedene nego se ovdje upućuje na relevantna godišta Sbornika.

U prvom dijelu rada analizira se naredba kao pravno vrelo te se analiziraju vrste naredbi tijekom banovanja Ivana Mažuranića. Nakon toga se izlaže kvantitativna analiza naredbodavne djelatnosti provedena na temelju analize sadržaja Sbornika. U sklopu ovoga dijela rada navedeni su podatci o broju objavljenih naredbi iz zajedničke i autonomne hrvatsko-slavonske nadležnosti po godinama te su naredbe razvrstane po donositelju. U nastavku rada izlaže se osnovni sadržaj naredbodavne djelatnosti iz područja hrvatsko-slavonske autonomne nadležnosti⁶ te se izlaže osnovni sadržaj naredbodavne djelatnosti iz područja zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti. Rad završava zaključkom.

2. O NAREDBAMA I NJIHOVIM VRSTAMA TIJEKOM BANOVANJA IVANA MAŽURANIĆA

Konzultirani izvori, ponajprije Sbornik, a onda i relevantna arhivska građa upućuju na to da tijekom banovanja Ivana Mažuranića, pa ni neposredno prije, u pravilu nije korišten termin *uredba*.⁷ Umjesto toga, općenormativni akt koji je donijelo pojedino ministarstvo ili koji je donijela Zemaljska vlada radi provedbe određenoga zakona ili detaljnijeg uređenja nekoga pitanja označavan je terminom

6 O području hrvatsko-slavonske autonomne nadležnosti u nagodbenom razdoblju vidi više u: Eugen Pusić, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi* (Zagreb: Školska knjiga, 1997.), 164.

7 Upotreba toga termina bila je rijetka. Pretragom sadržaja Sbornika tijekom Mažuranićeva banovanja autor nije pronašao niti jedan primjer primjene termina „uredba“, dok je pretragom Sbornika, godišta 1873., u vrijeme kada Mažuranić još nije bio ban, pronašao tek jedan takav primjer. Vidi: Razpis kr. zemaljsko-vladinoga odjela za bogoštovlje i nastavu od 19. travnja 1873., kojim se proglašuje previšnjim rješenjem od 6. travnja i 2. srpnja 1872. potvrđena „uredba za srbsko-narodne škole“ kao i „uredba o višim ženskim školama“, Sbornik, komad V, 1873.

naredba.⁸ Ti su akti redovito objavljeni u Sborniku. No osim tih akata, u praksi su terminom *naredba* označeni i drugi akti uprave koji nisu objavljeni u Sborniku, a koje bismo danas nazvali *uputama*.⁹ Na terminološkoj razini nije dakle uspostavljeno primjereno razlikovanje tih akata. No, na konceptualnoj ipak u osnovi jest budući da naredbe objavljene u Sborniku u pravilu uspostavljaju novu normu radi provedbe nekoga zakona,¹⁰ dok naredbe koje nisu objavljene u Sborniku u pravilu donose tek uputu radi primjene nekog propisa ili pravilo postupanja.¹¹

Dalja analiza naredbi objavljenih u Sborniku, upućuje na to da se naredbe donesene tijekom banovanja Ivana Mažuranića mogu razlikovati prema kriteriju donositelja naredbi. Prema tom kriteriju tako se mogu identificirati naredbe koje su formalno donosili Zemaljska vlada, njeno predsjedništvo, odnosno ban. Neke od njih, posebno one kojima su uređena pojedina statusna pitanja, donesene su uz prethodnu vladarevu suglasnost,¹² dok su neke naredbe donesene i bez prethodnoga

- 8 Zbog toga je i naziv službenog lista u kojem su objavljeni propisi valjani za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju glasio Sbornik zakona i naredbi. U tom smislu i Ivan Žigrović-Pretočki općenormativni akt izvršne vlasti naziva naredbom te ju suprotstavlja zakonu kao aktu zakonodavstva. Ivan Žigrović-Pretočki, *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo* (Zagreb: Tisak i naklada knjižare L. Hartmana, 1917.), 4. Termin *naredba* za označavanje općenormativnog akta uprave koristi i Ivo Krbek 1929. godine, te napominje da je riječ o terminu koji je uobičajen na području Hrvatske i Slavonije. Usporedno s tim terminom Krbek uvodi i termin *uredba* kao alternativan te navodi da je riječ o terminu koji je u pravni poredak ušao iz srbijanskoga zakonodavstva. Ivo Krbek, *Upravno pravo (uvodna i osnovna pitanja)*, knjiga I. (Zagreb: Tisak i naklada jugoslovenske štampe, 1929.), 103.
- 9 Ovdje je u pravilu riječ o općim uputama (tzv. *generalnim instrukcijama*). Ivo Krbek ističe da je kod *generalnih instrukcija* riječ o uputama koje se daju „unaprijed općenito za neodređeni broj slučajeva“. Prema Krbekovu shvaćanju *generalna instrukcija* „ne predstavlja općeobvezno pravilo, već samo interno veže niži upravni organ u odnosu prema višemu“. Ivo Krbek, „Instrukcija (uputa) na području uprave“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 7, br. 3-4 (1957): 257. O uputi/instrukciji vidi i: Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 110-111; Marko Šikić, „Pojmovnik“, *Hrvatska javna uprava* 9, br. 2 (2009): 587-588.
- 10 Velika većina tih naredbi donesena je radi provedbe pojedinog zakona ili radi detaljnijeg uređenja nekoga pravnog pitanja. Za naredbu kojom se izdaje nalog za provedbu zakona vidi: Naredba Zemaljske vlade (u daljnjem tekstu: ZV) odjela za pravosuđe (u daljnjem tekstu: OP) broj 5715. kojom se izdaje provedbeni nalog k zakonu od 16. rujna 1876. o sastavljanju gruntovničkih uložaka, Sbornik, komad II, 1877. (u nastavku rada u sličnim slučajevima navodi se skraćeno: 5715, Sbornik, II/1877). Za naredbu kojom se izdaje nalog kojim se pobliže uređuje neko pitanje vidi: Naredba ZV Odjela za unutarnje poslove (u nastavku: OUP) i OP kojom se izdaje nalog za uređivanje mjesnih sudova, 1660, Sbornik, XI/1877.
- 11 Primjer za posljednje je Naredba ZV OUP od 15. prosinca 1875. br. 21497. odasлана na sve podžupanije, a donesena stoga što je u đakovačkoj podžupaniji jedan općinski službenik kao pratitelj poreznog ovrhovoditelja ustrijelio čovjeka. HR Hrvatski državni arhiv 79 - Unutarnji odjel Zemaljske vlade za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, kutija 176, sv. VII-1, 21497/1875.
- 12 Takva je, primjerice, bila Naredba o sistematiziranom statusu osoblja političke uprave, Sbornik, XIII/1875. Katkada je međutim, vladar uredio pojedina pitanja samostalno svojim rješenjem. Ta je rješenja objavljivao u Sborniku ban u formi raspisa. Vidi primjerice Raspis bana o statusu osoblja kr. hrvatsko-slavonske zemaljske blagajne, čina i plaća njegovih, 587./Pr., Sbornik, XII/1875.

kraljevog odobrenja.¹³ Također prema kriteriju donositelja mogu se identificirati i naredbe pojedinih odjela Zemaljske vlade. Riječ je o naredbama kod kojih je kao formalni donositelj naveden pojedini odjel Zemaljske vlade. Katkada su pak kao donositelji navedena dva odjela i to kada pojedina naredba zasijeca u nadležnost dva odjela. Iznimno se iz istoga razloga događalo da su kao donositelji naredbe navedeni svi odjeli Zemaljske vlade. Ipak ovdje treba istaknuti da je sve naredbe, pa tako i pojedinih odjela Zemaljske vlade potpisivao ban kao jedini dužnosnik u Zemaljskoj vladi. Banu su, naime, bili podčinjeni svi odjeli.¹⁴ Konačno, prema kriteriju donositelja mogu se identificirati i naredbe koje su donosila pojedina ministarstva Središnje vlade u Budimpešti.

Prethodno izložena klasifikacija naredbi s obzirom na donositelja u osnovi se podudara s kriterijem nadležnosti pojedinih organa. Tako su kao pravilo pojedina ministarstva Središnje vlade donosila naredbe iz zajedničke nadležnosti, a Zemaljska vlada, katkada uz prethodnu vladarevu suglasnost, iz područja hrvatske autonomne nadležnosti. Uz to je nužno istaknuti da je Zemaljska vlada za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju pomagala provedbu naredbi ministarstava Središnje vlade iz područja zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti na svom području te je donosila i naredbe radi provedbe zajedničkih ugarsko-hrvatskih propisa.¹⁵ Neke naredbe važeće za područje Hrvatske i Slavonije ministarstva Središnje vlade formalno su donijela zajedno s banom.¹⁶

3. KVANTITATIVNI POKAZATELJI NAREDBODAVNE DJELATNOSTI

U sklopu ovoga dijela rada pobrojane su naredbe donesene i objavljene u Sborniku tijekom Mažuranićevog banovanja. Naredbe su razvrstane u dvije skupine. U prvu su skupinu svrstane naredbe koje su donijeli ban, odnosno Zemaljska vlada u području hrvatsko-slavonskog autonomnog djelokruga. U drugu su skupinu svrstane ostale naredbe koje je Zemaljska vlada donijela iz područja zajedničkog ugarsko-hrvatskog djelokruga, odnosno naredbe koje su donijela ministarstva Središnje vlade iz područja zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti.

- 13 Vidi primjerice Naredbu ZV kojom se naređuje da se zakoniti primjerak svakoga u Hrvatskoj i Slavoniji izašlog tiskopisa koji se uslijed objave objavšve v. kr banske vlade od 24. listopada 1852. imao dosele predati knjižnici akademičkoj u Zagrebu ima odsele predavati knjižnici sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu, 298, Sbornik, XI/1875.
- 14 Krišković navodi da su svi odjeli podčinjeni banu, no također ističe da su odjeli bili u svom području djelovanja samostalni i međusobno neovisni. Vinko Krišković, „Upravno pravo“, predavanja dr. Vinka Kriškovića (skripta, Zagreb, oko 1910.), 85.
- 15 Vidi primjerice Naredbu ZV OUP kojom se u smislu čl. 16. zakonskoga članka VIII., 1874. o uvođenju metričke mjere izdaje propis o nadziranju mjera, 23776, Sbornik, I/1876.
- 16 Vidi u tom smislu Naredbu ministra za poljodjelstvo, obrt i trgovinu i bana izdanu u sporazumu s ministrom financija i ministrom javnih građevina i komunikacija o načinu uporabe 3., 4. i 5. naslova I. dijela zakonskoga članka XXXVII., 1875. na trgovačka poduzeća državna u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, 28710, Sbornik, II/1876.

Godina 1873. Tijekom zadnja tri mjeseca 1873. godine donesene su i objavljene tek dvije naredbe. Jednu je donijela Zemaljska vlada, njezin odjel za unutarnje poslove, u području hrvatsko-slavonskog autonomnog djelokruga, te ju stoga svrstavamo u prvu skupinu.¹⁷ Drugu je naredbu također donijela Zemaljska vlada, no u svrhu publikacije naredbe ugarskog ministra za poljodjelstvo, obrt i trgovinu te tu naredbu svrstavamo u drugu skupinu.¹⁸

Godina 1874. Tijekom 1874. godine u Sborniku je objavljeno devet naredbi. Jednu je od tih naredbi donijelo ministarstvo za zemaljsku obranu prije negoli što je Ivan Mažuranić postao hrvatski ban, pa ju stoga ne uzimamo u obzir u kvantitativnoj analizi.¹⁹ Analizom preostalih osam naredbi utvrđujemo da je jedna naredba Zemaljske vlade, odjela za unutarnje poslove, izdana „u suglasju sa sličnom naredbom izdanom po ugarskom ministarstvu unutarnjih poslova sporazumno s ugarskim ministarstvom za javne radnje i komunikacije“, pa ju stoga uvrštavamo u sklop naredbi donesenih iz područja zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti.²⁰ Ostalih sedam naredbi donijela je Zemaljska vlada u sklopu autonomnoga hrvatsko-slavonskog djelokruga. Kod jedne od tih naredbi kao formalni donositelj navedena je Zemaljska vlada,²¹ dok je kod pet kao formalni donositelj naveden Odjel za unutarnje poslove Zemaljske vlade.²² Jednu je naredbu donio Odjel za bogoštovlje i nastavu Zemaljske vlade.²³

Godina 1875. Tijekom te godine objavljene su 23 naredbe. Pet je naredbi donio ministar za poljodjelstvo, obrt i trgovinu.²⁴ Ostalih 18 naredbi donijeli su ban, odnosno Zemaljska vlada iz područja hrvatsko-slavonske autonomne nadležnosti. Od toga je broja, jednu naredbu formalno donio ban, dok je tri naredbe kao formalni donositelj donijela Zemaljska vlada.²⁵ Kod ostalih 14 naredbi kao formalni donositelji navedeni su pojedini odjeli Zemaljske vlade i to kod pet naredbi odjel za unutarnje poslove,²⁶ kod tri naredbe odjel za pravosuđe,²⁷ kod četiri naredbe odjel za bogoštovlje i

17 Naredba ZV OUP 16215, Sbornik, XIV/1873.

18 Naredba ZV 1853, Sbornik, XVI/1873.

19 Naredba 13566, Sbornik, X/1874.

20 Naredba ZV OUP 16239, Sbornik, I/1874.

21 Riječ je o Naredbi ZV 735, Sbornik, IX/1874.

22 Naredba ZV OUP 16658, Sbornik, V/1874; Naredba ZV OUP od 30. travnja 1874., Sbornik, XI/1874; Naredba ZV OUP 5299/996, Sbornik, XIV/1874; Naredba ZV OUP 15836/4666, Sbornik, XVIII/1874; Naredba ZV OUP 16089/4721, Sbornik, XVIII/1874.

23 Naredba ZV OBN 3715, Sbornik, XIX/1874.

24 Naredba 7210, Sbornik, XVI/1875; Naredba 9334, Sbornik, XVI/1875; Naredba 430, Sbornik, XXIII/1875; Naredba 12237, Sbornik, XXX/1875; Naredba 18377, Sbornik, XXX/1875.

25 Naredba bana 397/Pr., Sbornik, IX/1875; Naredba ZV 298/Pr., Sbornik, XI/1875; Naredba ZV 847./Pr., Sbornik, XIII/1875; Naredba ZV 2948, Sbornik, XXIV/1875.

26 Naredba ZV OUP 18915/3356, Sbornik, I/1875; Naredba ZV OUP 963, Sbornik, IV/1875; Naredba ZV OUP 221, Sbornik, V/1875; Naredba ZV OUP 10937/3192, Sbornik, XXI/1875; Naredba ZV OUP 13854/4382, Sbornik, XXVI/1875.

27 Naredba ZV OP 364, Sbornik, V/1875; Naredba ZV OP 2334, Sbornik, XVII/1875; Naredba ZV OP 2017, Sbornik, XVIII/1875.

nastavu,²⁸ dok su dvije naredbe označene kao zajedničke naredbe odjela za unutarnje poslove i pravosuđe.²⁹

Godina 1876. Te su godine objavljene 42 naredbe. Ministarstvo za poljodjelstvo, obrt i trgovinu donijelo je deset naredbi.³⁰ Jednu naredbu donijeli su ministar za poljodjelstvo, obrt i trgovinu i ban Hrvatske i Slavonije u sporazumu s ministrom financija i ministrom javnih građevina i komunikacija u području reguliranja državnih trgovačkih poduzeća u Hrvatskoj i Slavoniji.³¹ K tome treba pribrojiti i naredbu ministra predsjednika, ministra pravosuđa i bana kojom su regulirana neka pitanja uređenja riječkog sudišta.³² Još je četiri naredbe donijela Zemaljska vlada radi provedbe zajedničkog ugarsko-hrvatskog zakonodavstva.³³ Ukupno, dakle, 16 naredbi. Ostalih je 26 naredbi doneseno iz područja hrvatsko-slavonskog autonomnoga djelokruga. Daljnjom je analizom utvrđeno da je jednu od tih naredbi donio ban u području pravosuđa radi provedbe kraljeva otpisa.³⁴ Ostalih 25 naredbi formalno su donijeli odjeli Zemaljske vlade i to odjel za unutarnje poslove donio je deset naredbi,³⁵ odjel za pravosuđe je donio tri³⁶ i odjel za bogoštovlje i nastavu deset naredbi.³⁷ Još su dvije naredbe zajedno donijeli odjel za unutarnje poslove i odjel za pravosuđe Zemaljske vlade.³⁸

Godina 1877. Te je godine objavljeno 37 naredbi. Ministarstvo za poljodjelstvo, obrt i trgovinu donijelo je pet naredbi,³⁹ dok je ministarstvo za javne

28 Naredba ZV OBN 1152, Sbornik, X/1875; Naredba ZV OBN 1152, Sbornik, X/1875; Naredba ZV OBN 2947, Sbornik, XXIV/1875; Naredba ZV OBN 2949, Sbornik, XXVII/1875.

29 Naredba ZV OUP i OP 7217/1961, Sbornik, XXI/1875; Naredba ZV OUP i OP 8683, Sbornik, XXXVIII/1875.

30 Naredba 29199, Sbornik, V/1876; Naredba 28424, Sbornik, VI/1876; Naredba 17214, Sbornik, IX/1876; Naredba 4155, Sbornik, XIII/1876; Naredba 6600, Sbornik, XV/1876; Naredba 15448, Sbornik, XXI/1876; Naredba 9182, Sbornik, XXI/1876; Naredba 13258, Sbornik, XXVI/1876; Naredba 17322, Sbornik, XXXIII/1876; Naredba 19649, Sbornik, XXXIII/1876.

31 Naredba 28710, Sbornik, II/1876.

32 Naredba 35894, Sbornik, VII/1876.

33 Naredba ZV OUP 23776, Sbornik, I/1876; Naredba ZV OUP 341, Sbornik, V/1876; Naredba ZV OUP 2807, Sbornik, IX/1876; Naredba 12770, Sbornik, XXXII/1876.

34 Naredba bana 2017, Sbornik, XIX/1876.

35 Naredba ZV OUP 22633, Sbornik, III/1876; Naredba ZV OUP 24511, Sbornik, V/1876; Naredba ZV OUP 2239, Sbornik, IX/1876; Naredba ZV OUP 5446, Sbornik, XI/1876; Naredba ZV OUP 5446, Sbornik, XI/1876; Naredba ZV OUP 6331, Sbornik, XIV/1876; Naredba ZV OUP 6332, Sbornik, XIV/1876; Naredba ZV OUP 8732, Sbornik, XIX/1876; Naredba ZV OUP 11356, Sbornik, XXII/1876; Naredba ZV OUP 13399, Sbornik, XXVI/1876.

36 Naredba ZV OP 634, Sbornik, I/1876; Naredba ZV OP 1571, Sbornik, XV/1876; Naredba ZV OP 3598, Sbornik, XXX/1876.

37 Naredba ZV OBN 5749, Sbornik, I/1876; Naredba ZV OBN 5248, Sbornik, I/1876; Naredba ZV OBN 541, Sbornik, XII/1876; Naredba ZV OBN 1693, Sbornik, XVI/1876; Naredba ZV OBN 2012, Sbornik, XVIII/1876; Naredba ZV OBN 2013, Sbornik, XVIII/1876; Naredba ZV OBN 2031, Sbornik, XVIII/1876; Naredba ZV OBN 2997, Sbornik, XXIII/1876; Naredba ZV OBN 3097, Sbornik, XXIV/1876; Naredba ZV OBN 5351, Sbornik, XXXIV/1876.

38 Naredba ZV OUP i OP 7357, Sbornik, XIX/1876; Naredba ZV OUP i OP 11132, Sbornik, XXIII/1876.

39 Naredba 25734, Sbornik, VII/1877; Naredba 26128, Sbornik, VII/1877; Naredba 8556, Sbornik, XXII/1877; Naredba 14548, Sbornik, XXIV/1877; Naredba 18732, Sbornik,

radnje i komunikacije donijelo dvije naredbe.⁴⁰ Jednu je naredbu donio ban radi provedbe zajedničkog ugarsko-hrvatskog zakonodavstva.⁴¹ Također je jednu naredbu donio odjel za unutarnje poslove Zemaljske vlade u sporazumu s ugarskim ministrom financija.⁴² Dvije je naredbe donio odjel za pravosuđe Zemaljske vlade u sporazumu s ugarskim ministrom za pravosuđe, odnosno s ugarskim ministrom financija.⁴³ Jednu su naredbu donijeli zajedno odjel za unutarnje poslove i odjel za pravosuđe Zemaljske vlade radi proglašenja zajedničke naredbe ugarskoga ministarstva za unutarnje poslove, za pravosuđe i za trgovinu.⁴⁴ Ukupno je, dakle doneseno, 12 naredbi. Ostalih 25 naredbi donijeli su Zemaljska vlada, odnosno njeni odjeli u sklopu hrvatsko-slavonskog autonomnog djelokruga. Pritom je kao formalni donositelj tek kod jedne naredbe označeno predsjedništvo Zemaljske vlade,⁴⁵ dok je kod ostalih naredbi kao donositelj označen pojedini odjel Zemaljske vlade. Daljnjom raščlambom utvrđeno je da je objavljeno osam naredbi odjela za unutarnje poslove,⁴⁶ devet naredbi odjela za pravosuđe⁴⁷ te tri naredbe odjela za bogoštovlje i nastavu.⁴⁸ Još su četiri naredbe donijeli zajedno odjel za unutarnje poslove i odjel za pravosuđe.⁴⁹

Godina 1878. Te je godine u Sborniku objavljeno 30 naredbi. Dvije je naredbe donijelo ministarstvo za poljodjelstvo, obrt i trgovinu,⁵⁰ dok je dvije naredbe donijelo ministarstvo za javne radnje i komunikacije.⁵¹ Jednu je naredbu donio odjel za unutarnje poslove Zemaljske vlade radi provedbe zajedničke regulative.⁵² Ostalih 25 naredbi donijeli su Zemaljska vlada, odnosno njeni odjeli u području hrvatsko-

XXVI/1877.

40 Naredba 9821, Sbornik, XXIX/1877; Naredba 11474, Sbornik, XXIX/1877.

41 Naredba bana od 27. travnja 1877. Sbornik, XIV/1877.

42 Naredba ZV OUP 24096, Sbornik, II/1877.

43 Naredba ZV OP 3956, Sbornik, XXII/1877; Naredba ZV OP 3548, Sbornik, XXX/1877.

44 Naredba ZV OUP i OP 542, Sbornik, XVI/1877.

45 Naredba ZV 919 pr., Sbornik, XXII/1877.

46 Naredba ZV OUP 319, Sbornik, IV/1877; Naredba ZV OUP 25004, Sbornik, VIII/1877; Naredba ZV OUP 3781, Sbornik, VIII/1877; Naredba ZV OUP 3923, Sbornik, XVIII/1877; Naredba ZV OUP 12064, Sbornik, XIX/1877; Naredba ZV OUP 14950, Sbornik, XXIV/1877; Naredba ZV OUP 15660, Sbornik, XXVII/1877. Jednu od naredbi ZV OUP je donio u sporazumu s Glavnim zapovjedništvom Vojne krajine. Naredba ZV OUP 11429, Sbornik, XXV/1877.

47 Naredba ZV OP 5715, Sbornik, II/1877; Naredba ZV OP 1691, Sbornik, XII/1877; Naredba ZV OP 2039, Sbornik, XII/1877; Naredba ZV OP 3100, Sbornik, XVII/1877; Naredba ZV OP 3254, Sbornik, XX/1877; Naredba ZV OP 1200, Sbornik, XX/1877; Naredba ZV OP 6813, Sbornik, XXX/1877; Naredba ZV OP 7501, Sbornik, XXXI/1877; Naredba ZV OP 7652, Sbornik, XXXI/1877.

48 Naredba ZV OBN 1351, Sbornik, XIII/1877; Naredba ZV OBN 4797, Sbornik, XXVIII/1877. Kod Naredbe ZV OBN br. 865, Sbornik, VI/1877. Kao formalni donositelj je naznačen OBN, no iz sadržaja je naredbe vidljivo da je naredba donesena radi provedbe kraljevog rješenja.

49 Naredba ZV OUP i OP 564, Sbornik, IV/1877; Naredba ZV OUP i OP 1660, Sbornik, XI/1877; Naredba ZV OUP i OP 2372, Sbornik, XV/1877; Naredba ZV OUP i OP 6559, Sbornik, XXX/1877.

50 Naredba 20689, Sbornik, II/1878; Naredba 14827, Sbornik, XXVII/1878.

51 Naredba 298, Sbornik, IV/1878; Naredba 3686, Sbornik, XII/1878.

52 Naredba ZV OUP 16712, Sbornik, XXII/1878.

slavonske autonomne nadležnosti. Daljnjom je analizom utvrđeno da je jednu naredbu donijela Zemaljska vlada na temelju kraljevoga rješenja.⁵³ Ostale 24 naredbe donijeli su pojedini odjeli. Tako je odjel za unutarnje poslove donio pet naredbi,⁵⁴ odjel za pravosuđe je donio sedam⁵⁵ i odjel za bogoštovlje i nastavu tri naredbe.⁵⁶ Odjel za unutarnje poslove i odjel za pravosuđe zajedno su donijeli sedam naredbi.⁵⁷ Jednu su naredbu zajedno izdali odjel za unutarnje poslove i odjel za bogoštovlje i nastavu,⁵⁸ dok su jednu naredbu izdali svi odjeli Zemaljske vlade.⁵⁹

Godina 1879. Te je godine u Sborniku objavljeno 16 naredbi. Od toga je broja tek jednu naredbu donijelo ugarsko ministarstvo za javne radnje i komunikacije.⁶⁰ Još je jednu naredbu donio odjel za unutarnje poslove Zemaljske vlade u području zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti radi prilagodbe uredbe ministarstva za poljodjelstvo, obrt i trgovinu.⁶¹ Ostalih 14 naredbi donijeli su Zemaljska vlada, odnosno njeni odjeli u području autonomne nadležnosti. Od toga broja, odjel za unutarnje poslove donio je šest naredbi,⁶² odjel za pravosuđe tri naredbe⁶³ i odjel za bogoštovlje i nastavu četiri.⁶⁴ Jednu su naredbu zajedno donijeli odjel za unutarnje poslove i odjel za pravosuđe.⁶⁵

Godina 1880. Do 21. veljače 1880. objavljeno je pet naredbi. Četiri je naredbe donio odjel za unutarnje poslove Zemaljske vlade,⁶⁶ dok je jednu naredbu donio odjel

53 Naredba ZV 17523, Sbornik, XXIII/1878.

54 Naredba ZV OUP 14516, Sbornik, V/1878; Naredba ZV OUP 3108, Sbornik, XII/1878; Naredba ZV OUP 1792, Sbornik, XIII/1878; Naredba ZV OUP 8741, Sbornik, XV/1878; Naredba ZV OUP 21827, Sbornik, XXX/1878.

55 Naredba ZV OP 535, Sbornik, II/1878; Naredba ZV OP 1609, Sbornik, VII/1878; Naredba ZV OP 1955, Sbornik, VIII/1878; Naredba ZV OP 1981, Sbornik, VIII/1878; Naredba ZV OP 2624, Sbornik, X/1878; Naredba ZV OP 3486, Sbornik, XIV/1878; Naredba ZV OP 6558, Sbornik, XXI/1878.

56 Naredba ZV OBN 1371, Sbornik, XVI/1878; Naredba ZV OBN 4100, Sbornik, XX/1878; Naredba ZV OBN 5368, Sbornik, XXVII/1878.

57 Naredba ZV OUP i OP 1802, Sbornik, IX/1878; Naredba ZV OUP i OP 883, Sbornik, IX/1878; Naredba ZV OUP OP 3021, Sbornik, XII/1878; Naredba ZV OUP i OP 3442, Sbornik, XIV/1878; Naredba ZV OUP i OP 3809, Sbornik, XV/1878; Naredba ZV OUP i OP 3844, Sbornik, XV/1878; Naredba ZV OUP i OP 4435, Sbornik, XVI/1878.

58 Naredba ZV OUP i OBN 9343, Sbornik, XIX/1878.

59 Naredba ZV OUP, OBN i OP 2979, Sbornik, XXVII/1878.

60 Naredba 17774, Sbornik, XX/1879.

61 Naredba ZV OUP 25700, Sbornik, XV/1879.

62 Naredba ZV OUP 12097, Sbornik, I/1879; Naredba ZV OUP 731, Sbornik, IV/1879; Naredba ZV OUP 3853, Sbornik, IX/1879; Naredba ZV OUP 8658, Sbornik, X/1879; Naredba ZV OUP 10008, Sbornik, XIII/1879; Naredba ZV OUP 18729, Sbornik, XVIII/1879.

63 Naredba ZV OP 8092, Sbornik, XVI/1879; Naredba ZV OP 5457, Sbornik, XVII/1879; Naredba ZV OP 8434, Sbornik, XVII/1879.

64 Naredba ZV OBN 6397, Sbornik, II/1879; Naredba ZV OBN 3493, Sbornik, II/1879; Naredba ZV OBN 651, Sbornik, VIII/1879; Naredba ZV OBN 3010, Sbornik, XIV/1879. Posljednjom naredbom proglašeno je kraljevsko rješenje od 1. lipnja 1879. kojim se dozvoljava rad duhovnog reda „Sanctae Mariae Magdalenae de Poenitentia“ u Hrvatskoj i Slavoniji.

65 Naredba ZV OUP i OP 2367, Sbornik, VII/1879.

66 Naredba ZV OUP 944, Sbornik, V/1880; Naredba ZV OUP 23210 ex 1879, Sbornik, VI/1880; Naredba ZV OUP 14161, Sbornik, XVIII/1880; Naredba ZV OUP 26065, Sbornik,

za bogoštovlje i nastavu Zemaljske vlade.⁶⁷ Sve su naredbe bile iz autonomnoga djelokruga.

Sažeto, tijekom Mažuranićevog banovanja u Sborniku je objavljena 161 naredba. Među njima je bilo 40 naredbi koje su donijela ugarska (zajednička) ministarstva, odnosno Zemaljska vlada u području zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti. U području hrvatsko-slavonske autonomne nadležnosti, ban, Zemaljska vlada, odnosno njeni odjeli donijeli su 121 naredbu. Od toga su broja, osam naredbi donijeli ban, odnosno predsjedništvo Zemaljske vlade. Odjel za unutarnje poslove donio je 44, odjel za bogoštovlje i nastavu 26, a odjel za pravosuđe 25 naredbi. Odjel za unutarnje poslove i pravosuđe zajedno su donijeli 16 naredbi, jednu su naredbu zajedno donijeli odjel za unutarnje poslove i odjel za bogoštovlje i nastavu, dok su jednu naredbu donijeli svi odjeli Zemaljske vlade zajedno. Osim strukture donositelja, u oči upada i broj naredbi prema godinama. Naime, iz podataka je vidljivo da je najviše naredbi iz područja hrvatsko-slavonske autonomne nadležnosti doneseno tijekom 1876. (26), 1877. (25) i 1878. (25) godine. Ovi podatci pokazuju da je naredbodavna djelatnost bila vrlo intenzivna tijekom te tri godine, ali i tijekom 1879., pa i početkom 1880. godine. Zanimljiva je u tom smislu usporedba sa zakonodavnom djelatnošću koja je bila najintenzivnija tijekom prve tri godine Mažuranićeva banovanja (1873. - 1875.).⁶⁸

4. SADRŽAJ NAREDBODAVNE DJELATNOSTI IZ PODRUČJA HRVATSKO-SLAVONSKE AUTONOMNE NADLEŽNOSTI

Detaljan pojedinačan pregled sadržaja svih naredbi u ovomu radu zbog njihova opsega razumije se, nije moguć. Štoviše, u određenoj je mjeri upitna i svrhovitost takve analize. Stoga se je autor u radio odlučio za racionalniji pristup te je naredbe strukturirao u blokove, prema njihovom sadržaju. Cilj je takve analize pobliže utvrditi područja u kojima su naredbe donesene kao i moguću važnost naredbi za izgradnju hrvatsko-slavonskog poretka tijekom Mažuranićeva banovanja.

Već letimičan pregled naredbodavne djelatnosti Zemaljske vlade upućuje na to da je znatan broj naredbi donesen iz područja organizacije uprave. Stožerna je u tom smislu svakako bila naredba donesena 5. veljače 1875. godine, kojom je dalje razrađen i proveden Zakon o ustroju političke uprave od 15. studenoga 1874. godine.⁶⁹ Glavni se cilj ove naredbe očitovao u definiranju opsega podžupanija kao temeljnih upravnih jedinica. Osim navedene naredbe, Zemaljska vlada donijela je niz drugih naredbi kojima su regulirana specifična pitanja organizacije uprave. Tako su, primjerice naredbom od 7. veljače 1875. godine pobliže uređene općine u riječkoj

XVIII/1880.

67 Naredba ZV OBN 33, Sbornik, IV/1880.

68 O tome da je zakonodavna djelatnost bila najintenzivnija tijekom prve tri godine Mažuranićeva banovanja vidi: Dalibor Čepulo, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021.), 191.

69 Naredba ZV OUP 221. pr., Sbornik, V/1875.

županiji.⁷⁰ Vrlo važna naredba iz ovoga sklopa bila je i naredba kojom je uređen status državnih službenika.⁷¹

Drugi važan sklop naredbi bile su naredbe iz područja organizacije pravosuđa. Stožerna je u tom smislu bila naredba kojom je uređen teritorijalni opseg te su određena sjedišta gradsko-delegiranih kotarskih sudova, kotarskih sudova i sudbenih stolova.⁷² Ova je naredba donesena na temelju ovlasti sadržanih u čl. 3. i 4. Zakona o ustroju sudova prve molbe u Kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji radi provedbe navedenoga zakona.⁷³ Zemaljska vlada slično je kao i kod organizacije uprave, specifična pitanja sudske organizacije rješavala novim naredbama.⁷⁴ Štoviše, jednom od naredbi ovlastila je javne bilježnike i općinska tijela da pod određenim pretpostavkama sastavljaju smrtovnice te je propisala i sudjelovanje javnih bilježnika i stalnih povjerenika u ostavinskim raspravama.⁷⁵

Važne naredbe iz područja pravosuđa donesene su radi uređenja gruntovnica i gruntovničke sudbenosti. Temeljna je naredba bila naredba kojom je izdan provedbeni nalog k Zakonu od 16. rujna 1876. o sastavljanju gruntovničkih uložaka.⁷⁶ No i ovdje su uz te opće naredbe donesene posebne naredbe kojima su uređena pojedina pitanja. Tako je posebnom naredbom zbog nekih specifičnosti Zemaljska vlada regulirala pitanje sastavljanja gruntovničkih uložaka za gradove Senj i Vojni Sisak.⁷⁷ Posebnom naredbom od 14. travnja 1877. određeni su i sudbeni kotarevi u kojima su tijekom 1877. godine započeti ispravci gruntovnice i sastavljanje gruntovničkih uložaka itd.⁷⁸

Zemaljska vlada donijela je i važnu naredbu kojom je uredila lepoplavsku kaznionicu. Njome su od 28. veljače 1878. godine uređeni zadaća kaznonice, organizacija njene uprave, izvršenje kazni, postupanje s kažnjenicima te je uređen i vrhovni nadzor kaznonice.⁷⁹ Naredbom je ujedno i *de iure* u lepoplavsku kaznionicu uveden irski progresivni sustav izvršavanja kazne zatvora.⁸⁰

70 Naredba ZV OUP 963, Sbornik, IV/1875.

71 Naredba ZV o sistemiziranom statusu osoblja političke uprave 847/Pr., Sbornik, XIII/1875.

72 Naredba ZV OP 364, Sbornik, V/1875.

73 Zakon o ustroju sudova prve molbe u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik, XXV/1874.

74 Vidi u tom smislu Naredbu ZV OP kojom se sjedište kr. kot. suda, ustanovljeno naredbom od 14. veljače 1875. br. 364 (br. 8 Sbornika od t.g.) privremeno u Crikvenici, premješta konačno u Novi, 2017, Sbornik, XVIII/1875.

75 Naredba ZV OP 1955, Sbornik, VIII/1878. O širem značaju te naredbe vidi i: Mirela Krešić, „Zakon o javnim bilježnicima Kraljevine Jugoslavije iz 1930.: sudjelovanje javnog bilježnika u ostavinskom postupku – iskustva iz prošlosti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 63, br. 2 (2013): 373.

76 Naredba ZV OP 5715, Sbornik, II/1877.

77 Naredba ZV OP 1961, Sbornik, XII/1877.

78 Naredba ZV OP 2039, Sbornik, XII/1877.

79 Naredba ZV OP 1609, Sbornik, VII/1878.

80 Elizabeta Ivičević Karas, „Mažuranićeve reforme i izvršavanje kazne zatvora“, u: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.), 220-221.

Bitan sklop činile su naredbe kojima je regulirana materija mjesnoga sudstva. Formalni donositelji ovih naredbi bili su odjel za unutarnje poslove i odjel za pravosuđe zajedno budući da je bila riječ o materiji koja je bila na razmeđu upravne i sudske funkcije.⁸¹ I ovdje je Zemaljska vlada donijela nekoliko općih uredbi radi provedbe Zakona od 3. listopada 1876. o mjesnim sudovima i postupku pred njima.⁸² U taj sklop svakako spada naredba Zemaljske vlade, odjela za unutarnje poslove i pravosuđe od 6. veljače 1877. kojom se utvrđuje broj, sjedište, teritorijalni opseg, nadležnost i broj prisežnika mjesnih sudova⁸³ te naredba kojom se izdaje naputak za uređivanje mjesnih sudova.⁸⁴ No uz te sadržajno opće naredbe, tijekom Mažuranićeva banovanja Zemaljska vlada je donijela niz naredbi kojima je uredila neka specifična pitanja uređenja mjesnog sudstva. Tako je, primjerice, i nakon općenitoga normiranja organizacije mjesnog sudstva novim naredbama ustrojila mjesni sud u Špišić Bukovici,⁸⁵ u Bistri,⁸⁶ u Gornjoj Stubici⁸⁷ itd.

Tijekom banovanja Ivana Mažuranića donesena je i važna regulativa o zadrugama. Ključan u tom smislu bio je Zakon o zadrugama od 3. ožujka 1874. godine.⁸⁸ Detalje primjene navedenoga zakona Zemaljska vlada dalje je razradila općom naredbom od 30. travnja 1874. godine u kojoj je bio sadržan odgovarajući naputak.⁸⁹ Sređivanju socijalno ekonomskih odnosa na selu trebala je pomoći regulativa o konačnom rasterećenju izvanselišnih, krčevinskih, gornjih i činženih zemalja. I ovdje je donesen odgovarajući zakon 10. siječnja 1876. godine⁹⁰ te je 11 mjeseci kasnije donesena naredba kojom je propisan naputak za primjenu navedenoga zakona.⁹¹

Važno područje koje su zahvatile Mažuranićeve reforme bilo je zdravstvo. Temeljni propis u tom području bio je Zakon o uređenju zdravstva u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, donesen 15. studenoga 1874. godine.⁹² Jednom od naredbi detaljno je uređeno pitanje izdavanja lijekova na račun zemaljskoga proračuna, javnih zaklada i općina.⁹³ Drugom je naredbom regulirana javna opskrba siromašnih

81 O mjesnim sudovima kao organima vlasti koji su imali neke karakteristike sudstva, ali i uprave vidi: Dalibor Čepulo, „Mjesni sud na hrvatsko-slavonskom području između sudske i upravne vlasti“, u: *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku: izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe (Liber amicorum Mihajlo Dika)*, ur. Alan Uzelac, Jasnica Garašić i Aleksandra Maganić (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013.), 78-90.

82 Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima, Sbornik, XXXII/1876.

83 Naredba ZV OUP i OP 564, Sbornik, IV/1877.

84 Naredba ZV OUP i OP 1660, Sbornik, XI/1877.

85 Naredba ZV OUP i OP 3021, Sbornik, XII/1878.

86 Naredba ZV OUP i OP 3809, Sbornik, XV/1878.

87 Naredba ZV OUP i OP 2367, Sbornik, VII/1879.

88 Zakon o zadrugama od 3. ožujka 1874., Sbornik, IX/1874.

89 Naredba ZV OUP od 30. travnja 1874., Sbornik, XI/1874.

90 Zakon o konačnom razterećenju izvanselišnih, krčevinskih, gornjih i činženih zemalja, Sbornik, IV/1876. Ukratko o tom Zakonu vidi: Ivan Žigrović-Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav* (Bjelovar: Tisak Lav. Weissa, 1911.), 428.

91 Naredba ZV OUP 25004, Sbornik, VIII/1877.

92 Zakon o uređenju zdravstva u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik, XXIII/1874.

93 Naredba ZV OUP 24511, Sbornik, V/1875.

u njihovu zavičaju te u javnim uboškim i u zdravstvenim zavodima.⁹⁴ Ovom su naredbom predviđene situacije kada je bolnička opskrba bolesnika padala na teret zemaljskoga proračuna.⁹⁵ U sklop naredbi o zdravstvu spadaju i naredbe o cijepljenju protiv boginja.⁹⁶ U njih svakako spadaju i naredbe kojima je uređena primaljska struka,⁹⁷ a u širi sklop naredbi u području zdravstva nužno je još uvrstiti i naredbu kojom je uređena veterinarska djelatnost.⁹⁸

Bitne reforme Mažuranić je proveo u području školstva.⁹⁹ Osnovna pitanja pritom su uređena Zakonom o ustroju pučkih škola i preparandija za pučko učiteljstvo u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji.¹⁰⁰ No, uređenje čitavoga niza pitanja prepušteno je naredbama, njih deset. Ne ulazeći ovdje u detaljnu analizu sadržaja pojedinih naredbi treba ipak istaknuti da su naredbama vrlo detaljno regulirani pojedini segmenti obrazovanja učenika. Tako su primjerice uređeni školski i nastavni red za pučke škole, naukovna osnova za opće pučke i građanske škole te opetovna obuka kod općih pučkih škola.¹⁰¹ Jednom su naredbom uređene preparandije.¹⁰²

Važan vid Mažuranićevih reformi bilo je osnivanje Sveučilišta u Zagrebu Zakonom o ustrojstvu Sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu.¹⁰³ Navedenim je propisom uređen ustroj sveučilišta dok su statusna pitanja osoblja zaposlenoga na sveučilištu uređena Zakonom o plaćama, nagradama i mirovinama za učiteljsko i činovničko osoblje na Sveučilištu Franje Josipa I. u Zagrebu.¹⁰⁴ Izbor rektora

94 Naredba ZV OUP 18915/3356, Sbornik, I/1875.

95 Ovdje je prvenstveno bila riječ o naknadi bolničkog troška za zemaljske zavičajnike i osobe bez zavičajnosti, ali i za neke druge kategorije osoba. Usp. čl. 14.-16. Naredbe ZV OUP 18915/3356.

96 Naredba ZV OUP 5299/996, Sbornik, XIV/1874; Naredba ZV OUP 5446, Sbornik, XI/1876; Naredba ZV OUP 5446, Sbornik, XI/1876.

97 Najznačajnija u tom smislu bila je Naredba ZV OUP kojom se ustanovljuje Naputak za primalje, 14950, Sbornik, XXIV/1877. O primaljskoj struci za vrijeme banovanja Ivana Mažuranića vidi više u: Mirela Krešić, „Žensko pitanje u reformama bana Ivana Mažuranića“, u: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.), 238-240.

98 Naredba ZV OUP kojom se izdaje naputak za podžupanijske i gradske živinare, 8658, Sbornik, X/1879.

99 Za cjelovit prikaz Mažuranićeve reforme školstva vidi: Dinko Župan, „Mažuranićeva reforma pučkoga školstva“, u: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.), 265-282.

100 Zakon o ustroju pučkih škola i preparandija za pučko učiteljstvo u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik, XX/1874.

101 Naredba ZV OBN 2947, Sbornik, XXIV/1875; Naredba ZV OBN 2949, Sbornik, XXVII/1875; Naredba OBN 5749, Sbornik, I/1876.

102 Naredba ZV OBN o ustroju posebnoga tečaja pri kr. ženskoj preparandiji u Zagrebu za naobražavanje učiteljica ženskoga ručnoga posla u pučkih škola, 4797, Sbornik, XXVIII/1877.

103 Zakon o ustrojstvu Sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu, Sbornik, III/1874.

104 Zakon o plaćama, nagradama i mirovinama za učiteljsko i činovničko osoblje na Sveučilištu Franje Josipa I. u Zagrebu, Sbornik, III/1874. Taj zakon je preinačen Zakonom o preinaci onih ustanova čl. 7. zakonskoga članka o plaćama, nagradama i mirovinama za učiteljsko i činovničko osoblje na Sveučilištu Franje Josipa I. u Zagrebu, kojima se uređuje plaća i

sveučilišta također je uređen posebnim zakonom.¹⁰⁵ No pored tih zakona, važni vidovi materije sveučilišnoga prava uređeni su naredbama, njih deset. Jednom općom naredbom izdan je naputak za provedbu Zakona o ustrojstvu Sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu.¹⁰⁶ Ostalim pak naredbama uređeno je stjecanje doktorata na bogoslovnom i pravnom fakultetu,¹⁰⁷ Sveučilišna biblioteka,¹⁰⁸ disciplinski red na sveučilištu¹⁰⁹ itd.

Konačno, Zemaljska vlada nizom je naredbi uredila status civilnih inženjera, arhitekata, građevnih mjernika, mjernika i zemljomjera. Opća u ovom području bila je naredba Zemaljske vlade odjela za unutarnje poslove od 26. veljače 1877. godine: „kojom se izdaju propisi, tičući se ovlašćivanja civilnih tehnika za izvršavanje mjerništva“.¹¹⁰ Posebnim naredbama Zemaljska vlada proglasila je imena, kategorije i sjedišta civilnih tehničara te je odredila i njihov honorar.¹¹¹

Prethodna analiza pokazuje da su naredbe donesene tijekom banovanja Ivana Mažuranića bile važno pravno vrelo kojim su zakoni dalje razrađivani te je kojim je reguliran niz pitanja koja zbog njihovih posebnosti nisu regulirana zakonima. Važna zakonitost u toj regulativi u nizu slučajeva bila je razrada provedbe pojedinoga zakona jednom općenitom naredbom u kojoj je bio sadržan naputak za provedbu toga zakona. No, uz to, niz specifičnih pitanja u pojedinim područjima dalje je reguliran pojedinim naredbama. Sadržajno gledano, naredbama je regulirana materija organizacije uprave, organizacije pravosuđa, uključujući i gruntovnice i lepglavsku kaznionicu, mjesnoga sudstva, zadruga, zdravstva, školstva i sveučilišta. Naredbama su regulirana i statusna pitanja osoblja političke uprave, zdravstvenog osoblja, veterinara, učitelja, zaposlenika sveučilišta te civilnih tehnika, inženjera, arhitekata, građevnih mjernika, mjernika i zemljomjera.

S obzirom na navedeno, može se reći da su naredbe bana, odnosno Zemaljske vlade pratile široko područje zakonodavne djelatnosti tijekom Mažuranićevih reformi, no uz određene iznimke. Tim naredbama, naime, nije regulirana ukupnost statusa svog upravnog i stručnog osoblja u Hrvatskoj i Slavoniji budući da je status nekih kategorija osoblja reguliran neposredno vladarevim rješenjima koja je ban samo objavio u Sborniku u obliku raspisa. Tako je vladar donio rješenja kojima je regulirao status osoblja zemaljske blagajne, računarskog ureda i činovnika građevne struke.¹¹² Naredbama nije reguliran niti niz pitanja iz područja pravosuđa, pa tako

dnevnični razred aktuaru ujedno kvestora, Sbornik, XXVIII/1876.

105 Zakon o izboru rektora na kr. sveučilištu Franje Josipa I. u Zagrebu, Sbornik, XXIX/1875.

106 Naredba ZV OBN 3715, Sbornik, XIX/1874. Vidi i Naredbu ZV OBN kojom se popunjuje provedbena naredba br. 3715. izdana k zakonu ob ustrojstvu Sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu (br. 48. sbornika od godine 1874.), glede nekih dužnosti slušatelja sveučilišnih, 2012, Sbornik, XVIII/1876.

107 Naredba ZV OBN 1152, Sbornik, X/1875.

108 Naredba ZV OBN 541, Sbornik, XII/1876.

109 Naredba ZV OBN 2031, Sbornik, XVIII/1876.

110 Naredba ZV OUP 15660, Sbornik, XXVII/1877.

111 Naredba ZV OUP 1792, Sbornik, XIII/1878; Naredba ZV OUP 731, Sbornik, IV/1879; Naredba ZV OUP 3853, Sbornik, IX/1879; Naredba ZV OUP 18729, Sbornik, XVIII/1879; Naredba ZV OUP 944, V/1880.

112 Usp. Razpis bana o statusu osoblja kr. hrvatsko-slavonske zemaljske blagajne, čina i plaća

primjerice niti materijalni status sudačkog osoblja zbog činjenice da je *Zakon o vlasti sudačkoj* odredio da se to pitanje uređuje isključivo zakonom.¹¹³ Također, naredbama nije uređeno biračko pravo niti pravo na javno okupljanje. To stoga što je izborno pravo regulirano samo zakonom iz 1875. godine,¹¹⁴ dok je pravo na javno okupljanje regulirano isključivo Zakonom o pravu sakupljati se iz 1874. godine.¹¹⁵ Reguliranje ove materije zakonima te ograničavanje izvršne vlasti u toj materiji odražavalo je shvaćanje prema kojem je riječ o osjetljivim pitanjima koja ne bi trebala previše ovisiti o naredbodavnoj nadležnosti vlade.¹¹⁶ Uz to, porotnička dužnost kao i institut porote također nisu regulirani niti jednom naredbom, nego je reguliranje te materije također ostalo potpuno u području zakonodavca.¹¹⁷ U određenoj je mjeri stoga djelokrug naredbodavne djelatnosti sadržajno bio sužen u usporedbi sa zakonodavnom djelatnošću.

5. SADRŽAJ NAREDBODAVNE DJELATNOSTI IZ PODRUČJA ZAJEDNIČKE UGARSKO-HRVATSKE NADLEŽNOSTI

Slično kao i kod izlaganja naredbi iz područja hrvatsko-slavonske autonomne nadležnosti, niti ovdje pojedinačno izlaganje svake od naredbi nije zbog opsega rada moguće, a čini nam se niti svrsishodno. I ovdje su stoga naredbe sažeto prikazane. Cilj je analize utvrditi najvažniji sadržaj zajedničke naredbodavne djelatnosti.

Iz prethodno provedene kvantitativne analize naredbodavne djelatnosti vidljivo je da su naredbe iz zajedničkog ugarsko-hrvatskog djelokruga donosila ministarstva Središnje vlade, ali i hrvatsko-slavonski organi. Prvu naredbu iz zajedničkog ugarsko-hrvatskog djelokruga tako je 1873. godine donijela Zemaljska vlada. Riječ je o naredbi glede „odpravaka prostih od poštarine“ u poslovima javne uprave, kojom

njegovih, 587/Pr., Sbornik, XII/1875; Razpis bana o statusu osoblja računarskoga ureda hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade, čina i plaža njegovih, 606/Pr., Sbornik, XII/1875; Razpis bana o statusu osoblja i plaća činovnika građevne struke u Hrvatskoj i Slavoniji, 6801, Sbornik, XII/1877.

113 Usp. čl. 4. st. 2. Zakona o vlasti sudačkoj, Sbornik, VIII/1874. Nemogućnost vlade da naredbama regulira pojedina pitanja iz područja pravosuđa, konkretno pitanje ustrojstva sudstva, s obzirom na odredbu Zakona o vlasti sudačkoj iz 1874. godine navodi i Ladislav Polić. Ladislav Polić, „Nacrt Hrvatsko-ugarskog državnog prava“, izmijenjeno izd. po dru Poliću (skripta, Zagreb, 1912.), 241.

114 Zakon o preinaci i nadopunitbi zakonskoga članka III.:1870. o izbornom redu i zakon. članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredaba od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-gjurgjevačko i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić tvrde i općine Siska i sjedinjenja njihova sa kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, Sbornik, XXXV/1875.

115 Zakon o pravu sakupljati se, Sbornik, III/1875.

116 U tom smislu je izbornom reformom iz 1875. godine Zemaljskoj vladi oduzeto pravo da naredbodavnim putem uređuje izborna područja i sjedišta pojedinačnih izbornih kotareva. Tako Čepulo, *Prava građana i moderne institucije*, 99. O negativnim učincima naredbodavne regulative u području javnog okupljanja te o potrebi zakonskog reguliranja te materije vidi: Čepulo, *Prava građana i moderne institucije*, 123.

117 O zakonodavnom uređenju instituta porote za vrijeme banovanja Ivana Mažuranića vidi više u: Čepulo, *Prava građana i moderne institucije*, 141-153.

su privatna društva i privatne osobe oslobođene od poštarine kada komuniciraju s javnom upravom. Ovom je naredbom u hrvatsko-slavonskom pravnom poretku proveden dopis ugarskog ministra za poljodjelstvo, obrt i trgovinu.¹¹⁸ Drugu naredbu iz područja zajedničkog ugarsko-hrvatskog djelokruga također je donijela Zemaljska vlada, konkretno njezin odjel za unutarnje poslove, tijekom 1874. godine. Riječ je o naredbi kojom su propisani tehnički uvjeti otpreme petroleja mješovitim vlakovima.¹¹⁹

Prve naredbe ugarskih ministarstava donesene su i objavljene 1875. godine. Riječ je naredbama koje je donijelo ministarstvo za poljodjelstvo, obrt i trgovinu, a kojima su regulirana pitanja mjera i baždarenja. Tim je naredbama osnovano državno baždarsko povjerenstvo, propisane su mjere duljina, mjere za tekućine, mjere za suhe stvari, donesena su pravila o utezima i njihovom obilježavanju, kao i o mjernim spravama koje se mogu podvrći baždarenju (vagama, alkoholomjerima, šećeromjerima i plinomjerima).¹²⁰ Posao reguliranja mjera i baždarenja ministarstvo za poljodjelstvo, obrt i trgovinu nastavilo je i tijekom 1876. i 1877. godine. Tako su jednom naredbom ustrojeni baždarski uredi u Ugarskoj te Hrvatskoj, Slavoniji i Vojnoj Krajini.¹²¹ Također je regulirana uporaba plinskih ura, baždarenje bačvi namijenjenih prijevozu piva, kontrola obaždarenih bačvi, uređen je stegovni postupak protiv baždarskih činovnika itd.¹²² Iako je naredbodavna aktivnost ministarstva za poljodjelstvo, obrt i trgovinu u području mjera i baždarenja tijekom 1875., 1876. i 1877. godine bila vrlo intenzivna i široko obuhvatna, ipak je i u ovoj materiji nastavljena praksa prema kojoj je neke naredbe iz područja zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti donijela Zemaljska vlada. Tako je donijela naredbu kojom je regulirala pitanja nadziranja mjera¹²³ te je detaljnije uredila upotrebu boca za vino i čaša za vino i pivo u gostionicama i krčmama.¹²⁴ I ovdje su, dakle, pitanja iz područja zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti regulirana djelomično i aktima Zemaljske vlade.

Važne naredbe donesene su i u materiji prometa, ponajprije željezničkoga. Ove je naredbe donosilo ministarstvo za javne radnje i komunikacije. Prva u nizu u Sborniku objavljenih naredbi bila je naredba kojom je izdan poslovni propis za sve željeznice u području ugarske krune. Ova naredba je objavljena u Sborniku 15. studenoga 1877. godine, iako je donesena još 10. lipnja 1874. godine.¹²⁵ Tako se dogodilo da je važan propis o željeznicama u Hrvatskoj i Slavoniji objavljen pune tri godine nakon njegova donošenja (*sic!*). Nakon toga donesena je još i naredba ministarstva za javne radnje i komunikacije kojom je izdan naputak za uredovanje

118 Naredba ZV 1853, Sbornik, XVI/1873.

119 Naredba ZV OUP 16239, Sbornik, I/1874.

120 Vidi u tom smislu Naredbu 7210, Sbornik, XVI/1875 i Naredbu 9334, Sbornik, XVI/1875.

121 Naredba 29199, Sbornik, V/1876.

122 Naredba 17214, Sbornik, IX/1876; Naredba 6600, Sbornik, XV/1876; Naredba 25734, Sbornik, VII/1877; Naredba 8556, Sbornik, XXII/1877.

123 Vidi u tom smislu Naredbu 23776, Sbornik, I/1876.

124 Naredba ZV OUP 341, Sbornik, V/1876.

125 Naredba 9821, Sbornik, XXIX/1877. Vidi i odgovarajuće izmjene i dopune poslovnog propisa za željeznice provedene Naredbom 11474, Sbornik, XXIX/1877.

ugarskoga glavnog nadzorništva za željeznice i brodarstvo,¹²⁶ dok je dvjema naredbama mijenjan i dopunjavao već spomenuti poslovni red za željeznice.¹²⁷

6. ZAKLJUČAK

Provedeno istraživanje upozorilo je na činjenicu da je tijekom banovanja Ivana Mažuranića široki spektar akata uprave označavan terminom naredbe. Terminom naredbe označeni su tako općenormativni akti koji bi danas bili označeni terminom uredbе kao i razni drugi akti koji bi se danas nazvali uputama. Određeno konceptualno razlikovanje bilo je međutim prisutno i tada, pa su naredbe usporedive s današnjim uredbama objavljene u Sborniku, dok ostale upute nisu objavljene.

Provedenom kvantitativnom analizom naredbi donesenih u području autonomnog te zajedničkog djelokruga utvrđeno je da je velika većina naredbi donesena tijekom 1876., 1877. i 1878. godine, uz znatnu naredbodavnu aktivnost i nakon toga. Analiza je također pokazala da je najviše naredbi objavljenih u Sborniku bilo iz autonomnoga hrvatsko-slavonskog djelokruga. Istraživanje je također upozorilo na činjenicu da su naredbe iz autonomnoga djelokruga donesene u pravilu radi razrade ili dodatnog uređenja materije koja je prethodno regulirana zakonima. Takav slijed prvo zakonodavne pa naredbodavne djelatnosti u osnovi je i logičan. No, uz to, nalaz da je najviše naredbi iz autonomnog djelokruga doneseno tijekom 1876. i 1877. i 1878. godine govori u prilog tezi da je modernizacija uvelike nastavljena i nakon 1875. godine, u obliku naredbi.

Sadržajna analiza naredbi donesenih iz autonomnog djelokruga upućuje na zaključak da su naredbama regulirana gotovo sva područja autonomne hrvatsko-slavonske nadležnosti. Tako je u značajnoj mjeri organizacija uprave, a donekle i pravosuđa, provedena nizom naredbi kojima su razrađivani i primjenjivani relevantni zakoni. Istraživanje je pokazalo da je uređenje gruntovnica velikim dijelom regulirano naredbama, a naredbodavna djelatnost bila je vrlo značajna i za uređenje lepoplavske kaznionice. Konačno, mnoštvo naredbi iz područja mjesnoga sudstva svjedoči o tomu da je reforma mjesnog sudstva uvelike primijenjena naredbama. Naredbama je na temelju zakona detaljnije uređen i institut kućne zadruge te su detaljnije uređena pitanja zemljišnoga rasterećenja. Uz sve navedeno, naredbe su bile važno vrelo kojim su, pored jednog zakona u području zdravstva i jednog zakona u području školstva, *de facto* provedene reforme u području te dvije djelatnosti. Slična, iako ne i istovjetna situacija s obzirom na naredbodavnu djelatnost bila je u području sveučilišnoga prava gdje je razlika bila u tome da su osim naredbama pitanja sveučilišnoga prava bila uređena i s trima zakonima. Konačno, istraživanje je pokazalo i to da dio pitanja ipak nije reguliran naredbama. Tako nisu regulirana neka statusna pitanja, veliki broj pitanja iz područja pravosuđa te nisu regulirana niti politička prava građana, kao ni institut porote.

Sadržajna analiza naredbi donesenih iz područja zajedničkog ugarsko-hrvatskog djelokruga pokazuje da su naredbama regulirana ponajprije pitanja mjera

¹²⁶ Naredba 298, Sbornik, XI/1875.

¹²⁷ Naredba 3686, Sbornik, XII/1878; Naredba 17774, Sbornik, XX/1879.

i baždarenja te su regulirane željeznice i brodarstvo. Uređenje tih pitanja regulirano je naredbama ministarstva za poljodjelstvo, obrt i trgovinu, odnosno ministarstva za javne radnje i komunikacije. No, rezultati provedenog istraživanja pokazali su da je određeni dio ove materije reguliran naredbama Zemaljske vlade čime je Zemaljska vlada uspostavljena kao suplementaran naredbodavni čimbenik i u sferi zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Beuc, Ivan. *Povijest država i prava na području SFRJ*. 3. izd. Zagreb: Narodne novine, 1989.
2. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
3. Čepulo, Dalibor. „Building of the Modern Legal System in Croatia 1848-1918 in the Centre-Periphery Perspective“. U: *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, eds. Tomasz Giaro, 47-91. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2006.
4. Čepulo, Dalibor. *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021.
5. Čepulo, Dalibor i Mirela Krešić. „Hrvatsko-ugarska nagodba: institucije i stvarnost“. U: *Mint nemzet a nemzettell...Tudományos a magyar-horvat kiegyezés 140. évfordulója emlékeire / Kao narod s narodom... Konferencija u spomen 140. obljetnici Hrvatsko-ugarske nagodbe*, ur. Dinko Šokčević, 141-155. Budimpešta: Croatica, 2011.
6. Čepulo, Dalibor. „Mažuranićeve reforme 1873.-1880.: modernizacija kao izgradnja države i nacije“. U: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić, 1-72. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.
7. Čepulo, Dalibor. „Mjesni sud na hrvatsko-slavonskom području između sudske i upravne vlasti“. U: *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku: izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe (Liber amicorum Mihajlo Dika)*, ur. Alan Uzelac, Jasnica Garašić i Aleksandra Maganić, 73-91. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013.
8. Čepulo, Dalibor. *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003.
9. Gross, Mirjana i Agneza Szabo. *Prema hrvatskome građanskom društvu: društveni razvoj u civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji šezdesetih i sedamdesetih godina 19. stoljeća*. Zagreb: Globus, 1992.
10. Heka, Ladislav. *Hrvatsko-ugarska nagodba: Pravni odnos bana i hrvatskog ministra*. Zagreb: Srednja Europa, 2019.
11. Heka, Ladislav. *Osam stoljeća Hrvatsko-ugarske državne zajednice s posebnim osvrtom na Hrvatsko-ugarsku nagodbu*. Szeged-Subotica: Bába Kiadó, 2011.
12. Ivičević Karas, Elizabeta. „Mažuranićeve reforme i izvršavanje kazne zatvora“. U: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić, 207-227. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.
13. Krbek, Ivo. „Instrukcija (uputa) na području uprave“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 7, br. 3-4 (1957): 255-264.
14. Krbek, Ivo. *Upravno pravo (uvodna i osnovna pitanja)*. *Knjiga I*. Zagreb: Tisak i naklada jugoslovenske štampe, 1929.

15. Krešić, Mirela. „Zakon o javnim bilježnicima Kraljevine Jugoslavije iz 1930.: sudjelovanje javnog bilježnika u ostavinskom postupku – iskustva iz prošlosti“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 63, br. 2 (2013): 353-382.
16. Krešić, Mirela. „Žensko pitanje u reformama bana Ivana Mažuranića“. U: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić, 229-247. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.
17. Krišković, Vinko. „Upravno pravo“, predavanja dr. Vinka Kriškovića. Skripta, Zagreb, oko 1910.
18. Polić, Ladislav. „Nacrt Hrvatsko-ugarskog državnog prava“. Izmijenjeno izd. po dru Poliću. Skripta, Zagreb, 1912.
19. Pusić, Eugen. *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga, 1997.
20. Šikić, Marko. „Pojmovnik“. *Hrvatska javna uprava* 9, br. 2 (2009): 587-592.
21. Šišić, Ferdo. *Povijest Hrvata: Pregled povijesti hrvatskoga naroda 600.-1918*. Split: Marijan tisak, 2004.
22. Šokčević, Dinko. *Hrvatska od stoljeća 7. do danas*. Zagreb: Durieux, 2016.
23. Žigrović-Pretočki, Ivan. *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo*. Zagreb: Tisak i naklada knjižare L. Hartmana, 1917.
24. Žigrović-Pretočki, Ivan. *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*. Bjelovar: Tisak Lav. Weiss, 1911.
25. Župan, Dinko. „Mažuranićeva reforma pučkoga školstva“. U: *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, ur. Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa i Drago Roksandić, 265-282. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019.

Pravni propisi:

1. HR Hrvatski državni arhiv fond 79-Unutarnji odjel Zemaljske vlade za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, kutija 176, sv. VII-1, 21497/1875.
2. Objava bana kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije glede statusa osoblja računarskoga ureda kr. hrv. slav. dalm. zemaljske vlade, čina i plaća njegovih, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XII, 1875.
3. Okružnica kr. hrvat.-slavon.-dalm. zemaljske vlade, odjela za unutarnje poslove od 4. studenoga 1874. br. 17493. izdanu u sporazumu sa vladinim odjelom za pravosuđe na sve županije i gradove o pobiranju i zaračunavanju pristojbi kod mjesnih sudova u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XXII, 1874.
4. Razpis bana br. 587/Pr. o statusu osoblja kr. hrvatsko-slavonske zemaljske blagajne, čina i plaća njegovih, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XII, 1875.
5. Razpis bana br. 606/Pr. o statusu osoblja računarskoga ureda hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade, čina i plaća njegovih, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XII, 1875.
6. Razpis bana br. 6801. o statusu osoblja i plaća činovnika građevne struke u Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XII, 1877.
7. Razpis kr. zemaljsko-vladnoga odjela za bogoštovlje i nastavu od 19. travnja 1873., kojim se proglašuje previšnjim rješenjem od 6. travnja i 2. srpnja 1872. potvrđena „uredba za srbsko-narodne škole“ kao i „uredba o višim ženskim školama“, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad V, 1873.

8. Zakon o izboru rektora na kr. sveučilištu Franje Josipa I. u Zagrebu, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XXIX, 1875.
9. Zakon o konačnom razterećenju izvanselišnih, krčevinskih, gornih i činjenih zemalja, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad IV, 1876.
10. Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XXXII, 1876.
11. Zakon o plaćama, nagradama i o mirovinama za učiteljsko i činovničko osoblje na sveučilištu Franje Josipa I. u Zagrebu, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad III, 1874.
12. Zakon o pravu sakupljati se, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad III, 1875.
13. Zakon o preinaci i nadopunitbi zakonskoga članka III.:1870. ob izbornom redu i zakon. članka od 30. prosinca 1873. ob uzakonjenju previšnjih odredaba od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-gjurgjevačko i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić tvrde i općine Siska i sjedinjenja njihova sa kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XXXV, 1875.
14. Zakon o preinaci onih ustanova čl. 7. zakonskoga članka o plaćama, nagradama i mirovinama za učiteljsko i činovničko osoblje na Sveučilištu Franje Josipa I. u Zagrebu, kojima se uređuje plaća i dnevnični razred aktuaru ujedno kvestora, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XXVIII, 1876.
15. Zakon o ustrojstvu Sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad III, 1874.
16. Zakon o ustroju pučkih škola i preparandija za pučko učiteljstvo u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XX, 1874.
17. Zakon o uređenju zdravstva u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XXIII, 1874.
18. Zakon o ustroju sudova prve molbe u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad XXV, 1874.
19. Zakon o vlasti sudačkoj, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad VIII, 1874.
20. Zakon o zadrugama, Sbornik zakona i naredbi valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad IX, 1874.

Ivan Kosnica*

Summary

MODERNIZATION THROUGH DECREES DURING THE GOVERNMENT OF IVAN MAŽURANIĆ

The period of government of the *ban* Ivan Mažuranić was a very intensive modernization period during which the previously outdated Croatian legal system was modernized to a significant extent. Modernization was carried out through very intensive legislative activity since more than sixty important laws were enacted at that time. Continuing on this question that has already been investigated in legal historical science, the author questioned the reach and significance of decrees as another legal source in these modernization processes. Based on the analysis of the decrees published in the official gazette of the Kingdoms of Croatia and Slavonia, the author concluded that despite the slowdown in legislative activity after 1875, the decree activity was very intensive and significant even after that year.

Keywords: *Ivan Mažuranić; reforms; law; decree; Croatia.*

* Ivan Kosnica, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; ivan.kosnica@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0467-6062>.

NAKNADA ŠTETE KOD PRESAĐIVANJA ORGANA U HRVATSKOM ODŠTETNOM MEDICINSKOM PRAVU

Izv. prof. dr. sc. Davorin Pichler*
Dr. sc. Tomislav Nedić**

UDK 176:61]:34
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.3>
Ur.: 14. studenog 2022.
Pr.: 9. veljače 2023.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Stalnim napretkom transplantacijske medicine, sinkronijski se povećava i broj izazovnih pravnih i bioetičkih pitanja čiji bi pravovaljani odgovori još više unaprijedili navedeno područje. Upravo je zahvaljujući uspješnim zahvatima u transplantacijskoj medicini brojnim pacijentima omogućena bolja kvaliteta života. Međutim, može se dogoditi i da određeni zahvat ipak ne uspije što, uz ispunjenje točno određenih pretpostavki, može voditi do građanskopravne (odštetnopravne) odgovornosti određenih osoba. Rad se temelji na analitičkom, doktrinarnom i kazuističkom pristupu. Korištenjem (medicinske) odštetnopravne doktrine i sudske prakse pokušavaju se ponuditi odgovori na ona pitanja koja nastaju raščlambom svih potencijalnih pojava situacija koje se mogu dogoditi pri uzimanju i presađivanju organa. Navedeno se odnosi na pitanja vrste odgovornosti (subjektivna ili objektivna), obaviještenog (informiranog) pristanka kod uzimanja organa od živog i preminulog darivatelja, ostalih situacija uzimanja organa od živog i preminulog darivatelja te problematike povezane s primateljem organa i pristankom obitelji kod presađivanja organa.

Ključne riječi: šteta; presađivanje; organ(i); subjektivna odgovornost; objektivna odgovornost; odštetno pravo.

1. UVOD

Presađivanje (transplantacija) čin je ili postupak kojim se presađuju tkiva ili organi s jednog mjesta na drugo na istoj jedinki ili s jedne jedinke na drugu.¹ Presađivanje organa s čovjeka na čovjeka izvanredno je složeno pravno-etičko

* Dr. sc. Davorin Pichler, izvanredni profesor, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek; dpichler@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0068-3601>.

** Dr. sc. Tomislav Nedić, asistent, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek; tnedic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4344-8465>.

1 Ante Šerčer, ur., *Medicinska enciklopedija* (Zagreb: Jugoslavenski leksikografski zavod, 1970.), 273.

pitanje koje mora biti teorijski i praktično uređeno u interesu napretka medicinske znanosti, ali i pravne sigurnosti pacijenata. Presađivanje organa je i moralno uzvišeno postupanje budući da se, uz poštovanje medicinskopravnog i medicinskog etičkog načela autonomije pacijenta,² time spašava veliki broj ljudskih života uzimanjem zdravih organa s određene osobe. Upravo je zbog toga temelj svakog uspješnog transplantacijskog programa povjerenje prema cjelokupnom postupku presađivanja organa, ustroju medicinske struke i prema sustavu koji jamči etičnost i uspješnost navedenoga.³ Zbog velike nestašice i pomanjkanja organa kao jednog od glavnih medicinskih i etičkih problema,⁴ svaki se zahvat transplantacijske medicine može smatrati dragocjenim te ga je u svakom pogledu potrebno izvršiti uspješno, kako bi pacijentovo tijelo naposljetku prihvatilo presađeni organ.

Upravo se u vezi s problematikom zahvata presađivanja organa otvaraju brojna pravna pitanja (kada je presađivanje moguće i dopušteno, tko može biti darivatelj organa i tko može dobiti organ) na koja odgovore daje medicinsko pravo. Međutim, u kakofoniji rasprave o ovim temama, pitanje odštetne odgovornosti kod medicinskoga zahvata presađivanja organa stavljeno je u drugi plan. Ova se problematika ne javlja ni u jurisprudenciji ni u kazuistici. Svakako da zbog sve većega broja presađivanja organa pažnja pravnika mora biti usmjerena na rješavanje situacija negativnih ishoda ovih medicinskih zahvata. Upravo će pitanja vrste odštetne odgovornosti, naknade štete i pristanka na medicinski zahvat u kontekstu presađivanja organa⁵ biti tema ovoga rada. Rad će pokušati dati i eventualna rješenja ovih pitanja, *de lege ferenda*, koja bi zadovoljila opće medicinske, ali i privatnopravne interese pacijenata kao subjekata transplantacijskih zahvata.

- 2 Vidjeti: Tom L. Beauchamp i James F. Childress, *Principles of Biomedical Ethics* (Oxford: Oxford University Press, 2012.), 101; Jonathan Herring, *Medical Law and Ethics* (Oxford: Oxford University Press, 2016.), 8-14; Saša Nikšić, „Načelo autonomije pacijenta u hrvatskom pravu”, u: *Bioetika i medicinsko pravo: Zbornik radova 9. bioetičkog okruglog stola*, ur. Iva Sorta Bilajac (Rijeka: Medicinski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.): 163-171.
- 3 Gordana Pelčić et al., „Transplantacija organa i religija: različita vjerska tumačenja“, *Medicina* 56, br. 4 (2020): 411.
- 4 David Shafran, Eric Kodish i Andreas Tzakis, „Organ Shortage: The Greatest Challenge Facing Transplant Medicine“, *World Journal of Surgery* 38, br. 7 (2014): 1650-1657.
- 5 Autori će se u ovom radu usredotočiti isključivo na tematiku presađivanju organa, ne i tkiva. Presađivanje organa i presađivanje tkiva i stanica zasebni su zahvati koji imaju vlastite specifičnosti u medicinskoj praksi. O razlikovanju navedenih zahvata najbolje govori upravo raščlamba Zakona o uzimanju i presađivanju dijelova ljudskog tijela u svrhu liječenja, Narodne novine, br. 177/04., 45/09., 144/12., 144/12. na dva posebna zakona: Zakon o presađivanju ljudskih organa u svrhu liječenja, Narodne novine, br. 144/12. i Zakon o primjeni ljudskih tkiva i stanica, Narodne novine, br. 144/12. U medicinskoj praksi presađivanje organa učestaliji je zahvat te se presađivanje organa uglavnom odnosi na presađivanje, tzv. „solidnih organa“, kao što su bubrezi, srce, jetra, pluća, crijeva i gušterača. Drugi oblici presađivanja organa, zahtijevaju specijalizirane postupke i uglavnom se odnose na presađivanje kože, rožnice i koštane srži. U: Jerko Barbić i Lada Zibar, „Etička načela liječenja presađivanjem organa“, u: *Medicinska etika*, ur. Stella Fatović-Ferenčić i Antun Tucak (Zagreb: Medicinska naklada, 2011.), 203.

2. HRVATSKA ODŠTETNOPRAVNA DOKTRINA I NAKNADA ŠTETE U MEDICINI

Hrvatski građanskopravni sustav po načinu nastanka razlikuje ugovorne i izvanugovorne obveze koje su regulirane Zakonom o obveznim odnosima.⁶ Odgovornost za štetu u suvremenoj se pravnoj teoriji određuje kao obvezni odnos u kojemu je jedna strana obvezatna popraviti prouzročenu štetu drugoj strani, a druga je ovlaštena zahtijevati takav popravak, na temelju jednog od glavnih načela građanskog prava da se drugome ne nanosi šteta (lat. *alterum non laedere*).⁷

Pretpostavke odgovornosti za štetu su: subjekt obveznog odnosa odgovornosti za štetu, štetna radnja štetnika, šteta, uzročna veza i protupravnost.⁸ Šteta se definira kao umanjeње nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta).⁹ Element protupravnosti u Hrvatskoj sadrži objektivni i subjektivni element.¹⁰ Potonji je izražen krivnjom počinitelja. Definiciju same štete, točnije pogreške, u medicinskoj struci teško je univerzalno postaviti. Iako ne postoji opće prihvaćena definicija liječničke pogreške, ona bi se doktrinarno mogla odrediti kao:

- a. postupanje suprotno (odnosno koja nije u skladu s) pravilima i metodama, odnosno standardima rada zdravstvene struke i/ili znanstvenim saznanjima, a kojim se ugrožava život i zdravlje ljudi i/ili
- b. nepoštovanje moralnih i etičkih načela zdravstvene struke.¹¹

No, u literaturi se može pronaći definicija pogreške koja se rabi u vještačenjima i sudskim postupcima. Tako pogreška označuje činjenicu da se u konkretnom slučaju dogodilo nešto zbog čega medicinski postupak (zahvat) nije do kraja obavljen na planirani način, pa je nastupila šteta za bolesnikovo zdravlje.¹² Sam događaj ne prejudicira moguću odgovornost za nastalu štetnu posljedicu.¹³

6 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21. (u daljnjem tekstu: ZOO).

7 Ivica Crnić, *Odštetno pravo* (Zagreb: Faber i Zgombić Plus, 2004.), 3.

8 Crnić, *Odštetno pravo*, 3.

9 Petar Klarić i Martin Vedriš, *Građansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2012.), 589. Navedeno je u skladu s čl. 1046. ZOO-a i pitanjem određenja štete. U tom se pogledu šteta može podijeliti u dvije osnovne skupine: imovinska i neimovinska šteta te pozitivna i negativna šteta.

10 Više u: Zlatan Stipković, *Protupravnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu – Zavod za građanskopravne znanosti i porodično pravo, 1991.).

11 Ivica Crnić, *Odgovornost liječnika za štetu* (Zagreb: Organizator, 2009.), 50. Tako i: Zvonimir Bošković, „Imamo li izgrađen sustav kontinuiranog praćenja medicinskih, posebno liječničkih pogrešaka“, *Hrvatska pravna revija* 13, br. 11 (2013): 63-75.

12 Dušan Zečević i Josip Škavić, *Kaznenopravna i građanskopravna odgovornost liječnika, Teorija i praksa* (Zagreb: Medicinska naklada, 2012.), 13. Tako i: Zvonimir Bošković, „Liječnička pogreška: sudskomedicinski aspekt“, *Pravo u gospodarstvu* 52, br. 6 (2013): 1079-1107.

13 Zečević i Škavić, *Kaznenopravna i građanskopravna odgovornost liječnika*, 1079-1107.

Dvije su vrste krivnje - namjera i nepažnja. Namjera (lat. *dolus*) je takva vrsta krivnje kod koje se zahtijeva da je štetnik postupao znajući i hotimice.¹⁴ Ona se određuje subjektivno jer su njezini ključni elementi: volja i znanje, dok se znanje štetnika o protupravnosti ne traži jer je dostatno da je štetna radnja objektivno protupravna.¹⁵

Hrvatsko odštetno pravo također poznaje nepažnju (lat. *culpa*) kao drugi oblik krivnje. Nepažnja (lat. *culpa*) vrsta je krivnje, koja se za razliku od namjere, određuje objektivno te se u tom smislu ponašanje štetnika uspoređuje s ponašanjem drugih ljudi u sličnim situacijama kako bi se utvrdilo je li štetnik koristio dužnu pažnju. Kod nepažnje se razlikuju dva stupnja, a to su krajnja i obična nepažnja.¹⁶

Krajnjom nepažnjom (lat. *culpa lata*) postupa onaj štetnik koji u svom ponašanju nije upotrijebio ni onu pažnju koju bi upotrijebio svaki prosječan čovjek te je samim time krajnja nepažnja najbliža namjeri (lat. *culpa lata dolo proxima*).¹⁷ Običnom nepažnjom (lat. *culpa levis*) postupa onaj štetnik koji u svojem ponašanju ne upotrijebi onu pažnju koju bi upotrijebio dobar gospodarstvenik, odnosno dobar domaćin.¹⁸ Pažnja dobrog gospodarstvenika zahtijeva se u trgovačkim odnosima, dok se za ostale odnose zahtijeva pažnja dobrog domaćina.¹⁹

Subjekti odnosa odgovornosti za štetu jesu zdravstvena ustanova ili zdravstveni radnik privatne prakse.²⁰ Posljednji odgovara i za svoje zaposlenike i pomoćnike.²¹ U našem je odštetnom pravu moguća i usporedna odgovornost zdravstvene ustanove i u njoj zaposlenoga zdravstvenog radnika. Ta je mogućnost predviđena samo ako je zdravstveni radnik počinio štetu namjerno, te u tom slučaju oštećenik ima pravo zahtijevati popravljjanje štete i neposredno od zdravstvenoga radnika.²² Zdravstveni radnici u privatnoj praksi odgovaraju za štete koje počine osobno te za štete zaposlenika s kojima je sklopljen ugovor o radu, ali i odgovaraju za osobe (suradnike) koje su prema njihovu nalogu radile na poslu koji su se oni obvezali obaviti kao da su ga sami obavili.²³

Kada je riječ o odgovornosti bitno je navesti koje vrste odgovornosti postoje te što svaka od njih podrazumijeva. S obzirom na vrstu krivnje, kod odgovornosti

14 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 597.

15 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 597.

16 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 598.

17 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 598.

18 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 598.

19 Kod obične se nepažnje kao mjerilo uzima ponašanje nekoga zamišljenog savjesnog čovjeka, te se takva nepažnja naziva apstraktnom (lat. *culpa levis in abstracto*). Postoji i niži oblik krivnje gdje je mjerilo samo uobičajeno ponašanje štetnika, budući da se od njega zahtijeva da se s tuđim stvarima i poslovima postupa kao sa svojima. Ona se naziva i konkretnom nepažnjom (lat. *culpa levis in concreto*) jer se određuje konkretnim mjerilima i pravilima. Više u: Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 599.

20 Petar Klarić, „Građanskopravna odgovornost za liječničku grešku“, u: *Građanskopravna odgovornost u medicini*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2008.), 31-53.

21 Klarić, „Građanskopravna odgovornost za liječničku grešku“, 31-53.

22 Klarić, „Građanskopravna odgovornost za liječničku grešku“, 31-53.

23 Klarić, „Građanskopravna odgovornost za liječničku grešku“, 31-53.

za štetu, razlikujemo subjektivnu (kulpoznu) te objektivnu (kauzalnu) odgovornost. Kod subjektivne odgovornosti zahtijeva se krivnja štetnika, dok se kod objektivne odgovornosti krivnja ne zahtijeva.

Subjektivna odgovornost dijeli se na subjektivnu odgovornost gdje se krivnja dokazuje (prema ZOO-u samo iznimno, npr. kod ugovora o ugostiteljskoj ostavi) te na subjektivnu odgovornost gdje se krivnja predmnijeva i kod koje oštećenik nije obvezan dokazivati krivnju štetnika.²⁴ Kod objektivne odgovornosti ne zahtijeva se krivnja štetnika te ju oštećenik nije obvezan dokazivati.

U hrvatskom pravnom sustavu tri su osnovna oblika popravljjanja štete: naturalna restitucija, naknada štete i satisfakcija. Naturalna restitucija (povrat u prijašnje stanje) javlja se u tri osnovna oblika: individualna (vraćanje iste stvari), generična (davanje drugih zamjenjivih stvari) te restitucija u obliku troškova (oštećenik daje popraviti stvar te mu je štetnik dužan nadoknaditi troškove popravka).²⁵ Naknada štete jest oblik popravljjanja štete koja se sastoji u novčanom ekvivalentu. Satisfakcija je takav oblik popravljjanja štete koje se priznaje oštećeniku kao određeno subjektivno zadovoljenje.²⁶

Pravo na popravljjanje štete u medicini pripada:²⁷

- a. osobi na koju se štetna radnja neposredno odnosila (korisnik zdravstvene usluge),
- b. osobi na koju se štetna radnja nije neposredno odnosila, ali zbog liječničke pogreške trpi određene imovinske posljedice (primjerice, gubi uzdržavanje, plaća troškove pogreba) te
- c. osobi iz čl. 1101. ZOO-a.

Naime, moguće su situacije kada zbog liječničke pogreške dođe do smrtnog ishoda ili korisnik zdravstvene usluge postane osobito težak invalid (primjerice kada je dijete, zbog liječničke pogreške, rođeno s teškim oštećenjem mozga). Prema čl. 1101. ZOO-a u slučaju smrti ili osobito teškog invaliditeta neke osobe, pravo na pravičnu naknadu neimovinske štete imaju članovi njezine uže obitelji (bračni drug, djeca i roditelji). Takva se naknada može dosuditi i braći i sestrama, djedovima i bakama, unučadi te izvanbračnom drugu, ako su oni i umrli, odnosno ozlijeđeni bili u trajnijoj zajednici života. Pravo na pravičnu naknadu imaju i roditelji u slučaju gubitka začetoga, a nerođenog djeteta. Iako to čl. 1101. ZOO-a nije izričito propisano, očito je riječ o duševnim bolima koje oštećenik trpi zbog smrti ili osobito teškog invaliditeta bliske osobe. Duševne boli ovdje nisu samostalan oblik neimovinske štete, već je to povreda prava osobnosti na duševno zdravlje. Duševne boli imaju značenje činjenice koja utječe na pravo na isplatu i iznos pravične novčane naknade.

24 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 609.

25 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 628.

26 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 629.

27 Ivica Crnić, „Odštetna odgovornost liječnika i zdravstvenih ustanova s prikazom sudske prakse“, *Hrvatska pravna revija* 9, br. 2 (2009): 28-42.

3. NAKNADA ŠTETE I PITANJE PRESADIVANJA ORGANA U HRVATSKOM ODŠTETNOPRAVNOM SUSTAVU

Zbog vlastite specifičnosti te razloga samo iznimnog pojavljivanja u odštetnompravnoj praksi, pitanje uzimanja i presađivanja organa nije jedno od najzastupljenijih područja građanskopravne odgovornosti liječnika za štetu, premda je razrađivano u određenim segmentima hrvatske odštetnompravne doktrine.²⁸ Gotovo da i nije zastupljeno u sudskoj praksi te je zbog razrješenja spornih pitanja, nužno analogno primijeniti određene druge predmete iz sudske prakse, a koji se odnose na medicinske zahvate čija bit ima velike sličnosti sa zahvatima presađivanja organa.²⁹ U odnosu na te zahvate primjenjuju se odredbe Zakona o presađivanju ljudskih organa radi liječenja³⁰ kao posebnoga propisa (lat. *lex specialis*). Navedenu problematiku nužno je razraditi u odnosu na kategorije darivatelja organa (preminulog i živog), primatelja organa te njihovih propisanih obaviještenih pristanaka, kao i na pitanje pristanka obitelji kod presađivanja organa. U nastavku se razrađuju one sporne situacije koje bi se mogle pojaviti u medicinskoj i sudskoj praksi, a u odnosu na vrste odštetnompravne odgovornosti kod medicinskoga zahvata presađivanja organa.³¹

Pri presađivanju organa u obzir dolazi nastanak imovinske i neimovinske štete. Imovinska bi šteta bila umanjenje imovine zbog plaćanja troškova liječenja i lijekova prouzročenih pogreškom u transplantacijskom zahvatu, kao i izmakla korist zbog privremene ili trajne nesposobnosti za rad.³² Neimovinska šteta ogledala bi se u povredi prava osobnosti, ponajprije prava na tjelesno i društveno zdravlje, kao i ostalih prava osobnosti.³³ U obzir dolazi i primjena naknade štete prouzročene

28 Tako i: Petar Klarić, Marko Baretić i Saša Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.), 176-191. Blanka Ivančić-Kačer, „Građanskopravni aspekti transplantacije dijelova ljudskog tijela“ (doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2013.).

29 Navedeno iznose i Klarić, Baretić i Nikšić, koji, upravo zbog nepojavnosti navedenih predmeta u sudskoj praksi, analogno koriste predmete zahvata transfuzijske medicine, u onoj mjeri u kojoj sličnosti navedenih dviju vrsta medicinskih zahvata to dopuštaju. Vidjeti više u: Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 177.

30 Zakon o presađivanju ljudskih organa u svrhu liječenja, Narodne novine, br. 144/12. (u daljnjem tekstu: ZPLJO). Kao članica Vijeća Europe, Republika Hrvatska potpisnica je Konvencije o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine, odnosno skraćeno Konvencije o ljudskim pravima i biomedicini, sastavljenoj u Oviadu 1997. godine, koja je stupila na snagu 1999. godine. U kontekstu navedene Konvencije iznimno je bitna primjena Dodatnog protokola u pogledu primjene biologije i medicine, u vezi presađivanja organa i tkiva ljudskog podrijetla. Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 13/03.; Dodatni protokol u pogledu primjene biologije i medicine, u vezi presađivanja organa i tkiva ljudskog podrijetla, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 13/03.

31 Riječ je o onim situacijama za koje se može smatrati da bi se najvjerojatnije mogle pojaviti u sudskoj ili medicinskoj praksi. To ne isključuje činjenicu da će sama praksa ponuditi druge zanimljive situacije koje se odnose na pitanje naknade štete.

32 Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 178.

33 Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 178.

gubitkom uzdržavanja, kao i naknada neimovinske štete bliskih srodnika zbog smrti ili osobito teškog invaliditeta.³⁴

Jedno od temeljnih i dvojbjenih pitanja naknade štete kod presađivanja organa upravo je pitanje vrste odgovornosti, odnosno treba li se u konkretnom slučaju primjenjivati subjektivna ili objektivna odgovornost za štetu. U tom pogledu, Kačer detaljno obrazlaže kako će subjektivna odgovornost kod presađivanja organa doći u obzir samo iznimno (kod situacija, npr. posljedica (ne)higijene bolesničke sobe i sl.), dok je pravilo primjena objektivne odgovornosti.³⁵ Ističe se i kako je obveza liječnika obveza sredstva, a ne cilja te da se to odnosi na samo presađivanje.³⁶ Pravilo je da se profesionalac, koji se bavi intelektualnom djelatnosti, obvezuje postupati prema pravilima struke, truditi se što više, primijeniti sva dopuštena sredstva (materijalna i druga), ali izostanak rezultata ujedno i ne znači i nastupanje okolnosti odgovornosti za štetu.³⁷ Profesionalac, u ovom slučaju liječnik, odgovara ako svojim postupcima nije udovoljio standardima medicinskoga postupanja u trenutku poduzimanja zahvata. Liječnik neće odgovarati za štetu ako je postupao u skladu sa standardima medicinskih zahvata, makar cilj i nije postignut.³⁸ U građanskopravnoj doktrini tendencija je uvođenje objektivne odgovornosti za štetu u medicini, pa samim time i kod presađivanja organa. Kako primjena objektivne odgovornosti podrazumijeva opasnu stvar i opasnu djelatnost,³⁹ Kačer ističe činjenicu kako se današnja medicina uvelike oslanja na mnogobrojne medicinske uređaje koji, zbog svojih osobina, predstavljaju povećanu opasnost za nastanak štete za okolinu.⁴⁰ Prema Klariću, ovo shvaćanje treba prihvatiti u najopasnijim vidovima medicinske intervencije, poput kirurških zahvata, nuklearne medicine, pa i samoga presađivanja organa,⁴¹ što proizlazi i iz odluke Županijskog suda u Velikoj Gorici.⁴² Kačer naglašava da se isto

34 Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 179.

35 Blanka Kačer, „Doniranje organa - pravni pogledi“, u: *Zbornik radova s Međunarodnog kongresa 1. hrvatski kongres medicinskog prava s međunarodnim sudjelovanjem*, ur. Anita Kurtović Mišić, Jozo Čizmić, Vesna Rijavec, Suzana Kraljić, Hajrija Mujović-Zornić i Ante Klarić (Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2017.), 247-277.

36 Kačer, „Doniranje organa - pravni pogledi“, 247-277.

37 Kačer, „Doniranje organa - pravni pogledi“, 247-277.

38 Kačer, „Doniranje organa - pravni pogledi“, 247-277.

39 U hrvatskoj građanskopravnoj doktrini pravila objektivne odgovornosti, između ostalog, primjenjuju se na štetu učinjenu od opasne stvari i od opasne djelatnosti (čl. 1063.-1072. ZOO-a). ZOO ne definira opasnu stvar ni opasnu djelatnost. Vrhovni sud Republike Hrvatske utvrđuje kako je riječ stvarima: „koje po svojoj namjeni, osobinama, položaju, mjestu i načinu upotrebe ili na drugi način predstavljaju povećanu opasnost štete za okolinu, pa ih zbog toga treba nadzirati povećanom pozornošću“. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-845/83-2 od 3. studenog 1983. Što se tiče opasne djelatnosti Vrhovni sud ističe kako je: „neka djelatnost povećana opasnost samo onda kada u njezinom redovnom toku, već po samoj njezinoj tehničkoj prirodi, načinu obavljanja, može biti ugroženo zdravlje ljudi ili imovina, tako da to ugrožavanje iziskuje povećanu pažnju osoba koje obavljaju tu djelatnost“. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-298/88 od 13. listopada 1988.

40 Ivančić-Kačer, „Građanskopravni aspekti transplantacije dijelova ljudskog tijela“, 219.

41 Klarić, *Odštetno pravo*, 392.

42 Županijski sud u Velikoj Gorici, Gžn-55/14 od 9. rujna 2014. Sud navodi kako „laparoskopski aparat - termokauter, koji prilikom redovite upotrebe proizvodi električno iskrenje uslijed

uređenje pronalazi u komparativnim pravnim sustavima. Tako je u njemačkom pravu propisana objektivna odgovornost pri uporabi medicinskih aparata, i to: Zakonom o odgovornosti za proizvode (njem. *Produkthaftungsgesetz*),⁴³ Zakonom o medicinskim proizvodima (njem. *Arzneimittelgesetz*)⁴⁴ i Zakonom o genetskom inženjerstvu (njem. *Gentechnikgesetz*).^{45, 46} U španjolskom pravu postoji objektivna odgovornost davatelja privatnih zdravstvenih usluga. Objektivna je odgovornost zbog neispravnih medicinskih aparata u švicarskom i austrijskom pravu, a u nekim švicarskim kantonima propisana je i objektivna odgovornost javnih bolnica.⁴⁷ Kačer zaključuje kako je samo uzimanje i presađivanje opasna djelatnost, a uređaji koji se koriste kod ovih radnji su opasna stvar. To vodi do zaključka da se kod uzimanja i presađivanja organa odgovara bez krivnje, odnosno na temelju objektivne odgovornosti.⁴⁸

Pritom se navodi i jedna od odluka Ustavnog suda⁴⁹ koja ide u prilog objektivnoj odgovornosti u medicini:⁵⁰

„U konkretnom slučaju sud prvog stupnja utvrdio je da je tužitelj liječen kod podnositelja zbog ozljeda nastalih prijelomom lijeve podlaktice te da mu je ordinirana fizikalna terapija. Također, nespornim je utvrđeno kako je tijekom terapije galvanskim strujama na odjelu za fizikalnu terapiju podnositelja, tužitelj zadobio opekotine trećeg stupnja... utvrdivši da je aparat za provođenje fizikalne terapije galvanskom strujom, po svojim osobinama, namjeni i položaju opasna stvar... Objektivna odgovornost predviđena je generalno za sve štete od stvari i djelatnosti s povećanom opasnosti za okolinu, a na sudu je da u svakom konkretnom slučaju ocijeni je li stvar odnosno djelatnost u svezi s kojom je šteta nastala, doista stvar odnosno djelatnost s povećanom opasnosti za okolinu“.

kojeg nastaju termoelektrične ozljede okolnog tkiva, po svojim je osobinama, namjeni i položaju opasna stvar, pa bi tuženik odgovarao po principu objektivne odgovornosti ako šteta potiče upravo od te stvari, ukoliko ne dokaže elemente za oslobođenje od te odgovornosti“.

43 *Produkthaftungsgesetz* od 15. prosinca 1989., BGBl. I S. 2198, s posljednjim izmjenama od 17. srpnja 2017., BGBl. I S. 2421.

44 *Arzneimittelgesetz* od 12. prosinca 2005., BGBl. I S. 3394.

45 *Gentechnikgesetz* od 16. prosinca 1993., BGBl. I S. 2066, s posljednjim izmjenama od 27. rujna 2021., BGBl. I S. 4530.

46 Ivančić-Kačer, „Građanskopravni aspekti transplantacije dijelova ljudskog tijela“, 223.

47 Sudska praksa u francuskom pravu prihvaća objektivnu odgovornost kod transfuzije krvi, infekcija u sali i novih (rizičnih) terapija čije posljedice nisu sasvim poznate. Ivančić-Kačer, „Građanskopravni aspekti transplantacije dijelova ljudskog tijela“, 223.

48 Ivančić-Kačer, „Građanskopravni aspekti transplantacije dijelova ljudskog tijela“, 224.

49 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1062/2005 od 15. studenog 2007.

50 Bit navedene odluke Ustavnog suda, o utvrđivanju objektivne odgovornosti, ne podudara se s odlukom koja je donesena samo nekoliko dana kasnije, a koja utvrđuje subjektivnu odgovornost u medicini općenito. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3002/2005 od 21. studenog 2007. Moglo bi se zaključiti da Ustavni sud, na tragu onoga što navodi i Klarić, samo kod određenih zahvata u medicini smatra da se odgovara po objektivnoj odgovornosti, odnosno onih zahvata koji predstavljaju opasnu djelatnost i koji uključuju opasnu stvar. Ipak je riječ o svojevrsnoj neusklađenosti sudske prakse Ustavnog suda jer u odluci U-III-3002/2005 od 21. studenog 2007., Ustavni sud općenito navodi: „bolnica za liječničku grešku odgovara po načelu presumirane krivnje (subjektivna odgovornost)...“.

Navedena odluka Ustavnog suda o galvanizacijskom uređaju kao opasnoj stvari zauzima stajalište da je u odnosu na štete nastale zbog medicinskog zahvata (pa samim time i kod presađivanja organa) nužno uzeti u obzir sve okolnosti konkretnoga slučaja, kako bi se ocijenilo je li riječ o primjeni subjektivne ili objektivne odgovornosti za štetu. Tako se i u najnovijim stajalištima zauzetim u hrvatskoj odštetnopravnoj doktrini, iznose mišljenja o nekategoričkoj primjeni isključivo subjektivne ili objektivne odgovornosti. Tako Klarić, Baretić i Nikšić, analogno primjenjujući sudske predmete povezane s transfuzijskom medicinom,⁵¹ naglašavaju kako u obzir dolazi primjena subjektivne odgovornosti, ali i objektivne odgovornosti i to za štetu prouzročenu zbog neispravnoga proizvoda.⁵² Naime, navodi se kako su stajališta sudova,⁵³ u odnosu na neprimjenu pravila objektivne odgovornosti za štete prouzročene transfuzijom krvi, *ipso facto* valjano argumentirani te da takav stav nije usklađen s europskim pravom.⁵⁴ Navedeno se odnosi na primjenu Direktive 85/374/EEZ⁵⁵ i europskoga modela odgovornosti za neispravan proizvod, prema kojoj je prihvaćeno mnogo šire i sadržajnije određenje pojma proizvoda.⁵⁶ Tako se proizvodom ima smatrati svaka pokretnina bez obzira na to je li industrijski prerađena ili ne, bez mogućnosti privilegiranja bilo kojeg proizvoda. To vodi zaključku da se prema europskom sustavu odgovornosti za ispravnost krvnih pripravaka, krvni pripravci i organi imaju smatrati proizvodom.⁵⁷

Međutim, sudska praksa, u Republici Hrvatskoj, zauzima stajalište o subjektivnoj odgovornosti za štete u medicini kao pravilu. Tako primjerice Ustavni sud Republike Hrvatske⁵⁸ ističe kako: „bolnica za liječničku grešku odgovara po načelu presumirane krivnje (subjektivna odgovornost), što znači da ona mora dokazati da je u svemu postupila na način koji je propisan pravilima liječničke struke, te da do štete nije došlo ni zbog obične nepažnje liječnika koji je provodio zahvat“. Tako i Županijski sud u Varaždinu⁵⁹ izriče:

„Naposljetku odredbom čl. 120. st. 3. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN 121/03, 58/05) propisano je da zdravstveni radnici pri pružanju zdravstvene zaštite postupaju prema pravilima zdravstvene struke tako da svojim postupcima ne ugroze

51 Kako je u navedenom djelu uglavnom razmatrana praksa transfuzijske medicine (vidjeti predmete iz knjižne oznake (fusnote) br. 642 u: Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 179.), tako će se u nastavku navesti predmeti drugih medicinskih zahvata čiji bi meritum mogao biti primjenjiv i na pitanje presađivanja organa.

52 Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 180.

53 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gzz 249/03-2 od 22. siječnja 2004; Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x 991/10-2 od 4. travnja 2012; Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1951/10-2 od 30. listopada 2012.

54 Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 180.

55 Direktiva Vijeća od 25. srpnja 1985. o približavanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode 85/374/EEZ, SL 210, 04.06.1999.

56 Direktiva Vijeća 85/537/EEZ.

57 Klarić, Baretić i Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo*, 181. Navedeno je mišljenje zauzeo i Sud Europske unije u presudi od 10. svibnja 2001., *Henning Vedfeldt protiv Århus Amtskommune*, C-203/99, EU:C:2001:258.

58 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3002/2005 od 21. studenog 2007.

59 Županijski sud Republike Hrvatske u Varaždinu, Gž 1027/08-2 od 10. lipnja 2008.

život i zdravlje. Stoga kod odlučivanja o odgovornosti zdravstvenih radnika, osobito liječnika, treba imati u vidu da isti u ispunjavanju obveza iz svoje profesionalne djelatnosti moraju postupati s povećanom pažnjom, prema pravilima struke i običajima, dakle pažnjom dobrog stručnjaka...“.

U navedenoj presudi, stajalište je suda da se kod liječničke odgovornosti za pogrešku radi o subjektivnoj odgovornosti koja uključuje krivnju, što proizlazi iz Zakona o zdravstvenoj zaštiti,⁶⁰ ali i iz ZOO-a. Točnije, riječ je o subjektivnoj odgovornosti gdje se krivnja presumira. Navedeno se temelji na čl. 1045. ZOO-a koji regulira subjektivnu odgovornost kod koje se krivnja presumira⁶¹ te čl. 155. st. 3. ZZZ-a koji navodi kako je: „obveza zdravstvenih radnika da pri pružanju zdravstvene zaštite postupaju prema pravilima zdravstvene struke tako da svojim postupcima ne ugroze život i zdravlje ljudi“. ⁶² Razlog koji govori protiv primjene objektivne odgovornost za štete u medicini kao pravila je u činjenici da je oštećenik vezan za štetnika na način da vlastitom voljom⁶³ od njega traži primjenu određene opasne djelatnosti / opasne stvari, što nije istovjetno situaciji u kojoj nema takve veze, primjerice kada štetnik oštećenika, s kojim nije u nikakvoj vezi, udari automobilom kao opasnom stvari i koji u tom slučaju odgovara po načelu objektivne odgovornosti. Daljnja pitanja odštetne odgovornosti za štete nastale zbog transplantacijskoga zahvata (pitanje propisanog obaviještenog pristanka kod uzimanja organa od živog i preminulog darivatelja, problematika vezana za primatelja organa i pristanak obitelji kod presađivanja organa) bit će predmet razrade u nastavku rada.

3.1. Uzimanje organa od živoga darivatelja

Ako se problematizira odštetna odgovornost liječnika kod uzimanja organa od živoga darivatelja, koji (prema čl. 13. ZPLJO-a) može biti samo punoljetna poslovno sposobna osoba, nameće se pitanje uzimanja organa bez propisanog obaviještenog pristanka. Pritom je nužno istaknuti kako se prema čl. 12. st. 2. ZPLJO-a organi ne smiju uzeti ako postoji rizik za život ili zdravlje darivatelja. U praksi je tako moguća situacija pogrešne liječničke evaluacije koja se odnosi na život ili zdravlje darivatelja te procjene kako je darivatelj sposoban darovati svoj organ, a da to uistinu nije. Ako bi pritom došlo do komplikacija pri zahvatu, a koje se odnose na pogoršanje zdravlja i života pacijenta, utoliko se zasigurno može govoriti o odštetnopravnoj

60 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/18., 125/19., 147/20., 119/22. (u daljnjem tekstu: ZZZ).

61 Članak 1045. ZOO-a određuje da tko drugome prouzroči štetu, dužan je naknaditi je ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje. Pritom se predmnijeva obična nepažnja.

62 Međutim, postoje i odluke sudova koje ne dijele navedeno stajalište te koje se priklanjaju načelu dokazane krivnje. Tako, primjerice, Vrhovni sud Republike Hrvatske izriče: „I po pravnom shvaćanju ovoga suda odgovornost zdravstvene ustanove, odnosno tuženika u ovom predmetu, za štetne posljedice postoji kada u njenom postupanju, odnosno postupanju njezinih djelatnika postoji krivnja. U tom smislu teret dokaza je na strani tužitelja, a tužitelji tijekom postupka nisu dokazali krivnju tuženika... Kako tužitelji nisu predlagali provođenje vještačenja, to su nižestupanski sudovi pravilno odbili tužbeni zahtjev tužitelja prema pravilima o teretu dokazivanja...“. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2367/10 od 26. listopada 2011.

63 U vidu njegova, zakonski uvjetovanog, obaviještenog pristanka.

odgovornosti liječnika koji su procjenjivali stanje pacijenta. U odnosu na uzimanje organa od živoga darivatelja bez propisanog pristanka, nužno je istaknuti odredbu čl. 15. st. 1. ZPLJO-a, da se obaviješteni pristanak darivatelja organa mora odnositi samo na predviđeni zahvat. Također je bitno napomenuti kako je takva situacija uređena i Kaznenim zakonom⁶⁴ te da je zakonodavac isto prepoznao kao delikt i u kaznenopravnom smislu.

Koncept obaviještenog pristanka temelji se upravo na potrebi da se pristanak daje za točno određeni zahvat. Ako bi liječnici pri uzimanju organa prešli granice danoga pristanka pacijenta, odnosno unutar istog zahvata učinili bilo što na što pacijent nije izričito pristao, tada navedeni čin također podliježe odštetnopravnoj odgovornosti liječnika. Obaviješteni pristanak podrazumijeva i obavješćavanje pacijenta o posljedicama samoga zahvata. U tom smislu, nužno je upozoriti na predmet iz hrvatske sudske prakse gdje je Ustavni sud Republike Hrvatske⁶⁵ ukinuo presudu Županijskog suda u Zagrebu⁶⁶ i presudu Općinskog suda u Zagrebu.^{67, 68} U odlukama Općinskog i Županijskog suda u Zagrebu (prema navodima vještaka) navodi se kako je ozljeda koju je podnositeljica zadobila pri redovitom zahvatu uobičajena i poznata komplikacija kod izvođenja takvoga zahvata, osobito što je ozljeda liječena deset dana, naknadno sanirana te nije ostavila nikakvu trajnu posljedicu u vidu smanjenja opće životne i radne sposobnosti.⁶⁹ Podnositeljica ispravno ističe u ustavnoj tužbi kako su sudovi trebali utvrditi jesu li liječnici prije negoli što su pristupili zahvatu „bili dužni upoznati podnositeljicu s vrstom zahvata, pri tome je detaljno upoznati s načinom izvođenja operativnog zahvata, psihički je pripremiti na zahvat“, tim više što je bila naručena samo na ultrazvuk, a ne i na operativno postupanje.⁷⁰ No, nužno je istaknuti i sentencu Vrhovnog suda Republike Hrvatske gdje se navodi čak kako i: „činjenica da se pacijent suglasio s obavljanjem operacije radi liječenja sama po sebi ne oslobađa bolnicu od odgovornosti za propuste pri operacijskom

64 Doktor medicine, doktor dentalne medicine ili drugi zdravstveni radnik koji bez propisanog pristanka ili medicinski neopravdano uzme organ, tkivo, stanicu, zametak ili fetus živoga darivatelja, ili ih presadi primatelju ili ih upotrijebi za postupak medicinske oplodnje, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do deset godina. Ako je kaznenim djelom prouzročena smrt osobe, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od tri do petnaest godina. Doktor medicine, doktor dentalne medicine ili drugi zdravstveni radnik koji radi presađivanja uzme dio tijela umrle osobe, iako zna da je ta osoba ili njezin zakonski zastupnik, odnosno skrbnik, za života dao pisanu izjavu o nedarivanju, ili tko bez propisanog pristanka uzme radi presađivanja dio tijela umrlog djeteta ili umrle punoljetne osobe koja nije imala sposobnost rasuđivanja, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine. Čl. 182. st. 1.-3. Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21. (u daljnjem tekstu: KZ).

65 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3002/2005 od 21. studenog 2007.

66 Županijski sud u Zagrebu, Gžn-811/04-2 od 3. svibnja 2005.

67 Općinski sud u Zagrebu, Pn-8491/99 od 29. siječnja 2004.

68 Tako i: Zvonimir Bošković, „Liječnička pogreška - komentar sudske odluke“, *Pravo u gospodarstvu* 43, br. 5 (2009): 1320-1334.

69 Županijski sud u Zagrebu, Gžn-811/04-2 od 3. svibnja 2005; Općinski sud u Zagrebu, Pn-8491/99 od 29. siječnja 2004.

70 Županijski sud u Zagrebu, Gžn-811/04-2 od 3. svibnja 2005; Općinski sud u Zagrebu, Pn-8491/99 od 29. siječnja 2004.

zahvatu“.⁷¹ Sve navedeno primjenjivo je i na pitanje uzimanja organa od živoga darivatelja. Liječnici su dužni upoznati darivatelja o svim posljedicama koje može donijeti uzimanje organa. Bilo kakvo propuštanje takvoga obavješćavanja, stavlja potencijalnoga darivatelja u zabludu o samom zahvatu i posljedicama na koje on naposljetku i pristaje. Liječnička pogreška i odgovornost u toj situaciji ogleda se u činjenici krivog ili nedostatnog obavješćavanja pacijenta o zahvatu uzimanja organa. Jasno je da je pritom riječ o subjektivnoj odgovornosti liječnika i da je nužno utvrditi što predstavlja propust u informiranju oštećenika o zahvatu i njegovim posljedicama. Kako je već navedeno, Ustavni sud Republike Hrvatske zauzima stajalište da bolnica za liječničku pogrešku odgovara po načelu predmnijevane (presumirane) krivnje te da to znači da ona mora dokazati da je u svemu postupila na način koji je propisan pravilima liječničke struke te da do štete nije došlo ni zbog obične nepažnje liječnika koji je provodio zahvat. Pritom navodi kako je: „pri tome od odlučnog značenja i okolnost je li podnositeljica bila obaviještena o mogućim rizicima (punkcije koja je nad njom provedena)“.⁷² Zaključno s obzirom na sve izneseno, i zbog nedostatnog obavješćavanja o medicinskom zahvatu uzimanja i presađivanja organa, liječnička se odgovornost temelji na načelu predmnijevane krivnje.

3.2. Uzimanje organa od preminuloga darivatelja

Osim od živoga darivatelja, u medicinskoj praksi mnogo je češća situacija uzimanja organa od preminuloga darivatelja. Pritom može doći do uzimanja organa od preminuloga darivatelja, a da je on dao izjavu o nedarivanju i time je bio upisan u Registar nedarivatelja,⁷³ a da bolnički transplantacijski koordinator nije odgovarajuće provjerio je li preminula osoba upisana u Registar nedarivatelja. U toj situaciji, protupravnost kao jedan od elemenata odgovornosti za štetu ogleda se u povredi ne samo odredbi ZPLJO-a, već i odredbi Pravilnika o načinu rada koordinatora u postupcima uzimanja i presađivanja dijelova tijela u svrhu liječenja.⁷⁴ Može se reći kako uvid u Registar ne spada u opasnu radnju, pa se samim time ne može niti raditi o objektivnoj odgovornosti, nego o subjektivnoj odgovornosti po načelu predmnijevane krivnje.

71 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-3374/93 od 11. svibnja 1995.

72 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3002/2005 od 21. studenog 2007.

73 Naime, Republika Hrvatska pripada u kategoriju *opt-out* zemalja u kojima se pri darivanju organa od preminulog darivatelja zahtijeva, tzv. presumirani pristanak. Tako i ZPLJO, u čl. 17. st. 1., navodi kako se „organi s umrle osobe smiju uzeti radi presađivanja samo ako se darivatelj za života nije u pisanom obliku protivio darivanju“. Navedeni je koncept suprotan, tzv. *opt-in* sustavu presađivanju organa gdje se traži izričiti pristanak darivatelja. Iako i jedan i drugi koncept imaju vlastite (bio)etičke i pravne prednosti i nedostatke, *opt-out* konceptom dodatno se proširuje krug darivatelja organa i sam broj organa. Više o navedenoj tematici u: Muhammad Usman Ahmad, et al., „A Systematic Review of Opt-out Versus Opt-in Consent on Deceased Organ Donation and Transplantation (2006–2016)“, *World Journal of Surgery* 43, br. 12 (2019): 3161-3171; Tomislav Nedić, *Presađivanje organa – pravo, (bio)etika i moral* (Zagreb: Medicinska naklada, Hrvatsko filozofsko društvo, 2023.), 108-113.

74 Pravilnik o načinu rada koordinatora u postupcima uzimanja i presađivanja dijelova tijela u svrhu liječenja, Narodne novine, br. 51/06. (u daljnjem tekstu: PNRKPUPDT).

Vezano za uzimanje organa od preminule osobe, nužno je upozoriti i na eventualne propuste koji se mogu pojaviti kod uzimanja organa od preminuloga djeteta ili osobe koja nije bila poslovno sposobna, bez odgovarajućeg pristanka oba roditelja ili zakonskoga zastupnika ili skrbnika. Naime, oba roditelja ako su živa, odnosno zakonski zastupnik ili skrbnik moraju na navedeno pristati u pisanom obliku prema čl. 20. ZPLJO-a. Ako bi organi bili uzeti od preminuloga djeteta ili preminule osobe koja za života nije bila poslovno sposobna, bez propisanoga pristanka, i ovdje bi se moglo govoriti o odštetnopravnoj odgovornosti liječnika.

Postavlja se i pitanje postoji li uopće šteta u opisanim slučajevima uzimanja organa od preminulih darivatelja i u čemu se ona ogleda, te pitanje tko je u tim situacijama uopće ovlašten zahtijevati naknadu štete. Nužno je ponajprije utvrditi postojanje neimovinske štete. Naime, na temelju čl. 1100. st. 1. i 2. ZOO-a, kod povrede prava osobnosti sud će, ako smatra da to težina povrede i okolnosti slučaja opravdavaju, dosuditi pravičnu novčanu naknadu, neovisno o naknadi imovinske štete, a i kada nje nema. Pri odlučivanju o visini pravične novčane naknade vodit će računa o jačini i trajanju povredom izazvanih fizičkih boli, duševnih boli i straha, cilju kojemu služi ta naknada, ali i o tome da se njome ne pogoduje težnjama koje nisu spojive s njezinom naravi i društvenom svrhom. Može se zauzeti stajalište da obitelj trpi određene duševne boli jer je povrijeđeno dostojanstvo preminule osobe, a što predstavlja povredu prava osobnosti članova obitelji.⁷⁵ Dostojanstvo preminule osobe jedno je od glavnih načela ZPLJO-a. Uz to, prema čl. 182. st. 3. KZ-a neovlašteno uzimanje organa od preminule osobe kazneno je djelo, odnosno zakonodavac je istu radnju liječnika prepoznao kao deliktnu radnju pa je u konkretnom slučaju riječ o koincidenciji kaznenog i građanskoga delikta. No, postavlja se pitanje tko je ovlašten zahtijevati naknadu štete. Naime, prema čl. 1001. st. 1. i 2. ZOO-a, u slučaju smrti ili osobito teškog invaliditeta neke osobe, pravo na pravičnu novčanu naknadu neimovinske štete imaju članovi njezine uže obitelji (bračni drug, djeca i roditelji). Takva se naknada može dosuditi i braći i sestrama, djedovima i bakama, unučadi te izvanbračnom drugu, ako je između njih i umrlog, odnosno ozlijeđenog bila trajnija zajednica života. Pritom, smrt osobe mora biti posljedica štetne radnje te jedino u toj situaciji obitelj ima pravo na naknadu štete. Kako se ovdje radi samo o uzimanju organa od osobe koja je već preminula, tada navedeno nikako ne odgovara navedenom opisu. U tim situacijama sudovima ne bi preostalo ništa drugo nego zauzeti stajalište kako nema mogućnosti naknade štete.⁷⁶

75 Više o tematici postmortalne zaštite osobnosti (ličnosti) u: Nikola Gavella, *Osobna prava* (Zagreb: Pravni fakultet, 2000.); Slavica Krmeta, „Pravna priroda postmortalne zaštite ličnosti“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* 27 (1972): 15-33; Aldo Radolović, „Pravo osobnosti u novom Zakonu o obveznim odnosima“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 27, br. 1 (2006): 129-170.

76 Tako su Županijski sud i Općinski sud u Varaždinu u svojim odlukama, Županijski sud u Varaždinu, Gž-1113/12-2 od 11. prosinca 2013. i Općinski sud u Varaždinu, P-1460/10-19 od 24. listopada 2011., zauzeli zanimljivo stajalište oko pitanja povrede prava osobnosti. U predmetu gdje je tuženik puškom usmrtio mačku u vlasništvu maloljetnog tužitelja koji je sve to promatrao, sud je odbio tužbeni zahtjev maloljetnog tužitelja u dijelu naknade neimovinske štete zbog gubitka kućnog ljubimca s kojim je bio iznimno povezan te zbog pretrpljenoga šoka

3.3. Pesađivanje organa primatelju

Još jedan vid naknade štete moguć je i u situaciji presađivanja organa primatelju bez propisanog obavješćavanja primatelja o posljedicama medicinskoga zahvata. Pesađivanje primatelju može se obaviti samo ako je primatelj za to dao obaviješteni pristanak u pisanom obliku. Kako je navedeno u čl. 21. st. 2. ZPLJO-a navedeni obaviješteni pristanak mora biti izraz slobodne volje primatelja, utemeljene na odgovarajućoj obavijesti o prirodi, svrsi i tijeku zahvata, vjerojatnosti njegove uspješnosti i uobičajenim rizicima. Tako je moguća situacija da liječnik pravovaljano ne obavijesti pacijenta o prirodi, svrsi i tijeku zahvata te da pacijent pristanak utemelji na nepotpunim ili pogrešnim informacijama. Zasigurno da liječnik koji je krivo ili nepravilno obavijestio pacijenta, može kaznenopravno i odštetnopravno odgovarati, posebno ako je pri zahvatu prouzročena ona posljedica koju sam pacijent nije htio budući da je temeljio vlastiti pristanak na krivim saznanjima. I u tom je slučaju riječ o subjektivnoj odgovornosti štetnika, odnosno primjeni načela predmnijevane krivnje.

3.4. Problematika pristanka obitelji

Hrvatsko transplantacijsko zakonodavstvo ne zahtijeva pristanak obitelji kao jedan od kriterija za uzimanje organa od preminule osobe. Tako Kodeks medicinske etike i deontologije⁷⁷ u čl. 5. st. 1. navodi kako: „nije etično uzimanje dijelova tijela s umrle osobe radi presađivanja protivno volji obitelji ili ako se umrli za života tomu u pisanom obliku protivio“. Preliminarno je nužno navesti kako pristanak obitelji za uzimanjem organa od preminule osobe povlači brojna sporna etičko-pravna pitanja te kako takvo uređenje još uvijek, pravno, pa i etički, nije pravovaljano uređeno u Republici Hrvatskoj.⁷⁸

i stresa zbog gledanja scene ili svjedočenja navedenoj sceni. Sud se ravnao tradicionalnim pristupom kako je životinja stvar i kako: „uopće nije propisana mogućnost naknade neimovinske štete zbog oštećenja tuđe stvari o kakvom zahtjevu se u ovom postupku radi, već da je takvo pravo propisano samo za slučaj smrti točno zakonom navedenih osoba, a ne i životinja, makar to bili i kućni ljubimci“. Pritom, u odnosu na povredu prava osobnosti, sud zauzima stajalište koji je primjenjiv i na preminulu osobu u našem slučaju. Tako sud ističe: „da bi oštećeni imao pravo na pravičnu novčanu naknadu zbog pretrpljene neimovinske štete radi povrede prava osobnosti što u ovom postupku potražuje tužitelj, štetna radnja mora biti usmjerena na njega, dakle pravo na naknadu neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti ima samo osoba na koju je štetna radnja i usmjerena“. Posljedica takvoga stajališta suda je zaključak kako osoba nema pravo na naknadu neimovinske štete ni zbog gubitka člana obitelji jer nije riječ o osobi na koju je usmjerena štetna radnja. U toj situaciji, naknada štete i kod uzimanja organa od preminule osobe bez propisanog pristanka bila bi isključena. Predmet obrađen i u: Davorin Pichler i Tomislav Nedić, „The Most Important Civil Law Aspects of Relations Between Humans and Animals in Croatian Law“, u: *Law and Multidisciplinarity: Collection of Papers from the International Scientific Conference*, ur. Saša Knežević i Maja Nastić (Niš: Faculty of Law, University of Niš, 2020.), 71-81.

77 Kodeks medicinske etike i deontologije, Narodne novine, br. 55/08., 139/15. (u daljnjem tekstu: Kodeks).

78 Navedena je odredba Kodeksa tako ishodište liječničkoga traženja odobrenja od obitelji za uzimanjem organa, što se redovito provodi u praksi. U etičkom je smislu sporno koliko obitelj

Međutim, iako bi se moglo zaključiti da postupanje liječnika u skladu s Kodeksom, i traženje odobrenja od obitelji može voditi odštetnopravnoj odgovornosti liječnika, ako bi, primjerice, takvim činom određena osoba propustila dobiti organ, takvom se zaključku suprotstavlja odštetnopravna doktrina. Prema čl. 10. st. 2. ZPLJO-a: „organi se dodjeljuju vodeći računa o njihovoj pravičnoj raspodjeli i jednakoj dostupnosti primateljima s Nacionalne liste čekanja, u skladu s transparentnim, objektivnim i općeprihvaćenim medicinskim kriterijima“. Također se u st. 4. čl. 10. ZPLJO-a navodi kako: „iznimno od stavka 2. ovoga članka dodjela organa u okviru međunarodne razmjene i članstva u Eurotransplantu uređuje se ugovorom o međunarodnoj suradnji“. Kako je Republika Hrvatska, od 2006. godine, članica Eurotransplanta, a od 2007. punopravna članica,⁷⁹ način dodjele i razmjene organa, osim zakonom, propisuje se i Pravilnikom o načinu prijave primatelja organa i načinu vođenja Nacionalne liste čekanja za organe te kriterijima dodjele organa.⁸⁰ Navedeno znači kako svaki potencijalni primatelj organa, ponajprije mora dospjeti na Nacionalnu listu čekanja, kao i to da organi mogu pripasti ne samo nekome u tuzemstvu, već i određenoj osobi u inozemstvu. Nadalje, u trenutku uzimanja organa od preminulog darivatelja, uistinu je teško odrediti hoće li organ pripasti nekome u tuzemstvu ili inozemstvu te kojoj će osobi točno upravo taj organ pripasti, jer je prethodno nužno obaviti brojne medicinske i administrativne radnje uvjetovane PPPOVNLČ-om. Navedeni su kriteriji rigorozno uvjetovani pa je tako u čl. 11. PPPOVNLČ-a navedeno kako će se „kandidatima prijavljenim na Listi čekanja dodijeliti organi prema navedenim kriterijima: „medicinski kriteriji (ovisno o organu, primjerice MELD, engl. *The Model for End-Stage Liver Disease*), stupnju hitnosti, imunogenetski kriteriji (stupanj senzibilizacije, tkivna podudarnost), vremenu čekanja, posebnim okolnostima (npr. dijete, primatelj više organa), balansu razmjene organa između članica Eurotransplanta, te drugim kriterijima određenim Priručnikom Eurotransplanta i nacionalnim smjernicama za presađivanje organa“.

ima primat odlučivati o daljnjoj sudbini organa u odnosu na samu (pokojnu) osobu koja ima pravo vlastitim očitovanjem volje odlučivati o sudbini dijelova svojeg tijela nakon smrti. U tom se vidu krši načelo samoodređenja pacijenta kao jedno od temeljnih načela medicinske etike i prava. Sporno je govoriti o takvoj odredbi kao etičkoj, a kamoli na način kako to navodi sam Kodeks. Nastavno, u pravnom je pogledu nužno istaknuti da tako bitan uvjet mora biti uređen zakonom. Odredba Kodeksa *eo ipso* ima brojne manjkavosti, te ne precizira tko bi to bila „obitelj“ te koji ju članovi sačinjavaju, koji su rokovi i točni načini obavješćavanja obitelji, koji članovi imaju primat nad odlučivanjem itd. Vidjeti više o navedenoj tematici u: David Shaw, „Presumed Consent to Organ Donation and the Family Overrule“, *Journal of the Intensive Care Society* 18, br. 2 (2017): 96–97; Maeghan Toews i Timothy Caulfield, „Evaluating the ‘Family Veto’ of Consent for Organ Donation“, *Canadian Medical Journal* br. 188 (2016): 17–18; Tomislav Nedić, „Pristanak obitelji za uzimanjem organa ili tkiva od preminule osobe radi presađivanja u Republici Hrvatskoj“, *Pravni vjesnik* 33, br. 1 (2017): 31–50.

79 Više o navedenoj temi u: Mirela Bušić, „Darivanje i presađivanje organa - Hrvatski model“, *Medix* 17, br. 92/93 (2011): 144–148.

80 Pravilnik o načinu prijave primatelja organa i načinu vođenja Nacionalne liste čekanja za organe te kriterijima dodjele organa, Narodne novine, br. 92/16. (u daljnjem tekstu: PPPOVNLČ).

Ako je primatelju hitno potreban organ, a liječnik ne uzme organ određenom preminulom darivatelju zbog uskrate odobrenja njegove obitelji, nužno je naglasiti kako navedeni primatelj neće sigurno dobiti upravo taj organ, budući da transplantacijski sustav, zbog svih navedenih činitelja, tako ne funkcionira. Samim time nema odštetnopravne odgovornosti jer nedostaje uzročno-posljedična veza⁸¹ kao bitan element odgovornosti za štetu, pa zbog toga navedeni organ naposljetku neće pripasti navedenom primatelju, već nekome drugom. Građanskopravna odgovornost u tom je slučaju potpuno isključena.

Drugo je pitanje može li, primjerice, obitelj tražiti naknadu štete ako ih liječnik, točnije bolnički transplantacijski koordinator, ne pita za mišljenje o uzimanju organa s njihova srodnika, odnosno može li biti riječi o povredi prava osobnosti određenih članova obitelji? Budući da je riječ o odredbi iz Kodeksa koji nije pravni akt, sporno je, je li takvo postupanje medicinskoga djelatnika podložno odštetnopravnoj odgovornosti. Zsigurno je kako je ovdje riječ o sukobu pravnog i etičkog akta. Ako liječnik / transplantacijski koordinator postupi prema odredbama Kodeksa i traži odobrenje obitelji, tada je njegov postupak suprotan sa ZPLJO-om, koji ne zahtijeva takav uvjet. Takvo postupanje zdravstvenoga djelatnika ne bi moglo biti predmetom odštetnopravne odgovornosti budući da nije suprotno s prisilnim propisom, odnosno, u takvom postupanju nema objektivnog elementa protupravnosti.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Presađivanje organa nije medicinski zahvat koji je bez rizika za darivatelja i primatelja organa. Čimbenici koji utječu na rezultat presađivanja organa su složeni budući da je riječ o međudjelovanju različitih bioloških sustava, primatelja i davatelja. Pritom, rizici potječu i od kirurških i drugih postupaka uzimanja organa, zatajenja organa, prijenosa bolesti, zagađenja ili oštećenja organa. Pri medicinskom zahvatu presađivanja organa dolazi u obzir nastanak imovinske štete i neimovinske štete. Pritom je temeljno pitanje vrsta odgovornosti za štetu, odnosno treba li se konkretno primjenjivati subjektivna ili objektivna odgovornost. U građanskopravnoj doktrini tendencija je uvođenje objektivne odgovornosti za štetu u medicini, pa samim time i u odnosu na zahvate presađivanja organa.

Težnja i razlozi primjene objektivne odgovornosti za štetu u medicini općenito su u bržoj i pravednijoj financijskoj naknadi pacijentu, oštećeniku. Naime, tzv. *no fault* sustavi naknađivanja administrativni su postupci u kojima se, u slučaju nastupa štetne posljedice, pacijent obraća izravno osiguravatelju. Također, *no fault* sustavima zajednički su i registri medicinskih pogrešaka. Takve evidencije služe da se medicinske pogreške i posljedice koje je pogreška izazvala registriraju kako se ne

81 Odnosno da je šteta, primjerice povreda prava osobnosti na tjelesno i duševno zdravlje primatelja nastala zbog neprimanja upravo tog organa od darivatelja i da je nastala isključivo štetnom radnjom liječnika koji nije izvršio akt eksplantacije organa iz preminulog darivatelja zbog uskrate pristanka obitelji.

bi pojavljivale u budućnosti, čime se ostvaruje visoka transparentnost zdravstvenoga sustava.⁸²

Koncept obaviještenog pristanka u medicini temelji se na zahtjevu da se pristanak daje za točno određeni zahvat. Ako bi liječnici, pri uzimanju organa, poduzeli ono na što pacijent nije izričito pristao, tada navedeni čin podliježe odštetnopravnoj odgovornosti. Liječnici su dužni upoznati darivatelja o apsolutno svim posljedicama i rizicima koje samo uzimanje organa može donijeti sa sobom. Bilo kakvo propuštanje takvog obavješćavanja, stavlja potencijalnoga darivatelja u zabludu o samom zahvatu i posljedicama na koje on naposljetku i pristaje. Hipotetski je moguća situacija gdje bolnički transplantacijski koordinator nije provjerio na odgovarajući način je li preminula osoba upisana u Registar nedarivatelja. Tada se moguća protupravnost postupanja ogleda u povredi ZPLJO-o i PNRKPUPDT-a. Ako bi organi bili uzeti od preminuloga djeteta ili preminule osobe koja za života nije bila poslovno sposobna, bez propisanoga pristanka oba roditelja ili zakonskoga zastupnika, odnosno skrbnika, i tu je riječ o odštetnopravnoj odgovornosti liječnika.

Hrvatsko transplantacijsko zakonodavstvo ne zahtijeva pristanak obitelji kao jedan od kriterija za uzimanjem organa od preminule osobe. Međutim, Kodeks medicinske etike i deontologije navodi kako nije etično uzimanje dijelova tijela s umrle osobe radi presađivanja protivno volji obitelji ili ako se umrli za života tomu protivio u pisanom obliku. Može li, primjerice, obitelj tražiti naknadu štete ako ih liječnik, točnije bolnički transplantacijski koordinator ne pita za mišljenje o uzimanju organa s njihova srodnika, odnosno može li ovdje biti riječ o povredi prava osobnosti točno određenih članova obitelji? Takvo postupanje zdravstvenoga djelatnika ne bi moglo biti predmetom odštetnopravne odgovornosti budući da nije suprotno s prisilnim propisom, odnosno, u takvom postupanju nema objektivnog elementa protupravnosti.

Tema građanskopravne odgovornosti pri transplantacijskim zahvatima ima izrazitu teorijsku i praktičnu važnost. Uspostava jasnog okvira odštetne odgovornosti pridonosi transparentnosti sustava zdravstva, ispravljanju i sprječavanju medicinskih pogrešaka i pravnoj sigurnosti svih sudionika postupka. To je posebno važno s obzirom na činjenicu da se posljednjih godina, centralizacijom sustava zdravstvene zaštite u velikim zdravstvenim institucijama potkopalo povjerenje između pacijenata i pružatelja zdravstvene zaštite. Kao što je istaknuto, presađivanje organa otvara brojna medicinska, moralna, socijalna i pravna pitanja koja su bitna za svakoga pojedinca. Upravo zbog toga, jasno uređenje navedenih tema, pravne znanosti i sudske prakse, treba biti vođeno radi uspostave pravne sigurnosti i zaštite privatnopravnih interesa pacijenata, primjenom modernih tehnologija i racionalizacijom zdravstvenog sustava u cijelosti.

82 Davorin Pichler i Igor Vuletić, *Građanskopravni i kaznenopravni aspekti pogrešaka u medicini* (Osijek: Pravni fakultet, 2020.), 44-46.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Ahmad, Muhammad Usman, Afif Hanna, Ahmed-Zayn Mohamed, Alex Schlindwein, Caitlin Pley, Ingrid Bahner, Rahul Mhaskar, Gavin J. Pettigrew i Tambi Jarmi. „A Systematic Review of Opt-out Versus Opt-in Consent on Deceased Organ Donation and Transplantation (2006–2016)“. *World Journal of Surgery* 43, br. 12 (2019): 3161-3171.
2. Barbić, Jerko i Lada Zibar. „Etička načela liječenja presađivanjem organa“. U: *Medicinska etika*, ur. Stella Fatović-Ferenčić i Antun Tucak, 203-215. Zagreb: Medicinska naklada, 2011.
3. Beauchamp, Tom L. i James F. Childress. *Principles of Biomedical Ethics*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
4. Bošković, Zvonimir. „Imamo li izgrađen sustav kontinuiranog praćenja medicinskih, posebno liječničkih pogrešaka“. *Hrvatska pravna revija* 13, br. 11 (2013): 63-75.
5. Bošković, Zvonimir. „Liječnička pogreška - komentar sudske odluke“. *Pravo u gospodarstvu* 43, br. 5 (2009): 1320-1334.
6. Bošković, Zvonimir. „Liječnička pogreška - sudskomedicinski aspekt“. *Pravo u gospodarstvu* 52, br. 6 (2013): 1079-1107.
7. Bušić, Mirela. „Darivanje i presađivanje organa - Hrvatski model“. *Medix* 17, br. 92/93 (2011): 144-148.
8. Crnić, Ivica. *Odgovornost liječnika za štetu*. Zagreb: Organizator, 2009.
9. Crnić, Ivica. „Odštetna odgovornost liječnika i zdravstvenih ustanova s prikazom sudske prakse“. *Hrvatska pravna revija* 9, br. 2 (2009): 28-42.
10. Crnić, Ivica. *Odštetno pravo*. Zagreb: Faber i Zgombić Plus, 2004.
11. Gavella, Nikola. *Osobna prava*. Zagreb: Pravni fakultet, 2000.
12. Herring, Jonathan. *Medical Law and Ethics*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
13. Ivančić-Kačer, Blanka. „Građanskopravni aspekti transplantacije dijelova ljudskog tijela“. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2013.
14. Kačer, Blanka. „Doniranje organa - pravni pogledi“. U: *Zbornik radova s Međunarodnog kongresa 1. hrvatski kongres medicinskog prava s međunarodnim sudjelovanjem*, ur. Anita Kurtović Mišić, Jozo Čizmić, Vesna Rijavec, Suzana Kraljić, Hajrija Mujović-Zornić i Ante Klarić, 247-277. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2017.
15. Klarić, Petar. „Građanskopravna odgovornost za liječničku grešku“. U: *Građanskopravna odgovornost u medicini*, ur. Jakša Barbić, 31-53. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2008.
16. Klarić, Petar, Marko Baretić i Saša Nikšić. *Odštetno medicinsko pravo*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.
17. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2012.
18. Krneta, Slavica. „Pravna priroda postmortalne zaštite ličnosti“. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* 27 (1972): 15-33.
19. Nedić, Tomislav. *Presađivanje organa – pravo, (bio)etika i moral*. Zagreb: Medicinska naklada, Hrvatsko filozofsko društvo, 2023.
20. Nedić, Tomislav. „Pristanak obitelji za uzimanjem organa ili tkiva od preminule osobe radi presađivanja u Republici Hrvatskoj“. *Pravni vjesnik* 33, br. 1 (2017): 31-50.
21. Nikšić, Saša. „Načelo autonomije pacijenta u hrvatskom pravu“. U: *Bioetika i medicinsko pravo: Zbornik radova 9. bioetičkog okruglog stola*, ur. Iva Sorta Bilajac, 163-171. Rijeka: Medicinski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.
22. Pelčić, Gordana, Anamarija Gjuran Coha, Goran Pelčić i Ana Valković. „Transplantacija organa i religija: različita vjerska tumačenja“. *Medicina* 56, br. 4 (2020): 409-416.
23. Pichler, Davorin i Igor Vuletić. *Građanskopravni i kaznenopravni aspekti pogrešaka u medicini*. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku, 2020.

24. Pichler, Davorin i Tomislav Nedić. „The Most Important Civil Law Aspects of Relations Between Humans and Animals in Croatian Law“. U: *Law and Multidisciplinarity: Collection of Papers from the International Scientific Conference*, ur. Saša Knežević i Maja Nastić, 71-81. Niš: Faculty of Law, University of Niš, 2020.
25. Radolović, Aldo. „Pravo osobnosti u novom Zakonu o obveznim odnosima“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 27, br. 1 (2006): 129-170.
26. Shafran, David Eric Kodish i Andreas Tzakis. „Organ Shortage: The Greatest Challenge Facing Transplant Medicine“. *World Journal of Surgery* 38, br. 7 (2014): 1650-1657.
27. Shaw, David. „Presumed Consent to Organ Donation and the Family Overrule“. *Journal of the Intensive Care Society* 18, br. 2 (2017): 96-97.
28. Stipković, Zlatan. *Protupravnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu – Zavod za građanskopravne znanosti i porodično pravo, 1991.
29. Šercer, Ante, ur. *Medicinska enciklopedija*. Zagreb: Jugoslavenski leksikografski zavod, 1970.
30. Toews, Maeghan i Timothy Caulfield. „Evaluating the ‘Family Veto’ of consent for Organ Donation“. *Canadian Medical Journal* br. 188 (2016): 17-18.
31. Zečević, Dušan i Josip Škavić. *Kaznenopravna i građanskopravna odgovornost liječnika, Teorija i praksa*. Zagreb: Medicinska naklada, 2012.

Pravni propisi:

1. *Arzneimittelgesetz* od 12. prosinca 2005., BGBl. I S 3394.
2. Direktiva Vijeća od 25. srpnja 1985. o približavanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode, 85/374/EEZ, SL 210, 04.06.1999.
3. Dodatni protokol u pogledu primjene biologije i medicine, u vezi presađivanja organa i tkiva ljudskog podrijetla, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 13/03.
4. *Gentechnikgesetz* od 16. prosinca 1993., BGBl. I S. 2066, s posljednjim izmjenama od 27. rujna 2021., BGBl. I S. 4530.
5. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21.
6. Kodeks medicinske etike i deontologije, Narodne novine, br. 55/08., 139/15.
7. Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 13/03.
8. Pravilnik o načinu prijave primatelja organa i načinu vođenja Nacionalne liste čekanja za organe te kriterijima dodjele organa, Narodne novine, br. 92/16.
9. Pravilnik o načinu rada koordinatora u postupcima uzimanja i presađivanja dijelova tijela u svrhu liječenja, Narodne novine, br. 51/06.
10. *Produkthaftungsgesetz* od 15. prosinca 1989., BGBl. I S. 2198, s posljednjim izmjenama od 17. srpnja 2017., BGBl. I S 2421.
11. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21.
12. Zakon o presađivanju ljudskih organa u svrhu liječenja, Narodne novine, br. 144/12.
13. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/18., 125/19., 147/20., 119/22.

Sudska praksa:

1. Općinski sud u Varaždinu, P-1460/10-19 od 24. listopada 2011.
2. Općinski sud u Zagrebu, Pn-8491/99 od 29. siječnja 2004.
3. Presuda od 10. svibnja 2001., *Henning Veedfald v Århus Amtskommune* C-203/99, EU:C:2001:258.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1062/2005 od 15. studenog 2007.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3002/2005 od 21. studenog 2007.

6. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gzz 249/03-2 od 22. siječnja 2004.
7. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1951/10-2 od 30. listopada 2012.
8. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2367/10 od 26. listopada 2011.
9. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 3374/93 od 11. svibnja 1995.
10. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x 991/10-2 od 4. travnja 2012.
11. Županijski sud u Varaždinu, Gž 1027/08-2 od 10. lipnja 2008.
12. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1113/12-2 od 11. prosinca 2013.
13. Županijski sud u Velikoj Gorici, Gžn-55/14 od 9. rujna 2014.
14. Županijski sud u Zagrebu, Gžn-811/04-2 od 3. svibnja 2005.

Davorin Pichler*
Tomislav Nedić**

Summary

COMPENSATION FOR DAMAGES IN ORGAN TRANSPLANTATIONS IN CROATIAN MEDICAL LAW OF TORTS

With the ever-increasing progress of transplantation medicine, the number of challenging legal and bioethical questions, the valid answers of which would improve the mentioned field even more, increases synchronously. Due to successful procedures of transplant medicine, numerous patients have been able to properly lead their own lives. However, it can also happen that a certain procedure is not successful, which, in addition to the fulfilment of precisely defined assumptions, can also lead to civil (compensating) liability of the responsible persons. The paper is based on an analytical, doctrinal, and casuistic approach. By using the doctrine of medical tort law and judicial practice, we try to offer answers to those questions that arise from the analysis of all potential emergent situations that may occur during an organ taking and transplantation. The above refers to questions of the type of liability (fault or strict), informed consent when organs are taken from living and deceased donors, other situations of taking organs from the living and deceased donors, issues related to organ recipients and family consent when transplanting organs.

Keywords: *damage; transplantation; organ(s); fault liability; strict liability; law of torts.*

* Davorin Pichler, Ph.D., Associate Professor, J. J. Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek; dpichler@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0068-3601>.

** Tomislav Nedić, Ph.D., Assistant, J. J. Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek; tnedic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4344-8465>.

UČINKOVITOST SUSTAVA eDOZVOLA U POSTUPCIMA ISHODENJA GRAĐEVINSKIH DOZVOLA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Dr. sc. Marijeta Vitez Pandžić*
Doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko**

UDK 342.922:349.442(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.4>
Ur.: 21. veljače 2023.
Pr.: 17. lipnja 2023.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Cilj je rada analizirati upotrebu i učinkovitost sustava eDozvola u postupku ishođenja građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj, a u kontekstu razvoja e-uprave u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji. Za teorijski dio rada, koristila se relevantna znanstvena i stručna literatura te odgovarajuće znanstvene metode. U radu su prikazani rezultati provedenog empirijskog istraživanja putem online upitnika, koji je upućen na 116 dostupnih e-adresa pročelnika ili voditelja ispostava nadležnih županijskih i gradskih upravnih odjela ili pripadajućih ispostava koji izdaju građevinske dozvole te na načelnika Sektora građevinskih i uporabnih dozvola Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Na temelju rezultata istraživanja, uspoređenih s rezultatima dvaju prijašnjih istraživanja ove tematike te u odnosu na prikazana izvješća, normativni i strateški okvir Europske unije i Republike Hrvatske, može se zaključiti da je sustav eDozvola ubrzao i poboljšao postupak ishođenja građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: e-uprava; eDozvola; građevinska dozvola; učinkovitost; posebni upravni postupci.

* Dr. sc. Marijeta Vitez Pandžić, znanstvena suradnica, Ministarstvo unutarnjih poslova - Policijska uprava požeško-slavonska; mvitezpandzic@mup.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2069-9280>.

** Dr. sc. Ana Đanić Čeko, docentica, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek; adjanic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1325-7692>.
Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-12 *Utjecaj europskog upravno procesnog prava na nacionalne upravne postupke*.

1. UVOD

Cilj je rada analizirati primjenu i učinkovitost sustava eDozvola u postupku ishođenja građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH). Naime, od sredine 2014., u RH se primjenjuje jedinstveni informacijski sustav Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine eDozvola, a putem kojega se podnose zahtjevi i vode postupci za izdavanje svih akata za gradnju u skladu sa Zakonom o gradnji te Zakonom o prostornom uređenju. Kako bi se unaprijedila pristupačnost ovoga sustava građanima, od 25. travnja 2019. ovaj je sustav uključen u sustav e-Građani te je uvedeno elektroničko poslovanje i digitalno potpisivanje svih akata koji se prilažu u postupku izdavanja akata za gradnju.

Predmet je istraživanja u ovome radu učinkovitost sustava eDozvola u postupku izdavanja građevinskih dozvola te će se, pritom, pratiti koliko je sustav napredovao analizirajući rezultate prethodnih istraživanja i istraživanja koje je provedeno u svrhu ovoga rada, ali i koliko ovaj sustav slijedi normativno i strateško reguliranje institucija i tijela Europske unije (u daljnjem tekstu: EU).

Postavljena hipoteza rada je da je sustav eDozvola ubrzao i poboljšao postupak ishođenja građevinskih dozvola u RH. U svrhu dokazivanja postavljene hipoteze, istražit će se odabrana znanstvena i stručna literatura, važeći normativni i strateški okvir RH i EU-a te rezultati prethodnih istraživanja koji su provedeni iz područja tematike rada, ali i rezultati istraživanja putem *online* upitnika.

2. METODOLOGIJA

Kako bi se znanstveno pristupilo tematici ovoga rada, istražena je znanstvena i stručna literatura te su se primijenile istraživačke metode analize i sinteze, induktivna i deduktivna te komparativna metoda, radi oblikovanja teorijskoga dijela rada.

Nadalje, analizirali su se sekundarni podatci, odnosno rezultati istraživanja koje je provela Hrvatska komora arhitekata u ožujku 2020. Cilj je toga istraživanja bio dobiti uvid u stajališta članova Komore o njihovu zadovoljstvu sustavom eDozvola, kao i njegovim funkcioniranjem. *Online* upitnik poslan je na 2486 e-adresa kojeg je ispunilo 475 ispitanika.¹

U svrhu znanstveno-istraživačkog pristupa problematici rada, analizirao se je i dio rezultata empirijskog istraživanja koje je provedeno u sklopu širega istraživanja autorice rada, čiji se cilj odnosio na sveobuhvatnu analizu upravno-pravnih aspekata ishođenja građevinskih i uporabnih dozvola u RH.² U okviru ovoga rada, primijenit će se dio rezultata spomenutog istraživanja i to s obzirom na *online* upitnik koji je upućen na dostupne e-adrese (dostupne putem sustava eDozvola te mrežne stranice javnopravnih tijela) pročelnika ili voditelja ispostava 116 nadležnih županijskih i

1 Hrvatska komora arhitekata, pristup 20. travnja 2022., <https://www.arhitekti-hka.hr/files/file/pdf/2020/Zadovoljstvo%20arhitekata%20sustavom%20e-dozvola.pdf>.

2 Marijeta Vitez Pandžić, „Upravno pravni aspekti ishođenja dozvole za gradnju i uporabnu dozvolu“ (doktorska disertacija, Osijek: Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet, 2018.), 349., 351., 386.

gradskih upravnih odjela ili pripadajućih ispostava koji izdaju građevinske dozvole. U istraživanju je sudjelovao ukupno 41 nadležni županijski i gradski upravni odjel ili pripadajuća ispostava, što čini stopu odaziva od 35,35 % te se navedeni postotci smatraju odgovarajućim za analizu. Istraživanje je provedeno krajem 2016. i početkom 2017. godine.

Kako bi se dokazala postavljena istraživačka hipoteza, autorice su provele empirijsko istraživanje u drugoj polovici veljače 2022. Ono je provedeno putem *online* upitnika koji je upućen na 116 dostupnih e-adresa³ pročelnika ili voditelja ispostava nadležnih županijskih i gradskih upravnih odjela ili pripadajućih ispostava koji izdaju građevinske dozvole te načelnika Sektora građevinskih i uporabnih dozvola nadležnog Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine.⁴ *Online* upitnik izrađen je u obliku Google obrasca te je na e-adrese poslana poveznica s pripadajućim obrascem. Odgovaranjem na upitnik, osigurana je anonimnost ispitanika što je na njegovu početku bilo i naznačeno. Upitnik je poslan na 111 e-adresa. Pritom je pet adresa bilo neispravno, pa je u istraživanju sudjelovao 41 ispitanik što čini stopu odaziva 36,94 % te se navedeni podatci mogu smatrati odgovarajućim za analizu. Obuhvatio je šest pitanja kojima se željelo utvrditi: koji način podnošenja zahtjeva za ishodenje građevinske dozvole prevladava, je li tijekom upravnog postupka ishodenja građevinskih dozvola putem sustava eDozvola ubrzan postupak dobivanja potrebnih potvrda glavnog projekta, je li postupak ishodenja građevinskih dozvola putem ovog sustava ubrzan, kojom ocjenom bi bio ocijenjen te koje su prednosti i nedostaci toga sustava. Upitnik je oblikovan kao polustrukturiran. Prva su četiri pitanja bila pitanja višestrukog izbora, ali s jednim mogućim odgovorom te uključenim rangiranjima, dok su u zadnja dva pitanja (koja su bila otvorenoga tipa), ispitanici mogli izraziti vlastito mišljenje. U okviru ove analize primijenjene su metode deskriptivne statistike te grafičko prikazivanje podataka.

3. E-UPRAVA U EU-U S POSEBNIM OSVRTOM NA E-GRAĐEVINSKU DOZVOLU

Potrebe suvremenoga čovjeka transformirale su i poimanje uloge uprave u njegovu svakodnevnom životu. Osobito veliku ulogu u tome imao je proces postupne primjene informacijskih i komunikacijskih tehnologija (u daljnjem tekstu: IKT) u javnu upravu. Kroz ove se procese afirmirao i pojam e-uprave koji je danas široko rasprostranjen⁵ te koji u svojoj srži obuhvaća primjenu IKT-a (posebno interneta) u okviru javne uprave u svrhu unaprjeđivanja javnih usluga prema građanima,

3 E-adrese dostupne na mrežnim stranicama javnopravnih tijela. Op.a.

4 Prema čl. 99. st. 1. Zakona o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19.: „Građevinsku dozvolu, uporabnu dozvolu i uporabni dozvolu za određene građevine (u daljnjem tekstu: dozvola) izdaje Ministarstvo te upravno tijelo velikog grada, Grada Zagreba i županije nadležno za upravne poslove graditeljstva (u daljnjem tekstu: tijelo graditeljstva)“. V. i čl. 18. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/20.

5 Više v. Jelena Dujmović i Ana Đanić, „Perspektive razvoja e-uprave“, u: *Zbornik radova Međunarodne konferencije Razvoj javne uprave*, ur. Vlado Belaj (Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, 2011.), 111-126.

privatnom sektoru te u sklopu vladinih agencija.⁶ Općenito promatrajući: *e-uprava predstavlja korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) u javnoj upravi u svrhu povećanja efikasnosti i učinkovitosti u pružanju javnih usluga i funkcioniranja unutarnjih procesa, s jedne strane, te povećanja transparentnosti i odgovornosti javne uprave s druge strane. Ona se odnosi na pružanje usluga i informacija prema vanjskim dionicima (građanima, privatnom sektoru) ili drugim instancijama javnog sektora, kao i na unutarnje funkcioniranje uprave koje je potpomognuto IKT-om.*⁷ Prema Brownu, fenomen e-uprave razvija se od sredine osamdesetih godina 20. stoljeća, dok je termin u primjeni u posljednjih dvadesetak godina. Nastajanje e-uprave veže se uz interakciju tri odvojena skupa snaga i to uz razvoj IKT-a, evoluciju javnog menadžmenta te evoluciju javne uprave u odnosu prema različitim komponentama društva.⁸ U praktičnom smislu, mogućnost nastanka sustava e-uprave povezana je s ispunjavanjem određenih pretpostavki, a koje se odnose na: postojanje odgovarajuće tehnološke opremljenosti, spremnost i obučenosť osoba zaposlenih u upravi na korištenje IKT-a, spremnost i osposobljenost građana za korištenje IKT-a te na postojanje odgovarajuće regulative koja osigurava pravni okvir za rad i zaštitu cijeloga sustava.⁹ U novije se vrijeme posebno naglašava i utjecaj dobrog upravljanja (engl. *good governance*) na razvoj e-uprave. Ono pretpostavlja djelotvorne mehanizme odgovornosti institucija prema građanima, transparentnost rada javne uprave, participaciju građana u donošenju odluka, jednakost, pravičnost, vladavinu prava, kao i učinkovitost u donošenju odluka.¹⁰ Time dolazi i do preoblike e-uprave prema e-vladavini ili e-upravljanju (engl. *e-governance*), koja upravo podrazumijeva uključenost građana i orijentiranost te prilagodljivost uprave prema građanima, komunikaciju građana s upravom na načine koji prije nisu bili mogući te građani prestaju biti pasivni potrošači usluga uprave pa aktivno sudjeluju u donošenju odluka i kreiranju učinkovite i transparentne javne uprave.¹¹ Dakle, razvoj e-uprave prema e-upravljanju kontinuirani je proces u kojem se usluge javne uprave

6 Prema: *A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance*, pristup 13. travnja 2022., <https://sgp.fas.org/crs/RL31057.pdf>.

7 Neven Vrčec i Anamarija Musa, „E-uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu“, u: *Uprava u digitalno doba, Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*, ur. Anamarija Musa (Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung, Ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, 2016.), 9., isto u: Ivan Koprić et al., *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2014.), 36.

8 Prema: David Brown, „Electronic Government and Public Administration“, *International Review of Administrative Sciences* 71, br. 2 (2005): 244.

9 Prema: Duško Lozina i Mirko Klarić, *Nova javna uprava* (Split: Sveučilište u Splitu, 2003.), 119.

10 Anamarija Musa, „Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana“, u: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa i Teo Giljević (Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017.), 30.

11 Veronika Linhartova, „The Role of E-Government in the Evaluation of the Quality of Governance in the Countries of the European Union“, *Hrvatska komparativna i javna uprava* 22, br. 2 (2022): 272.

unaprjeđuju. Taj proces obuhvaća nekoliko povezanih etapa i to od nulte etape (tzv. „nema informacije“) gdje informacije nema te nema usluga koje su dostupne na internetu pa sve do četvrte etape (tzv. „transakcija“) gdje dolazi do potpune realizacije usluge *online* putem te više nema potrebe da se dio usluga ostvaruje u fizičkom obliku.¹² Sve veće korištenje mobilnih tehnologija u svakodnevnom životu, dovelo je do njihove primjene i u okviru javnopravnih tijela, pri čemu dolazi do uporabe pojma *m-government*. *M-government*, odnosno m-uprava obuhvaća usvajanje mobilnih tehnologija, kako bi se podržao i poboljšao učinak javne uprave te kako bi se razvila veća povezanost društva u cjelini.¹³ Nužno je imati na umu da razvoj m-uprave vodi do boljeg učinka javne uprave te unaprjeđuje dobro javno upravljanje gdje je građanin kao krajnji korisnik javne usluge u središtu interesa, a ne tehnologija koja je ovdje u funkciji zadovoljenja javne potrebe.¹⁴

3.1. Normativne aktivnosti institucija i tijela EU-a u području razvoja e-uprave

Kako razvoj e-uprave, s obzirom na opisano, vodi do ostvarivanja svih načela dobrog upravljanja,¹⁵ pa time i do e-upravljanja, e-uprava pronalja je svoju afirmaciju u sklopu međunarodnih organizacija, a posebice EU-a. To osobito dolazi do izražaja devedesetih godina 20. stoljeća otkada EU zagovara razvoj informacijskog društva,¹⁶ konkretnije 1994. kada je donesen dokument Europski put u informacijsko društvo.¹⁷ Ipak, Ugovori¹⁸ ne obuhvaćaju konkretne odredbe koje se odnose na reguliranje IKT-a.¹⁹ U svrhu povećanja uporabe interneta te bolje internetske povezanosti u

12 Anamarija Musa, Neven Vrček i Marko Jurić, „Elektronička uprava kao perspektiva razvoja društva i privatnog sektora“, u: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa i Teo Giljević (Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017.), 528.–529.

13 U 2021. mobilne tehnologije i usluge sudjelovale su u 5 % svjetskoga BDP-a te je sustav mobilnih tehnologija podržavao 26 milijuna poslova (izravno i neizravno), a također je znatno pridonio financiranju javnog sektora s prikupljenih gotovo 500 milijardi dolara putem poreza na sektor. *The Mobile Economy 2022*, pristup 28. lipnja 2022., <https://gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2022/02/280222-The-Mobile-Economy-2022.pdf>.

14 Prema: *M-Government: Mobile Technologies for responsive Governments and Connected Societies*, pristup 24. svibnja 2022., https://read.oecd-ilibrary.org/governance/m-government-mobile-technologies-for-responsive-governments-and-connected-societies_9789264118706-en#page1.

15 U drugome dijelu dokumenta *European governance — a White Paper*, ističe se pet temeljnih načela dobrog upravljanja, a to su: otvorenost, participacija, odgovornost, učinkovitost, koherentnost, a ova temeljna načela dodatno pojačava i primjena dvaju dodatnih načela, odnosno proporcionalnosti i supsidijarnosti. *European governance — a White Paper*, SL 287, 12.10.2001.

16 Musa, Vrček i Jurić, *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, 531.

17 Ivan Koprić et al., *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, 337.

18 Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL 2016/C 202/01, 07.06.2016.

19 Ipak, potrebne mjere mogu se poduzeti primjenjujući odredbe Ugovora koje se odnose na

gospodarskim sustavima i javnom sektoru država članica EU-a na temelju sigurne širokopojasne infrastrukture te kako bi se promicala modernizacija javnih uprava u cijeloj Europi, ali istodobno kako bi se educirali građani u ovome području, Europska komisija donijela je ključne dokumente: eEurope 2002 Akcijski plan,²⁰ eEurope 2005 Akcijski plan,²¹ eEurope 2006 (*i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All*),²² Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020.²³ Godine 2010. objavljena je i desetogodišnja strategija *Digitalna agenda za Europu*²⁴ u kojoj se prvi put ističe da su IK tehnologije ključne za ostvarivanje ciljeva EU-a. *Digitalna agenda za Europu* nadograđena je *Strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu*²⁵ kojom se u dijelu 4.3.2. E-uprava ističe, kako je nužno na razini Europe učiniti puno više vezano za modernizaciju javne uprave. Druga digitalna strategija *Izgradnja digitalne budućnosti Europe*²⁶ donesena je 2020. te u svom drugom dijelu ističe važnost i promicanje digitalnih transformacija javnih uprava u cijeloj Europi. Godine 2021. donesen je dokument *Digitalni kompas: europski pristup za digitalno desetljeće*, prema kojemu se razvoj IKT-a u

industrijsku politiku, politiku tržišnog natjecanja, trgovinsku politiku, istraživanje i tehnološki razvoj te svemir, energetske politike, slobodno kretanje osoba, usluga, kapitala, obrazovanje, strukovno osposobljavanje, mladi i sport itd.

- 20 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - eEurope 2002: Impact and Priorities A communication to the Spring European Council in Stockholm od 23. - 24. ožujka 2001., COM (2001) 0140 final.
- 21 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - eEurope 2005: An information society for all - An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council od 21. - 22. lipnja 2002., COM (2002) 0263 final.
- 22 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the European eGovernment Action Plan 2011-2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government od 12. prosinca 2010., COM (2010) 0743 final. Ovim dokumentom oblikovane su Politike informacijskog društva od 2005. do 2010., a obuhvatile su tri ključna segmenta: a) reguliranje tržišta usluga u području IKT-a i elektroničkih komunikacija, b) razvoj novih IKT-a, proizvoda i usluga, istraživanja i infrastrukture te razvoj novih sadržaja i usluga informacijskog društva, c) iskorištavanje prednosti informacijskog društva, primjerice javnom sektoru (e-uprava, e-carinske usluge, e-usluge u području zdravstva i sl.), privatnom sektoru te za poboljšanje kvalitete života (e-uključenost, zaštita okoliša i sl.). Prema: Koprić et al., *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, 337.
- 23 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, EU eGovernment Action Plan 2016-2020 od 19. travnja 2016., COM (2016) 179 final.
- 24 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Digital Agenda for Europe od 19. svibnja 2010., COM (2010) 245 final.
- 25 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu od 06. svibnja 2015., COM (2015) 192 final.
- 26 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, Izgradnja digitalne budućnosti Europe od 19. veljače 2020., COM (2020) 67 final.

desetogodišnjem razdoblju na razini EU-a, raščlanjuje na konkretne zadatke. Tako se u 3. poglavlju definiraju četiri glavne točke za određivanje smjera djelovanja EU-a. Jedna od spomenutih jest i *Digitalizacija javnih usluga*, prema kojoj se određuje da bi sve ključne javne usluge trebale biti dostupne na *internetu*, a 80 % građana trebalo bi se koristiti digitalnim identitetom. Najnoviji smjerovi razvoja IKT-a u okviru EU-a, idu u smjeru umjetne inteligencije te se *Bijelom knjigom o umjetnoj inteligenciji* koju je objavila Europska komisija u veljači 2020., naglašava važnost uvođenja proizvoda i usluga koje se oslanjaju na umjetnu inteligenciju u svim područjima javne uprave te javnoga sektora općenito.²⁷ Radi postizanja sigurne informacijske infrastrukture, prema navedenim dokumentima, na razini EU-a, ali posebno država članica EU-a, nužno je bilo donijeti odgovarajuće zakonodavstvo, podijeliti iskustva, dobru praksu te demonstrirati projekte, kao i izvući pouke iz pogrešaka za sigurniju budućnost.²⁸ S obzirom na to vezano za funkcioniranje javne uprave u državama članicama EU-a u skladu s ugovorima, EU ima, tzv. pomoćnu nadležnost, može se izdvojiti nekoliko sekundarnih izvora prava koji utječu na razvoj e-uprava u državama članicama, a među kojima se izdvaja 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).²⁹

27 *Bijela knjiga o umjetnoj inteligenciji – Europski pristup izvrsnosti i izgradnji povjerenja*, pristup 2. travnja 2022., <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ac957f13-53c6-11ea-aece-01aa75ed71a1>. Ovdje vidjeti i: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji) i izmjeni određenih zakonodavnih akata Unije, COM(2021) 206 final Bruxelles, 21.04.2021.

28 Prema: Frits Meijer, „Online Building Permit Procedure in the Netherlands: A European Perspective“, u: *Rethinking and Revitalizing Construction Safety, Health, Environment and Quality, CIB W99*, ur. Theo C. Haupt i John Smallwood (Port Elizabeth – South Africa: Construction Research Education and Training Enterprises, 2005.), 128. i Frits Meijer i Henk J. Visscher, „Measuring the Evolution of Online Handling of Building Permits in Europe“, u: *RCIS COBRA 2009 The Construction and Building Research Conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors*, eds. Paul Bowen, Ian Jay, Keith Cattell, Kathy Michell i Stephen Brown (Cape Town: RICS United Kingdom, 2009.), 1328-1338.

29 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 119/1, 04.05.2016. Ostali izvori prava koji se odnose na reguliranje e-uprave na razini EU su: Direktiva 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, SL 133/1, 06.05.2014., Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, SL 257/73, 28.08.2014., Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL 94/65, 28.03.2014., Delegirana Uredba Komisije (EU) 2021/1952 od 10. studenoga 2021. o izmjeni Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pravovima za ugovore o javnoj nabavi robe, radova i usluga te projektne natječaje, SL 398/23, 11.11.2021., Direktiva (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pristupačnosti mrežnih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnoga sektora, SL 327/1, 02.12.2016., Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i

3.2. Digitalizacija sustava ishoda građevinskih dozvola na razini država članica EU-a

Građevinska dozvola, odnosno akt za gradnju, jedna je u nizu usluga koju javna uprava realizira prema građanima. Upravo ju je i Europska komisija putem posebnoga dokumenta³⁰ *Prijava za građevinsku dozvolu* definirala kao jednu od 20 temeljnih javnih usluga koju je svaka država članica EU-a obvezatna pružiti u digitalnom obliku do 2005., što je kasnije produženo do 2020. godine. Postupak izdavanja građevinske dozvole, obuhvaća niz radnji koje uključuju zainteresirane subjekte i veliki broj informacija, pa je stoga i ovaj postupak svakako prikladan i veliki izazov za informatizaciju uz korištenje dostupnih digitalnih podataka.³¹ Time se postižu znatne uštede što pridonosi ekonomičnosti i učinkovitosti postupanja o čemu se analizira i u nekoliko provedenih studija.³²

Prema izvješću *Digitalisation in the construction sector*³³ u okviru država članica EU-a (EU-27), mogu se razlikovati tri glavne etape razvoja sustava ishoda građevinskih dozvola (dozvola za gradnju), a s obzirom na stupanj digitalizacije. Prva etapa razvoja podrazumijeva sustave temeljene isključivo na dokumentaciji predanoj u papirnatom (fizičkom) obliku, dakle gdje sustav uopće nije digitaliziran. Druga etapa razvoja odnosi se na sustave gdje je postupak ishoda građevinskih dozvola djelomično digitaliziran (pojedine radnje ili čak sve radnje u postupku podnošenja zahtjeva te u postupku ishoda građevinske dozvole). U ovoj etapi dokumentacija se može učitavati u PDF obliku, stranke u postupku te ostali sudionici mogu preuzimati obrasce i učitavati isprave, međutim ne iskorištava se puni potencijal digitalizacije sustava. U trećoj etapi razvoja sustava digitalizacije postupka ishoda građevinskih dozvola, sustav je potpuno digitaliziran strojnom čitljivošću dokumenata koji omogućuju korištenje podataka. U ovoj etapi razvoja sustava podrazumijeva se i kompatibilnost s *Building Information Modeling* procesom (BIM)³⁴ time omogućujući potpuno automatizirani proces s 3D modelima.

informatijskih sustava širom Unije, SL 194/1, 19.07.2016. itd.

30 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - eEurope 2002. od 23. - 24. ožujka 2001.

31 Više v. Francesca Noardo et al., „Integrating Expertises and Ambitions for Data-driven Digitalbuilding Permits – The EUNET4DBP“, *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences* 40, br. 4 (2020): 103-110; Christos V. Bellos, Kleopatra Petrousatou i Leonidas Anthopoulos, „Electronic Building Permission System. The Case of Greece“, *Procedia Engineering* 123, br. 25 (2015): 51.

32 Primjerice u: *Technical report for contract SRSS/C2019/024 - Introducing a Building Information Model (BIM)- based process for building permits in Estonia*, pristup 24. listopada 2022., <https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2019/11/2019-07-19-BIM-based-building-permits-Technical-Report.pdf> te Bellos, Petrousatou, Anthopoulos, „Electronic Building Permission System: The Case of Greece“, 56-57.

33 *Digitalisation in the construction sector; Analytical Report, April 2021*, pristup 24. listopada 2022., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45547>, 80.

34 „BIM – Building Information Modeling je proces izrade projekata iz područja graditeljstva kroz izradu virtualnog trodimenzionalnog informacijskog modela građevine, sa snažnim naglaskom na suradnji svih sudionika u procesu projektiranja i sudionika u gradnji. Važno je naglasiti da BIM nije termin kojim se označava trodimenzionalni model građevine, već se on

Prema istraživanju koje je provedeno u svrhu izrade prethodno spomenutog izvješća *Digitalisation in the construction sector*,³⁵ proizlazi da je postupak ishodenja građevinske dozvole elektroničkim putem na razini država članica EU-a relativno visok.³⁶ Gotovo sve države (iznimka su Bugarska i Rumunjska) imaju digitaliziran sustav ishodenja građevinskih dozvola prema prethodno opisanim etapama, a čak u pet država (Njemačkoj, Estoniji, Nizozemskoj, Austriji i Finskoj) sustav se nalazi u trećoj (najvišoj) etapi razvoja te se Češka trenutačno nalazi u pripremama za treću etapi (Tablica 1.).

Tablica 1. Prikaz etapa razvoja sustava digitalizacije postupka ishodenja građevinskih dozvola (podatci dostupni u izvješću *Digitalisation in the construction sector*)

EU	1. etapa – postupak ishodenja građevinske dozvole temelji se na dokumentaciji u papirnatom obliku	2. etapa – postupak ishodenja građevinske dozvole je djelomično digitaliziran	3. etapa - postupak ishodenja građevinske dozvole je potpuno digitaliziran
Austrija		U postupku	
Belgija			Da
Bugarska	Da		
Republika Hrvatska		Da	
Cipar		Da	
Češka Republika			U postupku
Danska		Da	
Estonija			Da
Finska			Da
Francuska		Da	
Njemačka			Da
Grčka		Da	
Mađarska		Da	
Irska		Da	
Italija		Da	

odnosi na proces izrade projekata i projektne dokumentacije. BIM proces, između ostalog, podrazumijeva izradu 3D informacijskog modela koji uz 3D geometriju sadrži i ostale podatke o građevnim elementima (debljina, gustoća, fizikalne karakteristike, pozicija itd). BIM obuhvaća sve sudionike u procesu građenja: projektante, investitore, upravitelje, izvođače, proizvođače materijala itd., a korištenjem BIM sustava kreiranje tehničke dokumentacije je neusporedivo brže, točnije i ažurnije od klasičnog 2D crtanja.“ *Hrvatska komora arhitekata*, pristup 25. listopada 2022., <https://arhitekti-hka.hr/hr/bim/opcenito-o-bim-u/>

35 *Digitalisation in the construction sector; Analytical Report*, 81-83.

36 S obzirom na navedeno istraživanje, podatci o digitalizaciji sustava dostupni su za 22 države članice EU-a.

Latvija		Da	
Litva		Da	
Nizozemska			Da
Portugal		Da	
Rumunjska	Da		
Španjolska		Da	
Švedska		Da	

Izvor: *Digitalisation in the construction sector, Analytical Report, April 2021*, pristup 24. listopada 2022., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45547>, 80-86.

Može se zaključiti da dijelovi sustava javne uprave koji se odnose na ishodenje građevinskih dozvola na razini prikazanih država članica EU-a, prate razvoj modernih tehnologija te postupaju u skladu s normativnim aktima, smjernicama i strategijama EU-a koje se odnose na reguliranje IKT-a, dok kod dviju navedenih država članica još se uvijek uočava odstupanje od prikazanih zadanih ciljeva.

4. E-UPRAVA I E-GRAĐEVINSKA DOZVOLA U RH

U RH je vrlo rano prepoznata važnost i potencijal razvoja IKT-a kao ključnoga segmenta u oblikovanju modernoga razvoja društva, pa time i sustava javne uprave, a i danas se potencijali IKT-a uvelike koriste za unaprjeđivanja razvoja e-uprave.³⁷ Kako je jedan od preduvjeta razvoja e-uprave donošenje odluka na političkoj i *policy* razini,³⁸ Vlada RH je 16. svibnja 2002. donijela Zaključak kojim donosi *Strategiju Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću*³⁹ i upravo je to bio prvi dokument kojim se spominje primjena IKT-a u javnoj upravi. Strategija donosi 17 preporuka od kojih se šesta preporuka odnosi na cilj formiranja e-uprave i način njena uvođenja i provedbe. RH je i na svome putu prema članstvu EU-a unaprjeđivala razvoj e-uprave u skladu s preuzetim obvezama. Tako je 2002. potpisala

37 Opširnije v. Ana Đanić Čeko i Matko Guštin, „Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 59, br. 4 (2022): 795-807.

38 Prema Vrčec i Musa nekoliko je preduvjeta za razvoj e-uprave. Prvi se odnosi na potrebu donošenja jasne i nedvosmislene odluke na političkoj i *policy* razini o samoj poželjnosti e-uprave, gdje je takva odluka i strateški oblikovana uz uključivanje svih relevantnih dionika. Drugi se preduvjet odnosi na osiguravanje ekonomsko-materijalnog aspekta koji podrazumijeva osiguranje materijalnih sredstava i potrebne infrastrukture za ostvarivanje cilja. Treći je preduvjet vezan za pravno-upravni aspekt, odnosno na prilagodbu te promjene pravnih propisa koji se odnose na upravno postupanje, upravljanje zapisima, *one-stop-shop*, elektroničke komunikacije, širokopojasni internet, elektronički potpis itd. Četvrti preduvjet uključuje odnos s vanjskim dionicima prema kojemu se razvoj e-uprave temelji na partnerstvu s privatnim sektorom, posebno sektorom informacijske tehnologije, akademskom zajednicom, civilnim društvom te ostalim stručnjacima. Vrčec i Musa, *E-uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu*, 15.

39 Strategija informacijska i komunikacijska tehnologija - Hrvatska u 21. stoljeću, Narodne novine, br. 109/02.

Dnevni red za elektroničku jugoistočnu Europu (eSEE Agenda), prema kojemu je preuzela obvezu usklađivanja zakonodavstva EU-a iz područja informacijskog društva, usvajanje strateških dokumenata, ali i regionalnu suradnju u području razvoja informacijskog društva. Prvi korak u ostvarivanju prihvaćenih obveza bio je *Program e-Hrvatska 2007.*, koji je je Vlada usvojila krajem 2003. te kojega su popratila i dva operativna dokumenta: *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004.*⁴⁰ te *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006.*⁴¹ Bitno je istaknuti da se ovim planovima postupak ishoda građevne dozvole smatra jednom od usluga koju je putem e-državne uprave potrebno realizirati prema građanima, a sve u skladu s preuzetim obvezama i aktima EU-a.⁴² Za ostvarivanje ovih programa putem navedenih operativnih planova uspostavljeno je pet projekata: e-Javna uprava, e-Pravosuđe, e-Obrazovanje, e-Zdravstvo te e-Poslovanje. U skladu s tim postavljen je i odgovarajući pravni okvir pa je u ovom razdoblju donesen Zakon o elektroničkoj ispravi.⁴³ Za institucionalnu provedbu programa, osnovan je Središnji državni ured za e-Hrvatsku. Krajem 2007., Vlada RH uspostavila je i portal *Moja uprava* gdje su građanima, poslovnim subjektima te ostalim korisnicima javne uprave bile dostupne pojedine e-usluge te sve potrebne informacije vezane za njihovu realizaciju.

4.1. Ishođenje građevinske dozvole elektroničkim putem kroz prizmu strateškoga razvoja državne / javne uprave

U ožujku 2008. Vlada RH donosi Strategiju reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.,⁴⁴ gdje se kroz osam ciljeva određuje kakvoj modernoj javnoj upravi se teži, a sedmi cilj sukladno s tim proklamira primjenu modernih informacijsko-komunikacijskih tehnologija. Kako bi se utvrdio okvir i ciljevi razvoja elektroničke uprave te uspostavile moderne elektroničke usluge za sve skupine korisnika te time izgradila elektronička državna uprava u skladu s modernom javnom

40 *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004. godinu*, pristup 8. studeni 2022., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//027-01.pdf>.

41 *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006. godinu*, pristup 8. studeni 2022., https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba/Arhiva%20projekata/Operativni_plan_provedbe_Programa_e-Hrvatska_2007_za_2006.pdf.

42 Vidjeti bilješku 23. Ostale usluge za građane vezane su za sljedeće poslove: porez na dohodak, zapošljavanje, socijalne naknade, osobne dokumente, registraciju vozila, prijave policiji, javne knjižnice, državne matice, visokoškolsko obrazovanje, prebivalište/boravište te zdravstvene usluge. E-usluge koje je potrebno realizirati prema poslovnim subjektima odnose se na: socijalno osiguranje zaposlenika, porez na dobit, porez na dodanu vrijednost, registraciju novoga poduzeća, prijavu podataka Državnom zavodu za statistiku, carinsku deklaraciju, zaštitu okoliša te javnu nabavu. Također, planirana je i uspostava e-usluga od posebnog interesa za RH u sljedećim resorima: poljoprivreda, turizam, kultura, državne inspekcije te zaštita osobnih podataka.

43 Zakon o elektroničkoj ispravi, Narodne novine, br. 150/05. Pored navedenog izrađeni su i sljedeći prijedlozi: Prijedlog nacrta Zakona o informacijskoj sigurnosti, Prijedlog Uredbe o uredskom poslovanju te se radilo na uklanjanju pravnih prepreka za uspostavu elektroničkog poslovanja. *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006. godinu*, 30.

44 *Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. - 2011. godine*, pristup 10. studenog 2022., https://www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU_HR/DDHR20100315N7_76_1.pdf.

upravom prema navedenoj Strategiji, Vlada je početkom 2009. donijela Strategiju razvoja elektroničke uprave u RH za razdoblje od 2009. do 2012.⁴⁵ I nadalje je ishođenje građevinske dozvole jedna od 20 usluga prema kojima se gradi e-uprava na način da se razvoj informiranosti usluga prati na ljestvici od 0 do 5.⁴⁶ Ipak razvoj elektroničkih javnih usluga ne može se promatrati samo s aspekta informatizacije, već i u kontekstu postupaka, posebice upravnih postupaka, pa je Vlada RH u lipnju 2010. donijela Odluku o uspostavi Hrvatskog okvira za interoperabilnost.⁴⁷

U tom je kontekstu nužno spomenuti i Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. (u daljnjem tekstu: ZUP),⁴⁸ koji u nekoliko članaka regulira upotrebu elektroničkog oblika i komuniciranja u upravnom postupku. Nakon dvanaest godina, 2022. stupile su na snagu izmjene i dopune ZUP-a⁴⁹ koje, između ostalog, detaljno konkretiziraju upotrebu elektroničkog poslovanja. Tako prema čl. 41. stranka može, između ostalog, poslati zahtjev za pokretanje postupka i elektroničkim putem, što se u čl. 71. proteže na sve vrste podnesaka, a sukladno s tim prema čl. 46. od toga može i odustati elektroničkim putem. Prema čl. 60. isprava te prema čl. 159. potvrda, mogu biti i u elektroničkom obliku, dok se prema čl. 75. sustavno razrađuje elektronička komunikacija između javnopravnih tijela i pošiljatelja svih vrsta podnesaka. Nadovezujući se na prethodno, čl. 83. regulira se i način obavješćavanja elektroničkim putem. Člankom 84. pretpostavlja se i vođenje spisa u elektroničkom obliku, a nastavno na čl. 83. u čl. 94. razrađuje se dostava elektroničkim putem. Uvažavajući prethodna normativna rješenja čl. 98. u upravno postupanje, uvodi se elektronički potpis i elektronički pečat.

Vlada RH na sjednici 25. travnja 2013. donosi Odluku o pokretanju projekta *e-Građani*⁵⁰ koji se ostvaruje kroz sustav središnjega državnog portala, nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav (NIAS) te sustav osobnoga korisničkog pretinca. Taj je sustav dostupan građanima od lipnja 2014.

Hrvatski sabor na svojoj je sjednici 12. lipnja 2015. donio *Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.* koja je imala za: *cilj uskladiti razvoj javne uprave s ciljevima Europe 2020., strategijom EU kojom se želi poduprijeti razvoj pametnog, održivog i uključivog gospodarstva do 2020. godine.*⁵¹ Posebno je

45 *Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine*, pristup 10. studenog 2022., https://www.mingo.hr/public/trgovina/strategija_e_Uprave_HRV_final.pdf.

46 0 – nema informacije, 1 – informacija, 2 – jednosmjerna interakcija, 3 – dvosmjerna komunikacija, 4 – transakcija, 5 – ciljana automatizirana proaktivna usluga. *Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine*, 14-15.

47 Odluka o uspostavi Hrvatskog okvira za interoperabilnost, Narodne novine, br. 84/10.

48 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

49 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 110/21.

50 Odluka o pokretanju projekta e-građani, Narodne novine, br. 52/13.

51 *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, Narodne novine, br. 70/15. Radi ostvarivanja ciljeva ovoga dokumenta Vlada RH donijela je i dva akcijska plana: *Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2017. godine*, pristup 22. studeni 2022., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2015/256%20sjednica%20Vlade/256%20-%204.pdf> te *Akcijski plan provedbe strategije razvoja javne*

naglašena potreba stvaranja djelotvornije javne uprave čiji se razvoj odvija prema definiranim smjerovima.⁵² Razvoj elektroničkih usluga i nadalje se promatra kroz 20 osnovnih usluga prema Operativnom planu eEurope 2005, među koje i ulazi postupak izdavanja građevinske dozvole. Sredinom 2014., utemeljen je jedinstveni informacijski sustav Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine eDozvola u svrhu izdavanja akata za gradnju sukladno sa zakonima koji uređuju prostorno uređenje i gradnju. Od 25. travnja 2019. ovaj je sustav dio sustava e-Građani te je uvedeno elektroničko poslovanje i obvezatno digitalno potpisivanje akata stranaka i sudionika postupka.⁵³ Razvoj ovih sustava svoju je potporu našao i u *Strategiji e-Hrvatska 2020.* koja je donesena 25. svibnja 2017.⁵⁴ U njoj se razvoj javne uprave usmjerava prema visoko kvalitetnim elektroničkim javnim uslugama sukladno sa zakonima RH,⁵⁵ strateškom okviru te pravnim izvorima EU-a, ali i pravilima struke. U Strategiji se između ostalih e-usluga i razrađuje razvoj sustava eDozvola.

uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, pristup 22. studenog 2022., <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//MURH-%20arhiva/vijesti/2016/1512//Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>.

- 52 Razvoj javne uprave definira se u tri smjera:

„1. pojednostavnjenje i modernizacija upravnog postupanja, kao i osiguravanje pouzdane i brze podrške javne uprave građanima i poslovnim subjektima realizacijom projekata e-uprave, 2. unaprjeđenje sustava razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima radi stvaranja moderne javne službe, 3. reforma upravnog sustava sukladno najboljoj praksi i iskustvima dobrog upravljanja prema europskim standardima“. *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine.*

- 53 Prema: *Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine*, pristup 23. studenog 2022., <https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/8144>.

- 54 *Strategija e-Hrvatska 2020*, pristup 25. studenog 2022., https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//MURH_migracija%20s%20weba//Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf, Odluka o donošenju Strategije e-Hrvatska 2020, s Akcijskim planom za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020, Narodne novine, br. 50/17. Uz ovu Strategiju donesen je, dakle, i Akcijski plan te njegove izmjene i dopune: *Akcijski plan za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020*, pristup 25. studenog 2022., https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//MURH_migracija%20s%20weba//Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020.pdf, *Izmjene Akcijskog plana za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020*, pristup 25. studenog 2022., https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//MURH_migracija%20s%20weba//Izmjene%20Akcijskog%20plana%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020%20-%2002.05.2019.pdf, Odluka o izmjenama Akcijskog plana za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020, Narodne novine, br. 45/19.

- 55 Zakoni koji daju temelj za visoko kvalitetne e-usluge javne uprave su: Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Narodne novine, br. 92/14., Zakon o informacijskoj sigurnosti, Narodne novine, br. 79/07., Zakon o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 76/22., Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22., Zakon o uslugama, Narodne novine, br. 80/11., Zakon o Nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka, Narodne novine, br. 56/13., 52/18., 50/20., Zakon o elektroničkoj ispravi, Narodne novine, br. 150/05., 128/22., Zakon o elektroničkoj trgovini, Narodne novine, br. 173/03., 67/08., 36/09., 130/11., 30/14., 32/19. itd.

4.2. Sustav eDozvola u okviru aktualnoga nacionalnog strateškog planiranja

Nacionalna razvojna strategija RH do 2030. usvojena je 5. veljače 2021. na sjednici Hrvatskog sabora. Ona je hijerarhijski najviši akt strateškoga planiranja u RH te je usmjerena prema provedbi razvojnih politika države, a sadrži dugoročnu viziju razvoja kao i prioritete za ulaganje u desetogodišnjem razdoblju.⁵⁶ Vezano za javnu upravu u ostvarivanju pravne sigurnosti građana, cilj je podići kvalitetu te pojednostavniti pisanu i internetsku komunikaciju javnih institucija kako bi bila što razumljivija i pristupačnija korisnicima. U suglasju s ovom strategijom Ministarstvo pravosuđa i uprave u ožujku 2022. donijelo je *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. s pripadajućim Akcijskim planom od 2022. do 2024.*⁵⁷ Ovim se dokumentom hrvatsku javnu upravu želi transformirati: *u modernu, visoko profesionaliziranu, učinkovitu i transparentnu javnu upravu, prilagođenu potrebama društva i građana, uz snažniju primjenu načela dobrog upravljanja u svim tijelima javne uprave*.⁵⁸ Ovim se planom ističe unaprjeđenje i modernizacija postojećih javnih usluga, a među kojima je i sustav eDozvola, ali i potreba daljnjih ulaganja u razvoj online servisa i novih tehnologija.

Sustavu eDozvola trenutačno se pristupa putem sljedeće poveznice: <https://dozvola.mgipu.hr/naslovna>. Sam je sustav namijenjen izdavanju akata za gradnju na temelju Zakona o prostornom uređenju⁵⁹ i Zakona o gradnji.⁶⁰ Pokriva cjelokupno područje RH te se primjenjuje u svim županijama, velikim gradovima i gradovima sjedištima županija, a koji izdaju akte za gradnju.

S obzirom na prikazano u ovom te prethodnom poglavlju rada, može se zaključiti da RH prati trendove razvoja IKT-a kao i digitalizacije sustava sa sukladno dokumentima EU-a, strateškom okviru kao i normativnim aktima. U pojedinim sustavima, očekuje se veća modernizacija te nužna ulaganja u razvoj, ali bitno je istaknuti, da RH (Tablica 1.) u razvoju digitalizacije sustava izdavanja dozvola za gradnju ne zaostaje za drugima državama članicama EU-a.

56 Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Narodne novine, br. 13/21.

57 Odluka o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine i Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, Narodne novine, br. 38/22., dokument dostupan na: *Ministarstvo pravosuđa i uprave*, pristup 7. prosinca 2022., https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvj%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf.

58 *Ministarstvo pravosuđa i uprave*.

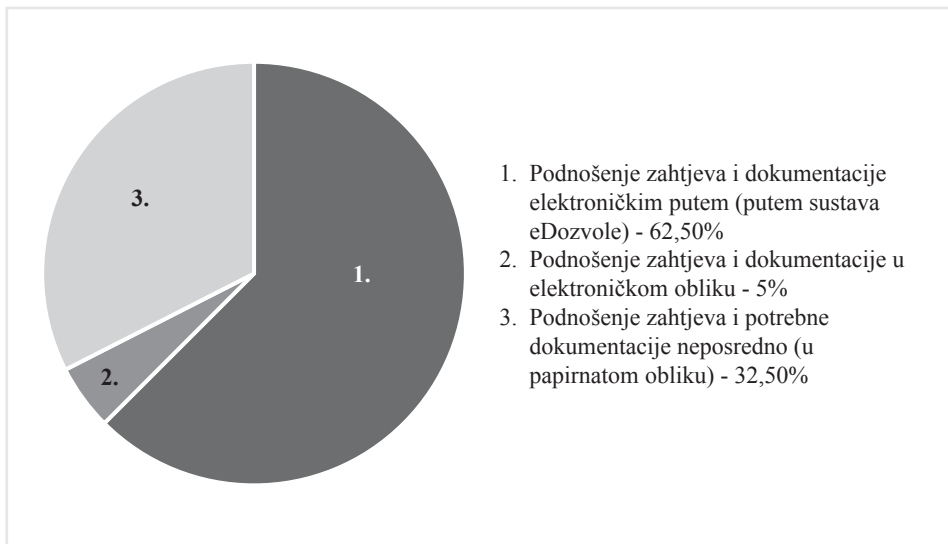
59 Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19.

60 Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19.

5. REZULTATI EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA

Analizirajući odgovore na prvo postavljeno pitanje u *online* upitniku izrađenom u obliku forme Google obrasca, a prema uvodno opisanoj metodologiji, kojim se željelo utvrditi koji način podnošenja zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole prevladava, dolazi se do sljedećih odgovora:

Grafikon 1. Način podnošenja zahtjeva

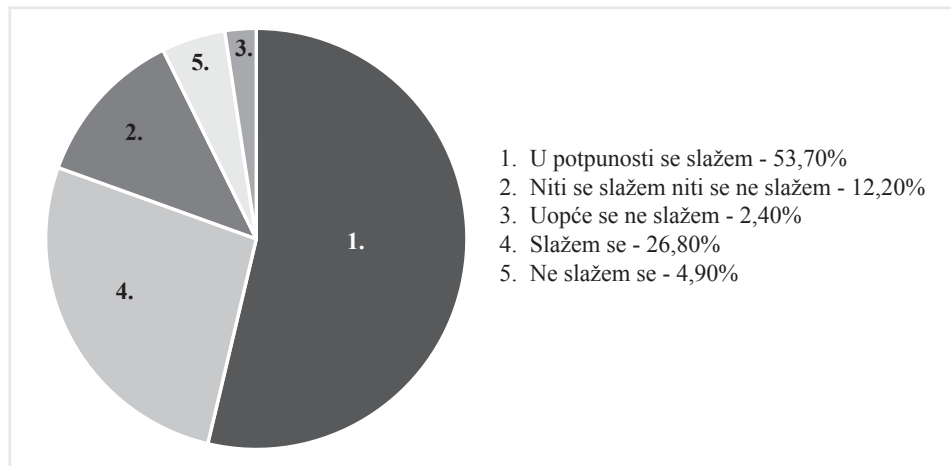


Izvor: autorice rada

Iz rezultata je istraživanja vidljivo da s obzirom na iskustvo ispitanika, prevladava podnošenje zahtjeva putem sustava eDozvola (u 62.50 % slučajeva). Pritom nije zanemariv postotak od 32,5 % ispitanika koji smatraju da u okviru službi kojih rade, prevladava klasični način neposrednoga podnošenja zahtjeva uz predaju dokumentacije u fizičkom obliku nadležnom javnopravnom tijelu.

Nadalje, ispitanike se ispitalo i o slaganju s tvrdnjom prema kojoj je izdavanje potvrda glavnoga projekta putem sustava eDozvola brže negoli izvan toga sustava (u postupku ishođenja građevinske dozvole putem sustava eDozvole). Pritom su dobiveni sljedeći rezultati:

Grafikon 2. Izdavanje potvrda glavnog projekta

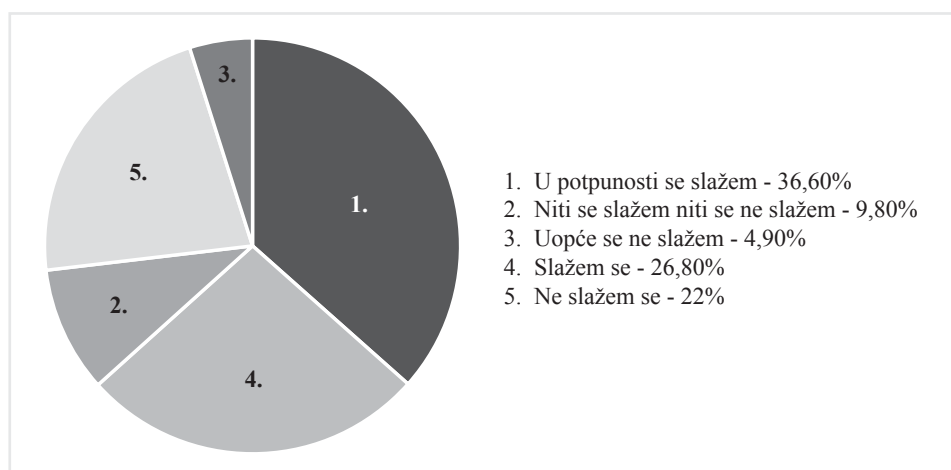


Izvor: autorice rada

Iz dobivenih rezultata može se zaključiti da je učinkoviti rad sustava eDozvola pri ishođenju potvrda javnopravnih tijela koje su potrebne kao dokazne činjenice u upravnom postupku ishođenja građevinskih dozvola, s obzirom na to da je 80,50 % ispitanika navelo da se slaže ili se potpuno slaže s navedenom tvrdnjom.

O činjenici znatnog ubrzavanja postupka ishođenja građevinskih dozvola putem sustava eDozvola iz dobivenih je rezultata vidljivo da se 63,40 % ispitanika slaže ili potpuno slaže s navedenom tvrdnjom, dok je zanimljivo istaknuti da se ipak 22 % ispitanika ne slaže s njome.

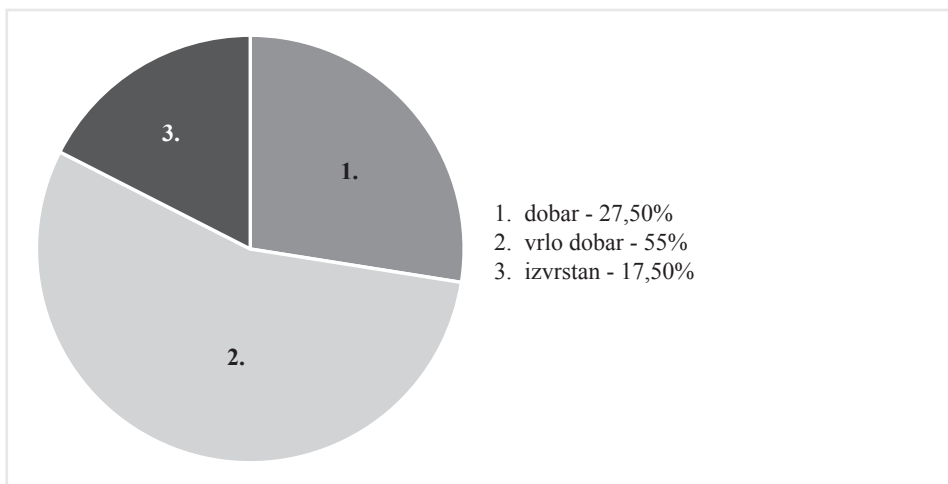
Grafikon 3. Ubrzavanje postupaka ishođenja građevinskih dozvola



Izvor: autorice rada

U posljednjem grafikonu prikazane su ocjene kojim su ispitanici ocijenili sustav eDozvola. Niti jedan ispitanik sustavu nije dodijelio ocjenu 1 i 2, dok je najviše ispitanika (55 %) dodijelilo sustavu ocjenu 4. S obzirom na prikazano u Grafikonu 4. može se zaključiti da je prosječna ocjena ovoga sustava, a prema odgovorima ispitanika 3,65.

Grafikon 4. Ocjena sustava eDozvola



Izvor: autorice rada

Posljednja dva pitanja u *online* upitniku bila su otvorenog tipa u kojima su ispitanici mogli navesti što smatraju nedostacima, a što prednostima sustava eDozvola. Tako, primjerice kao nedostatke sustava navode: nemogućnost jednostavnoga vraćanja na prethodni korak u slučaju pogreške pri unosu podataka, nepotpune upute za korištenje sustava, stalne nadogradnje sustava, a bez edukacije zaposlenika, nedostatna povezanost s prostornim planovima i građevinskom inspekcijom, nepovezanost sustava eDozvole s drugostupanjskim postupkom (praćenje rješavanja predmeta po izjavljenoj žalbi), neusklađenost sustava s posebnim propisima na temelju kojih se izdaju potvrde glavnoga projekta te neusklađenost s pojedinim odredbama ZUP-a, nefleksibilnost sustava, ne povlače se svi uneseni podatci, svi građani ne koriste sustav e-Građani, sustav je kompliciran za građane te velika količina zahtijeva zbog toga dolazi e-poštom, nije omogućeno plaćanje pristojbi izravno, pri upisivanju adresa stranaka u postupku nema poštanskoga broja uz odabrani grad, potreba unošenja istih podataka više puta tijekom unosa, sustav nije povezan sa zemljišnim knjigama i katastrom, pojedini podatci koje je potrebno unijeti u sustav su nepotrebni, sustav sporo reagira kod ulaska, izlaska i spremanja podataka, slaba tehnička opremljenost službenika koji rade na sustavu te loša informatička oprema koja ne podržava stalne nadogradnje sustava, nije potrebna e-konferencija, stranke mogu preuzeti dozvolu potpisanu elektroničkim potpisom, iako dozvola nije otpremljena na propisan način, sustav ne obuhvaća postupak etažiranja.

Prednostima sustava ispitanici smatraju: jednoobrazne obrasce kojima se smanjuju pogreške, transparentnost, učinkovitost, jednostavnost, jeftiniji i brži postupak, lakša komunikacija i brža korespondencija, arhiva u elektroničkom obliku, preglednost sustava i dostupnost podataka, kronološki prikaz radnji, brža komunikacija s drugim javnopravnim tijelima, mogućnost pogrešaka svedena je na minimum, stranke u postupku jednostavnije mogu pratiti postupak i komunicirati sa službenim osobama, smanjenje papirologije, projekti su digitalizirani, poštuju se rokovi, jednoobraznost postupanja, navedeno je i da je sustav izniman i nema nedostataka, sustav izdavanja potvrda glavnog projekta znatno je ubrzan, na sustavu se može raditi izvan ureda, javna dostupnost pojedinih podataka (npr. elektroničke oglasne ploče) te smanjenje rada sa strankama.

6. RASPRAVA O REZULTATIMA PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA

Prema podacima prikazanim u prva četiri grafikona, vidljivo je da sustav eDozvola ispunjava svoju namjenu te se koristi u većini slučajeva pri podnošenju zahtjeva za ishodenje građevinske dozvole te se njime postiže učinkovitost i transparentnost provedbe ovih posebnih upravnih postupaka. Ipak, još uvijek je znatan postotak korištenja podnošenja zahtjeva neposredno te u tom dijelu postoji prostor za poboljšanje. Sustav eDozvola svoju najveću učinkovitost, a prema rezultatima istraživanja, ostvaruje pri realizaciji potvrda glavnog projekta, odnosno pri utvrđivanju činjenica putem potvrda koje su nužne u provedbi ovih posebnih upravnih postupaka. No, promatrajući provedbu postupka u cjelini, premda se većina ispitanika slaže ili se potpuno slaže (63,40 %) da je sustav eDozvola, ubrzao ishodenje građevinskih dozvola, ipak znatan postotak od 27 % ispitanika se ne slaže ili se uopće ne slaže s postavljenom tvrdnjom. To upućuje na postojanje određenih poteškoća u radu sustava, a koje su istaknute u okviru otvorenog pitanja koje se odnosilo na nedostatke postupanja. Nadovezujući se upravo na otvoreno pitanje o nedostacima sustava eDozvola zanimljivo je primijetiti da u sklopu ovoga istraživanja te prethodna dva istraživanja koja su opisana u metodologiji rada, postoje i nadalje pojedini isti nedostaci sustava koji još uvijek nisu otklonjeni, a umanjuju učinkovitost provedbe postupaka. Tako se u sva tri istraživanja pojavljuju nedostaci vezani za sporost te nefleksibilnost sustava eDozvola, nemogućnost vraćanja koraka u sustavu, neusklađenost sustava s odredbama i institutima ZUP-a⁶¹ (primjerice nepridržavanje rokova za donošenje rješenja ili nemogućnost odabira u sustavu eDozvola pojedinog instituta ZUP-a) te potrebe unošenja istih podataka u sustav više puta. U provedenom istraživanju Hrvatske komore arhitekata te u istraživanju u ovome radu, istaknuta je potreba za boljom educiranosti službenika koji vode postupke, zbog nadogradnji sustava, ali i zbog loše informatičke opreme koja često niti ne podržava pravodobne

61 Više v. Marijeta Vitez Pandžić i Bosiljka Britvić Vetma, „Problematika konstantne neusklađenosti odredaba zakona koji reguliraju gradnju i uporabu građevina s odredbama zakona o općem upravnom postupku“, u: *Razvoj javne uprave, 11. međunarodna konferencija, Vukovar, 16.-17. lipnja 2021., zbornik radova*, ur. Željko Sudarić i Tunjica Petrašević (Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, 2021.), 505.

nadogradnje sustava. Kako bi sustav zaista bio učinkovitiji, nužno je otkloniti navedene nepravilnosti, koji su očito veliki nedostaci, budući da su istaknuti u svim analiziranim istraživanjima. Pritom je osobita važna usklađenost s institutima ZUP-a kao temeljnoga upravnog procesnog zakona, u kojem se u posljednjim izmjenama upravo želi postići učinkovitija provedba instituta u elektroničkom postupanju. Sustav eDozvola ocijenjen je s prosječnom ocjenom 3,65, što je svakako pomak u odnosu na prethodna istraživanja kada je ocijenjen prosječnim ocjenama 2,98 i 2,1, ali na ljestvici do pet postoji još prostora za poboljšanje, što bi u budućnosti moglo biti vidljivo uklanjanjem prethodno istaknutih nedostataka.

Ovim su se istraživanjem željele naglasiti i pozitivne strane sustava eDozvola, što u prethodnim istraživanjima nije izravno istaknuto. Prema odgovorima ispitanika, očito je riječ o zadovoljnim korisnicima sustava koji su prepoznali njegove prednost, a čemu se upravo teži.

7. ZAKLJUČAK

EU već od devedesetih godina 20. stoljeća zagovara razvoj informacijskog društva te 2000ih konkretizira 20 javnih usluga koje bi države članice EU-a trebale moći ostvariti prema svojim korisnicima elektroničkim putem. Upravo među te usluge ulazi i prijava ishoda građevinske dozvole. Prema prikazanom izvješću Europske komisije većina država članica EU-a, na zadovoljavajućoj je razini razvoja ovoga sustava te RH ne zaostaje za drugim državama članicama EU-a pri čemu je sukladno sa zahtjevima EU-a, razvila ovaj sustav u odgovarajućem razdoblju.

Normativno i strateški RH prati suvremene trendove razvoja e-uprave u EU-u, ali i operativno u sustavu razvoja eDozvola kako su pokazali rezultati istraživanja u ovome radu.

U odnosu na prikazane rezultate empirijskog istraživanja, usporedbu s rezultatima prethodno provedenih istraživanja te istaknuta izvješća, normativni i strateški okvir EU-a i RH, može se smatrati da je postavljena hipoteza dokazana, odnosno sustav eDozvola ubrzao je i poboljšao ishoda građevinskih dozvola u RH. Rezultati istraživanja koje je provedeno pokazuju da je sustav eDozvola, u odnosu na prethodna istraživanja, doživio poboljšanja i da je učinkovitiji. Ipak, uočeni određeni nedostaci sustava i njegova normiranja i nadalje nisu otklonjeni, premda su kao takvi utvrđeni u sva tri prikazana istraživanja, što je istaknuto u raspravi. Posebno se izdvaja neusklađenost odredbi i instituta ZUP-a s postupovnim odredbama koje se odnose na ishoda građevinske dozvole, te premda je razlika između izloženih istraživanja pet godina, niti u tome razdoblju sustav eDozvola još uvijek nije potpuno usklađen s odredbama te institutima ZUP-a. Također, s obzirom na prosječnu ocjenu sustava 3,65 prema rezultatima provedenog istraživanja te istaknute nedostatke, prostora za poboljšanje sustava ima, a to je osobito nužno u osuvremenjivanju te pribavljanju nove informatičke opreme budući da trenutačna ne podržava stalne nadogradnje sustava.

Da bi sustav bio operativniji i učinkovitiji, pa time i postupak ishoda građevinskih dozvola, nužno je otkloniti istaknute nedostatke koji su očita prepreka

u neometanom radu sustava, a time i ostvarivanju subjektivnih prava građana u postupcima ishoda građevinskih dozvola.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bellos, Christos V., Kleopatra Petroutsatou i Leonidas Anthopoulos. „Electronic Building Permission System: The Case of Greece“. *Procedia Engineering* 123, br. 25 (2015): 50-58.
2. Brown, David. „Electronic Government and Public Administration“. *International Review of Administrative Sciences* 71, br. 2 (2005): 241-254.
3. Dujmović, Jelena i Ana Đanić. „Perspektive razvoja e-uprave“. U: *Zbornik radova Međunarodne konferencije Razvoj javne uprave*, ur. Vlado Belaj, 111-126. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, 2011.
4. Đanić Čeko, Ana i Matko Guštin. „Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 59, br. 4 (2022): 793-821.
5. Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić i Goranka Lalić Novak. *Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2014.
6. Linhartova, Veronika. „The Role of E-Government in the Evaluation of the Quality of Governance in the Countries of the European Union“. *Hrvatska komparativna i javna uprava* 22, br. 2 (2022): 267-287.
7. Lozina, Duško i Mirko Klarić. *Nova javna uprava*. Split: Sveučilište u Splitu, 2003.
8. Meijer, Frits. „Online Building Permit Procedure in the Netherlands: A European perspective“. U: *Rethinking and Revitalizing Construction Safety, Health, Environment and Quality, CIB W99*, eds. Theo C. Haupt, i John Smallwood, 122-134. Port Elizabeth: Construction Research Education and Training Enterprises, 2005.
9. Meijer, Frits i Henk J. Visscher. „Measuring the Evolution of Online Handling of Building Permits in Europe“. U: *RCIS COBRA 2009 The Construction and Building Research Conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors*, eds. Paul Bowen, Ian Jay, Keith Cattell, Kathy Michell i Stephen Brown, 1328-1338. Cape Town: RICS United Kingdom, 2009.
10. Musa, Anamarija. „Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana“. U: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa i Teo Giljević, 29-72. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017.
11. Musa, Anamarija, Neven Vrček i Marko Jurić. „Elektronička uprava kao perspektiva razvoja društva i privatnog sektora“. U: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa i Teo Giljević, 525-560. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017.
12. Noardo, Francesca, Giada Malacarne, Silvia Mastrolemba Ventura, Lavinia C. Tagliabue, Angelo Ciribini, Claire Ellul, Dogus Guler, Lars Harrie, Lennart Senger i Jantien Stoter. „Integrating Expertises and Ambitions for Data-driven Digitalbuilding Permits – The EUNET4DBP“. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences* 44, br. 4 (2020): 103-110.
13. Vitez Pandžić, Marijeta. „Upravno pravni aspekti ishoda dozvole za gradnju i uporabnu dozvolu“. Doktorska disertacija. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, 2018.

14. Vitez Pandžić, Marijeta i Bosiljka Britvić Vetma. „Problematika konstantne neusklađenosti odredaba zakona koji reguliraju gradnju i uporabu građevina s odredbama zakona o općem upravnom postupku“. U: *Razvoj javne uprave, 11. međunarodna konferencija, Vukovar, 16.-17. lipnja 2021., zbornik radova*, ur. Željko Sudarić i Tunjica Petrašević, 498-507. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, 2021.
15. Vrček, Neven i Anamarija Musa. „E-uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu“. U: *Uprava u digitalno doba, Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*, ur. Anamarija Musa, 7-31. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, 2016.

Pravni propisi:

1. Delegirana Uredba Komisije (EU) 2021/1952 od 10. studenoga 2021. o izmjeni Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima za ugovore o javnoj nabavi robe, radova i usluga te projektne natječajne, SL 398/23, 11.11.2021.
2. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL 94/65, 28.03.2014.
3. Direktiva 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, SL 133/1, 06.05.2014.
4. Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije, SL 194/1, 19.07.2016.
5. Direktiva (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora, SL 327/1, 02.12.2016.
6. European governance - a White Paper, SL 287, 12.10.2001.
7. Odluka o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine i Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, Narodne novine, br. 38/22.
8. Odluka o donošenju Strategije e-Hrvatska 2020 s Akcijskim planom za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020, Narodne novine, br. 50/17.
9. Odluka o izmjenama Akcijskog plana za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020, Narodne novine, br. 45/19.
10. Odluka o pokretanju projekta e-gradani, Narodne novine, br. 52/13.
11. Odluka o uspostavi Hrvatskog okvira za interoperabilnost, Narodne novine, br. 84/10.
12. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji) i izmjeni određenih zakonodavnih akata Unije, COM(2021) 206 final Bruxelles, 21.04.2021.
13. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL 2016/C 202/01, 07.06.2016.
14. Strategija „Informacijska i komunikacijska tehnologija - Hrvatska u 21. stoljeću“, Narodne novine, br. 109/02.
15. Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, SL 257/73, 28.08.2014.
16. 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 119/1, 04.05.2016.
17. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Narodne novine, br. 92/14.
18. Zakon o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 76/22.
19. Zakon o elektroničkoj ispravi, Narodne novine, br. 150/05., 128/22.

20. Zakon o elektroničkoj trgovini, Narodne novine, br. 173/03., 67/08., 36/09., 130/11., 30/14., 32/19.
21. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19.
22. Zakon o informacijskoj sigurnosti, Narodne novine, br. 79/07.
23. Zakon o Nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka, Narodne novine, br. 56/13., 52/18., 50/20.
24. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
25. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.
26. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19.
27. Zakon o uslugama, Narodne novine, br. 80/11.
28. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/20.

Mrežne stranice:

1. *A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance*. Pristup 13. travnja 2022. <https://sgp.fas.org/crs/RL31057.pdf>
2. *Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2017. godine*. Pristup 22. studenoga 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2015/256%20sjednica%20Vlade/256%20-%204.pdf>
3. *Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine*. Pristup 22. studenoga 2022. <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/vijesti/2016/1512//Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>
4. *Akcijski plan za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020*. Pristup 25. studenoga 2022. https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba//Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020.pdf
5. *Bijela knjiga o umjetnoj inteligenciji – Europski pristup izvrsnosti i izgradnji povjerenja*. Pristup 2. travnja 2022. <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ac957f13-53c6-11ea-aece-01aa75ed71a1>
6. *Digitalisation in the construction sector; Analytical Report, April 2021*. Pristup 24. listopada 2022. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45547>
7. *Hrvatska komora arhitekata*. Pristup 25. listopada 2022. <https://arhitekti-hka.hr/hr/bim/opcenito-o-bim-u/>
8. *Izmjene Akcijskog plana za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020*. Pristup 25. studenog 2022. https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba//Izmjene%20Akcijskog%20plana%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020%20%2002.05.2019.pdf
9. *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*. Pristup 24. svibnja 2022. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/m-government-mobile-technologies-for-responsive-governments-and-connected-societies_9789264118706en#page1
10. *Ministarstvo pravosuđa i uprave*. Pristup 07. prosinca 2022. https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvj%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf
11. *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004. godinu*. Pristup 8. studenoga 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/027-01.pdf>
12. *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006. godinu*. Pristup 8. studenoga 2022. https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba/Arhiva%20projekata/Operativni_plan_provedbe_Programa_e-Hrvatska_2007_za_2006.pdf

13. *Strategija e-Hrvatska 2020*. Pristup 25. studenoga 2022. https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf
14. *Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine*. Pristup 10. studenoga 2022. https://www.mingo.hr/public/trgovina/strategija_e_Uprave_HRV_final.pdf
15. *Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. - do 2011. godine*. Pristup 10. studenoga 2022. https://www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU_HR/DDHR20100315N7_76_1.pdf
16. *Technical report for contract SRSS/C2019/024 - Introducing a Building Information Model (BIM)- based process for building permits in Estonia*. Pristup 24. listopada 2022. <https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2019/11/2019-07-19-BIM-based-building-permits-Technical-Report.pdf>
17. *The Mobile Economy 2022*. Pristup 28. lipnja 2022. <https://gsma.com/mobileeconomy/wpcontent/uploads/2022/02/280222-The-Mobile-Economy-2022.pdf>

Ostalo:

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament -eEurope 2002: Impact and Priorities A communication to the Spring European Council in Stockholm, od 23. - 24. ožujka 2001., COM (2001) 0140 final.
2. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - eEurope 2005: An information society for all - An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council od 21. - 22. lipnja 2002., COM (2002) 0263 final.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Digital Agenda for Europe od 19. svibnja 2010., COM(2010) 245 final.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU eGovernment Action Plan 2016-2020 od 19. travnja 2016., COM(2016) 179 final.
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the European eGovernment Action Plan 2011-2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government od 15. prosinca 2010., COM (2010) 0743 final.
6. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izgradnja digitalne budućnosti Europe od 19. veljače 2020., COM(2020) 67 final.
7. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu od 06. svibnja 2015., COM (2015) 192 final.

Marijeta Vitez Pandžić*
Ana Đanić Čeko**

Summary

**EFFECTIVENESS OF THE E-PERMIT SYSTEM IN THE
PROCEDURE FOR OBTAINING BUILDING PERMITS IN
THE REPUBLIC OF CROATIA**

The aim of the paper is to analyse the use and effectiveness of the ePermit system in the process of obtaining building permits in the Republic of Croatia, and in the context of the development of e-government in the Republic of Croatia and the European Union. For the theoretical part of the work, a relevant scientific and professional literature and appropriate scientific methods are used. The paper presents the results of the conducted empirical research through an online questionnaire, that was sent to 116 available e-mail addresses of heads or branch managers of jurisdiction county and city administrative departments or related branches that issue building permits to the head of the Department of Building and User Permits of the Ministry of Spatial Planning, Construction and State Property. Based on the results of this research, compared with the results of two previous studies on this topic, and in relation to the presented reports, the normative and strategic framework of the European Union and the Republic of Croatia, it can be concluded that the ePermit system has accelerated and improved the process of obtaining building permits in the Republic of Croatia.

Keywords: *e-administration; ePermit; construction permit; efficiency; special administrative procedures.*

* Marijeta Vitez Pandžić, Ph.D., Research Associate, Ministry of the Interior - Požeško-slavonska County Police Administration; mvitezpandzic@mup.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2069-9280>.

** Ana Đanić Čeko, Ph.D., Assistant Professor, J. J. Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek; adjanic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1325-7692>.

PРАВНА РЕГУЛАЦИЈА КРАТКОРОЧНИХ ПОТРОШАЧКИХ ЗАЈМОВА I КРЕДИТА ДОДИЈЕЛЈЕНИХ ПУТЕМ DIGITALNIH PLATFORMI

*Doc. dr. sc. Šime Jozipović**

*Doc. dr. sc. Marko Perkušić***

*Karla Vukušić, univ. bacc. oec.****

UDK 347.755

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.5>

Ur.: 21. ožujka 2023.

Pr.: 15. rujna 2023.

Pregledni rad

Sažetak

Ovaj članak obrađuje problematiku prekograničnog izdavanja kratkoročnih kredita s visokom kamatnom stopom (tzv. short-term high-cost loan) unutar Europske unije. Dok mnoge države, poput Republike Hrvatske ograničavaju najviše dopuštene kamatne stope, posebno u pogledu na potrošačko kreditiranje, sloboda kretanja usluga omogućava i stranim pružateljima financijskih usluga da djeluju na domaćem tržištu. Pritom nerijetko dolazi do toga da neki strani pružatelji financijskih usluga ne poštuju domaća ograničenja, primjerice u pogledu na najvišu kamatnu stopu. Ovaj članak predstavlja postojeći pravni okvir zaštite potrošača, ograničenja kamatnih stopa i jednakosti činidbi u Republici Hrvatskoj te planirane reforme europskoga prava potrošačkog kreditiranja. Analizom postojećih mehanizama protupravnoga kreditiranja potrošača u Hrvatskoj, autori upozoravaju na bitne nedorečenosti i očekivane probleme povezane s Prijedlogom Direktive o potrošačkim kreditima 2021/0171/COD na razini Europske unije.

Ključne riječi: kredit; zajam; zelenaški ugovor; zaštita potrošača; direktiva o potrošačkim kreditima; financijska institucija; short-term high-cost.

* Dr. sc. Šime Jozipović, docent, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet; sjzipov@efst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8050-5134>.

** Dr. sc. Marko Perkušić, docent, Sveučilište u Splitu, Sveučilišni odjel za forenzične znanosti; maperku@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5845-2961>.

*** Karla Vukušić, univ. bacc. oec., studentica, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet; kvukus00@live.efst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5845-2961>. Istraživanje i izrada ovoga rada provedena je u sklopu Jean Monnet Katedre za poslovno i financijsko pravo pri Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Splitu, te je financirano iz sredstava ERASMUS+ Jean Monnet programa.

1. UVOD

U Republici Hrvatskoj trenutačno postoji više od 230 000 dužnika čiji su bankovni računi blokirani zbog postojećih dospjelih, a ne naplaćenih dugova.¹ Višestruki pokušaji rješavanja ovoga problema, bilo putem primjene sustava obročne otplate i djelomičnog otpisa poreznog duga² ili općeg otpisa, odnosno odgode naplate dijela privatnih dugova³ nisu imali sustavne učinke. Nadalje su razvoji u sferi „prava ovršenika“ kao što su zaštita prve nekretnine u slučaju ovrhe⁴ ili zaštita dijela plaće u visini dvije trećine prosječne neto plaće⁵ doveli do dodatnoga zaoštavanja kriterija za dobivanje kredita. Kao posljedicu ovih događanja, građani (posebno slabije platežne moći) se sve češće okreću alternativnim načinima financiranja kako bi prebrodili financijske poteškoće. Takvi alternativni načini financiranja međutim nerijetko mogu dodatno otežati položaj građana ako su dani pod uvjetima koji bi se mogli smatrati predatorskima. Naime, takvi dužnici zbog teške materijalne situacije pristaju na izrazito nepovoljne uvjete zaduživanja,⁶ a što određeni poslovni subjekti iskorištavaju kako bi ostvarili nerazmjerno velike prihode.

Najčešći mehanizam tako nepovoljnoga kreditiranja potrošača su, tzv. *payday loans*, krediti koje koriste pojedinci kako bi prebrodili financijske probleme do primitka sljedeće plaće. Ovi krediti posebno su prisutni na tržištima izvan EU-a, poput tržišta SAD-a i Velike Britanije koji imaju bitno slabija ograničenja maksimalnih iznosa kamata i naknada kod kredita.⁷ Njihova je posebna karakteristika da se izdaju bez posebnih vrsta osiguranja na kratak rok. Ovaj vid kreditiranja primarno koriste potrošači koji nemaju pristup povoljnijim metodama zaduživanja.⁸ Stoga je čest slučaj da potrošači koji nisu u stanju otplatiti dugove na vrijeme, budu prisiljeni dug refinancirati, odnosno produžiti rok njegove otplate. Pritom potrošači plaćaju pozamašne svote kamata na mjesečnoj razini.⁹

1 Redovita regionalna statistika blokada FINA-e, pristup 21. siječnja 2023., <http://www.fina.hr/Default.aspx?art=13133>.

2 Vidjeti primjerice čl. 7. Zakona o naplati poreznog duga fizičkih osoba, Narodne novine, br. 55/13.

3 Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja, Narodne novine, br. 52/13., 94/14., 144/21.

4 Čl. 75. st. 5. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22. (u daljnjem tekstu: OZ).

5 Čl. 173. OZ-a.

6 Zoran Bohaček, Nataša Šarlija i Mirta Benšić, „Upotreba kredit scoring modela za ocjenjivanje kreditne sposobnosti malih poduzetnika“, *Ekonomski pregled* 54, br. 7-8 (2003): 565-580.

7 Primjerice Ujedinjeno Kraljevstvo je ograničilo kamate na kratkotrajne kredite na 0,8 % po danu(!). Kako ovako visoka kamatna stopa u kratkome roku može dovesti do eksponencijalnoga rasta dugovanja na iznose neotplative za dužnika, veže se uz ograničenje maksimalnog iznosa zbroja kamata i drugih troškova koje dužnik mora otplatiti u iznosu od 100 % glavnice. Vidjeti: Financial Conduct Authority Detailed Rules for the Price Cap on High-cost Short-term Credit Including Feedback on CP14/10 and Final Rules, November 2014 Policy Statement PS14/16, 10.

8 Doris Neuberger i Udo Reifner, „Systemic Usury and the European Consumer Credit Directive“, *University of Rostock, Institute of Economics*, br. 161 (2019).

9 Ovaj je problem posebno učestao u SAD-u, gdje mnoge savezne države koje nisu zabranile

Sloboda ugovaranja jedna je od temeljnih značajki slobodnoga tržišta. Međutim u sustavu u kojem je određivanje kamatnih stopa u potpunosti liberalizirano, rast kamatnih stopa može biti gotovo pa neograničen.¹⁰ Osobito kada zajmovi i krediti s nepovoljnim kamatnim stopama opterećuju znatan broj dužnika, oni mogu prouzročiti poremećaje na tržištu.¹¹ Visoke kamate na potrošačke dugove mogu ugroziti egzistenciju dužnika, a preveliko opterećenje gospodarskih subjekata može dovesti u pitanje njihovu likvidnost i dugoročnu održivost poslovanja.¹² Stoga većina država definira zakonska ograničenja u pogledu najviše dopuštene kamatne stope kako bi osigurala relativnu jednakost vrijednosti činidbi među ugovornim stranama. Međutim, u današnjem digitaliziranom društvu ugovori o zajmu ili kreditu sve se češće sklapaju putem interneta, što znatno otežava nadzor vjerovnika koji nemaju sjedište ili podružnicu u Republici Hrvatskoj.

Ovaj rad analizira ugovore o zajmu i ugovore o kreditu sklopljene putem mrežnih platformi¹³ između inozemnih pružatelja kreditnih, odnosno srodnih usluga s jedne strane i domaćih potrošača s druge. Pritom je poseban naglasak stavljen na zakonitost takvih ugovora prema hrvatskom i europskom pravu. Ugovorne odredbe i opći uvjeti poslovanja postojećih pružatelja usluga u ovoj se sferi analiziraju s aspekta obveznoga prava i bankarsko-financijskog prava. U tu se svrhu u nastavku prvo daje pravni okvir koji regulira jednaku vrijednost činidbi u obveznome pravu, zatim opća pravila vezana za kamatne stope i posebna pravila vezana za kamate i druge naknade kod potrošačkih kredita. Nakon prikaza trenutačnoga pravnog okvira, analizira se postojeća praksa inozemnih pružatelja ovih usluga kako bi se na temelju svega navedenoga moglo odgovoriti na ključna pravna pitanja vezana za zakonitost poslovanja, usklađenosti zakonskog okvira Republike Hrvatske s EU te definirati potrebu za modernizacijom i na nacionalnoj i na europskoj razini.

2. EUROPSKO TRŽIŠTE FINANCIJSKIH USLUGA

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju te pristupom zajedničkom tržištu, došlo je do niza promjena u sektoru kreditiranja. Osnovnu odrednicu zajedničkog europskog tržišta čine, tzv. temeljne slobode – skup sloboda koje

ovaj vid kreditiranja, ograničavaju broj refinanciranja. Vidjeti primjerice popis na: *Summary Payday Lending State Statutes*, pristup 21. siječnja 2023., <http://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/payday-lending-2016-legislation.aspx>.

- 10 Kao primjer vrlo visokih kamata mogu se istaknuti određene države SAD-a u kojima i danas EKS ide čak i do 700 % i više.
- 11 Aldo Radolović i Oliver Radolović, „Neke nove refleksije o građansko - trgovačkim specifičnostima novčanih obveza“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 335-350.
- 12 Ivica Kramarić, „Zelenaštvo ili lihvarjenje?“, *Jezik* 44, br. 1 (1996): 38-39.
- 13 Pojam „mrežna platforma“ možemo opisati kao softverski sustav koji svojim korisnicima omogućuje interakciju sa: samom aplikacijom, osobama koje upravljaju tom aplikacijom i putem nje nude svoje usluge ili drugim korisnicima koji se njome služe. Opširnije o tome što sve može obuhvatiti još širi pojam „platforma“ vidjeti: Marko Perkušić, „Pravna pitanja elektroničkog plaćanja“ (doktorska disertacija, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2019.), 28; Marko Perkušić, *Pravo elektroničkog plaćanja* (Zagreb: Školska knjiga, 2020.), 19.

pripadaju građanima i poduzetnicima u Europskoj uniji.¹⁴ Temeljne slobode definirane su unutar Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)¹⁵ te omogućavaju nesmetano kretanje roba, usluga, kapitala i radnika. Bankarske i druge financijske usluge nisu izuzete od ovih sloboda te financijske institucije¹⁶ u Europskoj uniji načelno mogu slobodno pružati usluge u svim državama članicama, pod uvjetom da poštuju odgovarajući europski i nacionalni pravni okvir. U svrhu povećanja učinkovitosti i umreženosti unutar EU-a, donesen je i niz sekundarnih europskih propisa kojima se usklađuje sfera financijskoga poslovanja. Međutim, zbog razlika u metodologijama procjene određenih rizika te otežane mogućnosti prekograničnog utvrđivanja financijske sposobnosti dužnika, financijske institucije redovito biraju pružanje usluga putem lokalnih društava kćeri (sloboda poslovnog nastana) umjesto izravnoga prekograničnog pružanja usluga (sloboda pružanja usluga).¹⁷

Pritom iznimku čine pružatelji financijskih usluga u sferi kreditiranja putem kratkoročnih kredita. Naime, u načelu hrvatski pravni poredak izrazito striktno regulira pitanje kamata i drugih naknada vezanih za zajmove i kredite. Tako je maksimalna zakonom dopuštena opća kamatna stopa regulirana Zakonom o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO),¹⁸ dok je kamata za kredite potrošača regulirana posebnim pravnim aktom Zakonom o potrošačkom kreditu (u daljnjem tekstu: ZPK).¹⁹ Ipak, unatoč ovim propisima, trenutačno svoje usluge u Republici Hrvatskoj nudi niz stranih financijskih institucija čiji uvjeti vezani za kamate i naknade nisu u skladu s navedenim propisima.

14 Temeljne slobode redovito zahtijevaju odgovarajući prekogranični element u obliku zaštite interesa subjekta vezanog uz jednu državu članicu u odnosu na drugu državu članicu. Detaljnije: Francesco De Cecco, „Fundamental Freedoms, Fundamental Rights, and the Scope of Free Movement Law“, *German Law Journal* 15, br. 3 (2014): 383-406, <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1626>.

15 Ugovor o funkcioniranju Europske unije od 13. prosinca 2007., konsolidirana verzija SL C 2016/C 202/01, 07.06.2016.

16 U smislu čl. 3. st. 1. toč. 9. Zakona o kreditnim institucijama, Narodne novine, br.159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22. (u daljnjem tekstu: ZKI), u vezi s čl. 4. st. 1. t. 26. Uredbe (EU) br. 575/2013 od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012, SL 176/1, 06. 05. 2013. i Prilogom I Direktivi 2013/36/EU od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ, SL 176/338, 06.05.2014.

17 O ovoj problematici vidjeti primjerice: *EBA Report on Potential Impediments to the Cross-border Provision of Banking and Payment Services*, pristup 27. ožujka 2023., https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBAReport_on_potential_impediments_to_the_cross-border_provision_of_banking_and_payment_services.pdf.

18 Čl. 26. u vezi s čl. 29. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22. (u daljnjem tekstu: ZOO).

19 Čl. 11a – 11c Zakona o potrošačkom kreditiranju, Narodne novine, br. 75/09., 112/12., 143/13., 147/13., 09/15., 78/15., 102/15., 52/16., 128/22.

2.1. Uloga HNB-a u reguliranju inozemnih pružatelja financijskih usluga

Regulacija pružanja financijskih usluga na tržištu Republike Hrvatske bitno je otežana kada pružatelji navedenih usluga nemaju sjedište niti podružnicu u Hrvatskoj, već u drugoj državi članici EU-a. Naime, Hrvatska narodna banka do sada je zauzela sljedeće stajalište:²⁰

Kod sklapanja ugovora s takvim institucijama klijenti moraju uzeti u obzir da Hrvatska narodna banka ne može osigurati praćenje zaštite potrošača na razini na kojoj to čini za klijente domaćih kreditnih institucija kojima je izdala odobrenje za rad i čije poslovanje nadzire. Za kreditne institucije iz drugih članica EU mogu, naime, sukladno propisima matične države u kojoj imaju odobrenje za rad, važiti drugačija pravila poslovanja.

Uloga HNB-a u nadzoru kreditnih institucija ključna je za funkcioniranje financijskoga tržišta u Hrvatskoj.²¹ HNB provodi inspekcijski nadzor u pogledu na zaštitu interesa potrošača financijskih usluga nad domaćim i uredno registriranim inozemnim financijskim institucijama.²² Međutim, s obzirom na to da je nadzor tržišta digitalnih financijskih usluga u modernom globaliziranom svijetu gotovo nemoguće provoditi bez veće međunarodne koordinacije, odnosno isključivo unutar ovlasti nekoga nacionalnog tijela, HNB fokusira svoje djelovanje u toj sferi na upozorenja i preporuke. Rezultat je svega navedenog da je zaštita potrošača u odnosu na inozemne pružatelje usluga ugrožena, unatoč složenom pravnom režimu koji bi trebao upravo zaštititi potrošače u financijskome sektoru. Kako bi se prikazala navedena problematika, u nastavku se prvo provodi analiza trenutačnoga pravnog okvira, da bi se zatim analizirali autonomni izvori prava povezani s uslugama postojećih financijskih institucija u ovome segmentu.

2.2. Prijedlog Europske direktive o potrošačkim kreditima 2021/0171/ COD

Europsko pravo uvelike stavlja naglasak na zaštitu potrošača,²³ počevši od načina na koji se trgovci mogu oglašavati,²⁴ do toga kakve odredbe mogu uključivati

20 *Oprezno s kreditima putem interneta*, pristup 22. siječnja 2023., <https://www.hnb.hr/-/opreznost-kreditima-putem-interneta>

21 Martina Dalić, „Usporedna analiza hrvatskog financijskog sustava i financijskih sustava naprednih tranzicijskih zemalja“, *Privredna kretanja i ekonomska politika* 12, br. 92 (2002): 27-52.

22 Vidjeti primjerice čl. 141. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22 (u daljnjem tekstu: ZZZP).

23 Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, SL 304, 22.11.2011.

24 Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima, SL 080, 18.03.1998.; Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi

u potrošačke ugovore.²⁵ Upravo u sferi financijskih usluga postoje posebni europski propisi koji služe zaštiti potrošača.²⁶ Međutim, i dalje je europsko tržište potrošačkih financijskih usluga u bitnim aspektima neujednačeno. Na razini Europske unije stoga je sve izraženije stajalište da je potrebna reforma regulative potrošačkoga kreditiranja. Upravo bi se u sklopu nje trebala adresirati i problematika kratkoročnih kredita koji mogu predstavljati znatnu opasnost za potrošače.

U tom je smislu upućen u zakonodavni postupak prijedlog nove Direktive o potrošačkim kreditima.²⁷ Ovaj prijedlog izričito spominje, tzv. kratkoročne kredite s velikim naknadama (engl. *short-term high-cost loans*). Pritom se osvrće upravo na visoke troškove, a ne nužno samo na visoku kamatnu stopu te zbog potencijalne štetnosti ovog oblika kreditiranja obuhvaća i mikrokredite u iznosima ispod 200 eura.²⁸ Međutim, prijedlog ipak ostavlja znatnu slobodu državama članicama da odrede ograničenja u pogledu naknade za kredite. Tako predviđa da svaka država članica samostalno mora odrediti ograničenje na barem jednu od sljedeće tri kategorije:²⁹

1. kamate na kredite,
2. najviši godišnji postotak promjene iznosa ukupnog zaduženja kredita te
3. ukupni trošak kredita za potrošača.

Dakle, države članice bi i prema ovome nacrtu trebale imati znatnu slobodu u definiranju načina na koji će ograničiti troškove koji terete potrošače – korisnike kredita. Naime, one mogu jednu ili više navedenih mjera koristiti kako bi ograničile kredite koji su suviše štetni za potrošače. Ako države međutim ne primjene dostatno široka ograničenja, i dalje će ostati veliki prostor za izdavanje štetnih kredita. Tako bi, primjerice, ako određena država isključivo ograniči kamate na kredite i dalje ostala opasnost da se kroz druge suviše velike naknade ošteti potrošača.

poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi), SL 149, 11.06.2005.

- 25 Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, SL 95, 21.04.1993.
- 26 Primjerice Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, SL 133, 22.05.2008., zadnja izmjena od 26.07.2019.; Direktiva 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima i o izmjeni Direktive Vijeća 90/619/EEZ i direktiva 97/7/EZ i 98/27/EZ, SL 271, 09.10.2002.; Direktiva 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010, SL 60, 28.02.2014., zadnja izmjena od 1. siječnja 2018.
- 27 Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o potrošačkim kreditima od 30. lipnja 2021., COM(2021) 347 final, 2021/0171 (COD), {SEC(2021) 281 final} - {SWD(2021) 170 final} - {SWD(2021) 171 final}.
- 28 R. br. 15. Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o potrošačkim kreditima.
- 29 Čl. 31. Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o potrošačkim kreditima.

3. PRAVNI OKVIR REGULACIJE FINACIJSKIH USLUGA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Potrošačko kreditiranje regulirano je hrvatskim i europskim pravom. Naime, dok je opća građanskopravna definicija ugovora o zajmu i ugovora o kreditu određena na nacionalnoj razini,³⁰ pravni okvir Europske unije u bitnome postavlja temeljna pravila za rad financijskih institucija, kao i pravo zaštite potrošača. Stoga je za razumijevanje pravnoga položaja potrošača pri sklapanju ugovora o potrošačkom kreditu, nužno istražiti i nacionalno i europsko pravo.

3.1. Ugovor o kreditu i ugovor o zajmu

Ugovorom o zajmu zajmodavac se obvezuje predati zajmoprimcu određeni iznos novca ili određenu količinu drugih zamjenljivih stvari, a zajmoprimac se obvezuje vratiti mu nakon određenoga vremena isti iznos novca, odnosno istu količinu stvari iste vrste i kakvoće.³¹ Pritom se zajmoprimac može obvezati da uz glavicu duhuje i kamate.³² Ugovor o kreditu nastao je iz ugovora o zajmu i u biti je posebna vrsta ugovora o zajmu na kojeg se stoga podredno pravilima ugovora o kreditu (kad god to odgovara posebnostima ugovora o kreditu) mogu primjenjivati i pravila ugovora o zajmu.³³ Tako se u skladu s čl. 1021. ZOO-a, banka obvezuje korisniku kredita staviti na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vrijeme, za neku namjenu ili bez utvrđene namjene. Pritom se korisnik obvezuje banci plaćati ugovorene kamate i iskorišteni iznos novca vratiti u vrijeme i na način kako je ugovoreno. Ugovor o kreditu mora biti sklopljen u pisanome obliku³⁴ te se ugovorom reguliraju sva pitanja vezana za obveze vraćanja kredita.³⁵ Iako je iz definicije čl. 1021. ZOO-a, jasno vidljivo da je kao davatelj kredita predviđena banka, nije isključena mogućnost da i drugi pružatelji financijskih usluga mogu pružati neke usluge iz sfere bankarstva. Naime, ove se odredbe odgovarajuće primjenjuju i na druge pravne osobe, ako su zakonom ovlaštene za obavljanje određenih bankarskih poslova.³⁶

Stoga se može zaključiti kako su osnovne razlike između dva navedena individualizirana imenovana ugovora u tome što: davatelj zajma nije zakonom ograničen, dok kod kredita to uvijek mora biti banka; predmet zajma može biti novac te bilo koja zamjenjiva stvar i zamjenjiva prava,³⁷ dok kod kredita to uvijek mora biti novac (novčana tražbina); ugovor o zajmu može i ne mora biti naplatan pravni posao, dok je ugovor o kreditu uvijek naplatan pravni posao te za razliku od ugovora o

30 Čl. 499 i slj. ZOO-a za ugovor o zajmu i čl. 1021. i slj. ZOO-a za ugovor o kreditu.

31 Čl. 499. st. 1. ZOO-a.

32 Čl. 500. st. 1. ZOO-a.

33 Vilić Gorenc et al., *Obvezno pravo, Posebni dio I., Pojedini ugovori* (Zagreb: Novi informator, 2012.), 209.

34 Čl. 1022. st. 1. ZOO-a.

35 Čl. 1022. st. 2. ZOO-a.

36 Čl. 1044. ZOO-a.

37 Vilić Gorenc et al., *Obvezno pravo, Posebni dio I., Pojedini ugovori*, 185.

zajmu, ugovor o kreditu je formalan pravni posao koji mora biti sklopljen u pisanom obliku.³⁸

3.1.1. Opća ograničenja vezana za jednaku vrijednost činidbi kod dvostranoobveznih ugovora

Nakon što smo utvrdili oblike pravnih poslova koji se najčešće vežu uz kamate i druge naknade, nužno je utvrditi i ograničenja u pogledu obveza ugovornih strana. Pritom valja razdvojiti opća ograničenja, koja vrijede za sve pravne poslove i specijalna ograničenja, koja vrijede samo za specifične vrste ugovora. Naime, ZOO definira temeljna ograničenja u pogledu na nerazmjer činidbi kod dvostranoobveznih pravnih poslova, ali također propisuje i način utvrđivanja najviših dopuštenih kamatnih stopa. Nadalje, kako ugovori o zajmu ili kreditu po svojoj prirodi mogu imati iznimno dalekosežne posljedice, zakonodavac je propisao i niz posebnih mehanizama zaštite u ovoj sferi. U nastavku će stoga prvo biti riječ o općim ograničenjima te ograničenjima koja vrijede za sve tipove zajmova i drugih srodnih pravnih poslova, dok će zatim biti detaljno analizirana posebna ograničenja koja se vežu za (potrošačke) kredite.

3.1.1.1. Prekomjerno oštećenje

Hrvatski sustav obveznog prava temelji se na načelu slobode ugovaranja³⁹ prema kojemu su ugovorne strane najbolje kvalificirane za samostalno definiranje međusobnih prava i obveza. Međutim, u određenim slučajevima može doći do većega disbalansa činidbi. Upravo u tim slučajevima bitnu ulogu zauzima institut prekomjernog oštećenja kod dvostranoobveznih ugovornih odnosa.⁴⁰ Naime, ako je kod takvih ugovora između ugovornih strana postojao u vrijeme sklapanja ugovora očiti nerazmjer, oštećena strana može zahtijevati poništaj ugovora ako za pravu vrijednost tada nije znala niti je morala znati.⁴¹ Prosječnome korisniku zajma, odnosno kredita često nije odmah uočljiv ukupni opseg njegovih obveza, posebno kod zajmova i kredita kod kojih su ugovorene složene strukture kamata, naknada i drugih obveza.

3.1.1.2. Zelenaški ugovori i sloboda ugovaranja

Već spomenuto načelo slobode ugovaranja ograničeno je na ona raspolaganja koja su suprotna s Ustavom Republike Hrvatske, prisilnim propisima i moralom društva.⁴² Jedno od temeljnih ograničenja slobode ugovaranja može se naći u čl.

38 Vidjeti slično i šire Loris Belanić et al., *Bankovni i financijski ugovori* (Zagreb: Narodne novine, 2017.), 532. i 533.

39 Čl. 2. ZOO-a.

40 Vilim Gorenc et al., *Komentar Zakona o obveznim odnosima* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 621. i slj.

41 Čl. 375. st. 1. ZOO-a.

42 Dubravka Klasiček, „Sloboda volje ugovornih strana u kontekstu adhezijskih ugovora, s naglaskom na ugovore sklopljene putem informatičke mreže“, *Filozofska istraživanja* 42, br. 1

329. ZOO-a kojim je propisana ništetnost zelenaških ugovora.⁴³ Posljedica je tih ugovora redovito dovođenje dužnika u poziciju nemogućnosti podmirivanja svojih obveza, gubitka znatnoga dijela vlastite imovine, ali i teških posljedica na njegovo mentalno zdravlje i društveni status.⁴⁴ Kao neke od odredbi koje karakteriziraju zelenaški ugovor mogu se istaknuti:⁴⁵ visoke kamate i visoke ili prikrivene naknade, neproporcionalno veliki zahtjevi za zalogom te velike novčane kazne u slučaju zakašnjenja. Međutim, zelenaški ugovori nisu ograničeni na ove karakteristike.

Naime, zelenaški ugovori su zakonom definirani kao oni ugovori kojima se jedna ugovorna strana, koristeći se stanjem nužde ili teškim materijalnim stanjem druge ugovorne strane, njenim nedostatnim iskustvom, lakomislenošću ili zavisnošću, ugovori korist koja je u očitom nerazmjeru s danom činidbom.⁴⁶ Zelenaški pravni posao kao takav, dakle ima dvije ključne karakteristike koje moraju biti ispunjene: (1) očiti nerazmjer činidbi⁴⁷ i (2) iskorištavanje neravnopravnoga položaja druge ugovorne strane. Ako su kumulativno ispunjena oba elementa, riječ je o zelenaškome pravnome poslu za kojega se primjenjuju opće odredbe o ništetnosti⁴⁸ i posebne odredbe o pravima oštećene strane.⁴⁹ Međutim, kako je kod zelenaškoga pravnog posla riječ o ugovoru kojim jedna strana pokušava ostvariti korist na štetu druge ugovorne strane, zakonodavac predviđa mogućnost da takav ugovor ostane na snazi ako cilj povrijeđenoga pravila ne upućuje na neku drugu pravnu posljedicu ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo.⁵⁰ Naime, zakonske odredbe o zelenaškome ugovoru ostavljaju otvorenu mogućnost da oštećena strana zahtijeva da se njezina obveza smanji na pravičan iznos, u kojem slučaju će sud udovoljiti takvom zahtjevu kada je to moguće.⁵¹

U pogledu na zelenaške ugovore vezane za usluge zajmova, odnosno kredita postoji i opsežna sudska praksa. Danas su upravo pitanja kamata detaljno regulirana i u potrošačkim i u drugim ugovorima. Međutim, Vrhovni sud i Ustavni sud Republike Hrvatske jasno su zauzeli stajalište da i kada nije donesen poseban zakon koji bi određivao najvišu stopu ugovornih kamata (stopu između drugih osoba iz čl. 399. st. 2. ZOO-a), u svakom slučaju treba ocijeniti ima li stopa ugovornih kamata elemente zelenaškoga ugovora, odnosno je li ugovaranje nerazmjerno visokih kamata

(2022): 105-129.

43 Opširnije vidjeti Petar Klarić i Martin Vedriš, *Gradansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 146.

44 Šime Peričić, „Prilog poznavanju gospodarskih prilika Bukovice i Podgorja u XIX stoljeću“, *Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU*, br. 48 (2006): 569-596.

45 Joseph Persky, „Retrospectives: From Usury to Interest“, *Journal of Economic Perspectives*, *American Economic Association* 21, br. 1 (2007): 227-236.

46 Čl. 329. st. 1. ZOO-a.

47 Saša Nikšić, „Pravna sredstva za pobijanje nevaljanih pravnih poslova – ostvarivanje preobražajnog prava ili konstitutivna tužba?“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 361-386.

48 Opširnije o ništetnosti vidjeti Nikola Gavella, *Privatno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2019.), 295. i slj.

49 Čl. 329. st. 2. ZOO-a.

50 Čl. 322. st. 1. ZOO-a.

51 Čl. 329. st. 3. i st. 4. ZOO-a.

(lihvarske kamate) u odnosu na tržišne uvjete u vrijeme sklapanja ugovora o kreditu, razlog za utvrđenje ništetnim dijela ugovorne kamatne stope iznad utvrđene prosječne visine ugovorne kamatne stope na konkretnom tržištu.⁵²

Dakle, nesporno je da su suviše visoke kamate klasičan primjer elementa zelenaškog ugovora. Međutim, u sudskoj praksi pokazao se kao bitno veći problem element dokazivanja stvarnoga sadržaja ugovora. U tom pogledu valja istaknuti slučaj sklapanja prividnoga pravnog posla kojim je zajmodavac pokušao prekriti činjenicu visokog efektivnog troška za korisnika zajma. Tako je zajmoprimac zatražio zajam od 18.000,00 kn koji mu je ujedno i uredno isplaćen. Međutim, u pisanome ugovoru o zajmu naveden je iznos zajma u visini od 32.500,00 kn, kako bi se prekrila činjenica da se zajmoprimca obvezalo da izvrši povrat više od dvostrukog iznosa pozajmljene svote.⁵³ S obzirom na to da je u pisanom ugovoru naveden jedan iznos, te da je isključivo na temelju činjenica navedenih u pisanome ugovoru, takav ugovor valjan, zajmoprimac je bio obavezan dokazati da je riječ o prividnom pravnom poslu. U konačnici je tužitelj dokazao svoje navode nakon svjedočenja svjedokinje koja je povremeno radila za tuženika te je potvrdila praksu sklapanja ugovora s jednim iznosom, dok bi u praksi tuženik zapravo isplatio znatno manji iznos.⁵⁴ Predmetni slučaj pokazuje kako se upravo u sferi zelenaških ugovora, davatelji zajmova, odnosno kredita mogu koristiti svojim jačim pregovaračkim položajem u svrhu prikrivanja stvarnih ugovornih obveza. Ova praksa bitno otežava zaštitu korisnika kredita i zajmova.

3.1.1.3. Lihvarski ugovori i kaznenopravna odgovornost

U kontekstu zelenaškog ugovora, valja i razmotriti kaznenopravnu dimenziju sklapanja izrazito nepovoljnih ugovora na štetu jedne ugovorne strane. Naime, dok obvezno pravo koristi termin zelenaški ugovor, kaznenim zakonom definirano je kazneno djelo ugovaranja lihvarskog ugovora. Osoba koja iskorištava nepovoljnu situaciju, neiskustvo, lakomislenost ili smanjenu sposobnost prosuđivanja neke druge osobe u cilju sklapanja ugovora koji je izrazito nepovoljan za tu osobu odgovara za ovo kazneno djelo za koje je u osnovnome obliku predviđena kazna zatvora do tri godine. Ako je došlo do pribavljanja znatne imovinske koristi ili ako se počinitelj profesionalno bavi takvom djelatnošću, može biti kažnjen kaznom zatvora od jedne do osam godina.⁵⁵

52 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-380/01 od 5. svibnja 2004., Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-1649/01 od 6. svibnja 2005. i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-692/02 od 6. svibnja 2005., te presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev-x 1150/14-4 od 25. siječnja 2017. godine.

53 Županijski sud u Zadru, 5 Gž-1536/16-7 od 9. travnja 2018.

54 Županijski sud u Zadru, 5 Gž-1536/16-7 od 9. travnja 2018.

55 Čl. 242. Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21.

4. UGOVORI VEZANI ZA POTROŠAČKE KREDITE

Pri samom definiranju ugovora o potrošačkom kreditiranju nužno je sagledati više zakonskih odredbi sadržanih u ZPK-u. Naime, navedeni zakon posebno regulira ugovor o kreditu i razdvaja ga od pojma potrošačkoga kreditiranja kao pravnog posla. Pritom je ugovor o kreditu definiran kao ugovor u kojem vjerovnik odobrava ili obećava odobriti potrošaču kredit u obliku odgode plaćanja, zajma ili slične financijske nagodbe, osim ugovora o trajnom pružanju usluge ili isporuke proizvoda iste vrste, kada potrošač plaća za takve usluge ili proizvode tijekom cjelokupne njihove isporuke u obliku obroka.⁵⁶ Za razliku od ugovora o kreditu, potrošačko kreditiranje definira se kao pravni posao kojim se jedna ugovorna strana obvezuje drugoj staviti na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vrijeme, za neku namjenu ili bez utvrđene namjene. Pritom se druga ugovorna strana obvezuje plaćati ugovorene kamate, odnosno ugovorene naknade, te iskorišteni iznos novca vratiti u vrijeme i na način kako je ugovoreno, kao i svaki drugi pravni posao, koji je po svojoj gospodarskoj biti jednak ovome pravnome poslu.⁵⁷ U znanstvenoj se literaturi ističe kako je navedeni pojam ugovora o kreditu proizašao iz direktnoga preuzimanja EU propisa.⁵⁸ On kao takav može stvoriti određene poteškoće pri njegovu tumačenju i primjeni u praksi budući da je pojam ugovora o kreditu sadržan i u ZOO-u.⁵⁹ Stoga se tumačenjem navedenih pojmova može doći do zaključka kako ugovor o kreditu shodno ZOO-u može istodobno biti uži, ali i sveobuhvatniji pojam od onog sadržanog u ZPK-u, budući da navedeno ovisi o tome tko su ugovorne strane pri sklapanju ugovora o kreditu.⁶⁰ Zbog toga je u znanstvenoj literaturi zastupljeno stajalište da je svrsishodan potez hrvatskoga zakonodavca koji je s pomoću pojma potrošačkoga kreditiranja dodatno pojasnio ugovor o potrošačkom kreditiranju, za kojeg se ističe da obuhvaća kombinaciju bitnih elemenata ugovora o zajmu i ugovora o kreditu.⁶¹ Međutim, prije negoli što raščlanimo ugovor o potrošačkom kreditu i utvrdimo o kakvoj je vrsti pravnog posla riječ, te koji su njegovi bitni elementi, nužno je naglasiti kako ZPK posebno ističe da se ugovori o kreditu sklapaju u pisanom obliku ili uporabom naprednog elektroničkog potpisa⁶² te se izričito navode informacije koji moraju biti uključeni u ugovore o kreditu.⁶³ Zakon uz to posebno regulira informacije nužne pri oglašavanju

56 Čl. 2. st. 1. t. 3. ZPK-a.

57 Čl. 2. st. 1. t. 15. ZPK-a.

58 Vidjeti Emilia Miščenić, „Ugovor o potrošačkom kreditu“, u: *Bankovni i financijski ugovori*, ur. Maja Bukovac Puvača, Gabrijala Mihelčić i Zvonimir Slakoper (Zagreb: Narodne novine, 2017.), 603.

59 Shodno čl. 1021. ZOO-a, ugovorom o kreditu banka se obvezuje korisniku kredita staviti na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vrijeme, za neku namjenu ili bez utvrđene namjene, a korisnik se obvezuje banci plaćati ugovorene kamate i iskorišteni iznos novca vratiti u vrijeme i na način kako je ugovoreno.

60 Miščenić, „Ugovor o potrošačkom kreditu“, 603.

61 Miščenić, „Ugovor o potrošačkom kreditu“, 604.

62 Čl. 10. st. 1. ZPK-a.

63 Vidjeti čl. 10. st. 2. ZPK-a.

kredita,⁶⁴ informacije prije sklapanja ugovora,⁶⁵ kao i informacije vezane za kamatne stope,⁶⁶ pravo na odustanak od navedenog ugovora,⁶⁷ te još mnoge druge aspekte kao što je prijevremena otpлата⁶⁸ itd. Sve je navedeno u skladu s općim pravilima o pravu na obaviještenost potrošača pri sklapanju potrošačkih ugovora.⁶⁹

Iz navedenog je vidljivo kako je ugovor o potrošačkom kreditiranju ponajprije reguliran u cilju zaštite prava potrošača. Stoga se može zaključiti kako je riječ o formalnom pravnom poslu (mora biti sklopljen u pisanom obliku ili uz uporabu naprednog elektroničkog potpisa), dvostranom, odnosno dvostranoobveznom pravnom poslu (vjerovnik se obvezuje staviti na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, te ima pravo zahtijevati da mu se taj novčani iznos skupa s ugovorenom naknadom vrati, dok dužnik ima pravo zahtijevati da mu se ugovoreni novčani iznos stavi na raspolaganje, te ga je u ugovorenom vremenu dužan vratiti skupa s ugovorenom naknadom), naplatnom pravnom poslu (naknada, odnosno kamata je bitan dio ugovora te Zakon izričito traži da je sastavni dio ugovora⁷⁰) te je riječ konsekvencijalnom, komutativnom i kauzalnom pravnom poslu, a koje karakteristike proizlaze iz opisa ovoga pravnog posla. Pritom je nužno naglasiti kako će jedna ugovorna strana uvijek biti potrošač, dok vjerovnik ne mora uvijek biti banka, već to shodno ZPK-u može biti bilo koja fizička ili pravna osoba koja na području RH odobrava ili obećava odobriti kredit u okviru poslovne djelatnosti ili slobodnog zanimanja.⁷¹

5. PRAVNA OGRANIČENJA KAMATNIH STOPA

Kamate su naknada koja se plaća za korištenje novca (ili druge zamjenjive stvari) tijekom određenoga razdoblja.⁷² Kamate imaju ključnu ulogu u modernoj ekonomiji. Stoga i ne začuđuje da su zakonom posebno definirana ograničenja vezana za njihov opseg i način ugovaranja. ZOO ograničava najvišu dopuštenu kamatnu stopu između osoba od kojih barem jedna nije trgovac tako da ona ne može biti viša od stope zakonskih zateznih kamata koja je za te odnose vrijedila na dan sklapanja ugovora, odnosno na dan promjene ugovorne kamatne stope, ako je ugovorena promjenjiva kamatna stopa, uvećane za polovicu te stope.⁷³ Iznos najviše kamatne stope se pritom odnosi na obračun kamata na godišnjoj razini,⁷⁴ dok je istodobno

64 Čl. 4. ZPK-a.

65 Čl. 5. ZPK-a.

66 Čl. 11. ZPK-a.

67 Čl. 14. ZPK-a.

68 Čl. 16. ZPK-a.

69 Čl. 87. i slj. ZZP-a.

70 Čl. 10. st. 2. ZPK-a.

71 Čl. 2. st. 1. t. 2. ZPK-a.

72 Vilim Gorenc et al., *Komentar Zakona o obveznim odnosima* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 68; Marta Vidaković Mukić, *Opći pravni rječnik* (Zagreb: Narodne novine, 2006.), 483; Ante Perkušić, *Osnove građanskog prava* (Split: Pomorski fakultet u Splitu, 2009.), 35.

73 Čl. 26. st. 1. ZOO-a.

74 Čl. 26. st. 5. ZOO-a.

zabranjeno obračunavanje kamata na kamate osim u točno zakonom određenim situacijama.⁷⁵

5.1. Ugovaranje kamata kod kreditnih institucija

ZKI-om uređuju se nadzor i uvjeti rada kreditnih institucija sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, kao i uvjeti pod kojima pravne osobe sa sjedištem izvan Republike Hrvatske mogu pružati bankovne i/ili financijske usluge u Republici Hrvatskoj.⁷⁶ Domaćim i priznatim stranim kreditnim institucijama dopušteno je izdavanje kredita s fiksnom ili promjenjivom kamatnom stopom. Pritom valja naglasiti da je kreditna institucija dužna upozoriti potrošača na sve rizike promjenjivosti kamatne stope te jasno u ugovoru o kreditu ugovoriti parametre koji utječu na promjenu ugovorene kamatne stope.⁷⁷ Međutim, za kratkoročne kredite koji se daju na razdoblje do najviše 12 mjeseci izričito je zabranjeno ugovaranje promjenjive kamatne stope.

Kreditne institucije iz drugih država članica koje neposredno pružaju uzajamno priznate usluge na području Republike Hrvatske dužne su se pridržavati ograničenja definiranih ovim zakonom.⁷⁸ Štoviše, izričito je propisano ZKI-om da se i drugi propisi koji se radi zaštite općeg dobra primjenjuju na području Republike Hrvatske, primjenjuju na kreditne institucije drugih država članica aktivnih na području Republike Hrvatske.⁷⁹

5.2. Kamate i naknade kod potrošačkih kredita

Posebnu važnost za potrošačko kreditiranje ima ZPK kojim je pored Direktive o stambenom potrošačkom kreditiranju⁸⁰ i u bitnome provedena⁸¹ Direktiva o potrošačkome kreditiranju,⁸² ali i cijeli niz nacionalnih mehanizama zaštite potrošača – korisnika kredita. ZPK-om definirane su maksimalne dopuštene kamate na niz oblika potrošačkih kredita, ali i način prikazivanja kamata i drugih naknada pri izdavanju kredita kroz, tzv. Efektivnu kamatnu stopu - EKS. U svrhu izračuna EKS-a moraju se odrediti ukupni troškovi kredita koje bi imao potrošač pod pretpostavkom

75 Čl. 31. ZOO-a.

76 Čl. 1. ZKI-a.

77 Čl. 307. st. 1. ZKI-a.

78 Čl. 368. st. 2. ZKI-a.

79 Čl. 368. st. 4. ZKI-a.

80 Direktiva 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010. SL L 60/34 od 04. 02. 2014., zadnja izmjena od 01.01.2018.

81 O procesu implementacije i mogućim odstupanjima Mišćenić, „Ugovor o potrošačkom kreditu“, 598. i slj.

82 Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ. SL 133, 22. 05. 2008., zadnja izmjena od 26.07.2019.

da će uredno otplaćivati kredit.⁸³ Pritom na EKS utječu i troškovi svih proizvoda ili usluga koje je potrošač obavezan platiti neovisno o tome provodi li se transakcija u gotovini ili na kredit. Tako, troškove upravljanja računom na kojemu su vidljive i transakcije uplata i iskorišteni iznos kredita, troškove uporabe sredstava plaćanja i za transakcije uplata i iskorišteni iznos kredita te sve druge troškove koji se odnose na transakcije uplata treba obuhvatiti ukupnim troškovima kredita za potrošača, osim ako je otvaranje računa opcionalno i ako su troškovi računa jasno i zasebno pokazani u ugovoru o kreditu ili u kojemu drugom ugovoru sklopljenom s potrošačem.⁸⁴ Najviši EKS određen je ZPK-om, te je za stambene kredite jednak stopi zakonske zatezne kamate, a za ostale kredite jednak toj stopi uvećanoj za dva postotna poena.⁸⁵

5.3. Neovlašteno potrošačko kreditiranje

Pored svega navedenog, valja posebno i upozoriti na status neovlaštenih pružatelja usluga potrošačkoga kreditiranja. Ako je ugovor o kreditu sklopio vjerovnik, odnosno kreditni posrednik koji nema odobrenje za pružanje usluga potrošačkoga kreditiranja, odnosno za posredovanje pri potrošačkom kreditiranju, ugovor je ništetan, a potrošač je dužan platiti isključivo kamate od dana pravomoćnosti odluke kojom se utvrđuje ništetnost.⁸⁶ Nadalje, ZPK-om je i predviđeno postupanje u vezi s ovrhom s međunarodnim obilježjem. Ako je riječ o ostvarivanju tražbine iz ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjem i vodi se ovršni postupak protiv potrošača koji je podnio tužbu radi utvrđenja ništetnosti, sud će, na prijedlog ovršenika, odgoditi ovrhu do pravomoćnog okončanja postupka radi utvrđenja ništetnosti, ne ispitujući postojanje drugih zakonom propisanih pretpostavki o odgodi ovrhe na prijedlog ovršenika.⁸⁷ Štoviše, procesno-pravno je relevantno i da je u Republici Hrvatskoj sud dužan po službenoj dužnosti utvrditi ništetnost ugovora.⁸⁸ Dakle, u učestalim postupcima prisilne naplate kratkoročnih kredita od neovlaštenih pružatelja ovih usluga, i sud bi trebao utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za utvrđivanje ništetnosti ugovora. U tom bi slučaju pružatelj usluge imao isključivo pravo na isplaćenu glavnicu, no ne i na kamate i druge naknade povezane s kreditom.

6. PRIMJENA HRVATSKIH PROPISA O ZAŠTITI KORISNIKA KREDITA U MEĐUNARODNIM TRANSAKCIJAMA

Na temelju prethodno navedenog, nesporno je da u Republici Hrvatskoj postoji složen pravni okvir koji štiti potrošače u pitanjima poput razmjernosti činidbi, a posebno o visini i obračunu maksimalnih kamatnih stopa. U tom je smislu u sljedećem koraku potrebno utvrditi opseg i način primjene hrvatskoga prava na prekogranične

83 Čl. 20. st. 2. i 3. ZPK-a.

84 Čl. 20. st. 2. ZPK-a.

85 Čl. 20. a st. 1. i 2. ZPK-a.

86 Čl. 19. j ZPK-a.

87 Čl. 19. k ZPK-a.

88 Čl. 327. st. 1. ZOO-a.

ugovore o zajmu, odnosno kreditu. Predmetno pitanje valja razmotriti i u pogledu međunarodnoga privatnog prava i primarnog prava Europske unije.

6.1. Utjecaj propisa međunarodnoga privatnog prava na zaštitu potrošača – primatelja kredita

U prekograničnim ugovornim odnosima, izbor mjerodavnog prava redovito je prepušten ugovornim stranama. Međutim, upravo u sferi potrošačkih ugovora, sloboda je ugovaranja bitno ograničena u svrhu zaštite potrošača. Naime, kada potrošač sklopi ugovor s drugom osobom koja djeluje u svojoj struci ili profesiji, takav ugovor podliježe pravu države u kojoj potrošač ima uobičajeno boravište, pod uvjetom da poduzetnik.⁸⁹

(a) provodi svoje komercijalne ili stručne djelatnosti u državi u kojoj potrošač ima uobičajeno boravište ili

(b) bilo kojim sredstvima usmjerava takve aktivnosti na tu državu ili na više država, uključujući tu državu te da je ugovor obuhvaćen opsegom tih aktivnosti.

Dakle, pružatelji financijskih usluga na daljinu, koji se oglašavaju na tržištu Republike Hrvatske, imaju mrežne stranice na hrvatskom jeziku, odnosno jasna pravila isplate i utvrđivanja identiteta korisnika kredita vezane za hrvatsko tržište te koji redovito ispunjavaju ovaj kriterij. Štoviše upravo je i ZPK-om predviđeno da potrošač ima pravo pokrenuti spor pred sudovima države u kojoj davatelj kredita ima sjedište ili pred sudovima mjesta gdje potrošač ima prebivalište, dok davatelj kredita može postupak pokrenuti isključivo pred sudom prema prebivalištu potrošača.⁹⁰ Pritom su nevažeci bilo koji sporazumi o sudskoj nadležnosti sklopljeni prije nastanka spora.⁹¹

Dakle, u ovim će se ugovornim odnosima redovito primijeniti hrvatsko pravo i bit će nadležni hrvatski sudovi. Odstupanja od ovoga pravila su moguća na temelju sporazuma ugovornih strana. Međutim, posljedica takvoga sporazumnog izbora ne može biti lišavanje potrošača zaštite koja mu je osigurana kogentnim normama onoga prava koje bi bilo mjerodavno u uobičajeno nadležnoj državi i u slučaju da mjerodavno pravo nije izabrano.

6.2. Sloboda pružanja usluga u EU-u i nacionalna ograničenja pružateljima financijskih usluga

Jedan od fundamenata *acquis communautaire* EU-a čine odredbe primarnog prava koje reguliraju slobodu pružanja usluga. Ovom se slobodom izričito zabranjuje diskriminacija poslovnih subjekata iz drugih država članica u odnosu na domaće subjekte. Takva je zaštita ključna za ostvarivanje jedinstvenoga tržišta usluga, ali ona po svojoj prirodi nije apsolutna. Naime, ograničenje slobode pružanja usluga moguće je i dopušteno u skladu s odredbama čl. 62. UFEU-a u vezi s čl. 52. UFEU-a

89 Čl. 6. st. 1. Uredbe 593/2008/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I), SL 177/6, 04. 07. 2008.

90 Čl. 191. st. 1.-2. ZPK-a.

91 Čl. 191. st. 4. ZPK-a.

pod točno određenim uvjetima. Ako je ugrožen javni poredak neke države, država ima pravo postaviti takva pravila za strane subjekte koji imaju razmjerno prihvatljiv ograničavajući učinak. Pritom je ključno da je riječ o općem ograničenju koje ne pogađa teže strane subjekte od domaćih te koja je razmjerna zaštićenom dobru.⁹²

Sud EU-a je upravo o slobodi pružanja financijskih usluga u Hrvatskoj odlučivao kada je Republika Hrvatska 2017. godine donijela stroža pravila u pogledu na neregistrirane inozemne davatelje kredita. Naime u svrhu zaštite korisnika kredita u Hrvatskoj, putem Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjem sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom, stvoren je pravni okvir na temelju kojega se bitno ograničava inozemne pružatelje financijskih usluga u nizu aspekata.⁹³ Tako je ovim zakonom bilo predviđeno da je ugovor o kreditu ništetan ako ima međunarodno obilježje i sklopljen je u Republici Hrvatskoj između dužnika i neovlaštenih vjerovnika, osim ako je u cijelosti ispunjen.⁹⁴

S obzirom na potencijalni štetni učinak na prekogranično pružanje financijskih usluga u EU-u, Sud Europske unije odlučivao je o kršenju čl. 56. UFEU-a u postupku *Milivojević/Raiffeisenbank*.⁹⁵ Pritom je u skladu sa stalnom sudskom praksom zaključio da je primarno riječ o povredi slobode pružanja usluga.⁹⁶ Uzimajući u obzir opseg i svrhu odredbi Zakona o ništetnosti kredita, Sud je smatrao da odredbe poput navedenih prelaze opseg apsolutno nužnih mjera zaštite javnog poretka. Naime, Republika Hrvatska je sustavno proglasila ništetnim sve ugovore s inozemnim elementom koji su sklopljeni s neovlaštenim davateljem kredita, što je Sud smatrao suviše opsežnom i neopravdanom mjerom.⁹⁷ Međutim, Sud je ujedno i jasno razlikovao ovaj Zakon i ZPK, koji zasebno može biti osnova za ništetnost ugovora, kao i druga opća pravila koja reguliraju ništetnost u nacionalnom zakonodavstvu.⁹⁸

Obveza uredne registracije inozemnih pružatelja financijskih usluga bitno je blaža mjera od postupka izdavanja bankarske licence ili odobrenja obavljanja financijskih usluga domaćim pružateljima. Nadalje se ograničenje kamata i EKS-a jednako odnosi na domaće i strane pružatelje usluga, te služi legitimnome cilju sprječavanja niza gospodarskih i društvenih štetnih posljedica lihvarskoga kreditiranja. Nadalje, upravo je i EKS definiran europskim propisima.⁹⁹ Stoga i nema

92 Vidjeti primjerice: Presuda od 9. rujna 2010., *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, t. 13.; Presuda od 22. listopada 2014., *Blanco i Fabretti*, C-344/13 i C-367/13, EU:C:2014:2311; Presuda od 28. siječnja 2016., *Laezza* C-375/14, EU:C:2016:60, t. 26.

93 Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom, Narodne novine, br. 72/17., 131/20.

94 Čl. 3. Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom.

95 Presuda od 14. veljače 2019., *Milivojević/Raiffeisenbank*, C-630/17, EU:C:2019:123.

96 Vidjeti: Presuda od 22. studenog 2018., *Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank*, C-625/17, EU:C:2018:939; Presuda od 9. rujna 2014., *SC Volksbank România*, C-602/10, EU:C:2012:443.

97 Presuda od 14. veljače 2019., *Milivojević/Raiffeisenbank*, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 72. - 75.

98 Presuda od 14. veljače 2019., *Milivojević/Raiffeisenbank*, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 59. i slj.

99 Čl. 3. g u vezi s čl. 19. Direktive 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/

prepreke u pogledu na primarno pravo Europske unije, da se primjeni nacionalni pravni okvir u pogledu na inozemne financijske usluge pružene potrošačima. Štoviše, i Europska unija razmatra uvođenje obveznih ograničenja u pogledu troškova ili kamate kredita. Stoga nema prepreke da se primjenjuju nacionalna pravila vezana za ništetnost štetnih potrošačkih kredita.

7. ANALIZA STRUKTURE PRUŽATELJA USLUGA POTROŠAČKOGA KREDITIRANJA¹⁰⁰

Tržište potrošačkoga kreditiranja izrazito je široko te se na njemu pružaju raznolike usluge kreditiranja. Potrošački krediti se u najopćenitijem smislu mogu podijeliti na namjenske i na nenamjenske kredite.¹⁰¹ Pritom se nenamjenski krediti češće odobravaju na kraći rok od namjenskih kredita. Nenamjenski krediti, kao što sam naziv govori mogu se koristiti slobodno prema željama i potrebama korisnika. Nenamjenski krediti mogu biti: okvirni kredit, gotovinski kredit, lombardni kredit te hipotekarni kredit. Namjenski krediti koriste se isključivo za namjenu za koju se odobravaju te mogu biti: potrošački kredit, kredit za kupnju motornih vozila, studentski / učenički kredit te stambeni kredit.¹⁰² Gotovinski kredit oblik je nenamjenskog kredita, te se ovaj tip kredita najčešće odobrava na kraći rok i redovito ga se najjednostavnije može ugovoriti.¹⁰³ Stoga je upravo ovaj tip kredita posebno traže potrošači pa ga jednako nude regularne banke, financijske institucije i osobe koje nude zelenaške uvjete kreditiranja.

Tako primjerice HPB nudi mogućnost ugovaranja gotovinskih kredita do 30.000,00 eura na rok otplate od 10 godina s mogućnosti korištenja najniže kamatne stope od 5,25 %.¹⁰⁴ Vrlo slične uvjete nudi i PBZ, uz nešto višu kamatnu stopu. Međutim, obje banke kao i većina drugih komercijalnih banaka u RH rijetko nude usluge mikro kredita, a što se izravno može povezati i s rizicima i troškovima koje banka ima pri izdavanju takvih kredita, odnosno njihovom neisplativošću za poslovne banke. Isto vrijedi za kredite izdane na rokove kraće od 24 mjeseca.

EEZ.

100 Navedeno poglavlje temelji se na istraživanju koje je koautorica provela pri izradi završnog rada: Karla Vukušić, „Zelenaški ugovori kod inozemnih pružatelja financijskih usluga“ (završni rad, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, 2021.).

101 Čl. 2. st. 1. t. 15. ZPK-a.

102 Marijana Ivanov i Guste Santini, „Uloga dopunskog kredita u poticanju poduzetničke aktivnosti i ekonomskog razvoja“, *Ekonomija* 18, br. 2 (2011): 251; čl. 3. st. 1. t. 3. a-c ZPK.

103 Damir Ribić i Danijela Vakanjac, „Proces kreditiranja građana od strane banaka u Republici Hrvatskoj“, *Praktični menadžment* 8, br. 1 (2017): 29-37.

104 HPB (2021): *Nenamjenski krediti*, pristup 26. travnja 2021., <https://www.hpb.hr/hr/nenamjenski-krediti/162>.

7.1. Analiza inozemnih pružatelja financijskih usluga u Republici Hrvatskoj

U svrhu definiranja usluga mikrokreditiranja inozemnih pružatelja usluga, u nastavku se analiziraju tri odabrana pružatelja financijskih usluga u Republici Hrvatskoj: a) Kreditnoj instituciji 1 (KI1), b) Kreditnoj instituciji 2 (KI2) i c) Kreditnoj instituciji 3 (KI3). Riječ je o stvarnim anonimiziranim podacima postojećih pružatelja financijskih usluga. Navedene kreditne institucije posluju putem većega broja mrežnih stranica na hrvatskome jeziku i većega broja kreditnih posrednika. Cilj je ove analize utvrditi mehanizme poslovanja inozemnih pružatelja usluga i moguće za potrošače štetne prakse u izdavanju kredita. U nastavku se koriste izrazi „kredit“, odnosno „zajam“ u skladu s općim uvjetima poslovanja koje propisuju kreditne institucije, pritom ne ulazeći u problematiku razlikovanja zajma od kredita. Međutim, na temelju iznad izvršene usporedbe ovih dvaju ugovora, vidljivo je da su sve bitne karakteristike ispunjene da bi se navedene pravne poslove smatralo ugovorima o kreditu. Štoviše, niže navedene kreditne institucije profesionalno se bave stavljanjem na raspolaganje određene svote novca, a ne drugih zamjenjivih stvari, uz naknadu u obliku kamata i drugih naknada, a što čine kroz formaliziranu proceduru. Stoga, klasificiranje ugovora kao zajam nikako ne može biti osnova za uskraćivanje svih onih prava koja bi potrošaču pripala prema posebnim propisima ugovora o kreditu.

7.1.1. Kreditna institucija 1 (KI1)

Riječ je o inozemnom pružatelju financijskih usluga koji je registriran za pružanje financijskih usluga u Bugarskoj i uredno registriran pri HNB-u za pružanje financijskih usluga u Republici Hrvatskoj. Ovaj je pružatelj usluga 2022. godine nudio mogućnost mikrokreditiranja iznosa od 300,00 do 10.000,00 (20.000,00) kuna na rok od 15 do 30 dana, s mogućnosti korištenja kredita kojem je rok otplate min 62 dana do najviše godine dana. Pritom je godišnja kamatna stopa iznosila između 7,26 % i 8,11 %, dok stopa zateznih kamata u slučaju zakašnjenja nije jasno naznačena.¹⁰⁵ Na odobreni kredit obračunava se premija koja je dodatni trošak za korisnika kreditnih sredstava.

Bitno je naglasiti da, iako je riječ o kreditima u vrlo malim iznosima, nije moguće odobravanje kredita bez jamstva (odnosno jamca koji može biti fizička ili pravna osoba). Pritom jamac može biti fizička ili pravna osoba koja je kreditno sposobna i koja se obveže pridržavati se politika i postupaka koji se odnose na sprječavanje pranja novca. Ono što je nužno naglasiti je činjenica da KI1 zadržava diskrecijsko pravo odbiti određenog jamca, ako procijeni da jamac nije prikladan. Od jamca se zahtijeva da KI1 dostavi dokumentaciju koju propisuje KI1, a pritom je moguće, da iako određena osoba bude inicijalno prihvaćena kao jamac, KI1 naknadno procjenjuje da jamac više nije prikladan, već je potrebno pronaći novoga jamca.¹⁰⁶

Pritom se jamstvo zahtijeva u obliku i prema sadržaju koji propisuje KI1 te se dodatno zahtijeva ovjerena (javni bilježnik) osobna isprava osobe, odnosno jamca.

¹⁰⁵ Čl. 9. st. 1. Standardnih uvjeta poslovanja KI1.

¹⁰⁶ Čl. 6. st. 2. Standardnih uvjeta poslovanja KI1.

Jamac ne može biti trgovačko društvo kojem prijeti stečaj, osoba koja nije kreditno sposobna, osoba kojoj je ugled narušen, ako ne ispunjava jamstva dana KI1, ako je osoba počinila povredu bitnih obveza prema KI1 te ako ne zadovoljava određene politike koje KI1 provodi pri ispunjavanju vlastitih zakonskih obveza, a koje se ponajprije odnose na propise o sprječavanju pranja novca.¹⁰⁷

Ako pojedinac želi koristiti usluge KI1, a nema prikladnoga jamca koji bi bio kvalificiran prema zahtjevima banke, moguće je koristiti naplatne usluge trgovačkog društva – jamca,¹⁰⁸ kao što je, primjerice, Pružatelj usluga jamstva 1 (PUJ1). Riječ je o društvu koje je registrirano u Latviji i koje pruža usluge jamca. Ali, za razliku od tradicionalnoga jamca, ovo društvo uvelike naplaćuje svoje usluge te je tako iz Općih uvjeta za davanje jamstva vidljivo da društvo osobi koja je uzela kredit na rok od šest mjeseci na iznos od 5.000,00 kn naplaćuje jamstvo 587,50 kn mjesečno, odnosno u ukupnom iznosu od 3.525,00 kn.¹⁰⁹

7.1.2. Kreditna institucija 2 (KI2)

Kreditna institucija 2 (KI2) je osnovana u Češkoj u cilju pozajmljivanja sredstava ili posredovanja pri pozajmljivanju sredstava za potrošačke kredite. Bitno je naglasiti da ovo društvo nije navedeno među onih 171 koja imaju dozvolu HNB-a za neposredno pružanje kreditnih usluga na tržištu RH. Na njihovoj mrežnoj stranici istaknuto je da se zajam može zatražiti od 0 do 24 h, sedam dana u tjednu, a čime ujedno ukazuju i na brzinu odobravanja kredita. Kao i KI1, KI2 također nudi mogućnost mikrokreditiranja. Za razliku od KI1, KI2 u uvjetima poslovanja ističe da se EKS obračunava na godišnjoj razini, a čime se izbjegava mogućnost dovođenja clijenata u zabludu. Razlika je uočljiva i kada je riječ o jamcima, budući da KI2 ne zahtijeva jamca koji će jamčiti povrat kredita. U slučaju kašnjenja s plaćanjem rate kredita zaračunava se zatezna kamata te ako dođe do poteškoća u otplati kredita, društvo će najvjerojatnije angažirati treću osobu radi naplate sredstava (pretpostavlja se da će pokrenuti ovrhu).¹¹⁰

Tablica 1.: Tarife KI2

Iznos	Rok otplate (dani)	Pristojba	Ukupno glavnica + kamata	EKS (%)
500,00	15	100,00	600,00	37.974,35
2.000,00	600	600,00	2.600,00	946,63
4.000,00	30	1.000,00	5.000,00	1.660,10
7.000,00	30	1.750,00	8.750,00	1.606,78

Izvor: KI2: Opći uvjeti ugovora o zajmu KI2

¹⁰⁷ Čl. 6. st. 3. Standardnih uvjeta poslovanja KI1.

¹⁰⁸ Mrežna stranica 1-Kupi jamstvo KI1; mrežna stranica 2-Kupi jamstvo KI1.

¹⁰⁹ Čl. 4. Općih uvjeta za davanje Jamstva PUJ1.

¹¹⁰ Opći uvjeti ugovora o zajmu KI2.

U Tablici 1. prikazane su tarife koje primjenjuje KI2 u odnosu na iznose kredita te rok otplate. Može se uočiti da se naplaćuje pristojba koja raste s porastom iznosa odobrenoga kredita. Usto se naplaćuje naknada za obradu zahtjeva. Naznačen je EKS za koji se prethodno u tekstu ističe da je na godišnjoj razini. Odnosno, osoba koja uzme kredit u visini od 500,00 kn, za 15 dana će vratiti 600,00 kn te platiti i 30,00 kn naknade za obradu zahtjeva.

Maksimalno je moguće odobravanje kredita od 10.000,00 kn s rokom otplate od 90 dana. U tom se slučaju naplaćuje pristojba (kamata) od 4.000,00 kuna te naknada za obradu zahtjeva od 70,00 kn. Ovaj se kredit vraća u tri rate te korisnik kredita u konačnici društvu vrati 14.000,00 kuna. Vidljivo je da je riječ o zelenaškoj kamati, budući da je na 10.000,00 kn u samo tri mjeseca obračunato 4.000,00 kuna kamata. U usporedbi s KI1, KI2 na prvi pogled djeluje kao uvelike nepovoljniji, a ponajprije zbog toga što su navedeni vrlo visoki iznosi pristojbi. S druge strane, uzme li se u obzir činjenica da kada je riječ o poslovnom odnosu s KI1, jamac svoju uslugu naplaćuje u višestruko većim iznosima u odnosu na naknade navedene u Tablici 1., može se zaključiti, da iako je i u ovom slučaju riječ o vrlo nepovoljnim kreditima, uvjeti poslovanja su transparentnije navedeni u odnosu na KI1.

7.1.3. Kreditna institucija 3 (KI3)

Kreditna institucija 3 (KI3) ima sjedište u Španjolskoj gdje je osnovana u cilju mikrokreditiranja na području EU-a.¹¹¹ Ne nalazi se na popisu financijskih institucija HNB-a koje imaju odobrenje za pružanje financijskih usluga u RH. Za razliku od KI1, KI3 ne zahtijeva jamca, ali predviđa velike kamate. Pritom je izričit naglasak stavljen na kreditnu sposobnost korisnika.¹¹² Radi prikazivanja uvjeta poslovanja u KI3, u nastavku je dan prikaz otplate iznosa od 5.000,00 kn s različitim rokovima dospjeća od 15 do 150 dana.

Tablica 2.: Otplatni plan za iznos od 5.000,00 kn u KI3

Iznos	Rok otplate (dana)	Pristojba	Trošak obrade	Iznos za isplatu	Ukupno za vratiti	EKS (%)
5.000,00	15	1.000,00	70,00	4.930,00	6.000,00	11.805,26
5.000,00	30	1.250,00	80,00	4.920,00	6.250,00	1.737,80
5.000,00	60	1.540,00	80,00	4.920,00	6.540,00	1.014,70
5.000,00	150	3.075,00	60,00	4.940,00	8.075,00	927,94

Izvor: KI3: Opći uvjeti ugovaranja zajma KI3

¹¹¹ U čl. 1. st. 1. Općih uvjeta ugovaranja zajma KI3, pozivaju se na zakone koji su mjerodavni na razini EU-a, a koji im ujedno omogućavaju pružanje financijskih usluga na području izvan Španjolske. Riječ je o Zakonu o trgovanju na daljinu te Zakonu o ugovorima o potrošačkim kreditima.

¹¹² Čl. 1. st. 1. Općih uvjeta ugovaranja zajma KI3.

Može se uočiti da ni u ovom slučaju EKS nije u skladu sa zakonskim ograničenjima. Pritom se trošak obrade naplaćuje na samom početku iz sredstava koja se isplaćuju korisniku zajma. U usporedbi s prethodnim inozemnim pružateljima financijskih usluga, KI3 ima vrlo nepovoljne uvjete odobravanja kredita.

7.2. *Primjena zakonskih ograničenja na inozemne pružatelje financijskih usluga*

Kao što je vidljivo iz gore navedenih primjera, na tržištu djeluje veći broj inozemnih pružatelja financijskih usluga koji pružaju usluge mikrokreditiranja. Pritom neki od njih, unatoč mrežnim stranicama na hrvatskome jeziku i jasnom usmjeravanju na hrvatsko tržište, nisu uredno registrirani pri HNB-u, niti se pridržavaju maksimuma dopuštenih kamatnih stopa na potrošačke kredite u Republici Hrvatskoj. Neki drugi inozemni pružatelji ovih usluga jesu uredno registrirani i naočigled se pridržavaju najviše dopuštene EKS-e. Međutim, s obzirom na to da je zakonom propisano da u EKS ulaze samo one naknade koje su davatelju kredita bile poznate i jasno su povezane uz odobrenje kredita, trošak komercijalnoga jamca nije uračunat u trošak kredita. Kada bi se odbio znatni iznos novca, koji se odmah odbija od danoga kredita i isplaćuje jamcu na račun, EKS bi bitno premašio dopuštene dimenzije i približio se astronomskim stopama drugih ponuditelja na tržištu, a što bi trebalo biti vidljivo potrošaču na vrijeme.¹¹³ U konačnici dakle financijska institucija koja daje kredit i jamac zajednički gledano zapravo preuzimaju isti rizik kao financijska institucija KI2 i KI3 te je ukupni trošak za potrošača jednako astronomski visok i u slučaju kredita KI1. Takav model nije bitno drukčiji od predstavljenoga modela simuliranog izdavanja zajma na viši iznos, kako bi se prekrila stvarna kamata kredita.

Činjenica da potrošač ima pravo sam pronaći jamca ne mijenja bitno navedenu situaciju, s obzirom na to da jamac mora ispuniti rigorozne kriterije te da KI1 ima pravo odbiti svakoga jamca tijekom provjere kreditiranja. Naime, upravo u segmentu mikrokreditiranja, nije vjerojatno da će korisniku kredita stajati na raspolaganju dostatno solventan i motiviran jamac, posebno ako se uzme u obzir činjenica da se ovaj oblik kredita redovito izdaje na svega nekoliko dana te da je po logici stvari korisniku potreban novac odmah, a ne nakon rigoroznih provjera kreditne sposobnosti jamca.

Na temelju svega navedenog, vidljivo je da je nužno u postupku opsežne regulacije potrošačkog akreditiranja, fokus staviti na sveukupne troškove potrošača. Naime ako se ograničava samo pojedine elemente poput kamata ili drugih naknada, suviše je velika opasnost da će se kroz složenije strukture poput one u slučaju KI1 omogućiti zaobilazanje postojećega pravnog okvira na štetu potrošača. Hrvatska sudska praksa odavno je zauzela stajalište da se u odnosu na razmjernost činidbi treba gledati sve relevantne činjenice slučaja, a ne samo pojedine elemente poput kamata i naknada.¹¹⁴ Štoviše, nacionalna ograničenja inozemnih pružatelja financijskih usluga

¹¹³ O obvezi detaljnog informiranja kada su u pitanju financijske usluge vidjeti i Presuda VSRH, Rev 953/2020-2 od 11. siječnja 2023.

¹¹⁴ Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 112/2018-2 od 9. ožujka 2022. godine.

trebaju biti proporcionalne i nužne.¹¹⁵ U skladu s tim bi sudovi i ništetnost trebali vezati uz jasne značajke povrede potrošačkih prava ili zakonskih odredbi koje štite pravni poredak. Međutim, zbog već spomenute problematike tereta dokazivanja kod zelenaških ugovora, nužno je da upravo europsko pravo na holistički način regulira ovo pitanje.

8. ZAKLJUČAK

Davatelji kredita pored banaka, mogu biti i drugi pružatelj financijskih usluga koji su uredno registrirani za takvu djelatnost u Europskoj uniji. Subjekti registrirani za pružanje usluga kreditiranja u bilo kojoj državi članici, mogu pružati svoje usluge prekogranično i u Hrvatskoj. Štoviše, Sud Europske unije je u slučaju *Milivojević/Raiffeisenbank* zauzeo jasno stajalište o tome da države članice moraju poštovati odredbe čl. 56. UFEU-a i u pogledu pružanja usluga prekograničnog kreditiranja. Međutim, kada predatorski pružatelji usluga kreditiranja iskorištavaju slobodu pružanja usluga, to u kombinaciji s ograničenim resursima nacionalnih regulatornih tijela može dovesti do znatne štete za potrošače. Upravo su potrošači slabije platežne moći najviše pogođeni ovim praksama. Stoga je i posebno važno da je u navedenoj presudi Sud naglasio da prekogranična sloboda pružanja usluga u Europskoj uniji ni na koji način ne ograničava nacionalnu nediskriminativnu zaštitu potrošača.

Poseban problem za provedbu odgovarajuće zaštite potrošača međutim proizlazi iz jače pregovaračke pozicije davatelja kredita. Oni naime mogu nametati sadržaj ugovora tako da zahtijevaju sklapanje simuliranih pravnih poslova ili samo nametnu određene zelenaške odredbe u ugovor. Štoviše, zbog složene strukture pružanih financijskih usluga, često korisniku kredita nije razvidno kako pojedine naknade i druge obveze utječu na ukupni raspon njegovih obveza. Iako postoji cijeli niz europskih i nacionalnih propisa koji bi trebali razriješiti ovu problematiku, upravo su potrošači u segmentu *short-term high-cost* kredita često žrtve predatorskih praksi. Tako je analiza postojećega tržišta pružatelja usluga pokazala da se neki pružatelji usluga kreditiranja jednostavno ne pridržavaju domaćih ograničenja najviše dopuštene kamatne stope, dok drugi imaju tako složenu strukturu kamata, naknada i obveznih jamstava da potrošač u konačnici nema pregled nad obvezama koje preuzima.

Iako je domaća sudska praksa u segmentu zaštite potrošača, prekomjernog oštećenja i zelenaških ugovora jasna, temeljni problem za potrošače leži u dokazivanju onih elemenata koji su osnovni za njihovu učinkovitu zaštitu. Činjenica da, primjerice, sud na ništetnost pazi po službenoj dužnosti ne može razriješiti problematiku da dužniku slabije platežne moći nedostaju resursi nužni kako bi se učinkovito zaštitio u odnosu na predatorske pružatelje usluga kreditiranja. Stoga je ključno donošenje cjelovitoga rješenja zaštite potrošača u sektoru kreditiranja. Naime jedino će se tako sa sigurnošću obvezati države članice da provedu regulaciju

¹¹⁵ Vidjeti Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I/3678/2017 od 3. studenoga 2020; Presudu od 14. veljače 2019., *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan - Jagerberg - Wolfsberg eGen*, C-630/17, EU:C:2019:123, Rbr. 73 i slj.

koja će spriječiti predatorsko kreditiranje u EU-u. Takav pristup bi posebno značio da reforma Direktive o potrošačkim kreditima bude usmjerena na cjelovita rješenja vezana za ukupni trošak koje snosi potrošač, a ne pojedine naknade ili kamate. Pritom je mogućnost izbora između više opcija koja se ostavlja državama članicama upravo u sferi *short-term high-cost* kredita izravno štetna za potrošače, jer ni na koji način neće riješiti problematiku predatorskoga kreditiranja. Štoviše, samo će ga još i više usmjeriti u smjeru stvaranja složenijih pravnih struktura zbog kojih će sudovi teže moći utvrditi valjan razlog ništetnosti takvih ugovora.

LITERATURA

Knjige i časopisi:

1. Belanić, Loris, Antun Bilić, Vilim Gorenc, Eduard Kunštek, Hrvoje Markovinović, Emil Mihalina, Gabrijela Mihelčić, Petar Miladin, Emilia Mišćenić, Marko Perkušić, Silvija Petrić, Zvonimir Slakoper, Josip Štajfer, Nina Tepeš, Ivan Tot i Branko Vukmir. *Bankovni i financijski ugovori*. Zagreb: Narodne novine, 2017.
2. Bohaček, Zoran, Nataša Šarlija i Mirta Benšić. „Upotreba kredit scoring modela za ocjenjivanje kreditne sposobnosti malih poduzetnika“. *Ekonomski pregled* 54, br. 7-8 (2003): 565-580.
3. Dalić, Martina. „Usporedna analiza hrvatskog financijskog sustava i financijskih sustava naprednih tranzicijskih zemalja“. *Privredna kretanja i ekonomska politika* 12, br. 92 (2002): 27-52.
4. De Cecco, Francesco. „Fundamental Freedoms, Fundamental Rights, and the Scope of Free Movement Law“. *German Law Journal* 15, br. 3 (2014): 383-406.
5. Gavella, Nikola. *Privatno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2019.
6. Gorenc, Vilim, Hrvoje Kačer, Hrvoje Momčinović, Zvonimir Slakoper, Branko Vukmir i Loris Belanić. *Obvezno pravo, Posebni dio I., Pojedini ugovori*. Zagreb: Novi informator, 2012.
7. Gorenc, Vilim, Loris Belanić, Hrvoje Momčinović, Ante Perkušić, Andrea Pešutić, Zvonimir Slakoper, Mario Vukelić i Branko Vukmir. *Komentar Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
8. Ivanov, Marijana i Guste Santini. „Uloga dopunskog kredita u poticanju poduzetničke aktivnosti i ekonomskog razvoja“. *Ekonomija* 18, br. 2 (2011): 233-269.
9. Klarić, Petar i Marin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
10. Klasiček, Dubravka. „Sloboda volje ugovornih strana u kontekstu adhezijskih ugovora, s naglaskom na ugovore sklopljene putem informatičke mreže“. *Filozofska istraživanja* 42, br. 1 (2022): 105-129.
11. Kramarić, Ivica. „Zelenaštvo ili lihvarjenje?“. *Jezik* 44, br. 1 (1996): 38-39. <https://hrcak.srce.hr/204074>
12. Mišćenić, Emilia. „Ugovor o potrošačkom kreditu“. U: *Bankovni i financijski ugovori*, ur. Maja Bukovac Puvača, Gabrijela Mihelčić i Zvonimir Slakoper, 595-649. Zagreb: Narodne novine, 2017.
13. Neuberger, Doris i Udo Reifner. „Systemic Ursury and the European Consumer Credit Directive“. *University of Rostock, Institute of Economics* br. 161 (2019): 1-19.
14. Nikšić, Saša. „Pravna sredstva za pobijanje nevaljanih pravnih poslova – ostvarivanje preobražajnog prava ili konstitutivna tužba?“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 361-386.
15. Peričić, Šime. „Prilog poznavanju gospodarskih prilika Bukovice i Podgorja u XIX stoljeću“. *Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU* br. 48 (2006): 569-596.

16. Perkušić, Ante. *Osnove građanskog prava*. Split: Pomorski fakultet, 2009.
17. Perkušić, Marko. „Pravna pitanja elektroničkog plaćanja“. Doktorska disertacija. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 2019.
18. Perkušić, Marko. *Pravo elektroničkog plaćanja*. Zagreb: Školska knjiga, 2020.
19. Persky, Joseph. „Retrospectives: From Usury to Interest“. *Journal of Economic Perspectives*, *American Economic Association* 21, br. 1 (2007): 227-236.
20. Radolović, Aldo i Oliver Radolović. „Neke nove refleksije o građansko - trgovačkim specifičnostima novčanih obveza“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 335-350.
21. Ribić, Damir i Danijela Vakanjac. „Proces kreditiranja građana od strane banaka u Republici Hrvatskoj“. *Praktični menadžment* 8, br. 1 (2017): 29-37.
22. Vidaković Mukić, Marta. *Opći pravni rječnik*. Zagreb: Narodne novine, 2006.

Pravni akti:

1. Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, SL 95, 21. 04. 1993.
2. Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima, SL L 080, 18. 03. 1998.
3. Direktiva 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima i o izmjeni Direktive Vijeća 90/619/EEZ i direktiva 97/7/EZ i 98/27/EZ, SL 271, 09. 10. 2002.
4. Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktive 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 149, 11. 06. 2005.
5. Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, zadnja izmjena od 26.07.2019., SL L OJ L 133, 22. 05. 2008.
6. Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 304, 22. 11. 2011.
7. Financial Conduct Authority Detailed Rules for the Price Cap on High-cost Short-term Credit Including Feedback on CP14/10 and Final Rules, November 2014 Policy Statement PS14/16.
8. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22.
9. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22.
10. Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o potrošačkim kreditima od 30. lipnja 2021, COM(2021) 347 final, 2021/0171 (COD), {SEC(2021) 281 final} - {SWD(2021) 170 final} - {SWD(2021) 171 final}.
11. Uredba 593/2008/EZ od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I), SL 177/6, 04. 07. 2008.
12. Ugovor o funkcioniranju Europske unije od 13. prosinca 2007., konsolidirana verzija SL C 2016/C 202/01, 07.06.2016.
13. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja, Narodne novine, br. 52/13., 94/14., 144/2021.
14. Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22.

15. Zakon o naplati poreznog duga fizičkih osoba, Narodne novine, br. 55/13.
16. Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom, Narodne novine, br. 72/17., 131/20.
17. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22.
18. Zakon o potrošačkom kreditiranju, Narodne novine, br. 75/09., 112/12., 143/13., 147/13., 09/15., 78/15., 102/15., 52/16., 128/22.
19. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22.

Sudska praksa:

1. Presuda od 9. rujna 2010., *Engelmann* C-64/08, EU:C:2010:506.
2. Presuda od 9. rujna 2014., *SC Volksbank România* C-602/10, EU:C:2012:443.
3. Presuda od 14. veljače 2019., *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan - Jagerberg - Wolfsberg eGen* C-630/17, EU:C:2019:123.
4. Presuda od 22. listopada 2014., *Blanco i Fabretti* C-344/13 i C-367/13, EU:C:2014:2311
5. Presuda od 22. studenog 2018., *Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank* C-625/17, EU:C:2018:939.
6. Presuda od 28. siječnja 2016., *Laezza* C-375/14, EU:C:2016:60.
7. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/3678/2017 od 3. studenoga 2020.
8. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-380/01 od 5. svibnja 2004.
9. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-692/02 od 6. svibnja 2005.
10. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1649/01 od 6. svibnja 2005.
11. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 112/2018-2 od 9. ožujka 2022.
12. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x 1150/14-4 od 25. siječnja 2017.
13. Županijski sud u Zadru, 5 GŽ-1536/16-7 od 9. travnja 2018.

Mrežni izvori:

1. *EBA Report on Potential Impediments to the Cross-border Provision of Banking and Payment Services*. Pristup 27. ožujka 2023. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA
2. *HPB (2021): Nenamjenski krediti*. Pristup 26. travnja 2023. <https://www.hpb.hr/hr/nenamjenski-krediti/162>
3. *National Conference of State Legislatures: Research & Policy*. Pristup 22. siječnja 2023. <http://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/payday-lending-2016-legislation.aspx>
4. *Oprezno s kreditima putem interneta*. Pristup 22. siječnja 2023. <https://www.hnb.hr/-/oprezno-s-kreditima-putem-interneta>
5. *Redovita regionalna statistika blokada FINA-e*. Pristup 21. siječnja 2023. <http://www.fina.hr/Default.aspx?art=13133>
6. *Summary Payday Lending State Statutes*. Pristup 21. siječnja 2023. <http://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/payday-lending-2016-legislation.aspx>

Šime Jozipović*
Marko Perkušić**
Karla Vukušić***

Summary

THE LEGAL REGULATION OF SHORT-TERM CONSUMER LOANS AND CREDITS GRANTED THROUGH DIGITAL PLATFORMS

This article discusses the issue of cross-border issuance of short-term high-cost loans within the European Union. While many countries, such as Croatia, limit the maximum allowable interest rates, particularly for consumer lending, the freedom of movement of services allows foreign financial service providers to operate in the domestic market. This often results in some foreign financial service providers not respecting local limitations, such as the maximum interest rate. This article presents the existing legal framework for consumer protection, interest rate restrictions, and equality of transactions in Croatia, as well as the planned reforms of European consumer credit law. Through an analysis of the existing practices for unlawful consumer lending in Croatia, the authors warn of significant ambiguities and expected problems in the reform of the Consumer Credit Directive 2021/0171/COD at the European Union level.

Keywords: *credit; loan; usurious contract; consumer protection; consumer credit directive; financial institution; short-term high-cost.*

* Šime Jozipović, Ph.D., Assistant Professor, University of Split, Faculty of Economics, Business and Tourism; sjozipov@efst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8050-5134>.

** Marko Perkušić, Ph.D., Assistant Professor, University of Split, University Department of Forensic Sciences; maperku@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5845-2961>.

*** Karla Vukušić, Univ. bacc. oec., student, University of Split, Faculty of Economics, Business and Tourism; kvukus00@live.efst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5845-29610009-0009-2245-569>.

ZDRAVSTVENA ZAŠTITA I EUROPSKI STUP SOCIJALNIH PRAVA: ZNAK STVARNE PROMJENE ILI SVE PO STAROM?

*Doc. dr. sc. Tomislav Sokol**

UDK 369.22:342.734

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.6>

Ur.: 17. veljače 2023.

Pr.: 15. rujna 2023.

Pregledni rad

Sažetak

Europski stup socijalnih prava jamči pravo pravodobnoga pristupa pristupačnoj i kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti svima u Europskoj uniji. Akcijski plan za njegovu provedbu određuje aktivnosti koje će Komisija poduzeti u njegovoj zaštiti. Najkonkretnija mjera koju će Komisija poduzeti predviđena je u sferi zdravstvenih podataka, dok su aktivnosti vezane za pristup zdravstvenoj zaštiti, uključujući problem velike nejednakosti unutar Unije, pretežno ograničene na mjerenje postojećega stanja, uz općenito pružanje potpore i poticaja zdravstvenim sustavima država članica. Aktivnost kojom Komisija može napraviti iskorak u odnosu na postojeće stanje i tako smanjiti razlike u pristupu zdravstvenoj zaštiti unutar Unije, (a koja nije predviđena Akcijskim planom), jest zajednička nabava lijekova, posebno onih iznimno skupih koji predstavljaju težak financijski teret za zdravstvene proračune država članica. To bi uključivalo donošenje jedinstvenoga sektorskog pravnog okvira za lijekove na razini Unije, na temelju članka 114. UFEU-a, kako bi se sustavom zajedničke nabave ujednačili tržišni uvjeti, uz koordinaciju Europske komisije koja bi djelovala zajedno s državama članicama. Time bi se ojačao pregovarački položaj naručitelja lijekova (nacionalnih zdravstvenih sustava) što bi moglo dovesti do ujednačavanja i olakšavanja pristupa iznimno skupim lijekovima za pacijente iz svih država članica Europske unije.

Ključne riječi: *Europski prostor za zdravstvene podatke; Europski stup socijalnih prava; jednaki pristup; zdravstvena zaštita.*

* Dr. sc. Tomislav Sokol, docent, Hrvatsko katoličko sveučilište, zastupnik u Europskom parlamentu; tsokol@zsem.hr. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3592-2967>.

1. UVOD

Uređenje zdravstvenoga sustava primarno spada u nadležnost država članica Europske unije. Čl. 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) propisano je da poboljšanje i zaštita ljudskoga zdravlja spadaju u sferu nadležnosti kojima se dopunjuju, koordiniraju ili podupiru aktivnosti država članica. Na temelju čl. 2. UFEU-a, u ovom je području zabranjeno usklađivanje propisa država članica. Također, čl. 4. UFEU-a određeno je da zajednička briga za sigurnost u području javnoga zdravstva spada u sferu nadležnosti podijeljenih između država članica i EU-a, za aspekte utvrđene Ugovorom. To znači da države članice mogu djelovati pravno obvezujućim aktima u onoj mjeri u kojoj to EU (još) nije napravio. Člankom 168. UFEU-a određeno je da odgovornosti država članica EU-a uključuju upravljanje zdravstvenom zaštitom te raspodjelu sredstava dodijeljenih u tu svrhu. Ipak, usprkos ovim ograničenjima, postoji znatna pravna stečevina Europske unije (sektorsko zakonodavstvo) u području zdravstvene zaštite, uglavnom u sferi lijekova¹ i prekogranične zdravstvene skrbi.²

Europski stup socijalnih prava proglasila je Komisija, Parlament i Vijeće 2017. kroz 20 načela važnih za pravednost tržišta rada i sustave socijalne skrbi država članica. Zdravstvena je zaštita u njemu prisutna kroz 16. načelo, kojim je određeno da: „svi imaju pravo pravovremenog pristupa pristupačnoj i kvalitetnoj preventivnoj i kurativnoj zdravstvenoj skrbi“.³ U Akcijskom planu za provedbu europskoga stupa socijalnih prava u području zdravstvene zaštite predviđene su konkretne mjere koje će Komisija poduzeti: prijedlog novih alata za bolje mjerenje nedostataka i prepreka u pristupu zdravstvenoj zaštiti te prijedlog europskog prostora za zdravstvene podatke kojim bi se omogućio pristup zdravstvenim podacima radi bolje zdravstvene zaštite, istraživanja i donošenja politika kao i kako bi se potaknuo razvoj, uvođenje i primjena digitalnih usluga vezanih za pružanje zdravstvene zaštite. Također je predviđeno, u

1 Vidi primjerice, Uredbu (EZ) 141/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1999. o lijekovima za rijetke bolesti, SL 18, 22.01.2000. (u daljnjem tekstu: Uredba (EZ) 141/2000); Uredbu (EZ) 1901/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o lijekovima za pedijatrijsku upotrebu i izmjeni Uredbe (EEZ) 1768/92, Direktive 2001/20/EZ, Direktive 2001/83/EZ i Uredbe (EZ) 726/2004, SL 378, 27.12.2006. (u daljnjem tekstu: Uredba (EZ) 1901/2006); Uredbu (EZ) 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka odobravanja primjene i postupaka nadzora nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj i veterinarskoj medicini, te uspostavi Europske agencije za lijekove, SL 136, 30.04.2004. (u daljnjem tekstu: Uredba (EZ) 726/2004).

2 Vidi primjerice, Direktivu 2011/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 09. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi, SL 88, 04.04.2011. (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/24/EU).

3 *Europski stup socijalnih prava u 20 načela*, pristup 21. veljače 2022., https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr.

Općenito o Europskom stupu socijalnih prava, uključujući i postupak njegovog usvajanja, vidi primjerice, Sacha Garben, „The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 21 (2019): 101 i Klaus Lörcher i Isabelle Schömann, *The European Pillar of Social Rights: Critical Legal Analysis and Proposals* (Bruxelles: ETUI, 2016.), 1.

području dugotrajne skrbi, da će Komisija predložiti inicijativu o dugotrajnoj skrbi radi utvrđivanja okvira za reforme politika s pomoću kojih će se razvijati održiva dugotrajna skrb i omogućiti bolji pristup kvalitetnim zdravstvenim uslugama svima kojima su one potrebne. Uz to, Akcijski plan se referira na druge dokumente na čijoj će primjeni raditi Komisija, u okviru koncepta Europske zdravstvene unije, koji neće biti predmet analize ovoga rada.⁴

Cilj je ovoga rada analizirati konkretne mjere za koje je Europskim stupom socijalnih prava predviđeno da će ih poduzeti Europska komisija u primjeni 16. načela vezanoga za zdravstvenu zaštitu te utvrditi koje mogućnosti Europska unija ima na raspolaganju kako bi se postigao cilj osiguranja pristupačne i kvalitetne zdravstvene zaštite na europskoj razini, pored općenite mogućnosti poticanja i pomaganja nacionalnih zdravstvenih politika.

U prvom je poglavlju dan prikaz regulatornih i financijskih instrumenata koje Unija ima na raspolaganju u području zdravstvene zaštite. Nakon toga, analizirane su teme pristupa kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti na razini EU-a (s naglaskom na nejednakost pristupa) te europskoga prostora za zdravstvene podatke, koje su Akcijskim planom istaknute kao ključne sfere izravnog djelovanja Komisije u primjeni 16. načela Europskog stupa socijalnih prava. Na kraju je dan prijedlog kako kroz dodatne i poboljšane zajedničke mjere na europskoj razini, vezano za zajedničku nabavu lijekova, osigurati svima pravodobni pristup kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti unutar Europske unije.

2. REGULATORNI I FINANCIJSKI INSTRUMENTI EUROPSKE UNIJE U PODRUČJU ZDRAVSTVENE ZAŠTITE

Da bismo razumjeli pravni okvir za uređenje područja zdravstvene zaštite na europskoj razini, potrebno je pobliže analizirati čl. 168. UFEU-a. Njime je propisano da se, u definiranju i provedbi svih aktivnosti Europske unije, osigurava visoki stupanj zaštite ljudskoga zdravlja. Djelovanje EU-a u ovom smislu nadopunjuje politike država članica te je usmjereno prema sprječavanju tjelesnih i duševnih bolesti, poboljšanju javnoga zdravlja, kao i uklanjanju izvora opasnosti za ljudsko zdravlje. Ono obuhvaća borbu protiv velikih zdravstvenih pošasti promicanjem istraživanja njihovih uzroka, prevencije i prenošenja te zdravstvenim obavještanjem i praćenjem, ranim upozoravanjem te suzbijanjem ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih prijetnji. Isključeno je usklađivanje (harmonizacija) propisa država članica sukladno s čl. 2. i 6. UFEU-a, uz iznimku: mjera kojima se određuju visoki standardi sigurnosti i kvalitete uporabe medicinskih proizvoda i lijekova; mjera kojima se određuju visoki standardi sigurnosti i kvalitete krvi, proizvoda od krvi,

4 *Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava*, pristup 21. veljače 2022., <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/hr/index.html>. Njime je predviđeno da Komisija potiče države članice Europske unije da ulažu u radnu snagu unutar zdravstvenog sustava i sustava skrbi, poboljšaju njihove radne uvjete te pristup osposobljavanju države članice, kao i da povećaju digitalizaciju vlastitih zdravstvenih sustava i uklone zdravstvene nejednakosti.

organa i stvari ljudskoga podrijetla te mjera u veterinarskom području s izravnim ciljem zaštite javnoga zdravlja. Donošenje navedenih mjera je moguće u redovnom zakonodavnom postupku, radi rješavanja zajedničkih europskih sigurnosnih problema te je riječ o područjima podijeljene nadležnosti, sukladno s čl. 4. UFEU-a. Pri svom djelovanju, Europska unija poštuje odgovornost država članica za utvrđivanje vlastite zdravstvene politike te organizaciju i pružanje zdravstvene zaštite.⁵

Uz čl. 168. UFEU-a, za donošenje propisa u području zdravstva na europskoj razini, osobito je bitan čl. 114. UFEU-a koji služi za donošenje mjera, kroz redovni zakonodavni postupak, za usklađivanje nacionalnih propisa u državama članicama, u svrhu uspostave i funkcioniranja unutarnjega europskog tržišta. S obzirom na ograničenja postavljena čl. 168. UFEU-a i njegovim prethodnim inačicama, čl. 114. UFEU-a (nekadašnji čl. 95. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice) (u daljnjem tekstu: UEZ) često se koristi za zaobilazanje opisanih ograničenja i omogućavanje usklađivanja nacionalnih propisa vezanih za zdravstvo. Mogućnost širokoga korištenja ove tržišne pravne osnove u različitim sferama, poput zdravstva, dao je kroz svoju jurisprudenciju Sud Europske unije, obrazloženjem da je dostatno da mjera donesena na temelju čl. 114. UFEU-a ima određeni učinak vezan za europsko unutarnje tržište, čak i ako je glavna svrha njena donošenja zapravo uređenje nekoga drugog područja za koje su primarno nadležne države članice.⁶

Europsko zakonodavstvo u području zdravstva u pravilu je utemeljeno ili samo na čl. 114. UFEU-a (čl. 95. UEZ-a), ili na toj pravnoj osnovi zajedno s čl. 168. UFEU-a (čl. 152. UEZ-a). Najobuhvatnije zakonodavstvo EU-a doneseno je u području lijekova, što nije iznenađujuće, budući da u toj sferi, osim pravne osnove za uređenje unutarnjeg tržišta, postoji jaka pravna osnova za djelovanje vezana izravno za zdravstvo. Tako je Uredba 141/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1999. o lijekovima za rijetke bolesti donesena isključivo na temelju tržišne pravne osnove, premda je njena svrha utvrditi postupak na razini Unije za uvrštavanje lijekova u skupinu lijekova za rijetke bolesti te potaknuti razvoj, istraživanje i stavljanje u promet lijekova uvrštenih u navedenu skupinu.⁷ Slična je situacija s Uredbom 1901/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o lijekovima za pedijatrijsku upotrebu koja je također donesena na temelju tadašnjega čl. 95. UEZ-a. Njome se određuju pravila za razvoj lijekova za pedijatrijsku populaciju, bez podvrgavanja nepotrebnim kliničkim ili drugim ispitivanjima.⁸

5 O podjeli nadležnosti za zdravstvo vidi, primjerice, Christopher Newdick, „Citizenship, Free Movement and Health Care: Cementing Individual Rights by Corroding Social Solidarity“, *Common Market Law Review* 43, br. 3 (2006): 1653-1654.

6 Vidi, primjerice, presudu od 12. prosinca 2006., *Germany v European Parliament and Council of the European Union*, C-380/03, EU:C:2006:772, para. 39. Vidi također, primjerice, Stephen Weatherill, „The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after *Tobacco Advertising*: How the Court's Case Law has become a 'Drafting Guide'“, *German Law Journal* 12, br. 3 (2011): 861.

7 Čl. 1. Uredbe (EZ) 141/2000. Vidi, primjerice, i Roberta Joppi, Vittorio Bertele i Silvio Garattini, „Orphan Drugs, Orphan Diseases. The First Decade of Orphan Drug Legislation in the EU“, *European Journal of Clinical Pharmacology* 69, br. 4 (2013): 1009.

8 Čl. 1. Uredbe (EZ) 1901/2006. Vidi, primjerice, i Francesca Rocchi et al., „The European

Dvojna pravna osnova korištena je, primjerice, u slučaju Uredbe 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka Unije za odobravanje primjene i nadzora nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj medicini te pri uspostavi Europske agencije za lijekove. Njena je svrha utvrđivanje postupaka EU-a za odobravanje, farmakovigilanciju i nadzor lijekova za humanu uporabu te za osnivanje Europske agencije za lijekove.⁹

Kada je riječ o konkretnim regulatornim instrumentima Europske unije u području zdravstvene zaštite, svakako je nužno spomenuti i Direktivu 2011/24 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi. Ona je također donesena na temelju čl. 114. i 168. UFEU-a te u skladu s tim obuhvaća dva dijela. Članak 114. UFEU-a ponajprije se odnosi na pravila o naknadi troškova prekogranične zdravstvene zaštite, odnosno liječenja pacijenata (osiguranih osoba) izvan države članice čijem sustavu te osigurane osobe pripadaju. Korištenje tržišne pravne osnove je moguće zato što je pravo na naknadu troškova prekogranične zdravstvene zaštite priznao Sud Europske unije tumačenjem pravila o slobodi pružanja usluga na unutarnjem tržištu EU-a. Pravo na liječenje u drugoj državi članici (ako su zadovoljeni uvjeti) na teret države članice kojoj osigurana osoba pripada obuhvaćeno je, prema praksi Suda, slobodom kretanja usluga na unutarnjem europskom tržištu te je, navedena praksa kodificirana ovom Direktivom na temelju čl. 114. UFEU-a.¹⁰ Drugi dio Direktive sadrži odredbe o suradnji u području zdravstvene zaštite, konkretno o priznavanju recepata izdanih u drugoj državi članici Unije, europskim referentnim mrežama, rijetkim bolestima i E-zdravstvu te je, budući da je namijenjen poticanju suradnje između država članica, utemeljen na čl. 168. UFEU-a.¹¹

Na kraju ovoga regulatornog dijela, potrebno je spomenuti i nedavno donesenu Uredbu 2021/2282 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o procjeni zdravstvenih tehnologija, koja je također donesena na temelju čl. 114. i 168. UFEU-a.

-
- Paediatric Legislation: Benefits and Perspectives“, *Italian Journal of Pediatrics* (2010): 1.
- 9 Čl. 1. Uredbe (EZ) 726/2004. Vidi, primjerice, i John-Joseph Borg et al., „Strengthening and Rationalizing Pharmacovigilance in the EU: Where is Europe Heading to?“, *Drug Safety* 34, br. 3 (2011): 187. Za primjer korištenja dvojne pravne osnove vidi, također Uredbu (EU) 536/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o kliničkim ispitivanjima lijekova za primjenu kod ljudi te o stavljanju izvan snage Direktive 2001/20/EZ, SL 158, 27.05.2014.
- 10 Čl. 3. - 9. Direktive 2011/24/EU. Vidi na temu Direktive, primjerice, i Stephane de La Rosa, „The Directive on Cross-Border Healthcare or the Art of Codifying Complex Case Law“, *Common Market Law Review* 49, br. 1 (2012): 17 i Miek Peeters, „Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients’ Rights in Cross-Border Healthcare“, *European Journal of Health Law* 19, br. 1 (2012): 33. Potonji članak, međutim, pogrešno navodi da je čl. 114. jedina pravna osnova Direktive. Pitanje snošenja troškova prekogranične zdravstvene zaštite također je uređeno čl. 17. - 35. Uredbe (EZ) 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, SL 166, 30.04.2004. Vidi također presudu od 28. travnja 1998., *Raymond Kohll v Union des caisses de maladie*, C-158/96, EU:C:1998:171, paras. 29-54 i presudu od 16. svibnja 2006., *Watts*, C-372/04, EU:C:2006:325, paras. 80-123.
- 11 Čl. 10. - 14. Direktive 2011/24/EU.

Njome se određuje: potporni okvir te postupci za suradnju država članica Unije u području zdravstvenih tehnologija; mehanizam kojim se utvrđuje da subjekt koji razvija određenu zdravstvenu tehnologiju sve podatke potrebne za zajedničku kliničku procjenu zdravstvenih tehnologija podnosi samo jednom na europskoj razini te zajednička metodologija i pravila za zajedničku kliničku procjenu zdravstvenih tehnologija. Njome se, pak, ne zadire u isključivu nacionalnu nadležnost država članica Unije, *inter alia* u pogledu nacionalnih odluka o određivanju naknada i cijena, niti se utječe na bilo koju drugu nadležnost država članica vezanu za upravljanje zdravstvenom zaštitom ili na dodjelu sredstava osiguranih u tu svrhu.¹²

Od financijskih instrumenata na raspolaganju Europskoj uniji vezanih za zdravstvenu zaštitu, svakako treba navesti program *EU za zdravlje* koji je namijenjen isključivo za sferu zdravstva. Program je uspostavljen Uredbom 2021/522 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. ožujka 2021. te obuhvaća četiri općenita cilja:

„(a) poboljšanje i poticanje zdravlja u Uniji kako bi se smanjilo opterećenje izazvano zaraznim i nezaraznim bolestima, podupiranjem promidžbe zdravlja i prevencije bolesti, smanjenjem zdravstvenih nejednakosti, poticanjem zdravog načina života i promicanjem pristupa zdravstvenoj skrbi;

(b) zaštita ljudi u Uniji od ozbiljnih prekograničnih prijetnji zdravlju i jačanje sposobnosti reagiranja zdravstvenih sustava i koordinacije među državama članicama radi suočavanja s ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju;

(c) poboljšanje dostupnosti, pristupačnosti i cjenovne pristupačnosti u Uniji lijekova i medicinskih proizvoda te proizvoda potrebnih tijekom krize i podupiranje inovacija u vezi s takvim proizvodima te

(d) jačanje zdravstvenih sustava poboljšanjem njihove otpornosti i resursne učinkovitosti“.¹³

Ukupan iznos za provedbu programa EU za zdravlje je 5.3 milijarde eura u razdoblju od 2021. do 2027.¹⁴

Osim programa isključivo namijenjenog za zdravstvo, potrebno je istaknuti druge financijske (proračunske) instrumente koje EU ima na raspolaganju u području zdravstvene zaštite. Tu svakako valja spomenuti Okvirni program za istraživanje i inovacije Obzor Europa. Program je uspostavljen Uredbom 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. s ukupnim proračunom od 95 milijardi eura za razdoblje 2021. do 2027. U stupu II. *Globalni izazovi i industrijska konkurentnost* predviđeno je oko 6.9 milijardi eura za klaster *Zdravlje*¹⁵ u koji spada:

12 Čl. 1. Uredbe (EU) 2021/2282 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU, SL 458, 22.12.2021.

13 Čl. 3. Uredbe (EU) 2021/522 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. ožujka 2021. o uspostavi Programa djelovanja Unije u području zdravlja (program „EU za zdravlje“) za razdoblje 2021.–2027. i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 282/2014, SL 107, 26.03.2021. (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 2021/522).

14 Čl. 5. Uredbe (EU) 2021/522.

15 Čl. 12. Uredbe (EU) 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa, o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage Uredbi (EU) 1290/2013 i (EU) 1291/2013, SL 170, 12.05.2021. (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 2021/695). Vidi također i

„poboljšanje i zaštita zdravlja i dobrobiti građana svih uzrasta stvaranjem novog znanja, razvijanjem inovativnih rješenja i osiguravanjem da se, ako je to relevantno, uključi rodna perspektiva u cilju sprečavanja, dijagnostike, praćenja, liječenja i izlječenja bolesti, te razvojem tehnologija u području zdravstva; ublažavanje zdravstvenih rizika; zaštita stanovništva i promicanje dobrog zdravlja i dobrobiti, također i na mjestu rada; povećanje troškovne učinkovitosti, pravednosti i održivosti sustava javnog zdravstva; sprečavanje i liječenje bolesti povezanih sa siromaštvom; te podržavanje i omogućivanje sudjelovanja pacijenata i njihova upravljanja vlastitim zdravljem“.¹⁶

Borba protiv raka predviđena je kao jedno od pet područja prioritarnih misija ovoga programa.¹⁷

Uz do sada navedeno, nužno je svakako spomenuti važnost kohezijske politike i ulogu Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda. Uredbom 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu predviđen je specifični cilj: „uključivija Europa s istaknutijom socijalnom komponentom provedbom europskog stupa socijalnih prava“ koji se postiže, između ostalog: „osiguravanjem jednakog pristupa zdravstvenoj skrbi i poticanjem otpornosti zdravstvenih sustava, uključujući primarnu skrb, te promicanjem prijelaza s institucionalne skrbi na skrb unutar obitelji i zajednice“.¹⁸ Uredbom 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus predviđeno je, kao jedan od specifičnih ciljeva, *inter alia* poboljšanje pravodobnog i jednakog pristupa kvalitetnim, cjenovno pristupačnim i održivim uslugama, uključujući, između ostalih, zdravstvenu zaštitu kao i poboljšanje dostupnosti, otpornosti i djelotvornosti sustava zdravstvene zaštite. Ukupni proračun ovoga fonda iznosi oko 88 milijardi eura.¹⁹

Može se zaključiti da Europska unija ima na raspolaganju brojne instrumente za djelovanje i ostvarivanje vlastitih ciljeva u području zdravstvene zaštite. Regulatorni instrumenti ne mogu uključivati usklađivanje standarda, participacija i uvjeta za dobivanje zdravstvene zaštite, već su uglavnom ograničeni na specifična područja, poput stavljanja lijekova na tržište i prekograničnu zdravstvenu zaštitu. Ipak, povezivanje određenog problema s unutarnjim tržištem pruža veće mogućnosti za ujednačavanje elemenata vezanih za zdravstvenu zaštitu na europskoj razini.

Horizon Europe, pristup 24. veljače 2022., https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en.

16 Prilog I. Uredbe (EU) 2021/695.

17 Prilog VI. Uredbe (EU) 2021/695. Konkretna područja djelovanja klastera „Zdravlje“ su: „zdravlje tijekom cijelog života; okolišne i socijalne determinante koje utječu na zdravlje; neprenosive i rijetke bolesti; zarazne bolesti, uključujući bolesti povezane sa siromaštvom i zanemarene bolesti; alati, tehnologije i digitalna rješenja u području zdravstva i skrbi, uključujući personaliziranu medicinu; zdravstveni sustavi“.

18 Čl. 3. Uredbe (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, SL 231, 30.06.2021.

19 Čl. 4.-5. Uredbe (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 1296/2013, SL 231, 30.06.2021.

Financijski instrumenti također su značajni te uključuju one posebno namijenjene za zdravstvenu zaštitu, poput *EU za zdravlje*, ali i one obuhvaćene kohezijskom politikom kojima je glavni cilj smanjenje nejednakosti u gospodarskoj razvijenosti unutar Europske unije, a koji se mogu iskoristiti za ulaganja u zdravstvenu infrastrukturu i radnu snagu. Sve to pruža brojne mogućnosti za djelovanje na europskoj razini u primjeni 16. načela Europskog stupa socijalnih prava.

3. PODRUČJA DJELOVANJA KOMISIJE U PROVEDBI 16. NAČELA EUROPSKOG STUPA SOCIJALNIH PRAVA

U prethodnom je poglavlju navedeno da je jedan od istaknutih ciljeva europskih financijskih instrumenata, poput programa *EU za zdravlje* i Europskog socijalnog fonda plus, osiguravanje dostupnosti cjenovno pristupačnoj i kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti. Također, kao što je navedeno na početku, Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava predviđeno je da će Komisija predložiti nove alate za bolje mjerenje prepreka pristupu zdravstvenoj zaštiti te inicirati stvaranje okvira reforme radi boljšeg pristupa kvalitetnim uslugama dugotrajne skrbi. Drugim riječima, poboljšanje pristupa zdravstvenoj zaštiti predviđeno je, na deklaratornoj razini, kao prioritet Europskog stupa socijalnih prava u sferi zdravstvene zaštite. Pritom su konkretne aktivnosti ograničene na mjerenje postojećeg stanja, uz općenito pružanje potpore i poticaja zdravstvenim sustavima država članica. Nažalost, u pristupu zdravstvenoj zaštiti brojne teritorijalne, socijalne i ekonomske nejednakosti veliki su problem u Europskoj uniji, koji je dodatno pogoršan pandemijom bolesti COVID-19.²⁰ Razlike u pristupu mogu proizlaziti iz nemogućnosti snošenja troškova zdravstvene zaštite, zemljopisnih udaljenosti i lista čekanja. Tako je 2018., primjerice, u Estoniji i Grčkoj oko 8 % stanovništva prijavilo nemogućnost ispunjenja vlastitih medicinskih potreba zbog navedenih uzroka.²¹ Općenito, neispunjene medicinske potrebe veći su problem u državama članicama srednje i istočne Europe, negoli u ostalim državama članicama Europske unije.²² Zdravstveni ishodi poput smrtnosti dojenčadi također su lošiji u navedenim državama u odnosu na države članice iz zapadne i sjeverne Europe.²³ Valja primijetiti da su ove države i na dnu Europske unije u smislu *per capita* potrošnje na zdravstvene sustave. Rumunjska je na samom dnu, a nakon nje redom dolaze Bugarska, Poljska, Latvija, Hrvatska, Mađarska, Litva, Slovačka, Estonija i Češka.²⁴

20 Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava, pristup 21. veljače 2022., <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/hr/index.html>.

21 *Health at a Glance: Europe 2020*, pristup 25. veljače 2022., https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-12/2020_healthatglance_rep_en_0.pdf.

22 Vidi, primjerice, Antoniya Dimova et al., *Bulgaria: Health System Review 2018* (Copenhagen: World Health Organisation, 2018.), 186-187.

23 *Health at a Glance: Europe 2020*.

24 *Health Care Expenditure in the EU*, pristup 25. veljače 2022., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181129-2>. Ove su se države, u pravilu, suočile i s najvećim odljevom zdravstvene radne snage, osobito neposredno nakon ulaska u Europsku uniju. Vidi, primjerice, Diana Ognyanova et al., „Mobility of Health Professionals Before and

Poseban (i sve veći) problem je cjenovna (ne)pristupačnost lijekova koja utječe i na osobne financije, odnosno financije kućanstava i na javne financije. Prema Komisiji, došlo je do promjene poslovnoga modela u kojem se: „s prodaje uspješnih lijekova prešlo na stavljanje u promet „specijaliziranih lijekova”“.²⁵ Pritom je upitna učinkovitost takvih lijekova, posebno uzimajući u obzir visoke cijene, pa se time „dovodi u opasnost proračunska održivost zdravstvenih sustava i smanjuju mogućnosti za dostupnost lijekova za pacijente“.²⁶ Otprilike 20 do 30 % sredstava bolnice troše na lijekove te na njih otpada oko 17 % ukupnih zdravstvenih rashoda.²⁷ Ovi troškovi „rastu brže od maloprodajne potrošnje“, što je logično „s obzirom na povećanje proračuna za specijalizirane lijekove koji se primjenjuju u bolnicama“.²⁸ Uz to, prema Komisiji, određene okolnosti, poput nepostojanja propisa o automatskoj zamjeni za biološke lijekove ili novih specijaliziranih lijekova namijenjenih malom broju pacijenata, mogu stvoriti tržišne prepreke, čime se otežava pristup, odnosno ostanak na tržištu generičkih i biosličnih lijekova, što šteti tržišnom natjecanju i dovodi do održavanja cijena na višoj razini. Pritom propisi: „kojima se ne reguliraju izravno razine cijena ili stope naknade troškova ipak mogu utjecati na cjenovnu pristupačnost i troškovnu učinkovitost lijekova i to putem neizravnih učinaka na pristup tržištu ili gospodarsku održivost proizvoda na zrelijim tržištima“.²⁹ U slabije razvijenim državama članicama, s manjim mogućnostima javne potrošnje na lijekove, udio privatne potrošnje za lijekove (primjerice participacijom) je veći te može dovesti do manje dostupnosti lijekova za siromašniji dijelove stanovništva.³⁰ Također

After the 2004 and 2007 EU Enlargements: Evidence from the EU PROMeTHEUS Project“, u: *Health Professional Mobility in a Changing Europe*, ed. James Buchan (Copenhagen: World Health Organisation, 2014.), 65-94.

- 25 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Farmaceutska strategija za Europu od 25. studenog 2020., COM(2020) 761 final, 8.
- 26 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Farmaceutska strategija za Europu od 25. studenog 2020.
- 27 *State of Health in the EU Companion Report 2019*, pristup 25. veljače 2022., https://ec.europa.eu/health/system/files/2019-11/2019_companion_en_0.pdf.
- 28 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Farmaceutska strategija za Europu od 25. studenog 2020.
- 29 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Farmaceutska strategija za Europu od 25. studenog 2020. Propisi kojima se uređuje razina cijena i naknada troškova lijekova spadaju u nadležnost država članica. Jedino što Europska unija uređuje u tom smislu odnosi se na zabranu diskriminacija i osiguranje transparentnosti postupka donošenja nacionalnih odluka o tome koji će lijekovi biti uključeni u nacionalne sustave zdravstvenog osiguranja. Vidi, Direktiva Vijeća 89/105/EEZ od 21. prosinca 1988. o transparentnosti mjera kojima se uređuje određivanje cijena lijekova za humanu uporabu i njihovo uključivanje u nacionalne sustave zdravstvenog osiguranja, SL 40, 11.02.1989.
- 30 Kako bi povećale dostupnost lijekova na recept i siromašnjim slojevima društva, države članice koristile su različite metode, poput većega korištenja generičkih lijekova. Vidi Sabine Vogler, August Österle i Sussane Mayer, „Inequalities in Medicine Use in Central Eastern Europe: An Empirical Investigation of Socioeconomic Determinants in Eight Countries“, *International Journal for Equity in Health* 14 (2015): 2, 16.

i cijene istoga lijeka u različitim državama članicama mogu se uvelike razlikovati, što se odražava na različito opterećenje nacionalnih zdravstvenih proračuna, ali i na pacijente kada oni moraju snositi dio troškova.³¹

Najkonkretnija inicijativa Komisije u okviru Europskog stupa socijalnih prava vezana za zdravstvenu zaštitu, stvaranje je europskoga prostora za zdravstvene podatke. Zdravstveni sektor generira vrlo veliku količinu podataka, no oni nisu dostatno iskorišteni.³² Stoga je uspostavljen europski prostor za zdravstvene podatke u cilju poboljšanja zdravstvene zaštite, istraživanja i donošenja politika te poticanja razvoja, uvođenja i primjene digitalnih usluga vezanih za pružanje zdravstvene zaštite. Predviđeno je donošenje uredbe kojom:

- „promicat će se sigurna razmjena podataka o pacijentima (i onda kada borave u inozemstvu) i kontrola građana nad vlastitim zdravstvenim podacima
- podupirat će se istraživanja o liječenju, lijekovima, medicinskim proizvodima i ishodima
- poticati će se pristup zdravstvenim podacima i njihovu upotrebu za istraživanja, donošenje politika i regulative, uz pouzdan okvir za upravljanje i poštovanje pravila o zaštiti podataka
- podupirat će se digitalne zdravstvene usluge
- razjasnit će se sigurnost i odgovornost umjetne inteligencije u području zdravlja“.³³

Posebno je važno da će se podatci moći koristiti ne u cilju potpore pružanja zdravstvene zaštite (primarna uporaba podataka), nego i radi olakšanja provođenja zdravstvenih istraživanja te definiranja zdravstvenih politika (sekundarna uporaba podataka). Prostor će se temeljiti na tri stupa: robusnom sustavu upravljanja podacima te pravilima za razmjenu podataka; kvaliteti podataka; interoperabilnosti i snažnoj infrastrukturi. Provedene su pripreme kroz sljedeće aktivnosti: pregled načina na koji se Opća uredba o zaštiti podataka provodi u području zdravstva u različitim državama članicama, s posebnim naglaskom na razmjenu zdravstvenih podataka; pregled postojećih upravljačkih struktura za sekundarnu uporabu zdravstvenih podataka u državama članicama Unije; preporuke za moguće zakonodavne te nezakonodavne mjere na europskoj razini u cilju olakšanja razmjene zdravstvenih podataka. U kontekstu razmjene zdravstvenih podataka, bitno je osigurati njihovu kvalitetu kao i mogućnost da „različiti izvori zdravstvenih podataka (npr. elektronički zdravstveni kartoni, različiti registri, razni informatički ili digitalni alati) međusobno *kommuniciraju*“. Za postizanje ovoga cilja nužna je semantička i tehnička interoperabilnost među različitim infrastrukturama, odnosno IT sustavima.³⁴

31 Vidi Tomasz Zaprutko et al., „Affordability of Medicines in the European Union“, *PLOS ONE* (2017): 7-8.

32 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću Europski plan za borbu protiv raka, od 03. veljače 2021., COM(2021) 44 final, 6.

33 *Digitalni zdravstveni podaci i usluge – europski prostor za zdravstvene podatke*, pristup 10. travnja 2022., https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12663-A-European-Health-Data-Space_hr.

34 *Europski podatkovni prostor u zdravstvu*, pristup 10. travnja 2022., <https://ec.europa.eu/>

Interoperabilnost je posebno važna za bolje iskorištavanje potencijala europskih referentnih mreža čiji je cilj omogućiti raspravu o kompleksnim ili rijetkim bolestima koje „zahtijevaju visokospecijalizirano liječenje te udruživanje znanja i resursa“, a uspostavljene su na temelju Direktive 2011/24 o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi.³⁵ Uspostava europskog prostora za zdravstvene podatke pacijentima (primjerice, oboljelima od raka) će omogućiti da svojim zdravstvenim podacima sigurno pristupaju te da ih, kao dio jedinstvenoga europskog formata elektroničkoga zdravstvenog zapisa učine dostupnima pružateljima zdravstvene zaštite u cijeloj Europskoj uniji. Liječnici iz drugih država članica moći će pristupiti kliničkim podacima pacijenata, čime će se osigurati učinkovitije i brže pružanje zdravstvene zaštite u svim etapama razvoja bolesti te će se izbjeći dupliranje nepotrebnih pretraga i zahvata.³⁶

U svibnju 2021. Komisija je otvorila javnu raspravu te je prijedlog uredbe, utemeljen na dvojnoj pravnoj osnovi, čl. 114. UFEU-a (unutarnje tržište) te čl. 16.

health/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_hr. Vidi također Uredbu (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. O primjeni Opće uredbe o zaštiti podataka u području zdravstva, vidi primjerice, Mélanie Bourassa Forcier et al., „Integrating Artificial Intelligence Into Health Care Through Data Access: Can the GDPR Act as a Beacon for Policymakers?“, *Journal of Law and the Biosciences* 6, br. 1 (2019): 324 i Bocong Yuan i Jiannan Li, „The Policy Effect of the General Data Protection Regulation (GDPR) on the Digital Public Health Sector in the European Union: An Empirical Investigation“, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16, br. 6 (2019): 4. Na temu pravila o zaštiti osobnih podataka vezanih za zdravstvo prije donošenja Opće uredbe o zaštiti podataka, vidi Marko Bevanda i Maja Čolaković, „Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Europske unije“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 125.

- 35 Vidi *Pregled*, pristup 10. travnja 2022., https://ec.europa.eu/health/european-reference-networks/overview_hr. Europske referentne mreže uspostavljene su Direktivom 2011/24/EU čl. 12. Tamo je propisano da one moraju imati najmanje tri od sljedećih ciljeva: „(a) pomoć u ostvarivanju mogućnosti europske suradnje koja se odnosi na visokospecijaliziranu zdravstvenu zaštitu za pacijente i sustave zdravstvene zaštite korištenjem inovacija u medicinskoj znanosti i zdravstvenim tehnologijama; (b) doprinos ponudi i razmjeni znanja o sprečavanju bolesti; (c) omogućavanje poboljšanja dijagnoze i pružanja kvalitetne, pristupačne i isplative zdravstvene zaštite za sve pacijente sa zdravstvenim stanjem koje zahtijeva posebno udruživanje stručnih spoznaja u medicinskim područjima gdje su stručne spoznaje rijetke; (d) maksimalno iskorištavanje ekonomične uporabe sredstava i ljudskih potencijala njihovim udruživanjem prema potrebi; (e) jačanje istraživanja, epidemiološkog nadzora poput registara i pružanje usavršavanja za zdravstvene stručnjake; (f) olakšavanje mobilnosti stručnih spoznaja, virtualno ili fizički, izrada, razmjena i prenošenje podataka, spoznaja i najbolje prakse te poticanje napretka u dijagnozi i liječenju rijetkih bolesti unutar i izvan mreža; (g) poticanje razvoja kvalitetnih i sigurnih kriterija te pomoć u razvoju i prenošenju najbolje prakse unutar i izvan mreže; (h) pomoć državama članicama s nedovoljnim brojem pacijenata s posebnim zdravstvenim stanjem ili onima koje nemaju tehnologiju ili stručno znanje za pružanje visokospecijaliziranih usluga najviše kvalitete“.

- 36 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću Europski plan za borbu protiv raka, od 03. veljače 2021.

UFEU-a (zaštita pojedinaca s obzirom na obradu osobnih podataka), objavljen u svibnju 2022. Također je predviđeno i financiranje niza projekata u cilju izgradnje, odnosno jačanja infrastrukture zdravstvenih podataka unutar EU-a.³⁷

Analiza konkretnih aktivnosti na razini EU-a predviđenih Akcijskim planom za provedbu europskoga stupa socijalnih prava u području zdravstvene zaštite pokazuje znatna odstupanja. Problem nedostatnoga iskorištavanja zdravstvenih podataka u Uniji rješava se uspostavom europskoga prostora za zdravstvene podatke na temelju izravno primjenjive uredbe, dok se problemu razlike u pristupu kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti pristupa uspostavom instrumenata (poput onih za mjerenje nejednakosti) bez obvezujuće pravne snage i mogućnosti postizanja stvarnih promjena.

4. ZAJEDNIČKA NABAVA LIJEKOVA KAO MOGUĆE RJEŠENJE

Kao što je do sada u radu navedeno, jedan od bitnih uzroka razlike u pristupu zdravstvenoj zaštiti u Europskoj uniji vezan je za razlike u cjenovnoj pristupačnosti lijekova. Moguće rješenje za opisani problem može biti zajednička nabava (iznimno skupih) lijekova po modelu primijenjenom za cjepiva tijekom pandemije bolesti COVID-19, što će biti prikazano u nastavku rada. Bitno je napomenuti da je, u kontekstu borbe protiv raka, Europski parlament u svojoj rezoluciji istaknuo veliku razliku u dostupnosti i pristupu različitim terapijama protiv raka, pri čemu je njihova cjenovna nedostupnost navedena kao jedan od glavnih razloga za takvu situaciju. Parlament stoga navodi da je u Europskoj uniji nužno osigurati jednaki pristup učinkovitim, sigurnim i cjenovno pristupačnim lijekovima (posebno onima za liječenje raka). Stoga su se pozvale države članice da razmotre zajedničko pregovaranje o cijenama s farmaceutskim poduzećima, a Komisija da pravedno određivanje cijena uz cjenovnu pristupačnost novih vrsta liječenja učini ključnim elementom Europskog plana za borbu protiv raka i farmaceutske strategije za Europu, posebno postavljanjem uvjeta za javno financiranje iz europskoga proračuna. Također se pozvalo na veću transparentnost u cijelom farmaceutskom sustavu: „posebno u pogledu određivanja cijena, kriterija za povrat troškova i stvarnih (neto) cijena lijekova u različitim državama članicama kako bi se zajamčile pravednije cijene i povećala javna odgovornost u farmaceutskom sektoru”. Parlament snažno zagovara proširenje postupaka zajedničke nabave, posebno: „za (iznimno) rijetke, dječje i nove, lijekove i terapije za liječenje raka, dijagnostične postupke, popratne dijagnostičke pretrage i cjepiva za sprječavanje raka kao što su cjepiva protiv HPV-a i hepatitisa B kako bi se suzbila nestašica i poboljšali cjenovna pristupačnost i pristup liječenju raka na razini EU-a”.³⁸

37 Vidi Commission staff working document on Common European Data Spaces, od 23. veljače 2022. SWD(2022) 45, 21 i Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, od 03. svibnja 2022., COM(2022), 197.

38 Vidi Rezoluciju Europskog parlamenta od 16. veljače 2022. o jačanju Europe u borbi protiv raka - prema sveobuhvatnoj i koordiniranoj strategiji 2020/2267(INI), 16.02.2022. paras. 86-87.

Zajednička nabava određenih kategorija lijekova, posebno onih iznimno skupih, svakako bi ojačala pregovarački položaj država članica u odnosu na farmaceutsku industriju te ujednačila cijene i uvjete nabave na razini Unije, gdje se danas uočavaju velike razlike. Jača pregovaračka pozicija država članica koje zajednički nastupaju trebala bi dovesti do prosječnog smanjenja cijena, što proizlazi iz opisanog stajališta Europskog parlamenta. Takav je pristup Komisija usvojila u svrhu nabave protumjera, odnosno cjepiva tijekom pandemije. Dosadašnja iskustva triju suradnji europskih država u zajedničkoj nabavi (zemlje Beneluxa zajedno s Austrijom i Irskom, nordijske zemlje i baltičke zemlje) pokazala su da jedinstveni nastup može dovesti do pozitivnih učinaka. U tim je slučajevima jača kupovna moć (i pregovaračka pozicija na strani potražnje) zbog veće količine koja se nabavlja, što olakšava pristup lijekovima kod kojih to inače možda ne bi bio slučaj. Uz to, udruživanje znanja i ekspertize te korištenje prethodnih iskustava unaprijeđuje proces nabave. S druge strane, potrebni dodatni (ponajprije ljudski) resursi, različita nacionalna pravila o određivanju cijena i snošenju troškova lijekova (određivanje liste lijekova čije troškove snosi javni zdravstveni sustav) te općenito različite nacionalne regulative i procesi prepreka su u nabavi lijekova ovim putem.³⁹ Opisana iskustva upravo pokazuju da je za uspjeh takvoga sustava, nužno da njime upravlja i koordinira Europska komisija. Vođenjem procesa Komisija rješava problem različitih tumačenja nacionalnih propisa o lijekovima i javnoj nabavi, budući da ona kroz praksu može ujednačiti tumačenja, a pritom se rješava i problem dodatnih resursa koje bi države članice inače morale predvidjeti za takav postupak. Sam postupak koji bi vodila Komisija nužno je urediti posebnim europskim jedinstvenim propisom koji bi obuhvatio jasan mandat Komisiji kako u praksi treba postupati u tim slučajevima.

Kakve su pravne mogućnosti da se zajednička nabava provede za posebno skupe lijekove? U slučaju protumjera za bolest COVID-19, odnosno cjepiva, bitno je napomenuti da je prije dosta vremena donesena Odluka 1082/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju. Njome je izričito institucijama EU-a i državama članicama koje u tome žele sudjelovati, dana ovlast provođenja zajedničke nabave zdravstvenih protumjera za ozbiljne prekogranične prijetnje zdravlju. Takva nabava mora zadovoljiti sljedeće uvjete: sudjelovanje u postupku zajedničke nabave otvoreno je svim državama članicama Unije do pokretanja postupka; moraju se poštovati prava i obveze onih država članica koje ne sudjeluju u zajedničkoj nabavi; zajednička nabava ne smije utjecati na unutarnje tržište, u smislu da ne smije biti diskriminirajuća, ograničavati trgovinu, odnosno narušavati tržišno natjecanje te zajednička nabava ne smije imati nikakav neposredan financijski učinak na proračun država članica Unije koje ne sudjeluju u zajedničkoj nabavi.⁴⁰ Navedena odluka donesena je na temelju čl.

39 Vidi Sabine Vogler et al., „European Collaborations on Medicine and Vaccine Procurement“, *Bulletin of the World Health Organization* 99, br. 10 (2021): 717-719.

40 Vidi čl. 5. Odluke 1082/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju i o stavljanju izvan snage Odluke 2119/98/EZ, SL 293, 05.11.2013. Na temu zajedničke nabave protumjera za pandemiju bolesti COVID-19, vidi, primjerice, Natasha Azzopardi-Muscat, Peter Schröder-Bäck i Helmut Brand, „The European Union Joint Procurement Agreement for Cross-Border Health Threats: What is the

168. UFEU-a, koji izričito predviđa da Europski parlament i Vijeće, kroz redoviti zakonodavni postupak, mogu usvajati i poticajne mjere čiji je cilj štititi i poboljšati ljudsko zdravlje, posebno suzbijati teške bolesti koje se šire preko granica država članica, kao i mjere povezane s nadzorom ozbiljne prekogranične ugroženosti zdravlja, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje propisa država članica Unije. Odluka je krajem 2022. zamijenjena Uredbom 2022/2371 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. studenoga 2022. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju koja je donesena na temelju iste pravne osnove kao i Odluka. Navedena Uredba slično uređuje tematiku zajedničke nabave, propisujući da Komisija i bilo koja država članica mogu, kao ugovorne stranke, sudjelovati u zajedničkoj nabavi kako bi unaprijed kupile medicinske protumjere za ozbiljne prekogranične prijetnje zdravlju u razumnom roku te o tome sklapaju prethodni sporazum. Što se uvjeta tiče, novina je da je izričito propisano da u postupku zajedničke nabave mogu sudjelovati i države Europskog udruženja slobodne trgovine kao i države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji te Andora, Monako, San Marino i Država Vatikanskoga Grada. Osim toga, dodana je odredba da, prije pokretanja zajedničke nabave, Komisija priprema procjenu zajedničke nabave u kojoj se navode opći predviđeni uvjeti postupka, između ostalog u pogledu mogućih ograničenja usporednih aktivnosti, odnosno pregovora u području nabave zemalja sudionica koji se odnose na dotičnu protumjeru tijekom konkretnoga postupka zajedničke nabave. Na temelju procjene, stranke sporazuma o zajedničkoj nabavi izražavaju interes za sudjelovanje u ranoj etapi, a stranke koje su izrazile takav interes naknadno odlučuju o svojem sudjelovanju u samom postupku.⁴¹

U slučaju zajedničke nabave lijekova, ne postoji izričita pravna osnova, kao primjerice vezano za pandemije, odnosno prekogranične prijetnje zdravlju. Ipak, postoje argumenti da bi se takva osnova mogla pronaći pozivanjem na potrebu ujednačavanja unutarnjeg tržišta. Različite cijene te različita nacionalna pravila koja uređuju uvjete nabave lijekova djeluju, odnosno mogu djelovati negativno na funkcioniranje unutarnjeg (zajedničkog tržišta) te predstavljaju prepreku slobodnom kretanju robe unutar Unije. Primjerice, netransparentnost farmaceutskoga sustava u pogledu određivanja cijena, kriteriji za povrat troškova i stvarnih (neto) cijena lijekova u različitim državama članicama Unije, na koju upozorava Europski parlament, a koja je uvelike omogućena postojanjem različitih nacionalnih materijalnih i postupovnih pravila (nepostojanjem jedinstvenih europskih pravila), svakako može dovesti do većih prepreka za stavljanje na tržište proizvoda iz drugih država članica, u odnosu

Potential for this New Mechanism of Health System Collaboration?“, *Health Economics, Policy and Law* 12, br. 1 (2017): 43 i Emma McEvoy i Delia Ferri, „The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union“, *European Journal of Risk Regulation* 11, br. 4 (2020): 851. Bitno je, također, napomenuti da je, na temelju čl. 4. Uredbe Vijeća (EU) 2016/369 od 15. ožujka 2016. o pružanju hitne potpore unutar Unije, SL 70, 16.03.2016., osigurana i financijska pomoć državama članicama za nabavu cjepiva.

41 Čl. 12. Uredbe (EU) 2022/2371 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. studenoga 2022. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju i o stavljanju izvan snage Odluke 1082/2013/EU, SL 314, 06.12.2022.

na proizvode iz države članice koja nabavlja takav proizvod (lijek). Pritom je nužno napomenuti da je dostatna vjerojatnost da različita pravna pravila u državama članicama mogu stvoriti prepreke slobodnom kretanju robe, da bi se donijele mjere na europskoj razini koje bi takve prepreke uklonile, odnosno ujednačile uvjete na razini Unije. Pravna osnova za ujednačavanje i reguliranje unutarnjeg tržišta može se koristiti čak i ako je glavna svrha predloženoga zakonodavstva regulacija nekoga drugog područja koje spada u primarnu nadležnost država članica, poput demografije ili zdravstva.⁴² Kao što se može uočiti, tumačenje mogućnosti europskoga zakonodavca da regulira pojedino područje vezano za unutarnje tržište, ako postoje razlike u nacionalnim zakonodavstvima, vrlo je široko. Nužno je naglasiti da je Sud takvo široko tumačenje ovlasti Unije da regulira pojedine sfere u slučaju vrlo slabih veza s unutarnjim tržištem koristio u nizu područja koja su u primarnoj nacionalnoj nadležnosti, poput demografije i zdravstva, kao i u nizu gospodarskih sektora poput duhanske industrije i telekomunikacija,⁴³ te je očito da je riječ o praksi koja ima općeniti karakter.

U tom kontekstu, donošenje jedinstvenoga sektorskog pravnog okvira za lijekove na razini Unije, na temelju čl. 114. UFEU-a, kako bi se sustavom zajedničke nabave lijekova ujednačili tržišni uvjeti, uz koordiniranje Europske komisije koja bi djelovala zajedno s državama članicama, pravno nije isključeno.⁴⁴ Farmaceutska strategija za Europu spominje suradnju među državama članicama u zajedničkoj nabavi ključnih lijekova. Također se navodi i da će Komisija podržati regionalne inicijative za zajedničke pregovore, odnosno zajedničko raspisivanje natječaja.⁴⁵ Nažalost, ona ne daje precizno objašnjenje kakva bi točno bila uloga Komisije u tome, niti kako postići ujednačavanje uvjeta na razini cijele Europske unije, ali pokazuje da zajedničke inicijative na europskoj razini jesu moguće i poželjne.

Uz to, bitno je napomenuti da Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi izričito predviđa mogućnost provedbe zajedničkih nabava koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica Unije. Nekoliko javnih naručitelja iz različitih država članica može tako zajedno dodijeliti javni ugovor, okvirni sporazum ili upravljati dinamičkim sustavom nabave. Oni mogu dodijeliti i ugovore na temelju okvirnoga sporazuma ili dinamičkoga sustava nabave. Osim ako su nužni elementi uređeni međunarodnim sporazumom sklopljenim

42 Vidi, primjerice, presudu od 14. siječnja 1982., *Francesco Reina and Letizia Reina v Landeskreditbank Baden-Württemberg*, C-65/81, EU:C:1982:6, para 15 i presudu od 12. prosinca 2006., *Germany v European Parliament and Council of the European Union*, C-380/03, EU:C:2006:772, paras. 39, 55-58.

43 Za telekomunikacije vidi presudu od 8. lipnja 2010., *Vodafone Ltd and Others v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08, EU:C:2010:321, paras. 32-33.

44 Pri tome, naravno nije isključeno korištenje dvojne pravne osnove, dakle čl. 168. UFEU-a uz čl. 114. što je uobičajena praksa kod donošenja europskoga zakonodavstva u sferi zdravstva, što je prikazano u 2. poglavlju. Samo korištenje čl. 168. moglo bi biti problematično zbog svih ograničenja koja on obuhvaća u smislu mogućnosti donošenja obvezujućih ujednačavajućih europskih propisa, a posebno izričite odredbe da je organizacija i financiranje zdravstva odgovornost država članica. Iz navedenoga razloga, potrebno je koristiti (i) čl. 114.

45 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Farmaceutska strategija za Europu od 25. studenog 2020.

između uključenih država članica, sudjelujući javni naručitelji sklapaju sporazum u kojem se određuje: „(a) odgovornosti stranaka i relevantne primjenjive nacionalne odredbe; (b) unutarnja organizacija postupka nabave, uključujući upravljanje postupkom, raspodjelu radova, robe ili usluga koje se nabavljaju te sklapanje ugovora”.⁴⁶ Ovdje nije navedena mogućnost donošenja posebnoga zakonodavstva vezanog za lijekove, prema kojem bi Komisija koordinirala i usmjeravala proces, no ona nije izričito isključena. Spomenuto zakonodavstvo, koje bi nadogradilo postojeći europski pravni okvir o zajedničkoj nabavi od strane država članica, propisalo bi koje kategorije lijekova, pod kojim uvjetima i u kakvom postupku bi se nabavljale u takvom zajedničkom sustavu. Takvim djelovanjem, Komisija bi mogla konkretnije pridonijeti osiguravanju pravodobnog pristupa pristupačnoj i kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti, negoli što je to predviđeno Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava.

Na kraju ovoga dijela, nužno je osvrnuti se i na paket farmaceutskoga zakonodavstva (prijedlog uredbe i direktive) koji je predložila Europska komisija u travnju 2023. na temelju čl. 114. i 168. UFEU-a. Navedeni paket ne uređuje pitanje postupka nabave i cijena lijekova, već primarno određuje uvjete i postupak Europske agencije za lijekove za stavljanje lijekova na tržište. Osiguravanje jednakoga i pravodobnoga pristupa sigurnim, učinkovitim i cjenovno pristupačnim lijekovima istaknuto je kao cilj i predložene uredbe i predložene direktive, pored drugih ciljeva koji uključuju, između ostalog, poticanje inovacija. Dublja analiza prijedloga izlazi izvan okvira ovog rada, no svakako je nužno napomenuti da navedena dva cilja mogu biti u međusobnoj suprotnosti, budući da poticanje inovacija može uključivati razne oblike zaštite intelektualnog vlasništva i tržišne ekskluzivnosti, kojima se potiče razvoj specijaliziranih lijekova nauštrb generičkih i biosličnih lijekova. Pored ubrzavanja samoga postupka davanja odobrenja za stavljanje lijekova na tržište koje je svakako relevantno za olakšavanje pravodobnog pristupa zdravstvenoj zaštiti, ključna odredba prijedloga kojom se želi postići ravnoteža između opisanih ciljeva je ona da se lijek mora staviti na tržište svih 27 država članica ako farmaceutska kompanija koja je razvila lijek želi iskoristiti predviđene poticaje.⁴⁷ Inovativna farmaceutska industrija protivi se takvom prijedlogu, s argumentom da će smanjivanje poticaja, odnosno ovisnost dobivanja poticaja o vanjskim čimbenicima na koje industrija ne može utjecati, dovesti do smanjenja ulaganja u inovacije unutar Unije, te time negativno utjecati na pristup novim lijekovima u Europi.⁴⁸ S obzirom na navedene razlike u

46 Vidi čl. 39. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL 94, 28.03.2014.

47 Vidi čl. 82. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union code relating to medicinal products for human use, and repealing Directive 2001/83/EC and Directive 2009/35/EC, COM(2023), 26.04.2023., 192 i Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down Union procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human use and establishing rules governing the European Medicines Agency, amending Regulation (EC) No 1394/2007 and Regulation (EU) No 536/2014 and repealing Regulation (EC) No 726/2004, Regulation (EC) No 141/2000 and Regulation (EC) No 1901/2006, COM(2023), 26.04.2023., 193.

48 *New EFPIA Board Tackles EU Pharma Legislation Reform*, pristup 23. kolovoza 2023., <https://>

stajalištima, može se očekivati dug i složeni zakonodavni postupak s neizvjesnim krajnjim ishodom.

Javna nabava i zajednička javna nabava lijekova ne spominju se u normativnom dijelu teksta, već isključivo u preambuli prijedloga direktive t. 48. i 49. U njemu se navodi da države članice mogu iskoristiti mogućnosti zajedničke nabave koje predviđa Direktiva 2014/24 te da Komisija može, na zahtjev država članica, pomoći pri koordinaciji takvih aktivnosti. Pritom nisu predviđena nikakva posebna pravila o tome kako bi Komisija trebala koordinirati navedeni postupak te se na više mjesta, poput preambule direktive t. 48., ističe da je određivanje cijena i reguliranje plaćanja lijekova u nadležnosti država članica. Drugim riječima, ovaj zakonodavni paket ne donosi ništa bitno novo u smislu omogućavanja zajedničke nabave lijekova na europskoj razini.

5. ZAKLJUČAK

Europski stup socijalnih prava jamči pravo pravodobnog pristupa pristupačnoj i kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti svima u Europskoj uniji. Akcijski plan za njegovu provedbu određuje aktivnosti koje će Komisija poduzeti u zaštiti navedenoga prava. Dva područja u kojima su predviđena konkretna djelovanja Unije tiču se rješavanja problema nedostatnog iskorištavanja potencijala dostupnih zdravstvenih podataka stvaranjem pravnog okvira za njihovu interoperabilnost i bolju uporabu, te otklanjanje prepreka pristupu zdravstvenoj zaštiti boljim mjerenjem postojećih nedostataka. Drugim riječima, najkonkretnija mjera koju će poduzeti Komisija predviđena je u sferi zdravstvenih podataka, dok su aktivnosti povezane s pristupom zdravstvenoj zaštiti, uključujući problem velikih nejednakosti u tom pristupu koje postoje unutar Unije, ograničene na mjerenje postojećega stanja, uz općenito pružanje potpore i poticaja zdravstvenim sustavima država članica.

Europska unija ima na raspolaganju niz regulatornih i financijskih instrumenata kojima može utjecati na pristup zdravstvenoj zaštiti u državama članicama. Regulatorni instrumenti ne mogu uključivati usklađivanje standarada i uvjeta za dobivanje zdravstvene zaštite, no povezivanje određenoga problema s unutarnjim tržištem daje konkretne mogućnosti za ujednačavanje elemenata vezanih za zdravstvenu zaštitu na europskoj razini. I financijski instrumenti su iznimno bitni i uključuju one posebno namijenjene za zdravstvenu zaštitu, ali i one obuhvaćene kohezijskom politikom čiji je glavni cilj smanjenje nejednakosti u gospodarskoj razvijenosti unutar Europske unije, a koji se mogu iskoristiti za ulaganja u zdravstvenu infrastrukturu i radnu snagu.

Aktivnost kojom Komisija može napraviti iskorak u odnosu na postojeće stanje i tako smanjiti razlike u pristupu zdravstvenoj zaštiti unutar Unije jest zajednička nabava lijekova, posebno onih iznimno skupih koji predstavljaju težak financijski teret za zdravstvene proračune država članica. To bi uključivalo donošenje jedinstvenoga sektorskog pravnog okvira za lijekove na razini Unije, primarno na temelju čl. 114. UFEU-a, kako bi se sustavom zajedničke nabave ujednačili tržišni uvjeti, uz

koordinaciju Europske komisije koja bi djelovala zajedno s državama članicama. Općenita netransparentnost farmaceutskoga sustava u pogledu određivanja cijena lijekova u različitim državama članicama Unije, a koja je u velikoj mjeri omogućena postojanjem različitih nacionalnih materijalnih i postupovnih pravila (nepostojanjem jedinstvenih europskih pravila), može dovesti do većih prepreka za stavljanje na tržište proizvoda iz drugih država članica, u odnosu na proizvode iz države članice koja nabavlja takav proizvod (lijek). Budući da je za usvajanje mjera na europskoj razini dostatna vjerojatnost da različita pravna pravila u državama članicama mogu stvoriti prepreke slobodnom kretanju robe, donošenje posebnoga sektorskog zakonodavstva koje bi omogućilo i propisalo uvjete zajedničke nabave lijekova na razini EU-a pravno je moguće. Time bi se ojačao pregovarački položaj naručitelja lijekova (nacionalnih zdravstvenih sustava) što bi moglo dovesti do ujednačavanja i olakšavanja pristupa iznimno skupim lijekovima za pacijente iz svih država članica. To bi značilo stvarnu, a ne samo deklaratornu promjenu u pristupu zdravstvenoj zaštiti za građane Europske unije.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Azzopardi-Muscat, Natasha, Peter Schroder-Bäck i Helmut Brand. „The European Union Joint Procurement Agreement for Cross-Border Health Threats: What is the Potential for this New Mechanism of Health System Collaboration?“. *Health Economics, Policy and Law* 12, br. 1 (2017): 43-59.
2. Bevanda, Marko i Maja Čolaković. „Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Europske unije“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 125-154.
3. Borg, John-Joseph, George Aislaitner, Michal Pirozynski i Stephen Mifsud. „Strengthening and Rationalizing Pharmacovigilance in the EU: Where is Europe Heading to?“. *Drug Safety* 34, br. 3 (2011): 187-197.
4. Bourassa Forcier, Mélanie, Hortense Gallois, Siobhan Mullan i Yann Joly. „Integrating Artificial Intelligence into Health Care through Data Access: Can the GDPR Act as a Beacon for Policymakers?“. *Journal of Law and the Biosciences* 6, br. 1 (2019): 317-335.
5. De La Rosa, Stephane. „The Directive on Cross-Border Healthcare or the Art of Codifying Complex Case Law“. *Common Market Law Review* 49, br. 1 (2012): 15-46.
6. Dimova, Antoniya, Maria Rohova, Stefka Koeva, Elka Atanasova, Lubomira Koeva-Dimitrova, Todorka Kostadinova i Anne Spranger. *Bulgaria: Health System Review 2018*. Copenhagen: World Health Organisation, 2018.
7. Garben, Sacha. „The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 21 (2019): 101-127.
8. Joppi, Roberta, Vittorio Bertele i Silvio Garattini. „Orphan Drugs, Orphan Diseases. The First Decade of Orphan Drug Legislation in the EU“. *European Journal of Clinical Pharmacology* 69, br. 4 (2013): 1009-1024.
9. Lörcher, Klaus i Isabelle Schömann. *The European Pillar of Social Rights: Critical Legal Analysis and Proposals*. Bruxelles: ETUI, 2016.
10. McEvoy, Emma i Delia Ferri. „The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union“. *European Journal of Risk Regulation* 11 (2020): 851-863.

11. Newdick, Christopher. „Citizenship, Free Movement and Health Care: Cementing Individual Rights by Corroding Social Solidarity“. *Common Market Law Review* 43, br. 3 (2006): 1645-1668.
12. Ognyanova, Diana, Claudia B. Maier, Matthias Wismar, Edmond Girasek i Reinhard Busse. „Mobility of Health Professionals Before and After the 2004 and 2007 EU Enlargements: Evidence from the EU PROMeTHEUS Project“. U: *Health Professional Mobility in a Changing Europe*, eds. James Buchan, Matthias Wismar, Irene Glinos i Jeni Bremner, 65-94. Copenhagen: World Health Organisation, 2014.
13. Peeters, Miek. „Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients’ Rights in Cross-Border Healthcare“. *European Journal of Health Law* 19, br. 1 (2012): 29-60.
14. Rocchi, Francesca, Paolo Paolucci, Adriana Ceci i Paolo Rossi. „The European Paediatric Legislation: Benefits and Perspectives“. *Italian Journal of Pediatrics* (2010): 1-7.
15. Vogler, Sabine, August Österle i Sussane Mayer. „Inequalities in Medicine Use in Central Eastern Europe: An Empirical Investigation of Socioeconomic Determinants in Eight Countries“. *International Journal for Equity in Health* 14 (2015): 1-19.
16. Vogler, Sabine, Manuel A Haasis, Rianne van den Ham, Tifenn Humbert, Sarah Garner i Fatima Suleman. „European Collaborations on Medicine and Vaccine Procurement“. *Bulletin of the World Health Organization* 99, br. 10 (2021): 715-721.
17. Weatherill, Stephen. „The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after *Tobacco Advertising*: How the Court’s Case Law has become a ‘Drafting Guide’“. *German Law Journal* 12, br. 3 (2011): 827-864.
18. Yuan, Bocong i Jiannan Li. „The Policy Effect of the General Data Protection Regulation (GDPR) on the Digital Public Health Sector in the European Union: An Empirical Investigation“. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16, br. 6 (2019): 1-15.
19. Zaprutko, Tomasz, Dorota Kopciuch, Krzysztof Kus, Piotr Merks, Monika Nowicka, Izabela Augustyniak i Elżbieta Nowakowska. „Affordability of Medicines in the European Union“. *PLOS ONE* (2017): 1-13.

Pravni propisi:

1. Direktiva Vijeća 89/105/EEZ od 21. prosinca 1988. o transparentnosti mjera kojima se uređuje određivanje cijena lijekova za humanu uporabu i njihovo uključivanje u nacionalne sustave zdravstvenog osiguranja, SL 40, 11.02.1989.
2. Direktiva 2011/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi, SL 88, 04.04.2011.
3. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL 94, 28.03.2014.
4. Odluka 1082/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju i o stavljanju izvan snage Odluke 2119/98/EZ, SL 293, 05.11.2013.
5. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union code relating to medicinal products for human use, and repealing Directive 2001/83/EC and Directive 2009/35/EC from 26. April 2023., COM(2023) 192.
6. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down Union procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human use and establishing rules governing the European Medicines Agency, amending Regulation (EC) No 1394/2007 and Regulation (EU) No 536/2014 and repealing Regulation (EC) No 726/2004, Regulation (EC) No 141/2000 and Regulation (EC) No 1901/2006, COM(2023), 193.

7. Uredba (EU) 536/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o kliničkim ispitivanjima lijekova za primjenu kod ljudi te o stavljanju izvan snage Direktive 2001/20/EZ, SL 158, 27.05.2014.
8. 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.
9. Uredba (EU) 2021/522 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. ožujka 2021. o uspostavi Programa djelovanja Unije u području zdravlja (program „EU za zdravlje”) za razdoblje 2021.–2027. i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 282/2014, SL 107, 26.03.2021.
10. Uredba (EU) 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa, o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 1290/2013 i (EU) 1291/2013, SL 170, 12.05.2021.
11. Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 1296/2013, SL 231, 30.06.2021.
12. Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, SL 231, 30.06.2021.
13. Uredba (EU) 2022/2371 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. studenoga 2022. o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju i o stavljanju izvan snage Odluke 1082/2013/EU, SL 314, 06.12.2022.
14. Uredba (EZ) 141/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1999. o lijekovima za rijetke bolesti, SL 18, 22.01.2000.
15. Uredba (EZ) 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka Unije za odobravanje primjene i nadzor nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj medicini, te uspostavi Europske agencije za lijekove, SL 136, 30.04.2004.
16. Uredba (EZ) 1901/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o lijekovima za pedijatrijsku upotrebu i izmjeni Uredbe (EEZ) 1768/92, Direktive 2001/20/EZ, Direktive 2001/83/EZ i Uredbe (EZ) 726/2004, SL 378, 27.12.2006.
17. Uredba Vijeća (EU) 2016/369 od 15. ožujka 2016. o pružanju hitne potpore unutar Unije, SL 70, 16.03.2016.

Sudska praksa:

1. Presuda od 8. lipnja 2010., *Vodafone Ltd and Others v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* C-58/08, EU:C:2010:321.
2. Presuda od 12. prosinca 2006., *Germany v European Parliament and Council of the European Union* C-380/03, EU:C:2006:772.
3. Presuda od 14. siječnja 1982., *Francesco Reina and Letizia Reina v Landeskreditbank Baden-Württemberg* C-65/81, EU:C:1982:6.
4. Presuda od 16. svibnja 2006., *Watts* C-372/04, EU:C:2006:325.
5. Presuda od 28. travnja 1998., *Raymond Kohll v Union des caisses de maladie* C-158/96, EU:C:1998:171.

Mrežne stranice:

1. *Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava*. Pristup 21. veljače 2022. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/hr/index.html>
2. *Digitalni zdravstveni podaci i usluge – europski prostor za zdravstvene podatke*. Pristup 10. travnja 2022. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12663-A-European-Health-Data-Space_hr

3. *Europski podatkovni prostor u zdravstvu*. Pristup 10. travnja 2022. https://ec.europa.eu/health/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_hr
4. *Europski stup socijalnih prava u 20 načela*. Pristup 21. veljače 2022. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr
5. *Health at a Glance: Europe 2020*. Pristup 25. veljače 2022. https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-12/2020_healthatglance_rep_en_0.pdf
6. *Health care expenditure in the EU*. Pristup 25. veljače 2022. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181129-2>
7. *Horizon Europe*. Pristup 24. veljače 2022. https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en
8. *New EFPIA Board Tackles EU Pharma Legislation Reform*. Pristup 23. kolovoza 2023. <https://pharmaboardroom.com/articles/new-efpia-board-tackles-eu-pharma-legislation-reform/>
9. *Pregled*. Pristup 10. travnja 2022. https://ec.europa.eu/health/european-reference-networks/overview_hr
10. *State of Health in the EU Companion Report 2019*. Pristup 25. veljače 2022. https://ec.europa.eu/health/system/files/2019-11/2019_companion_en_0.pdf

Ostalo:

1. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću Europski plan za borbu protiv raka od 03. veljače 2021., COM(2021) 44.
2. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Farmaceutska strategija za Europu od 25. studenog 2020., COM(2020) 761.

Tomislav Sokol*

Summary

HEALTH CARE AND THE EUROPEAN PILLAR OF SOCIAL RIGHTS: A REAL CHANGE OR EVERYTHING REMAINS THE SAME?

The European Pillar of Social Rights guarantees the right to timely access the affordable health care of good quality to everyone in the European Union. The European Pillar of Social Rights Action Plan sets the activities the Commission will undertake in the protection of the said right. The most concrete measure envisaged relates to the issue of health data, while the activities related to access, including the problem of enormous inequalities of access within the EU, are mainly limited to measuring the current situation, in addition to generally supporting and encouraging national health care policies. An activity which the Commission can undertake, and thus make a real difference, in order to tackle the problem of inequalities of access to health care in the EU (not envisaged by the Action Plan) is joint procurement of medicines, especially the ones which are extremely expensive and represent a heavy financial burden for the national health budgets. That would include an enactment of a sectoral legal framework for medicines, based on TFEU Art. 114. in order to harmonise market conditions, with the coordination conducted by the Commission acting jointly with the Member States. In this way, the negotiating position of national health authorities would be strengthened, which may lead to harmonisation and facilitation of access to extremely expensive medicines for patients from all the EU Member States.

Keywords: *European Health Data Space; European Pillar of Social Rights; equal access; health care.*

* Tomislav Sokol, Ph.D., Assistant Professor, Catholic University of Croatia, Member of the European Parliament; tsokol@zsem.hr. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3592-2967>.

OSIGURLJIVI INTERES, RIZIK I OSIGURANI SLUČAJ KAO ELEMENTI UGOVORA O OSIGURANJU SPORTAŠA OD POSLJEDICA NESRETNOGA SLUČAJA (NEZGODE)

*Doc. dr. sc. Hrvoje Vojković**

UDK 369.22:796

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.7>

Ur.: 28. kolovoza 2022.

Pr.: 20. lipnja 2023.

Pregledni rad

Sažetak

Profesionalno bavljenje sportom povezano je s rizikom od tjelesnih ozljeda tijekom službenih natjecanja koje mogu imati ne samo zdravstvene, već i znatne ekonomske posljedice. Djelotvorna zaštita ekonomskih interesa oštećenika omogućena je ugovorom o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja. Njime se utvrđuje pravo oštećenika na isplatu osigurnine kada za to postoje zakonske pretpostavke te koje su u skladu s ugovorenim osigurateljnim protokolom. Istraživanje pravnoga koncepta osigurljivog interesa kao pravne pretpostavke osigurateljnog posla te rizika i osiguranoga slučaja kao elemenata ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja, uputilo je na određene specifičnosti tih pravnih konstrukata, a koje proizlaze iz mješovite pravne prirode analiziranog ugovora kao osobnog i imovinskog osiguranja u isto vrijeme, s ipak naglašenim elementima ugovora o osiguranju osoba.

Ključne riječi: *ugovor o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja; osigurani rizik; osigurljiv interes; osigurani slučaj; sportska tjelesna ozljeda.*

1. OPĆENITO O OSIGURANJU SPORTAŠA OD POSLJEDICA NESRETNOGA SLUČAJA (NEZGODE)

Profesionalno bavljenje sportom povezano je s nemalim rizicima koji mogu utjecati na zdravlje sportaša te se u tom smislu institut osiguranja od rizika nastanka sportskih ozljeda pokazuje kao optimalni pravni model koji omogućuje djelotvornu zaštitu osobne i ekonomske sfere osiguranika.

Polazišna hipoteza rada proizlazi iz mješovite pravne prirode analiziranog ugovora kao osobnog i imovinskog osiguranja u isto vrijeme, s ipak naglašenim

* Dr. sc. Hrvoje Vojković, naslovni docent, Pravni fakultet Sveučilišta u Mariboru, Willis Towers Watson d.d.; hvojkoVIC@icloud.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2531-2460>.

elementima ugovora o osiguranju osoba. U istraživanju se nastojalo primjenom znanstvene metodologije utvrditi da navedena dihotomija uvjetuje specifična pravna rješenja u odnosu na primijenjeni koncept osigurljivog interesa kao *presumptio iuris* pravnoga posla te rizika i osiguranoga slučaja kao elemenata ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode).

U skladu s tim središnje istraživačko pitanje rada odnosilo se na analizu i utvrđivanje relevantnih komponenti koje stoje u supstratu pravnih konstrukcija načela osigurljivog interesa, rizika i osiguranog slučaja, a unutar pravnog modela ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja u hrvatskom pravu te shvaćanjima pravne teorije i prakse.

U svrhu ostvarivanja cilja rada izložene su, *inter alia*, opće i posebne pretpostavke pravne valjanosti ugovora o osiguranju, kao i karakteristični slučajevi iz hrvatske osigurateljne prakse.

2. PRETPOSTAVKE PRAVNE VALJANOSTI UGOVORA O OSIGURANJU SPORTAŠA OD POSLJEDICA NESRETHOGA SLUČAJA (NEZGODE)

2.1. Opće pretpostavke pravne valjanosti ugovora o osiguranju s osvrtnom na causu ugovora

U skladu s načelom slobode ugovaranja (načelo dispozitivnosti) pravni subjekti mogu slobodno sklapati pravne poslove osiguranja prema vlastitim pobudama. Međutim, za nastanak namjeravanih pravnih posljedica nije dostatno da je neki pravni posao sklopljen, već i da je pravno valjan. Kod obveznopравnih poslova, kojima pripada i analizirani ugovor o osiguranju, obveznopравni odnos nastat će samo ako su ispunjene pretpostavke valjanosti pravnoga posla, čime se donekle ograničava načelo slobode ugovaranja. Tako većina današnjih pravnih poredaka država EU-a utvrđuje kao zajedničke sljedeće pretpostavke valjanosti: (1) sposobnost pravnog subjekta, (2) suglasno i valjano očitovanje volje, (3) mogućnost, dopuštenost, određenost ili barem odredivost sadržaja te (4) oblik pravnoga posla (ako je to posebno propisano ili ugovoreno). Vezano za konkretne razloge preuzimanja obveze vidljivo je da ih hrvatski pravni poredak, kao i germanski pravni poredci,¹ ne utvrđuje kao posebnu pravnu pretpostavku valjanosti. Ipak, po prirodi stvari oni izravno utječu na nastanak obveznopравnog odnosa jer je određen razlog za preuzimanje obveze redovito uključen u strukturu pojedinih ugovora. Dakle, *per contra*, ako ugovor ne bi obuhvaćao razlog za preuzimanje obveze, on ne bi ni nastao, zbog čega se može zaključiti da se *causa* kod obveznopравnih ugovora ne javlja u funkciji pretpostavke pravne valjanosti ugovora, već kao pretpostavka njegova nastanka.² U tom se kontekstu ističe gledište da *causa*, odnosno pobuda za sklapanjem ugovora ostaje na razini motiva za sklapanje pravnoga posla, dok nije znana drugoj strani. No, kada

1 Iznimka su romanski pravni poredci, napose francuski i talijanski.

2 Saša Nikšić, „Kauza obveze i srodni instituti u poredbenom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56, br. 4 (2006): 1057-1102.

taj motiv stekne svojstvo obostranosti postaje *causa* u subjektivnom smislu koja posebno dolazi do izražaja kod ugovora o osiguranju osoba, u koje spada i ugovor o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode).³

U daljnjoj razradi tematike *cause* pravna teorija posebno razgraničava *causu* obveze kao subjektivne, od *causu* ugovora kao objektivne kategorije. Tako se *causa* obveze definira kao najjača, najneposrednija pobuda koja usmjerava ugovaratelja, ne samo da sklopi ugovor, već i da preuzme obvezu.⁴ *A fortiori*, kod dvostranoobveznih ugovora obvezni odnos neće nastati ako obje strane ne preuzmu određene obveze, što proizlazi iz bitnih sastojaka pojedinog ugovora.⁵ S obzirom na to da je *causa* obveze jedne ugovorne strane postojanje obveze druge ugovorne strane, ona utječe na nastanak obveznopravnog odnosa iz dvostranoobveznih ugovora, bez obzira na to što nije predviđena kao opća pretpostavka valjanosti pravnoga posla. *Causa* ugovora predstavlja tipiziranu svrhu nekog ugovora i uvijek je ista za svaku vrstu ugovora. Kao svrha pravnoga posla upravo je ono za što se stranke obvezuju – *cur debetur*.

U skladu s navedenim može se u objektivnom smislu utvrditi *causa* uobičajeno konfiguriranog ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode) tako što se sastoji u naplatnom transferu rizika s osiguranika na osiguratelja, pri čemu je rizik ovisan o nastupu osiguranog slučaja. U subjektivnom smislu, *causa* obveze rečenog ugovora proizlazi iz njegove sinalagmatične naravi jer zaključenjem ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnog slučaja (nezgode) nastaju drukčije i uzajamne obveze za svaku ugovornu stranu. Pritom se kao temeljne izdvajaju: ugovorna obveza ugovaratelja osiguranja da plati premiju osiguranja te obveza osiguratelja da isplati osigurninu u slučaju ostvarivanja osiguranoga rizika od sportske ozljede. Navedeno se podudara sa zakonskom definicijom prema kojoj se „ugovorom o osiguranju osiguratelj obvezuje ugovaratelju osiguranja da će osiguraniku ili korisniku osiguranja isplatiti osigurninu ako nastane osigurani slučaj, a ugovaratelj osiguranja obvezuje se osiguratelju platiti premiju osiguranja“.⁶

2.2. Koncept osigurljivog interesa - posebna pretpostavka valjanosti ugovora o osiguranju sportaša od nesretnoga slučaja (nezgode)

2.2.1. Općenito o osigurljivom interesu kod imovinskih i osobnih osiguranja

Osigurljivi interes znači pravni odnos određene osobe prema predmetu osiguranja čije oštećenje, poništenje ili gubitak ima za posljedicu ekonomsku štetu.⁷ Ovaj predmet osiguranja može biti, ili tjelesna, ili nematerijalna stvar (u osiguranju imovine), materijalno stanje (osiguranje od odgovornosti), ili život, zdravlje, ili

3 Aldo Radolović, „Ugovor o osiguranju u svjetlu općeg dijela građanskog prava“, u: *Ugovor o osiguranju prema novom ZOO*, ur. Mladen Mlinarević (Zagreb: Inženjerski biro d.d., 2005.), 11.

4 Petar Klarić i Martin Vedriš, *Građansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2009.), 140.

5 Nikšić, „Kauza obveze i srodni instituti u poredbenom pravu“, 1096.

6 Čl. 921. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18. (u daljnjem tekstu: ZOO).

7 Manfred Wandt, *Versicherungsrecht* (Warszawa: Academia Iuris, 2017.), 229.

fizički integritet (osiguranje osoba).⁸ Osigurljiv interes nije element ugovora o osiguranju, već preduvjet za njegovu valjanost te ne mora postojati u trenutku zaključenja ugovora, nego u vrijeme nastupa osiguranoga slučaja.⁹ Drugim riječima, interes za osiguranje je posebna pretpostavka ugovora bez čijega postojanja će pravni posao biti ništetan, dok su pojedini elementi ugovora predmet ugovaranja. U pravnoj se književnosti ističe da koncept osigurljivog interesa ostvaruje dvije usporedne funkcije, osigurava mogućnost mjerenja štete te prevenira moralni hazard.¹⁰ U biti, načelo osigurljivog interesa zahtijeva da subjekt koji sklapa ugovor o osiguranju ili ima koristi od očuvanja predmeta osiguranja ili trpi štetu zbog gubitka osiguranoga subjekta. Načelo osigurljivog interesa djeluje kao „obrana” koju osiguravatelj koristi kako bi spriječio da osiguranici koji nemaju interes za osobu ili osigurani predmet ostvare imovinsku korist na temelju police osiguranja, nakon što se dogodio osigurani slučaj.¹¹ Ističe se da *ratio* pravnog posla osiguranja valja vidjeti u zaštiti od rizika, odnosno, kao modus „zaštite” od neizvjesnih događaja raspodjelom rizika, pri čemu ne smije biti profitiranja od osiguranja. Nadalje se navodi da se koncept osigurljivog interesa temelji na tri elementa: sprječavanju da osiguranje preraste u kladenje i hazardersku igru; očuvanju načela odštete; obeshrabrivanju poticaja da se osigurana imovina uništava radi ostvarivanja nemoralne i nepripadajuće ekonomske koristi.¹² Izneseno stajalište dijeli hrvatska pravna znanost te se ističe da načelo osigurljivog interesa sprječava da osiguranje bude ugovor na sreću koji bi pri ostvarivanju osiguranog slučaja osiguraniku, koji nije pretrpio nikakvu štetu, omogućio stjecanje čiste dobiti.¹³ Tako osigurljivi interes omogućuje osiguranje određenoga predmeta osiguranja za čije očuvanje ugovaratelj osiguranja ima zakoniti interes ekonomske ili pravne prirode. Kada je riječ o osiguranju od ozljede vrhunskih sportaša nije, *prima facie*, lako uočiti granicu između mogućeg „profitiranja” od osiguranja i afirmacije načela odštete, primjerice, ako osigurani sportaš mora završiti karijeru zbog ozljede. Postavlja se pitanje kako utvrditi primjerenu naknadu, a što bi bilo profitiranje, odnosno, o kojim čimbenicima to ovisi? Ponajprije valja istaknuti kako je neprijeporno legitimni osigurljiv interes na strani sportaša budući da on ima očite koristi od očuvanja predmeta osiguranja, te se posljedično tomu isplata osigurnine ne može smatrati profitiranjem, uz uvjet da je osigurani iznos primjerena naknada za pretrpljenu štetu. Kada je u pitanju vrhunski sport u međunarodnoj osigurateljnoj praksi pitanje primjerene naknade uglavnom se rješava modelom ugovorene osigurane svote koja bi trebala biti u suodnosu s imperativom očuvanja načela odštete, a čime se *in praxi* ostvaruje koncept osigurljivog interesa. Pritom je problematika visine

8 Vadim Mantrov, „Perception of Insurable Interest in European Insurance Law“, *Juridiskā zinātne/Law* 10, br. 1 (2017): 254.

9 Branko Jakaša, *Pravo osiguranja* (Zagreb: Informator, 1984.), 40.

10 Drago Klobučar, *Risk management i osiguranje* (Zagreb: Tectus d.o.o., 2007.), 59.

11 Sharo Michael Atmeh, „Regulation Not Prohibition: The Comparative Case Against the Insurable Interest Doctrine“, *Northwestern Journal of International Law and Business* 32, br. 1 (2011): 97-98.

12 Julian Long, *The Concept of Insurable Interest and the Insurance Law Reform Act 1985*, 84, pristup 10. listopada 2022., <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AukULawRw/1992/5.pdf>.

13 Jakaša, *Pravo osiguranja*, 40.

osiguranog iznosa u osnovi ekonomsko pitanje u području osigurateljne struke.

U hrvatskom pravu uvjet za sklapanje poslova imovinskih osiguranja je da osiguranik ima opravdani interes na predmetu osiguranja, tj. pravno dopušteni imovinski interes s obilježjem osigurljivosti,¹⁴ dok se predmnijeva interes kod osobnih osiguranja. Koncept osigurljivog interesa zahtijeva da osiguranik ima ili očekuje da će imati opravdani interes da ne nastupi osigurani slučaj, jer bi inače pretrpio neki materijalni gubitak.¹⁵ Prema izričitoj odredbi talijanskoga zakona, ugovor o osiguranju je ništetan ako u trenutku početka osiguranja osiguranik nema interesa za imovinu za koju se isplaćuje osigurnina u slučaju štete.¹⁶ Navedena zakonska odredba povezuje zahtjev za osigurljivim interesom sa „svakim zakonski priznatim odnosom osiguranja, zbog čega ugovaratelj osiguranja može pretrpjeti štetu zbog gubitka imovine ili koristi od njezine sigurnosti”.¹⁷ U njemačkom Zakonu o ugovorima o osiguranju koncept osigurljivog interesa povezan je s vrijednosti predmeta osiguranja,¹⁸ koja se utvrđuje u trenutku kada se ostvari osigurani rizik.¹⁹ Pritom je stajalište njemačke prakse da konkretan osigurljivi interes treba utvrditi za svaki ugovor o osiguranju.²⁰ U pogledu subjekata koji bi trebali dokazati osigurljivi interes opće je pravilo da ugovaratelj osiguranja mora iskazati interes za osiguranje, i to u točno određenom razdoblju od zaključenja ugovora o osiguranju do ostvarivanja rizika i nastupa osiguranoga slučaja. To je pitanje povezano i s valjanošću ugovora o osiguranju, jer ugovor postaje ništetan ako se interes za osiguranje ne pokaže u pravo vrijeme. Ipak, izneseno pravilo utvrđuje se *expressis verbis* samo u nekim pravnim poredcima država kontinentalne Europe, poput Njemačke i Francuske, koje osigurljivi interes povezuju s „dokazom stvarnoga gubitka u vrijeme podnošenja zahtjeva”.²¹ U hrvatskom pravu osigurljiv interes ne treba postojati u trenutku zaključenja ugovora, već u vrijeme nastupa osiguranoga slučaja.²²

2.2.2. *Osigurljivi interes u osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode)*

S obzirom na različitost pravne naravi osobnih i imovinskih osiguranja, problematika interesa osiguranja dvojako se obrađuje. Tako za razliku od imovinskih osiguranja, u osiguranju osoba postojanje osigurljivog interesa nije pretpostavka

14 Božena Ramljak, *Pravo osiguranja* (Zagreb: Mate d.o.o., 2018.), 165.

15 Čl. 948. ZOO-a.

16 Čl. 1904. *Codice Civile*, Gazzetta Ufficiale, br. 79/42. s posljednjim izmjenama Legge br. 41., Gazzetta Ufficiale, br. 94/23.

17 Diana Cerini, *Insurance Law in Italy* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012.), 80.

18 Čl. 74. *Gesetz über den Versicherungsvertrag*, od 23. studenog 2007., BGBl., IS 2631. s posljednjim izmjenama od 22. veljače 2023., BGBl., 2023 I br. 51. (u daljnjem tekstu: *Gesetz über den Versicherungsvertrag*).

19 Čl. 88. *Gesetz über den Versicherungsvertrag*.

20 Savezni vrhovni sud Njemačke, IV a ZR 165/86 od 20. siječnja 1988.

21 Malcolm Clarke, *Policies and Perceptions of Insurance: An Introduction to Insurance Law* (Oxford: Clarendon Press, 1997.), 30.

22 Čl. 948. st. 3. ZOO-a.

valjanosti pravnog posla, niti se visina osigurane svote procjenjuje prema visini moguće štete, već prema sporazumu stranaka.²³ U pravnoj je teoriji poseban problem osigurljiv interes kod osobnih osiguranja, jer je upitno može li takav interes uopće biti s obzirom na to da tjelesni integritet nema ekonomsku vrijednost. Prevladavajuće je stajalište da, iako stvarno ne treba postojati poseban osigurljiv interes u odnosu na tjelesni integritet koji je predmet osiguranja, nema dvojbe da je riječ o opravdanom interesu²⁴ koji može imati ekonomske posljedice. Neprijeporno je da u imovinskim osiguranjima osigurljiv interes treba biti ekonomske prirode i pravno opravdan, dok s druge strane postojanje osigurljivog interesa nije pretpostavka valjanosti ugovora o osiguranju osoba,²⁵ a u koje se po svojim dominantnim karakteristikama ubraja predmetni ugovor o osiguranju sportaša od nesretnoga slučaja (nezgode). Valja istaknuti da je u navedenom osigurateljnem poslu prvenstveni predmet osiguranja tjelesni integritet sportaša u pogledu kojega se ne zahtijeva postojanje osigurljivog interesa osiguranika.²⁶ Međutim, osigurljivi interes osiguranika potreban je kada je u pitanju zahtjev za naknadu štete na ime troškova liječenja i izgubljene zarade koji imaju svoj stvarni ekonomski ekvivalent te su konkretna posljedica sportske nezgode.

3. RIZIK KAO ELEMENT UGOVORA O OSIGURANJU SPORTAŠA OD POSLJEDICA NESRETRNOGA SLUČAJA (NEZGODE)

3.1. Pojam rizika

Pojam rizika, *in esse*, neizvjestan je događaj *pro futuro*, dok je neizvjesnost sadržana u pojmu rizika i označava nemogućnost predviđanja nekoga događaja. Drugim riječima, neizvjesnost je situacija kada vjerojatnost nekoga događaja nije poznata. Prema pravilima aktuarske matematike vjerojatnost nastupanja rizika može se izraziti sljedećom formulom:

$$0 < P < 1$$

Ako je $P = 0$, događaj se sigurno neće dogoditi, ali ako je $P = 1$, događaj će se sigurno dogoditi. Iz toga proizlazi da ako postoji vjerojatnost ostvarivanja nekoga događaja, rizik da će se neki događaj ostvariti, odnosno vjerojatnost njegova događanja jest između 0 i 1.²⁷ U društvima za osiguranje stručnjaci aktuarske struke kvantitativnim metodama utvrđuju veličinu rizika, odnosno mjere opasnost od nastupa osiguranoga slučaja na predmetu osiguranja. U obzir se uzimaju vrste opasnosti, trajanje osiguranja, zdravstveno stanje osiguranika kod osiguranja osoba, fizičko-tehnička svojstva predmeta osiguranja, učestalost štetnih događaja i dr.

Dakle, da bi pojedini rizik imao svojstvo *osigurljivosti* neophodno je: da je

23 Drago Pavić, „Interes osiguranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 3, br. 79 (2005): 437.

24 Jakaša, *Pravo osiguranja*, 41, 399.

25 Drago Pavić, *Ugovorno pravo osiguranja* (Zagreb: Tectus d.o.o., 2009.), 337.

26 Jakaša, *Pravo osiguranja*, 41, 399.

27 Miro Stipić, *Osiguranje s osnovama reosiguranja* (Split: Studijski centar za stručne studije Sveučilišta u Splitu, 2008.), 51.

događaj budući, neizvjestan i neovisan o volji ugovaratelja osiguranja/osiguranika, rizik mora biti procjenjiv i šteta mora biti procjenjiva. U procjeni rizika od nastupa štetnoga događaja najvažnija varijabla jesu promatrane štete u određenom razdoblju, iz čega se izvodi vjerojatnost nastupa konkretne i moguće štete. U postupku izračuna vjerojatnosti, ovisno o složenosti situacija koje se osiguravaju, aktuarska struka primijenjuje diferentne matematičke modele – *Cramer-Lundbergov model*, *Lundbergov koeficijent* itd.

3.2. *Rizik kao element pravnoga posla osiguranja*

Pod standardnim pojmom rizika u pravnom smislu podrazumijeva se mogućnost nastupanja neizvjesnoga događaja koji ne ovisi o isključivoj volji zainteresiranih strana i čije je osiguranje dopušteno zakonom, javnim poretkom i moralom.²⁸ Rizik nije jedinstven za svaku vrstu osiguranja i sastoji se od elemenata koji su zajednički za sve osigurateljne poslove, kao i specifičnih elemenata koji se pojavljuju samo kod nekih. Pravni poredci, *in genere*, glede svih vrsta osiguranja pod rizikom smatraju budući neizvjestan događaj, pri čemu se pojam događaja sastoji od dvije komponente: uzroka i posljedice. Tako će osiguratelj biti obvezan isplatiti osigurninu uz uvjet da je nastupila određena posljedica iz određenog uzroka, a iz čega proizlazi da je uzrok događaja jedan od najbitnijih elemenata pravnoga posla osiguranja.²⁹

Nužno je istaknuti da svaki rizik nije moguće osigurati jer istodobno mora zadovoljiti stručne osigurateljne kriterije i određene pravno relevantne uvjete. U tom se smislu postavlja imperativ da samo pojedinačni, čisti i osigurljivi rizici mogu biti predmet osiguranja.³⁰ Drugim riječima, ugovor o osiguranju sportaša od nesretnog slučaja bit će pravno valjan pod uvjetom da osigurani rizik ulazi u grupu, tzv. čistih rizika jer špekulativne rizike nije moguće odgovarajuće kvantificirati pravilima aktuarske matematike.³¹ Naime, čisti rizik stječe svojstvo osigurljivosti pod sljedećim uvjetima koji moraju biti istodobno ispunjeni: ako postoji odgovarajući broj jedinica koje su izložene riziku; nastup rizika mora biti iznenađan, neizvjestan i slučajan; rizik se mora moći odrediti i mjeriti; nastup rizika nema katastrofične posljedice; mora biti kalkulabilna vjerojatnost nastupa rizika te pojedinačni rizik.³² Analizirana vrsta osiguranja u okviru hrvatske osigurateljne prakse pokazuje da osigurani rizici redovito pripadaju kategoriji čistih rizika.

S aspekta pravnoga poretka ugovoreni rizik ponajprije mora biti moguć, odnosno treba postojati stvarna mogućnost nastupa određenoga događaja. S druge strane, nemoguć je događaj onaj kod kojega je logički isključeno da će se dogoditi, pri čemu je tek relativna nemogućnost nastanka događaja i dalje osigurani rizik pravno dopustivi element osigurateljnog posla.³³ Nadalje, rizik mora biti neizvjestan,

28 Predrag Šulejić, *Pravo osiguranja* (Beograd: Dosije, 2005.), 85.

29 Jakaša, *Pravo osiguranja*, 117.

30 Stipić, *Osiguranje s osnovama reosiguranja*, 54.

31 Hrvoje Vojković, „Ugovor o osiguranju sportaša od posljedica nesretnog slučaja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 56, br. 2 (2019): 338.

32 Stipić, *Osiguranje s osnovama reosiguranja*, 54.

33 Jakaša, *Pravo osiguranja*, 120.

što znači da se ne smije ostvariti prije zaključenja ugovora o osiguranja; da ne postoji više mogućnosti ostvarenja rizika; da nije u nastanku u trenutku zaključenja ugovora, iako šteta još nije nastala; da rizik od apstraktnog već izvjesno prerasta u konkretan rizik, tj. da predstoji neposredno ostvarivanje rizika.³⁴ Neizvjesnost rizika *in esse* znači da mora biti izvanredan tako da je uopće isključena mogućnost anticipacije nastanka rizika – *dies incertus an, incertus quando*. Ostvarivanje pravno relevantnog rizika treba biti neovisno i o isključivoj volji ugovaratelja osiguranja/osiguranika jer bi *vice versa* njihovim eventualnim djelovanjem, rizik izgubio svojstvo neizvjesnosti. Pravna teorija iznosi gledište kako je bitno da utjecaj volje ovih subjekata nije isključivo pridonio ostvarivanju rizika te ako ne postoji bar djelomična intervencija slučaja u proces ostvarivanja rizika, već ovisi o isključivoj volji jedne od ugovornih strana, rizik više ne postoji.³⁵

3.3. Posebno o elementu rizika na temelju ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode)

U skladu sa zakonom, osigurani slučaj je događaj prouzročen osiguranim rizikom.³⁶ Pritom rizik koji je obuhvaćen osiguranjem (osigurani rizik) mora biti budući, neizvjestan i neovisan o isključivoj volji ugovaratelja osiguranja ili osiguranika. Rizik je „određen“ ako je određen ugovorom stranaka, odnosno ako je ugovoren s obzirom na neku od prihvaćenih kategorija osiguranja u skladu s općom osigurateljnom praksom i pozitivnom pravu pojedinih država, odnosno u predmetnom slučaju osigurava se rizik od nastupa sportske povrede. „Budući“ rizik znači da osigurani slučaj nije nastao niti je bio u vrijeme zaključenja ugovora,³⁷ pri čemu se inherentne rizike od sportskih ozljeda ne smatra već ostvarenim rizicima. Neizvjestan rizik znači da se ne zna hoće li osigurani rizik uopće nastupiti, *per exemplum*, tj. hoće li doći do sportske ozljede. Nastup rizika treba biti „neovisan o volji stranaka“, što znači da nastup osiguranoga slučaja ne smije biti posljedica djelovanja ugovornih strana. Rizik je svojstven sportu, a pravni poredci i standardizirana osigurateljna pravila ne nameću obvezu pojedincima da se čuvaju svake moguće opasnosti. Dakle, pravno relevantan i osigurljiv rizik treba biti razuman, prihvatljiv, a nerijetko je i neizbježan poput modrice ili uguuća u kontaktnim sportovima, kao što su hokej, nogomet ili opeklina od užeta tijekom penjanja po stijenama.³⁸

Može se zaključiti da pravno relevantni rizik na temelju ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode) treba biti čisti rizik sa stajališta osigurateljno aktuarske struke. S druge strane, u pravnom smislu rizik mora imati sva ona standardna svojstva koja mu propisuju i hrvatsko pravo i usporedni pravni

34 Šulejić, *Pravo osiguranja*, 87.

35 Maurice Picard i Andre Besson, *Les Assurances Terrestres En Droit Francais* (Paris: La Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1950.), 33.

36 Čl. 922. ZOO-a.

37 Ana Keglević, *Ugovorno pravo osiguranja* (Zagreb: Školska knjiga, 2016.), 17.

38 Katherine S. Fast, *Sport Liability Law - A Guide For Amateur Sports Organizations And Their Insurers*, pristup 10. listopada 2022., <http://laboratoire-droit-sport.fr/wp-content/uploads/2013/10/Sport-Liability-Law-January-2004.pdf>.

poredci. Drugim riječima, pravno relevantni rizik ugovorno je određen te je budući neizvjestan događaj koji se može, ali ne mora dogoditi, ali se mora moći dogoditi, pri čemu eventualno ozbiljenje rizika mora biti neovisno o utjecaju volje ugovaratelja osiguranja/osiguranika.

4. OSIGURANI SLUČAJ KAO ELEMENT UGOVORA O OSIGURANJU SPORTAŠA OD POSLJEDICA NESRETNOGA SLUČAJA (NEZGODE)

4.1. Osigurani slučaj na temelju ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode)

In generali sensu, osigurani slučaj je događaj prouzročen osiguranim rizikom koji ima za posljedicu gubitak ili oštećenje osiguranoga predmeta u imovinskim osiguranjima, a u osiguranjima osoba, tjelesnu povredu ili smrt.³⁹ U pravnoj se teoriji ističe gledište prema kojem se pojam osiguranoga slučaja upotrebljava kao opći ili kombinirajući način za obuhvat većega broja pojedinačnih šteta i njihov sličan tretman po polici osiguranja, čime se ograničava obveza osiguratelja.⁴⁰ Tako se osigurani slučaj smatra događajem koji može prouzročiti štetu, a pripada rizicima koje osiguratelj pokriva svojom djelatnošću.⁴¹ U osnovi osigurani slučaj je ostvareni rizik koji predstavlja promjenu stanja predmeta osiguranja.⁴² Kada je u pitanju ugovor o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode), do promjene stanja osobe može doći tako da je nastup rizika prozročio povredu tjelesnog integriteta sportaša. Nezgoda uvijek označava pojedinačni, iznenadni i neočekivani događaj koji se dogodi u vrijeme i na mjestu koje je moguće utvrditi i koji će prouzročiti neočekivanu tjelesnu ozljedu u trenutku kada se dogodi.⁴³ U skladu s poredbenom osigurateljnom praksom pod pojmom nezgode smatra se jedan iznenadni i neočekivani događaj, koji nastupa u vrijeme i na mjestu koji nisu izvjesni te koji će izravno i neovisno prozročiti tjelesnu ozljedu ili smrt.⁴⁴ Osigurateljna praksa u Hrvatskoj pod pojmom nezgode (nesretni slučaj) podrazumijeva iznenadan i o volji osiguranika neovisan događaj koji djelujući uglavnom izvana i naglo na tijelo osiguranika, ima za posljedicu njegovu smrt, potpuni ili djelomični trajni

39 Pavić, *Ugovorno pravo osiguranja*, 53.

40 Za tematiku različitih aspekata upotrebe termina „osigurani događaj” vidjeti Raoul Merklin, *Raoul Colinaux's: Law of Insurance* (London: Wildy and Sons Ltd., 2006.), 353.

41 Christos S. Chrissanthis, „Smisao i značaj pojmova ‘osigurani događaj’, ‘osigurani slučaj’, ‘rizik’ i ‘nezgoda’ u uporednom pravu osiguranja“, *Europska revija za pravo osiguranja* br. 3 (2007): 18.

42 Jakaša, *Pravo osiguranja*, 201.

43 Definicija *nezgode* prema uvjetima osiguranja profesionalnih sportaša kojom se osigurava rizik od imovinske štete na strani sportskoga kluba kao ugovaratelja i korisnika osiguranja, Klauzula MAP 11/20, Croatia osiguranje d.d.

44 Definicija *nezgode* prema uvjetima police osiguranja *Professional Football Players Career Ending Insurance*, ESU/PS2002/A Amended, pristup 10. listopada 2022., <https://www.apollo.io/companies/Momentum-Underwriting-Management/5a1ea5dea6da980500689e08>.

invaliditet, prolaznu nesposobnost za rad ili narušavanje zdravlja koje zahtijeva liječničku pomoć, odnosno liječenje u bolnici.⁴⁵ Dakle, ostvarivanje rizika od nezgode svodi se na splet očitovanih okolnosti koje su prouzročile štetu u određenom slučaju,⁴⁶ odnosno riječ je o nastanku takvih okolnosti koje su izravno i samostalno dovele do štetnih posljedica te koje su neovisne o prethodnom zdravstvenom stanju osiguranika. U tom kontekstu osigurateljna praksa izvodi definiciju pojma bolesti koja obuhvaća bilo koje poznato fizičko oboljenje ili zarazu koja se prvi put očitovala tijekom trajanja police osiguranja i koju je dijagnosticirao liječnik.

U pogledu pravno relevantne tjelesne povrede u osigurateljnim uvjetima redovito se zahtijeva da konkretna povreda treba biti izravna posljedica nezgode koja nije uvjetovana kumulacijom više nezgoda, odnosno ako nije izravno ili neizravno prouzročena ili pridonesena (fizičko oštećenje, mana, degenerativna bolest ili druga bolest koja je postojala prije ugovaranja osiguranja).⁴⁷ Slično tomu, međunarodna osigurateljna praksa tjelesnu povredu vidi kao specifičnu ozljedu prouzročenu nezgodom, a koja nije kumulacija niza nezgoda i/ili trauma i nije posljedica postojećega degenerativnog procesa.⁴⁸

In praxi osigurani slučajevi definirani su općim i dopunskim uvjetima za svaku vrstu osiguranja, tj. u svakom ugovoru o osiguranju pojedinačno su navedeni svi osigurani rizici. Ponajprije je nužno naglasiti da svaki nesretan slučaj (nezgoda) nema *per se* obilježje osiguranoga slučaja na temelju ugovora o osiguranju od posljedice nesretnoga slučaja (nezgode). Primjerice, u hipotetičkoj situaciji sportaš profesionalac mogao bi pretrpjeti tjelesnu ozljedu kao posljedicu faktičnoga nesretnog slučaja tijekom obavljanja sportske aktivnosti. No, ako *in concreto* ne bi nastala štetna posljedica koja je predviđena ugovorom o osiguranju, odnosno ako se ne bi ostvario osigurani rizik, ne bi bila riječ o osiguranom nesretnom slučaju. Primjerice, ako bi to bila tek lakša ozljeda koja ne bi rezultirala nesposobnošću za daljnjim bavljenjem sportom i koja ne bi iziskivala potrebu liječničke intervencije, predmetni nesretni slučaj ne bi bio pravno relevantan na temelju ugovora o osiguranju, tj. ne bi se mogao pravno kvalificirati kao nesretni slučaj u smislu primijenjenoga prava. Suprotno tomu, pravne pretpostavke za isplatu osigurnine ostvarile bi se kada bi se posljedice nezgode očitovale u potpunom ili djelomičnom invaliditetu, odnosno trajnom invaliditetu u vidu trajnoga potpunog ili djelomičnoga gubitka dijela tijela ili organa ili njihove funkcije.

U pravnoj se literaturi iznosi stajalište da je temelj pravnoga konstrukta osiguranog slučaja sasvim određena, konkretna i faktična situacija, koja je u posljedičnom odnosu s osiguranim rizikom koji uvijek postoji kao hipotetička kategorija s obilježjem asertivnosti, s obzirom na to da svoje postojanje *in abstracto* ne duguje drugom uzroku, odnosno osigurani slučaj postoji kao mogućnost, dok se

45 Čl. 6. Općih uvjeta za osiguranje od nezgode, UNIQA, Zagreb, 2018.

46 Chrissanthis, „Smisao i značaj pojmova“, 21.

47 Čl. 4. st. 9. Dopunskih uvjeta za osiguranje sportaša od posljedica nesretnog slučaja Croatia osiguranja d.d.

48 Definicija *tjelesne ozljede* prema uvjetima police osiguranja *Professional Footballers Career Ending Insurance, Mumscall One/2006. Personal Accident and/or Illness Insurance*, pristup 10. listopada 2022., <https://www.marsh.com/hr/en/home.html>.

osigurani slučaj tek treba dogoditi.⁴⁹

U teoriji se ističe da je u odnosu na mjesto i vrijeme nastupa osiguranog slučaja pravno relevantan uzrok, a ne posljedica tako da će osiguratelj morati platiti osiguraninu za događaj čiji je uzrok nastao u vremenu i u mjestu pokrivenom osiguranjem, bez obzira na to je li u tom vremenu i mjestu nastupila štetna posljedica.⁵⁰ Navedeno stajalište proizlazi iz načela *nedjeljivosti osiguranog slučaja* koji predstavlja jedinstvenu cjelinu u odnosu na vremensku i stvarnu komponentu. Dakle, osiguratelj će biti obavezan isplatiti osigurninu s obzirom na štetne posljedice koje su neposredna posljedica inicijalnog uzroka te koje su nastale nakon proteka za koji je zaključen ugovor o osiguranju. Odnos između trenutka nastupa osiguranoga slučaja i trenutka podnošenja zahtjeva za naknadu štete je takav da će obveza osiguratelja na isplatu naknade štete postojati samo ako je štetni događaj (osigurani slučaj) nastupio tijekom trajanja osigurateljskoga pokrića, čak ako je zahtjev za naknadu štete podnesen i nakon isteka trajanja pokrića.⁵¹

Na temelju zakona: „ugovor o osiguranju je ništetan ako je u trenutku njegova sklapanja već nastao osigurani slučaj, ili je taj bio u nastupanju, ili je bilo izvjesno da će nastupiti, ili je već tada bila prestala mogućnost da on nastane. Ali ako je ugovoreno da će osiguranjem biti obuhvaćeno određeno razdoblje koje prethodi sklapanju ugovora, ugovor će biti ništetan samo ako je u trenutku njegova sklapanja zainteresiranoj strani bilo poznato da se osigurani slučaj već dogodio, odnosno da je već tada bila prestala mogućnost da se on dogodi“.⁵²

U slučaju povećanja rizika ugovaratelj osiguranja je obavezan obavijestiti osiguratelja ako je rizik povećan zbog toga što je osigurana osoba promijenila zanimanje, odnosno dužan je bez odgađanja obavijestiti osiguratelja o povećanju rizika ako je rizik povećan nekim njegovim postupkom. Ako se povećanje rizika dogodilo bez njegova sudjelovanja, obavezan je obavijestiti ga u roku od četrnaest dana otkada je za to saznao ili mogao saznati. Međutim, ako je povećanje rizika toliko da osiguratelj ne bi sklopio ugovor da je takvo stanje postojalo u trenutku njegova sklapanja, on može raskinuti ugovor. S druge strane, ako je povećanje rizika toliko da bi osiguratelj sklopio ugovor samo uz veću premiju da je takvo stanje postojalo u trenutku sklapanja ugovora, on može ugovaratelju osiguranja predložiti novu stopu premije.⁵³

In fine, može se zaključiti da je osigurani slučaj na temelju ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode) događaj koji je prouzročen osiguranim rizikom. Taj događaj uzimajući u obzir dihotomiju koja proizlazi iz pravne prirode predmetnog ugovora kao mješovitog osobnog i imovinskog osiguranja, dovodi do promjene predmeta osiguranju ponajprije u smislu povrede tjelesnog integriteta sportaša s obzirom na prevladavajući karakter toga pravnog

49 Vojković, „Ugovor o osiguranju sportaša od posljedica nesretnog slučaja“, 354.

50 Jakaša, *Pravo osiguranja*, 201.

51 Loris Belanić, „Ugovor o osiguranju od odgovornosti organizatora športskog natjecanja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 4 (2011): 853.

52 Čl. 922. ZOO-a.

53 Čl. 938. ZOO-a.

posla kao ugovora o osiguranju osoba, kao i do promjene u odnosu na imovinsku sferu sportaša (troškovi liječenja; izgubljena zarada), a što je karakteristika ugovora o osiguranju imovine.

4.2. Karakteristični slučajevi ostvarivanja osiguranoga slučaja na temelju ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode) iz hrvatske osigurateljne prakse

Bitno je napomenuti da je provedeno istraživanje dovelo do zaključka kako hrvatska praksa ne bilježi slučajeve kada bi se pravo na isplatu osigurnine, na temelju osiguranoga slučaja iz ugovora osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode), ostvarivalo u sudskom postupku. Istraživanje je također pokazalo da je takva vrsta osiguranja u hrvatskoj osigurateljnoj praksi razmjerno rijetko zastupljena i u pogledu učestalosti zaključenja takve vrste osiguranja od nezgode uopće te napose u pogledu ostvarivanja prava na osigurninu. Zabilježeno je tek nekoliko tipičnih slučajeva u posljednjih nekoliko godina, a čiji se sažeti prikaz daje u nastavku:⁵⁴

„Tijekom nastupa na konju s hvataljkama na natjecanju poskliznuo sam se i prilikom pada sa sprave ozlijedio, slomio i iščao, treći prst lijeve ruke“.

Dg: *fractura phalangis proximalis digiti III manus sin.*

Osigurani slučaj 2020., premija 305.000,00 kn.

Ugovorena svota osiguranja za prijelom kosti je 1.000,00 kn, isplaćeno osiguraniku.

„Jedrili smo na trening regatu. Pri skretanju broda, a dok sam prelazio s jedne strane na drugu, zapeo mi je konop za rame te me podigao i prsima sam pao i nabio se na stalak od volana“.

Dg: *Traumatisme thoracique et abdominal, Ruptura traumatique de la rate stade IV* (gubitak slezene), *Hematome retroperitoneal, Bonne sante habituelle.*

Osigurani slučaj 2019., premija 305.100,00 kn.

Isplaćena šteta po tablicama invaliditeta i dnevne naknade za liječenje u bolnici u iznosu od 31.350,00 kn.

„Prilikom skijanja (treninga) došlo je do pada i ozljede.“

Dg: *Ruptura ligamenti crutiati ant.et leasio ligamenti collaterale mediale parcialis genus dex.*

Osigurani slučaj 2018., premija 483.988,00 kn.

Isplaćena šteta osiguraniku za troškove liječenja u iznosu od 30.000,00 kn. Isplaćena dnevna naknada za liječenje u bolnici u iznosu od 4.650,00 kn.

54 Podatci su dobiveni u svrhu znanstvenog istraživanja od predstavnika osiguratelja Croatia osiguranje d.d. na sastanku (direktor Ante Jozić) održanom u službenim prostorijama društva u Zagrebu u veljači 2022. godine.

5. ZAKLJUČAK

Ako se ugovor o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode) analizira iz perspektive načela osigurljivog interesa (pravo na osiguranje) tada valja uočiti da je prvenstveni predmet osiguranja tjelesni integritet sportaša za koji se ne zahtijeva osigurljiv interes osiguranika. No njegovo je postojanje potrebno kada je u pitanju zahtjev za naknadu štete na ime troškova liječenja i izgubljene zarade koji imaju svoj stvarni ekonomski ekvivalent te su konkretna posljedica sportske nezgode.

Istraživanje je pokazalo da pravno relevantni rizik na temelju ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode) treba predstavljati čisti rizik sa stajališta osigurateljno aktuarske struke. U pravnom smislu, rizik mora imati sva ona standardna svojstva koja mu propisuju i hrvatsko pravo i usporedni pravni poredci. Drugim riječima, pravno relevantni rizik ugovorno je određen te je budući neizvjestan događaj koji se može, ali i ne mora dogoditi, ali se mora moći dogoditi, pri čemu eventualno ozbiljenje rizika mora biti neovisno o utjecaju volje ugovaratelja osiguranja/osiguranika.

Osigurani slučaj na temelju ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode) događaj je koji je prouzročen osiguranim rizikom. On pritom, uzimajući u obzir dihotomiju koja proizlazi iz pravne prirode predmetnog ugovora kao mješovitog osobnog i imovinskog osiguranja, dovodi do promjene predmeta osiguranju ponajprije u smislu povrede tjelesnog integriteta sportaša s obzirom na prevladavajući karakter toga pravnog posla kao ugovora o osiguranju osoba, kao i do promjene u odnosu na imovinsku sferu sportaša (troškovi liječenja i izgubljena zarada), a što je karakteristika ugovora o osiguranju imovine.

Provedeno istraživanje dovelo je do zaključka kako hrvatska praksa ne bilježi slučajeve kada bi se pravo na isplatu osigurnine, na temelju osiguranog slučaja iz ugovora osiguranju sportaša od posljedica nesretnog slučaja (nezgode), ostvarivalo u sudskom postupku. Također je pokazalo i da je takva vrsta osiguranja u hrvatskoj osigurateljnoj praksi rijetko zastupljena i u pogledu učestalosti zaključenja takve vrste osiguranja od nezgode uopće te posebno i u pogledu ostvarivanja prava na osigurninu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Atmeh, Sharo Michael. „Regulation Not Prohibition: The Comparative Case Against the Insurable Interest Doctrine“. *Northwestern Journal of International Law and Business* 32, br. 1 (2011): 93-140.
2. Belanić, Loris. „Ugovor o osiguranju od odgovornosti organizatora športskog natjecanja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 4 (2011): 843-855.
3. Cerini, Diana. *Insurance Law in Italy*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012.
4. Chrissanthis, Christos S. „Smisao i značaj pojmova ‘osigurani događaj’, ‘osigurani slučaj’, ‘rizik’ i ‘nezgoda’u uporednom pravu osiguranja“. *Europska revija za pravo osiguranja* br. 3 (2007): 18-22.

5. Clarke, Malcolm. *Policies and Perceptions of Insurance: An Introduction to Insurance Law*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
6. Gorenc, Vilić, ur. *Komentar Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
7. Jakaša, Branko. *Pravo osiguranja*. Zagreb: Informator, 1984.
8. Keglević, Ana. *Ugovorno pravo osiguranja*. Zagreb: Školska knjiga, 2016.
9. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2009.
10. Klobučar, Drago. *Risk management i osiguranje*. Zagreb: Tectus d.o.o., 2007.
11. Mantrov, Vadim. „Perception of Insurable Interest in European Insurance Law“. *Juridiskā zinātne/Law* 10, br. 1 (2017): 248-267.
12. Nikšić, Saša. „Kauza obveze i srodni instituti u poredbenom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56, br. 4 (2006): 1057-1102.
13. Pavić, Drago. „Interes osiguranja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 42, br. 3 (2005): 431-454.
14. Pavić, Drago. *Ugovorno pravo osiguranja*. Zagreb: Tectus d.o.o., 2009.
15. Picard, Maurice i Andre Besson. *Les Assurances Terrestres En Droit Francais*. Paris: La Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1950.
16. Radolović, Aldo. „Ugovor o osiguranju u svjetlu općeg dijela građanskog prava“. U: *Ugovor o osiguranju prema novom ZOO*, ur. Mladen Mlinarević, 3-21. Zagreb: Inženjerski biro d.d., 2005.
17. Ramljak, Božena. *Pravo osiguranja*. Zagreb: Mate d.o.o., 2018.
18. Stipić, Miro. *Osiguranje s osnovama reosiguranja*. Split: Studijski centar za stručne studije Sveučilišta u Splitu, 2008.
19. Šulejić, Predrag. *Pravo osiguranja*. Beograd: Dosije, 2005.
20. Vojković, Hrvoje. „Ugovor o osiguranju sportaša od posljedica nesretnog slučaja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 56, br. 2 (2019): 333-354.
21. Wandt, Manfred. *Versicherungsrecht*. Warszawa: Academia Iuris, 2017.

Pravni propisi:

1. *Codice Civile*, Regio Decreto od 16. ožujka 1942 br. 262, Gazzetta Ufficiale, br. 79. s posljednjim izmjenama Legge br. 41., Gazzetta Ufficiale, br. 94/23.
2. *Gesetz uber Versicherungsvertrag* od 23. studenog 2007., BGBl. IS, 2631.
3. Zakon o sportu, Narodne novine, br. 71/06., 150/08., 124/10., 124/11., 86/12., 94/13., 85/15., 19/16., 98/19., 47/20., 77/20.
4. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18.

Sudska praksa:

1. Savezni vrhovni sud Njemačke, IV a ZR 165/86 od 20. siječnja 1988.
2. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2004/98 od 25. srpnja 2001.

Mrežne stranice:

1. *Definition of Insurance Contract*. Pristup 10. listopada 2022. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/definition_of_insurance_contract_en.pdf
2. Defrance, Gérard. *Sports and Insurance Obligation*. Pristup 10. listopada 2022. <https://www.argusdelassurance.com/reglementation/legislation/sport-et-obligation-d-assurance.32712>
3. Fast, Katherine S. *Sport Liability Law - A Guide For Amateur Sports Organizations And Their Insurers*. Pristup 10. listopada 2022. <http://laboratoire-droit-sport.fr/wp-content/uploads/2013/10/Sport-Liability-Law-January-2004.pdf>

4. Long, Julian. *The Concept of Insurable Interest and the Insurance Law Reform Act 1985*. Pristup 10. listopada 2022. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AukULawRw/1992/5.pdf>
5. Polica osiguranja *Professional Football Players Career Ending Insurance, ESU/PS2002/A Amended, Personal Accident and/or Illness Insurance*. Pristup 10. listopada 2022. <https://www.apollo.io/companies/Momentum-Underwriting-Management/5a1ea5dea6da980500689e08>
6. Polica osiguranja *Professional Footballers Career Ending Insurance, Mumscall One/2006, Personal Accident and/or Illness Insurance*. Pristup 10. listopada 2022. <https://www.marsh.com/hr/en/home.html>
7. *Prudential Insurance Co v Inland Revenue Commissioners: 1904*. Pristup 10. listopada 2022. <https://swarb.co.uk/prudential-insurance-co-v-inland-revenue-commissioners-1904/>

Ostalo:

1. Croatia osiguranje d.d. *Dopunski uvjeti za osiguranje sportaša od posljedica nesretnog slučaja*. Zagreb, 2018.
2. Croatia osiguranje d.d. *Opći uvjeti za osiguranje osoba od posljedica nesretnog slučaja*. Zagreb, 2018.
3. Croatia osiguranje d.d. *Polica osiguranja* od 30. listopada 2014.
4. UNIQA d.d. *Opći uvjeti za osiguranje od nezgode*. Zagreb, 2018.

Hrvoje Vojković*

Summary

INSURABLE INTEREST, RISK, AND INSURED CASE AS ELEMENTS OF AN ATHLETE ACCIDENT INSURANCE CONTRACT

Professional sportsmanship is associated with a real risk of injury during official competitions that can have not only health but also significant economic consequences. Effective protection of the economic interests of the injured party is enabled by an athlete accident insurance contract which determines the right of the injured party to pay insurance when there are legal prerequisites and in accordance with the agreed insurance protocol. The research of the legal concept of an insurable interest as a legal precondition of insurance contract, and a risk and insured event as elements of an athlete accident insurance contract, pointed to certain specifics of these legal constructs that are arising from the mixed legal nature of the analyzed contract as a personal and property insurance at the same time, with nevertheless emphasized elements of the contract on personal insurance.

Keywords: *athlete accident insurance contract; insured risk; insurable interest; insured case; sports bodily injury.*

* Hrvoje Vojković, Ph.D., Nominal title of Assistant Professor, Faculty of Law, University of Maribor, Willis Towers Watson d.d.; hvojkovic@icloud.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2531-2460>.

PRETVARANJE TRAŽBINE U POSLOVNI UDJEL U PREDSTEČAJNOM POSTUPKU PRIMJENOM MEZZANINE DUGA

Vedrana Švedl Blažeka, univ. mag. iur.*

UDK 347.736(497.5)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.3.8>

Ur.: 26. ožujka 2023.

Pr.: 10. srpnja 2023.

Pregledni rad

Sažetak

Mezzanine dug na prvi pogled trebalo bi svrstati u ekonomska područja istraživanja. Međutim, ovaj se instrument posljednjih godina u hrvatskom pravnom sustavu nerijetko javlja kao model pokušaja sanacije posrnutih trgovačkih društava u predstečajnim postupcima. Domaća pravna doktrina do sada se nije posvetila instrumentu mezzanine duga, iako već sama činjenica primjene pojmovo upitnih (npr. senior dug) i regulatorno nepoznatih mehanizama sanacije trgovačkih društva dužnika u predstečajnom postupku upozorava na važnost detaljnije analize ove problematike. Osnovni uočeni prijedpor odnosi se na slučajeve pretvaranja mezzanine duga vjerovnika koji nisu kreditne institucije ili za kreditiranje ovlašteni fondovi u poslovni udjel društva dužnika. Cilj je ovoga rada analizirati poziciju mezzanine duga u domaćem pravnom prometu te ga analizirati kao mehanizam namirenja vjerovnika u predstečajnom postupku, kao i opravdanost posljedičnoga pretvaranja tražbine u poslovni udjel bez suglasnosti vjerovnika. Pokušat će se i odgovoriti na pitanje, je li riječ o legitimnom pravnom sredstvu namirenja vjerovnika ili anomaliji čija se praktična primjena treba preispitati. U radu će se prikazati zaključci o institutu mezzanine duga u odnosu na uočene prijedpore te upozoriti na potreban oprez pri primjeni ovog instrumenta u predstečajnim postupcima pro futuro.

Ključne riječi: *poslovni udjel; mezzanine; predstečajni postupak; pretvaranje tražbine u poslovni udjel.*

* Vedrana Švedl Blažeka, univ. mag. iur., odvjetnica u Odvjetničkom društvu Željko Švedl i Vedrana Švedl Blažeka, doktorandica na Poslijediplomskom doktorskom studiju Pravo, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek; vedrana.svedl@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9452-5777>.

1. UVODNA RAZMATRANJA

U sudskoj se i poslovnoj praksi uočava tendencija sve češće pojave korištenja *mezzanine* duga. Osim toga, ovaj se instrument pokazao učestalom pojavom u planu restrukturiranja u predstečajnim postupcima. Naime, riječ je o primarno ekonomskom institutu kojeg je razvila revizorsko-konzultantska praksa i u pravilu se odnosi na hibridno financiranje. Upravo zato taj će se instrument u ovom radu pokušati približiti pravnoj sferi i sagledati kroz pravni okvir. Osim određenja pojma *mezzanine* duga u radu će se prikazati i njegova primjena u hrvatskom pravnom sustavu gdje je pravnim stručnjacima i dalje relativno nepoznat. Problematici je svakako pridonijela i sudska praksa. Pokušat će se odrediti s *mezzanine* dugom često povezani institut senior duga koji također ne poznaje niti obvezno-pravni niti insolventnijski okvir, već se koristi u sudskoj praksi i bilančanim prikazima određenih oblika zajmova. Prikazat će se temeljni aspekti predstečajnog postupka i prijepori oko pretvaranja tražbine u poslovni udjel u procesu namirenja vjerovnika općenito i primjenom *mezzanine* duga. Osnovni uočeni prijedor odnosi se na slučajeve pretvaranja *mezzanine* duga vjerovnika koji nisu kreditne institucije ili za kreditiranje ovlašteni fondovi u poslovni udjel društva dužnika. Uočena je i potreba za analizom pozicije *mezzanine* duga u domaćem pravnom prometu, za analizom ovog mehanizma namirenja vjerovnika u predstečajnom postupku kao i opravdanost posljedičnoga pretvaranja tražbine u poslovni udjel bez suglasnosti vjerovnika. Analizom pravne doktrine, utvrđeno je da nije razmatran kontekst pretvaranja tražbine u poslovni udjel u predstečajnom postupku. Regularni okvir također ne daje jasne smjernice u primjeni ovog mehanizma. Zaključuje se da je trenutačna praktična primjena *mezzanine* duga u predstečajnim postupcima u najmanju ruku pravno dvojbeno te se sugerira oprez pri njegovoj primjeni u predstečajnim postupcima *pro futuro*. Konačno, upozorava se na potrebu razmatranja novih regulatornih rješenja koji se odnose na procese pretvaranja tražbine u poslovni udjel, na što je pravna doktrina ukazivala i ranije.

2. POJAM, OBILJEŽJA I PRAVNA NARAV MEZZANINE DUGA

2.1. Pojam mezzanine duga

Mezzanine je hibridni oblik kapitalnoga zaduženja bilančano pozicioniran između senior duga i vlasničkoga kapitala koji ima obilježje duga i kapitala.¹ Pojam

1 Rory H. Brooks, „Theory and Practice of Mezzanine Financing”, *International Business Lawyer* 18, br. 10 (1990): 445; Agnieszka Czajkowska, „Mezzanine as an Alternative Form of Corporate Financing”, u: *VIIIth International Conference on Applied Economics, Contemporary Issues in Economy under the title Market or Government?*, ed. Adam P. Balcerzak (Torun: Institute of Economic Research and Polish Economic Society Branch, 2015.), 3; Laura Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt: Benefits or Drawbacks for Firm’s Financing?”, *Revista Tinerilor Economisti (The Young Economists Journal)* 1, br. 12 (2009): 14; Laura Giurca Vasilescu, „Financing Gaps for SME’s and the Mezzanine Capital”, *Ekonomika istraživanja* 23, br. 3 (2010): 60; Corry Silbernagel i Davis Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, u: *Amendments to Mezzanine Capital Structures Section, 2nd Edition*, ed. Ian Giddy (New York: NYU Stern School of Business, Bond Capital Mezzanine Inc., 2012.), 3; Libena Tetreva i Jan Svednik,

mezzanine dolazi od talijanske riječi *mezzanino*, što u arhitektonskom smislu znači srednji kat građevine.² *Mezzanine* je hibridni oblik zaduženja gdje ulagač ne ulazi u člansku strukturu nego je vjerovnik u financiranju s mogućnosti konvertiranja svoje tražbine u poslovni udjel.³ *Mezzanine* dug se često povezuje i s vlasničkim kapitalom na način da se plasira kao proizvod s pristupom imovinskim pravima u društvu ili proizvod kojim se mogu steći članska prava u društvu.⁴ U kontekstu ovoga rada *mezzanine* dug će se razmatrati kroz aranžman pretvaranja tražbine u poslovni udjel (engl. *debt/equity swap*). *Mezzanine* dug može se i realizirati kroz aranžmane, npr. podređenog zajma (engl. *subordinated loan*), tihog sudjelovanja (engl. *silent participation*), sudjelujućeg zajma (engl. *participating loan*), prava na udio u dobiti (engl. *profit participating right*), zamjenjivih obveznica (engl. *convertible bonds*) i obveznica s jamstvom (engl. *bonds with warrants*).⁵ *Mezzanine* dug u biti je financijski proizvod, a ne posebna ekonomsko/pravna kategorija. U Republici Hrvatskoj institucije ovlaštene nuditi takav proizvod, odnosno pružiti uslugu *mezzanine* duga poduzetnicima su kreditne institucije (banke) i fondovi, u pravilu alternativni investicijski fondovi.

Naime, bankarske usluge u skladu sa Zakonom o kreditnim institucijama na području Republike Hrvatske može između ostaloga pružati kreditna institucija sa sjedištem u Republici Hrvatskoj kojoj je Hrvatska narodna banka odobrila pružanje bankovnih usluga (čl. 60.).⁶ Neke od financijskih usluga propisanih ZOKI-jem jesu: primanje depozita ili drugih povratnih sredstava, odobravanje kredita i zajmova, uključujući potrošačke kredite i zajmove te hipotekarne kredite i zajmove ako je to dopušteno posebnim zakonom i financiranje komercijalnih poslova itd. (čl. 8. ZOKI). Alternativni investicijski fond je fond koji se osniva u cilju prikupljanja sredstava javnom ili privatnom ponudom od ulagatelja u skladu s unaprijed ugovorenom strategijom i ciljem, isključivo u korist imatelja udjela toga fonda (čl. 4. Zakona o alternativnim investicijskom fondovima).⁷ Otvoreni investicijski fond s javnom ponudom (UCITS fond) je fond koji ima isključivi cilj zajedničko ulaganje imovine, prikupljene javnom ponudom udjela u fondu, u prenosive vrijednosne papire ili u

„Mezzanine Financing Instruments Comparison to the Classic Financing Sources”, *Business, Management and Education* 16, br. 1 (2018): 133.

2 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 14.

3 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 14.

4 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 16; Luc Njis, *Mezzanine Financing, Tools, Applications and Total Performance* (West Sussex: Wiley finance, 2014.), 25; Tetrevoa i Svednik, „Mezzanine Financing Instruments Comparison to the Classic Financing Sources”, 134.

5 Morana Derenčinović Ruk, „Private equity fondovi i hrvatsko iskustvo“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 6 (2020): 791-792.

6 Čl. 201. Zakona o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22. (u daljnjem tekstu: ZOKI). Npr. Hrvatska banka za obnovu i razvoj (u daljnjem tekstu: HBOR).

7 Zakon o alternativnim investicijskom fondovima, Narodne novine, br. 21/18., 126/19., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZAIF). Za detaljnu analizu ovih društava vidjeti Edita Čulinović Herc, Mihaela Braut Filipović i Suzana Audić Vuletić, „Novo pravno uređenje *private equity* i *venture capital* fondova i otvorena pitanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017).

druge oblike likvidne financijske imovine, a koji posluje po načelima razdiobe rizika i čiji se udjeli, na zahtjev ulagatelja, otkupljuju izravno ili neizravno, iz imovine toga fonda. Radnje koje društvo za upravljanje poduzima kako bi se osiguralo da tržišna vrijednost udjela bitno ne odstupa od neto vrijednosti imovine po udjelu (cijene udjela), izjednačene su s otkupom udjela (čl. 4. Zakona o otvorenim investicijskim fondovima s javnom ponudom).⁸ Navedene institucije za obavljanje djelatnosti podliježu posebnim propisima i regulatoru u vidu Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga.⁹

2.2. *Obilježja mezzanine duga*

Mezzanine dug podrazumijeva srednji stupanj rizika financiranja, umjereni trošak, dugoročnost i fleksibilnost te ne traži osiguranje povrata duga, osim mogućnosti pretvaranja tražbine u poslovni udjel.¹⁰ Cilj je *mezzanine* duga u pravilu osiguravanje sredstava za korporativni rast, npr. nove akvizicije, proizvodne linije, puteve distribucije roba i usluga, širenje poslovanja i dr.¹¹ Iako je *mezzanine* dug proizvod koji najčešće koriste snažniji i stabilniji poslovni subjekti, u literaturi se ističe potreba približavanja tog instrumenta malim i srednjim društvima.¹² No, društva zatvorenoga tipa, kakvo je i društvo s ograničenom odgovornošću, u pravilu nisu skloni takvom obliku financiranja s obzirom na mogućnost promjene članske strukture.¹³ S druge strane, za pribavljanje kapitala nerijetko se ne mogu obraćati bankama koje imaju strože uvjete financiranja (kreditiranja).¹⁴ Zaključak je kako tržište kapitala i dalje nije dostatno pristupačno malim i srednjim društvima, iako se vide određeni pozitivni trendovi.¹⁵

Osnovne se prednosti *mezzanine* duga vide u zadržavanju članske strukture, fleksibilnosti ugovornog aranžmana, mogućnosti pribavljanja većih investicijskih sredstava za kapitalne projekte, zatim pozitivnom utjecaju na bilančno stanje društva, povoljnijem pristup kapitalu (npr. u odnosu na kredite banke), poduzetničkoj slobodi u raspolaganju sredstvima (unaprjeđenje poslovanja, plasiranje novih

8 Zakon o otvorenim investicijskim fondovima s javnom ponudom, Narodne novine, br. 44/16., 126/19., 110/21., 76/22. (u daljnjem tekstu: ZOIF).

9 Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: HANFA), čl. 301. ZOKI-a, čl. 28. ZAIF-a, čl. 14. ZOIF-a, čl. 46. Zakona o tržištu kapitala, Narodne novine, br. 65/18., 17/20., 83/21. (u daljnjem tekstu: ZTK).

10 Czajkowska, „Mezzanine as an Alternative Form of Corporate Financing”, 4; Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15, 19.

11 Giurca Vasilescu, „Financing Gaps for SME’s”, 58; Njis, *Mezzanine Financing, Tools*, 8; Silbernagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 3.

12 Czajkowska, „Mezzanine as an Alternative Form of Corporate Financing”, 2; Giurca Vasilescu, „Financing Gaps for SME’s”, 59.

13 Silbernagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 6.

14 Giurca Vasilescu, „Financing Gaps for SME’s”, 58.

15 Giurca Vasilescu, „Financing Gaps for SME’s”, 66. Vidjeti *Hrvatska gospodarska komora, Kako financirati poslovanje private equity & venture capital fondovima?*, pristup 15. ožujka 2023., <https://www.hgk.hr/documents/kako-financirati-poslovanje-pe-i-vc-fondovimamirna-marovic5e67b05427a9f.pdf>.

proizvoda, zadržavanje članske strukture tijekom korištenja toga proizvoda, slabija *due diligence* provjera itd).¹⁶ S druge strane, glavni je nedostatak što je riječ o skupom financijskom sredstvu, s visokim kamatnim stopama i mogućnosti gubitka udjela u slučaju nepodmirenja obveza.¹⁷ Osim troška financiranja i relativno visokoga rizika, nedostaci se vide u slabijoj podobnosti za financiranje manjih društava te je riječ o neosiguranim kapitalnim sredstvima.¹⁸ Kreditore *mezzanine* duga u slučaju stečaja ili likvidacije društva nemaju povlašteni status kakvoga često imaju, npr. banke ili vjerovnici senior duga, stoga je financiranje koje pružaju rizičnije i upravo zato i skuplje (kamate se kreću između 11 % i 18 % ovisno o rokovima vraćanja i drugim ugovornim uvjetima).¹⁹

2.3. Pravna narav *mezzanine* duga

Po svojoj pravnoj naravi *mezzanine* dug suštinski se uklapa u oblik neosiguranog zajma, na koji se primjenjuju opća pravila obveznog prava koja uređuju zajam (čl. 499. i 500. ZOO-a). Dakle, radi se o pravnom odnosu u kojem se zajmodavac obvezuje zajmoprimcu predati određeni iznos novca (ili određenu količinu drugih zamjenjivih stvari), dok je zajmoprimac dužan protekom određenog vremena vratiti, u konkretnom slučaju isti iznos novca uvećan za kamate. S obzirom na stranku koja nudi ovaj proizvod odnosno uslugu, koja može biti banka ili fond te s obzirom na formu ugovora, ugovoren način i rok vraćanja ima i obilježja ugovora o kreditu (čl. 1021. ZOO-a). U pojašnjenju pravne naravi ovoga hibridnog instrumenta zaduženja nužno je razmotriti tri sloja kapitala društva: senior dug, *mezzanine* i vlasnički kapital (*equity/private equity*).²⁰ Pritom je senior dug na vrhu piramide zajmova, a vlasnički kapital na njenom dnu gledano prema rizičnosti, načinu namirenja i bilančanom položaju. Nužno je imati na umu kako se oblici zaduživanja (senior dug, *mezzanine* i vlasnički kapital) mogu koristiti pojedinačno ili u kombinaciji jedni s drugima. *Mezzanine* dug kao oblik zajma često je „osiguran“ na način da se u slučaju neizvršenja obveze povrata zajma obveznopravni zahtjev za povrat tražbine pretvara u statusnopravni zahtjev za stjecanjem članskoga prava u društvu dužnika pretvaranjem tražbine u poslovni udjel društva dužnika. Međutim, vjerovniku *mezzanine* duga primarni je cilj povrat zajma uz ugovorenu kamatu, nego što mu je stvarno interesantno stjecanje članstva u društvu dužnika.²¹ Ostali oblici osiguranja tražbine (npr. zalog, fiducija i sl.) ne povezuju se s *mezzanine* dugom.

16 Czajkowska, „Mezzanine as an Alternative Form of Corporate Financing”, 3; Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15; Tetrevoval i Svednik, „Mezzanine Financing Instruments”, 138-141.

17 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15; Njis, „Mezzanine Financing, Tools”, 10; Tetrevoval i Svednik, „Mezzanine Financing Instruments”, 138-141.

18 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15.

19 Silbermagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 8. Čl. 26. st. 2. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22. (u daljnjem tekstu: ZOO).

20 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15.

21 Silbermagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 7.

2.4. Mezzanine dug u hrvatskom pravnom prometu

Empirijskim istraživanjem nije uočena posebna raširenost ovog instrumenta financiranja poslovnih subjekata od poslovnih banaka. Dakle, proizvod *mezzanine* duga u pravilu ne pružaju banke kako bi se to na prvi pogled činilo, već specijalizirani fondovi rizičnoga kapitala, u pravilu alternativni investicijski fondovi (*equity* fondovi).²² Njihova usluga osim kamate na iznos financiranja često obuhvaća i naknade za aranžman, administrativne naknade i troškove.²³ Naime, investitori rizičnoga kapitala, za razliku od banaka, procjenjuju potencijal rasta investicije, a ne sigurnost povrata uložених sredstava, pa je i nagrada koju očekuju u vidu povrata veća.²⁴ *Mezzanine* dug tako se može ubrojiti u jedan od proizvoda na tržištu kapitala koji su prihvaćeni iz anglosaksonskih pravnih sustava s naglaskom na Sjedinjene Američke Države i Englesku koji su domaćem tržištu kapitala dali raznovrsnost.²⁵ Ovaj je instrument zaduženja primarno i dalje interesantan ekonomski snažnijim i stabilnijim poslovnim subjektima, međutim takav se trend mijenja. Poduzetnici, ali i fondovi (usmjereni i na manja društva ili društva s poteškoćama) pokazuju veći interes za ovaj model financiranja poslovanja. *Mezzanine* dug tako postaje sve dostupniji manjim i srednjim društvima kojima ranije nisu bila dostupna tržišta visokoga prinosa kapitala. Naime, *mezzanine* dug omogućava priljev dodatnoga kapitala iznad razine koje bi se on mogao pribaviti putem bankovnih kredita.²⁶ U Republici Hrvatskoj uspostavljen je i financijski program CROGIP (*Croatian Growth Investment Programme*) koji je u suradnji HBOR-om 2019. godine uspostavio Europski investicijski fond (u daljnjem tekstu: EIF) u cilju osiguravanja podrške hrvatskim poduzetnicima osiguravanjem dostupnosti vlasničkog / rizičnoga kapitala.²⁷ U Republici Hrvatskoj *mezzanine* aranžman ponudila je i Hrvatska banka za obnovu i razvoj, ali ovaj je model češći proizvod ovlaštenih fondova. Na tom je tragu u Republici Hrvatskoj 2021. godine s radom započeo prvi *mezzanine* fond (Mezzanine Partners d.d.) za upravljanje alternativnim investicijskim fondovima koji ulaže u mala i srednja poduzeća kroz

22 Silbernagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 4. Vidjeti *Hrvatska gospodarska komora, Kako financirati poslovanje private equity & venture capital fondovima?*, pristup 15. ožujka 2023., <https://www.hgk.hr/documents/kako-financirati-poslovanje-pe-i-vc-fondovimamirna-marovic5e67b05427a9f.pdf>.

23 Silbernagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 4.

24 Zrinski Pelajić, „Perspectives of Financing Startups in Croatia with Risk Capital“, *Journal of Accounting and Management* 12, br. 1 (2022): 26.

25 Brooks, *Theory and Practice of Mezzanine Financing*, 445; Philipp Diffing, *Umwandlung von Forderungen zur Sanierung von Kapitalgesellschaften, Gestaltungen und Privilegierungen im Steuer- und Wirtschaftsrecht* (Berlin: Lit Verlag, 2012.), 28; Šime Jozipović i Anton Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku-usporednopravna obilježja i ustavnopravna pitanja zaštite prava manjinskih vjerovnika u postupku predstečajne nagodbe“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 507; Petar Miladin, „Pravni položaj zalagoprimca poslovnih udjela u društvu s ograničenom odgovornošću“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 58, br. 1-2 (2008): 529.

26 Vidjeti *Hrvatska gospodarska komora, Kako financirati poslovanje private equity & venture capital fondovima?*, pristup 15. ožujka 2023. <https://www.hgk.hr/documents/kako-financirati-poslovanje-pe-i-vc-fondovimamirna-marovic5e67b05427a9f.pdf>.

27 *Hrvatska banka za obnovu i razvoj*, pristup 11. ožujka 2023., <https://www.hbor.hr/crogip/>.

njihov osnovni proizvod - *mezzanine* dug. Međutim, bitno je spomenuti novije istraživanje prema kojemu *mezzanine* instrument financiranja društava nema veće prednosti od vlasničkoga kapitala i drugih oblika financiranja dugom.²⁸ U Republici Hrvatskoj prosječna ulaganja *private equity* fondova u postotku BDP-a od 2007. do 2018. iznosila su 0,06 %, čime je Republika Hrvatska znatno zaostajala za prosjekom država članica Europske unije.²⁹ No, trendovi su prema 2020. rasli tako da su od 2020. do 2021. prosječna ulaganja rizičnoga kapitala u postotku BDP-a iznosila 0,293 %.³⁰ Znatniji udio na tržištu kapitala preuzimaju *private equity* fondovi kao alternativni izvori financiranja koji podrazumijevaju ulaganja u kapital društva pri čemu se stječu poslovni udjeli u društvu. Nužno je i spomenuti kako su prepoznati i neformalni oblici ulaganja („poslovni anđeli“) s jedne strane te formalni oblici ulaganja rizičnog kapitala (engl. *private equity*, *venture capital* i dr.) s druge.³¹

3. POJAM I OBILJEŽJA SENIOR DUGA I VLASNIČKOG KAPITALA (EQUITY)

3.1. Pojam i obilježja senior duga

U hrvatskom pravnom poretku ne postoji propis koji određuje pojam senior duga, niti je taj pojam definirala i opisala domaća pravna doktrina. Stoga osnove za određenje pojma i pravne naravi senior duga treba tražiti u izvorištu, odnosno u anglosaksonskoj pravnoj doktrini. U tom se smislu senior dug određuje kao kapitalno sredstvo pribavljeno od zajmodavca i osigurano imovinom društva i u slučaju stečaja u redosljedu se naplate postavlja ispred tražbina ostalih vjerovnika.³² Dakle, riječ je o obliku osiguranog zajma koji ima povlašten status u redosljedu namirenja u slučaju (pred)stečaja dužnika. U biti nije riječ o samostalnom institutu nego se taj termin koristi samo u kontekstu bilančanoga prikaza zaduženja društva. Budući da je za određenje pojma senior duga relevantan parametar zajam i osiguranje povrata zajma koje mu osigurava viši hijerarhijski status pri povratu tražbine, ne nailazi se na

28 Tetrevova i Svednik, „Mezzanine Financing Instruments”, 144.

29 Hrvatska gospodarska komora, *Kako financirati poslovanje private equity & venture capital fondovima?*, pristup 15. ožujka 2023., <https://www.hgk.hr/documents/kako-financirati-poslovanje-pe-i-vc-fondovimamirna-marovic5e67b05427a9f.pdf>.

30 Hrvatska gospodarska komora, *Kako financirati poslovanje private equity & venture capital fondovima?*, pristup 15. ožujka 2023., <https://www.hgk.hr/documents/kako-financirati-poslovanje-pe-i-vc-fondovimamirna-marovic5e67b05427a9f.pdf>.

31 Pelajić, *Perspectives of Financing Startups in Croatia*, 2-27. „Poslovni anđeli“ određuju se kao uspješni poduzetnici, lideri i kompanije koje zanima ulaganje u inovativne *startup* ideje i društva na način da ulagač ulazi u člansku strukturu i pomaže u razvoju i napretku društva u koje je uložio. Vidjeti i Čulinović Herc, Braut Filipović i Audić Vuletić, „Novo pravno uređenje *private equity*“, kao i Morana Derenčinović Ruk, „*Private equity* fondovi i hrvatsko iskustvo“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 6 (2020). Čl. 301. ZOKI-a, čl. 28. ZAIIF-a, čl. 14. ZOJIP-a, čl. 46. ZTK-a.

32 Brooks, „Theory and Practice of Mezzanine Financing”, 445; Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15; Njis, *Mezzanine Financing, Tools*, 4, 9; Silbernagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 3.

smetnju da vjerovnik senior duga bude i član društva ili neki drugi ulagatelj kao treća osoba. Dakle, senior dug nije nužno proizvod banaka i fondova. U tom se smislu usmjerava na odredbe obveznoga prava koji uređuju ugovor o zajmu (čl. 499. ZOO-a) i primjerice odredbe ZV-a o zasnivanju založnoga prava kao čestog instrumenta osiguranja tražbine. Novelama Stečajnog zakona predviđena je odredba na temelju koje dužnik može uz suglasnost vjerovnika koji zajedno imaju više od dvije trećine pravomoćno utvrđenih tražbina preuzeti novo zaduženje u novcu radi privremenoga financiranja nastalog da bi se osigurao kontinuitet poslovanja tijekom predstečajnoga postupka (čl. 62. a SZ-a).³³ Dužnik može u planu restrukturiranja predvidjeti novo financiranje od postojećega ili novog vjerovnika, a koje je potrebno za provedbu plana restrukturiranja te neopravdano ne oštećuje interese vjerovnika, pri čemu je taj vjerovnik kao sudionik uključen u plan restrukturiranja. U tom je smislu moguće formirati senior dug.

S druge strane, analizirajući pravni položaj vjerovnika senior duga njihov pravni položaj u (pred)stečajnom postupku čini se najsrodniji pravnom položaju razlučnih vjerovnika (čl. 151.-152. SZ-a). Naime, u oba se slučaja radi o vjerovnicima s osiguranim tražbinama koji su tako u odnosu na ostale vjerovnike bolje pozicionirani. Plan restrukturiranja u predstečajnom postupku ne smije utjecati na pravo odvojenog namirenja, ako tim planom nije drugačije određeno (čl. 38. st. 4. SZ-a). Osnovna obilježja senior duga su nizak rizik financiranja, nizak trošak financiranja, kratkoročnost, ali i mala fleksibilnost.³⁴ Međutim, svrstava se u prioritetne tražbine u slučaju stečaja ili likvidacije društva. Zbog svojih obilježja podobno je sredstvo korporativnoga financiranja za velike, ali i srednje i male kompanije.³⁵ Naime, u slučaju nemogućnosti financiranja senior dugom, *mezzanine* može popuniti financijski okvir koji društvu nedostaje, pri čemu se smanjuje pritisak na članove društva u smislu njihovih ulaganja u društvo.³⁶ Tako se *mezzanine* dugom može popuniti prostor između senior duga i vlasničkoga kapitala.³⁷

3.2. *Pojam i obilježja vlasničkog kapitala (equity)*

Pojam vlasnički kapital (engl. *equity*) u kontekstu ovog rada podrazumijeva kapital koji su društvu stavili na raspolaganje kao svoj ulog članovi društva radi stjecanja poslovnih udjela. U tom smislu upozorava se na pravnu regulativu Zakona o trgovačkim društvima.³⁸ Članovi društva mogu se obvezati, pored uplate uloga, na dodatne uplate novca ili ispunjenje drugih činidbi koje imaju imovinsku vrijednost (čl. 391. st. 1. u vezi s čl. 385. i 398. ZTD-a). Društvenim se ugovorom može odrediti

33 Stečajni zakon, Narodne novine, br. 71/15., 104/17., 36/22. (u daljnjem tekstu: SZ).

34 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15.

35 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 14.

36 Njis, *Mezzanine Financing, Tools*, 9.

37 Czajkowska, „Mezzanine as an Alternative Form of Corporate Financing”, 7-8; Silbernagel i Vaitkunas, „Mezzanine Finance”, 3.

38 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., 18/23. (u daljnjem tekstu: ZTD).

i da članovi društva donose odluke o dodatnim plaćanjima društvu (čl. 391. st. 1. ZTD-a). Član društva, može društvu u krizi staviti na raspolaganje vlastiti kapital ili dati zajam (čl. 408. st. 1. ZTD-a). Međutim, član koji društvu da zajam umjesto pribave vlastitoga kapitala, u stečajnom postupku svoja prava može ostvarivati samo kao stečajni vjerovnik nižeg isplatnog reda. Osnovna obilježja vlasničkoga kapitala su visok rizik financiranja, visok trošak financiranja, ali najveća fleksibilnost.³⁹

4. MEZZANINE DUG U PREDSTEČAJNOM POSTUPKU

4.1. Neka otvorena pitanja predstečajnog postupka

Uzor u stvaranju stečajnog zakonodavnog okvira hrvatski zakonodavac već je uobičajeno primarno vidio u njemačkom pravnom sustavu. Stečajno pravo vrlo je osjetljivo pravno područje, a ozbiljne kritike u domaćoj doktrini trpi nakon uvođenja instituta predstečajne nagodbe Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi iz 2012. godine.⁴⁰ Učestali pokušaji reforme SZ-a kao i donošenje ZFP-a nisu postigli znatniji uspjeh u poboljšanju stečajnog postupka. Stoga se uočava kako su u Republici Hrvatskoj stečajni i predstečajni postupci u odnosu na druge države u okruženju nešto kraći, ali su skuplji i s nižim stupanjem namirenja vjerovnika.⁴¹ U tom je smislu 2015. nakon trogodišnjeg eksperimentiranja, proveden još jedan pokušaj poboljšanja stečajnog zakonodavstva tako da su odredbe o predstečajnom postupku iz ZFP-a primijenjene u SZ. Međutim, čini se kako dosadašnja rješenja i dalje ostavljaju prostor za modernizaciju insolventnog prava.

Cilj je predstečajnog postupka urediti pravni položaj dužnika i njegova odnosa prema vjerovnicima, sprječavanje nesposobnosti za plaćanje i održavanje njegove djelatnosti (čl. 2. SZ-a). Predstečajni postupak provodi se iz dva razloga: restrukturiranja dužnika i povoljnijih uvjeta namirenja vjerovnika.⁴² Riječ je

39 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 15.

40 Vidjeti: Mihajlo Dika, „O ustavnosti pravnog uređenja instituta predstečajne nagodbe“, u: *Hrvatsko insolventno pravo*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2014.); Jasnica Garašić, „Najznačajne novine Stečajnog zakona iz 2015. godine”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017); Jasnica Garašić „Stečajni plan nakon Izmjena i dopuna Stečajnog zakona 2012. godine”, u: *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku, Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*, Zbornik radova u čast 70. rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike, ur. Alan Uzelac, Jasnica Garašić i Aleksandra Maganić (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013.); Aleksandra Maganić, „Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015); Jadranka Nižić-Peroš, „Posljedice primjene Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi“, *Oeconomica Jadertina* 10, br. 1 (2020): 133; Ivana Tomas Živković, Dejan Bodul i Saša Živković, „Novosti i problemi u provedbi stečajnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj“, *Ekonomski pregled* 64, br. 4. (2014); Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 71/15., 78/15., 114/22. (u daljnjem tekstu: ZFP).

41 Dejan Bodul, „Uz nacrt Stečajnog zakona: treba li onemogućiti pripajanje trgovačkim društvima koji su na ‘pragu stečaja’?“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 915-916.

42 Miljenko Giunio, „Financijsko poslovanje i predstečajna nagodba”, u: *Zbornik susreta*

o financijskom restrukturiranju dužnika koje se temelji na reguliranju odnosa između trgovačkoga subjekta u financijskim poteškoćama i njegovih vjerovnika.⁴³ Predstečajni postupak može se pokrenuti i ako sud utvrdi prijetee nesposobnosti za plaćanje (čl. 4. SZ-a). Predstečajni postupak pokreće se na prijedlog ovlaštene osobe (čl. 11. SZ-a) i radi se o hitnom postupku. On je usmjeren na potvrdu plana restrukturiranja, pa nakon što ga vjerovnici prihvate i dužnik da svoj pristanak na njega, sud će rješenjem utvrditi prihvaćanje plana restrukturiranja ako nema drugih zakonom propisanih smetnji (čl. 61. st. 1. i 3. SZ-a).

Odbredbama čl. 59., 59. a i 61. SZ-a pokušava se osigurati zaštita vjerovničkih prava kroz glasačke skupine i ulogu suda kod uskrate potvrde plana restrukturiranja. Glasovanje i raspravljanje o planu restrukturiranja provodi se na ročištu za glasovanje koje se mora održati najkasnije 30 dana od dana pravomoćnosti rješenja o utvrđenim i osporenim tražbinama, a na kojem vjerovnici odlučuju o planu restrukturiranja glasovanjem (čl. 55. st. 1. i 5. SZ-a).⁴⁴ Sud će sastaviti popis vjerovnika i prava glasa koja im pripadaju (čl. 57. SZ-a). Pravo glasa vjerovnika ostvaruje se sukladno s odbredbama SZ-a koja uređuju pravo glasa o stečajnom planu te će se smatrati da su vjerovnici prihvatili stečajni plan, ako je u svakoj skupini većina vjerovnika glasovala za plan te zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali za plan dvostruko prelazi zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali protiv plana (čl. 330. SZ-a).⁴⁵

Vjerovnici glasuju pisanim putem na propisanom obrascu za glasovanje koji mora biti dostavljen sudu najkasnije do početka ročišta za glasovanje te ga mora potpisati i ovjeriti ovlaštena osoba (čl. 58. st. 1. SZ-a). Ne dostave li vjerovnici do

pravnik/Hrvatski savez udruga pravnik u gospodarstvu, ur. Jakša Barbić (Opatija: Sveučilišna tiskara Zagreb, 2013.), 72.

43 Vladimir Čolović, „Restrukturiranje dužnika”, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* 8, br. 8 (2018): 6.

44 U skladu s odbredbom čl. 55. SZ-a poziv za ročište za glasovanje objaviti će se na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova. Na ročištu za glasovanje dužnik izlaže plan restrukturiranja. Nakon izlaganja dužnika o planu restrukturiranja očituje se povjerenik. O prijedlozima dužnika otvara se rasprava u kojoj imaju pravo sudjelovati vjerovnici, dužnik i povjerenik. O prijedlozima vjerovnika iznesenim na ročištu u svezi s izmjenama predloženoga plana restrukturiranja očituje se dužnik.

45 U skladu s odbredbom čl. 331. SZ-a smatrat će se da je glasačka skupina prihvatila stečajni plan, iako potrebna većina nije postignuta ako vjerovnici te skupine stečajnim planom nisu u lošijem položaju od onoga u kojem bi bili da stečajnog plana nema, vjerovnici te skupine primjereno sudjeluju u gospodarskim koristima koje bi sudionicima trebale pripasti na temelju stečajnoga plana i ako je većina glasačkih skupina prihvatila stečajni plan s potrebnom većinom. Smatrat će se da primjereno sudjelovanje vjerovnika skupine u gospodarskim koristima postoji ako prema stečajnom planu nijedan vjerovnik neće primiti imovinsku korist koja prelazi iznos njegove tražbine, vjerovnici skupine koja je odbila prihvatiti plan stavljeni su barem u isti položaj kao i druge skupine vjerovnika s tražbinama koje bi u slučaju da stečajnog plana nema bile istog isplalnog reda, vjerovnici skupine koja je odbila prihvatiti plan stavljeni su u bolji položaj od vjerovnika drugih skupina s tražbinama koje bi u slučaju da stečajnog plana nema bile nižeg isplalnog reda i dužnik, dioničar, nositelj udjela i nositelj drugih osnivačkih prava pravnih osoba neće primiti imovinsku korist, osim ako bi njihovo sudjelovanje u stečajnom planu u vidu vođenja poslovanja bilo zbog njihovih osobnih sposobnosti nužno za ostvarivanje toga stečajnoga plana.

početka ročišta za glasovanje obrazac za glasovanje ili dostave obrazac iz kojeg se ne može nedvojbeno utvrditi kako su glasovali, smatrat će se da su glasovali protiv plana restrukturiranja (čl. 58. SZ-a). Sud će o provedenom glasovanju sastaviti poseban zapisnik koji potpisuju dužnik i povjerenik ako je imenovan (čl. 58. st. 2. SZ-a). Svaka skupina vjerovnika s pravom glasa odvojeno glasuje o planu restrukturiranja (čl. 59. st. 1. SZ-a).

Nadalje, vjerovnici u predstečajnom postupku razvrstavaju se u skupine (čl. 308. SZ-a). U tom smislu, vjerovnici s različitim pravnim položajem razvrstavaju se u posebne skupine, pri čemu treba razlikovati vjerovnike s pravom odvojenoga namirenja (ako stečajni plan zadire i u njihova prava), zatim stečajne vjerovnike koji nisu nižega isplatnog reda i stečajne vjerovnike pojedinih nižih isplatnih redova (ako njihove tražbine ne prestaju prema čl. 311. st. 1. SZ-a), dok posebnu skupinu čine radnici.⁴⁶ Pretpostavlja se da su vjerovnici prihvatili plan restrukturiranja ako je za njega glasovala većina svih vjerovnika i ako u svakoj skupini zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali za plan dvostruko prelazi zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali protiv prihvatanja plana (čl. 59. SZ-a).⁴⁷ Izmjenama SZ-a iz 2022. u hrvatski je regulatorni okvir primijenjena regulativa prava Europske unije iz Direktive (EU) 2019/1023 iz 2019. čiji je naglasak na jačanju nacionalnog (pred)stečajnog okvira i povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje.⁴⁸ Na tom je tragu između ostaloga propisana odredba čl. 59. a SZ-a koja regulira većinske odluke skupine vjerovnika i zabranu opstrukcije pojedinih skupina vjerovnika u predstečajnom postupku (poboljšano je i ranije rješenje zabrane opstrukcije iz odredbe čl. 331. SZ-a kada je riječ o stečajnom planu).⁴⁹ Tako je propisano da ako u određenoj skupini vjerovnika nije postignuta potrebna većina iz čl. 59. st. 2. SZ-a, a sve su ostale pretpostavke za potvrdu plana restrukturiranja ispunjene, na prijedlog dužnika ili uz njegovu suglasnost, smatrat će se da je ta skupina prihvatila plan i sud će potvrditi plan restrukturiranja uz ispunjenje uvjeta da vjerovnici te skupine planom restrukturiranja nisu stavljeni u lošiji položaj od onoga u kojem bi bili da plana restrukturiranja nema. Također je propisano da vjerovnici te skupine primjereno

46 Čl. 308. st. 2. i 4. SZ-a omogućava da se vjerovnici istoga pravnog položaja mogu svrstati u skupine prema istovrsnosti gospodarskih interesa, koja se radnja mora temeljiti na valjanim razlozima. U stečajnom planu navest će se kriteriji za razvrstavanje. Ako bi prema stečajnom planu njegovi učinci bili jednaki prema svim stečajnim vjerovnicima, ti se vjerovnici neće razvrstati u posebne skupine.

47 Čl. 59. st. 3. SZ-a: *Vjerovnici koji imaju neko zajedničko pravo ili čija su prava do nastanka predstečajnoga razloga činila jedinstveno pravo računaju se pri glasovanju kao jedan vjerovnik, a na odgovarajući način postupit će se i s nositeljima razlučnih prava ili prava plodouživanja.*

48 *Vlada Republike Hrvatske, Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (EU) 02.12.2021., pristup 5. srpnja 2023., <https://vlada.gov.hr/sjednice/87-sjednica-vlade-republike-hrvatske-33471/33471>.*

49 Čl. 1. SZ-a: *Ovim se Zakonom u hrvatsko zakonodavstvo preuzima Direktiva (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o restrukturiranju i nesolventnosti) (SL L 172/18).*

sudjeluju u gospodarskim koristima koje bi im trebale pripasti na temelju plana restrukturiranja i da je većina skupina vjerovnika prihvatila plan restrukturiranja s potrebnom većinom. Pritom najmanje jedna od skupina vjerovnika koja je prihvatila plan ne smije biti skupina vjerovnika koji su nositelji udjela ili skupina vjerovnika s tražbinama nižih isplatnih redova iz čl. 139. SZ-a.⁵⁰ Time se želi pridonijeti cilju zakonodavca da održi poslovni subjekti i poduzetnici u financijskim poteškoćama imaju pristup učinkovitijem nacionalnom okviru za preventivno restrukturiranje (predstečajni postupak) koje će im omogućiti nastavak rada.⁵¹

O potvrdi plana restrukturiranja odlučuje sud nakon što vjerovnici prihvate plan restrukturiranja i dužnik da svoj pristanak na njega (čl. 61. st. 1. SZ-a). Ako nisu ispunjene pretpostavke za potvrdu plana restrukturiranja, sud će rješenjem uskratiti potvrdu plana restrukturiranja i obustaviti predstečajni postupak (čl. 61. a SZ-a). Razlozi za sudsku uskratu potvrde plana restrukturiranja *ex offio* taksativno su propisani odredbom čl. 61. st. 3. SZ-a.⁵² S druge strane, sud je ovlašten na prijedlog vjerovnika, dužnika, dioničara, nositelja udjela te nositelja drugih osnivačkih prava pravnih osoba uskratiti potvrdu plana restrukturiranja ako je podnositelj prijedloga planu restrukturiranja prigovorio najkasnije na ročištu za raspravljanje i glasovanje pismeno ili usmeno na zapisnik i planom restrukturiranja stavljen u lošiji položaj od onoga u kojem bi bio da plana nema. U tom smislu, radi utvrđivanja je li sudionik plana restrukturiranja stavljen u lošiji položaj od onoga u kojem bi bio da plana nema sud može izvesti dokaz vještačenjem na trošak sudionika plana restrukturiranja koji tvrdi da je planom stavljen u lošiji položaj (čl. 63. st. 6. SZ-a).

50 U skladu s odredbom čl. 59. a st. 2. SZ-a smatrat će se da primjereno sudjelovanje vjerovnika skupine u gospodarskim koristima postoji ako prema planu restrukturiranja nijedan vjerovnik neće primiti imovinsku korist koja prelazi iznos njegove tražbine, zatim ako su vjerovnici skupine koja je odbila prihvatiti plan stavljeni barem u isti položaj, kao i druge skupine vjerovnika s tražbinama koje bi u slučaju otvaranja stečajnog postupka bile istog isplatnog reda, ako su vjerovnici skupine koja je odbila prihvatiti plan stavljeni u bolji položaj od vjerovnika drugih skupina s tražbinama koje bi u slučaju otvaranja stečajnog postupka bile nižeg isplatnog reda te ako dužnik ili osoba koja u njemu ima udjel neće primiti imovinsku korist.

51 *Vlada Republike Hrvatske, Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (EU) 02.12.2021.*, pristup 5. srpnja 2023., <https://vlada.gov.hr/sjednice/87-sjednica-vlade-republike-hrvatske-33471/33471>.

52 Sud će uskratiti potvrdu plana restrukturiranja ako je dužnik sposoban za plaćanje i ako ne postoji prijeteca nesposobnost za plaćanje njegovih obveza, ako su bitno povrijeđena pravila o sadržaju plana restrukturiranja i postupanja tijekom njegove izrade i donošenja, kao i o prihvatu od vjerovnika i o pristanku dužnika, osim ako se nedostatak može otkloniti u kratkom roku koji će odrediti sud, ako je prihvata plana restrukturiranja postignut na nedopušten način, osobito stavljanjem u povoljniji položaj pojedinih vjerovnika, ako planom restrukturiranja nije određeno namirenje iznosa koji bi vjerovnici dobili da njihova tražbina nije osporena, ako je planom restrukturiranja predloženo pretvaranje tražbine jednog ili više vjerovnika u temeljni kapital dužnika, a članovi dužnika nisu u skladu s odredbom ZTD-u donijeli odluku kojom se to dopušta, ako se planom restrukturiranja u svrhu njegova ostvarivanja predviđa novo financiranje koje neopravdano oštećuje interese vjerovnika ili ako očito ne postoje razumni izgledi da bi plan restrukturiranja mogao spriječiti nastanak nesposobnosti plaćanja ili osigurati održivost poslovanja.

Protiv rješenja kojim se plan restrukturiranja potvrđuje ili se potvrda plana restrukturiranja uskraćuje sudionici procesa donošenja plana restrukturiranja imaju pravo na žalbu. Međutim, pravo na žalbu ograničeno je ispunjenjem dva kumulativna zahtjeva. Prvi je zahtjev da je podnositelj žalbe prigovorio planu u postupku glasanja o njemu i glasao protiv plana i drugo, da je učinio vjerojatnim da je planom stavljen u lošiji položaj od onoga u kojem bi bio da plana nema i da se primjene viši i niži isplatni redovi (iz čl. 138. i 139. SZ-a).⁵³ Uočava se tako sužen prostor pravne zaštite nezadovoljnih sudionika predstečajnog postupka. Uz to, žalba protiv rješenja kojim se plan restrukturiranja potvrđuje nesuspensivne je pravne naravi. Ipak, sud može na prijedlog podnositelja žalbe odgoditi provedbu plana restrukturiranja ili njegovih dijelova, ako je to potrebno da bi se otklonilo nastupanje teške i nepopravljive štete za žalitelja koja bi nadišla prednosti neodgodive provedbe plana (čl. 61. b SZ-a). Razlozi za ulaganje prigovora na plan restrukturiranja nisu detaljnije regulirani, već je odredbom čl. 61. st. 4. SZ-a samo predviđena mogućnost ulaganja prigovora najkasnije na ročištu za raspravljanje i glasanje (pismeno ili usmeno na zapisnik). Potvrđeni plan restrukturiranja ima pravni učinak prema svim njegovim sudionicima (čl. 62. SZ-a).

Sa stajališta teme ovoga rada nadalje se ističe kritika modela restrukturiranja dužnika, a to je misao kako je svaki dužnik podoban za financijsko restrukturiranje, kao i da svaki vjerovnik može podnijeti teret „postavljanja dužnika na noge“. U tom smislu nema relevantnih pokazatelja uspješnosti konsolidacije dužnika u predstečajnom postupku, ni onih utemeljenih na predstečajnim sporazumima ni onih utemeljenih na sadašnjim planovima restrukturiranja. To objektivno ostavlja dojam da znatan broj dužnika nije ili neće biti sposoban provesti restrukturiranje kao i da je neuspjeh tih procesa pravilo, a ne iznimka. U literaturi se nalazi i na prikaz uzorka koji se tumači u smislu neučinkovitosti predstečajnih nagodbi (sporazuma) kao modela restrukturiranja dužnika koji su prethodili sadašnjem planu restrukturiranja.⁵⁴ Unatoč tomu, postojeće zakonsko rješenje i dalje obilježava plan restrukturiranja (u odnosu na mogućnost stečajnoga plana), nezanemariv gubitak vremena, povećanje opasnosti od zlorabiranja jer dužnik i dalje upravlja i raspolaže svojom imovinom, problemi s

53 Tražbine viših isplatnih redova raspoređuju se kao tražbine prvoga višeg isplatnog reda i drugog višeg isplatnog reda (čl. 138. SZ-a). Tako, u tražbine prvoga višega isplatnog reda ulaze tražbine radnika i prijašnjih dužnikovih radnika nastale do dana otvaranja stečajnoga postupka iz radnoga odnosa u ukupnom bruto iznosu, otpremnine do iznosa propisanoga zakonom, odnosno kolektivnim ugovorom i tražbine na osnovi naknade štete pretrpljene zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti. U tražbine drugoga višega isplatnog reda ulaze sve ostale tražbine prema dužniku, osim onih koje su razvrstane u niže isplatne redove iz čl. 139. SZ-a (kamate na tražbine stečajnih vjerovnika od otvaranja stečajnoga postupka, troškovi koji za pojedine vjerovnike nastanu njihovim sudjelovanjem u postupku, novčane kazne izrečene za kazneno ili prekršajno djelo i troškovi kaznenoga ili prekršajnoga postupka tražbine za besplatnu činidbu dužnika i tražbine za povrat zajma kojim se nadomješta kapital nekoga člana društva ili odgovarajuće tražbine). Tražbine nižih isplatnih redova namiruju se nakon tražbina viših isplatnih redova.

54 Nižić-Peroš, „Posljedice primjene Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi”, 141.

mehanizmima pobijanja plana restrukturiranja, uvećavanje troškova postupka i uz to ostavlja dojam dominacije stečajnoga dužnika.

4.2. Pretvaranje tražbine u poslovni udjel (debt/equity swap)

Jedan je od mogućih načina rješavanja dugova dužnika pravne osobe pretvaranje tražbina vjerovnika u poslovne udjele društva dužnika.⁵⁵ Regulatorni okvir ne predviđa izričito koncept pretvaranja tražbina u poslovni udjel, pa se temelji ovog procesa pronalaze u propisima prava društava i insolventijskog prava.⁵⁶ Institut preoblikovanja tražbina u poslovne udjele prvotno je uređen američkim pravom, da bi zatim u osnovnim crtama bio prihvaćen u nizu drugih pravnih sustava.⁵⁷ Koliko god je u kontinentalnom pravnom sustavu bio predmetom žustrih rasprava, model pretvaranja tražbine u poslovni udjel primijenjen je i u domaćem zakonodavstvu.⁵⁸ Hrvatski je pravni sustav ovaj mehanizam restrukturiranja dužnika i namirenja tražbina vjerovnika predvidio prvotno ZFP-om. Međutim taj se zakon održao svega tri godine, nakon čega su ponovno pokrenute radnje „modernizacije“ stečajnog prava i veliki je dio odredbi ovoga zakona stavljen u okrilje SZ-a. U pogledu instrumenta pretvaranja tražbine u poslovni udjel hrvatski se pravni sustav ponovno oslonio na rješenja njemačkoga pravnog sustava.⁵⁹ Odredbom čl. 217. njemačkoga Stečajnog zakona (*Insolvenzordnung*) propisano je kako se insolventijskim planom može predvidjeti promjena članskih prava u stečajnom dužniku.⁶⁰ Ovlašt izravnoga predlaganja plana, a samim time pretvaranja tražbine u poslovni udjel, imaju stečajni upravitelj i dužnik (čl. 218. st. 1. *InsO*-a). Uz to skupština vjerovnika sukladno s čl. 218. st. 2. *InsO*-a ovlaštena je naložiti stečajnom upravitelju izradu plana. Konkretizacija načelne odredbe čl. 217. *InsO*-a uslijedila je u čl. 225.a, koji izrijeком propisuje mogućnost da se stečajnim planom predvidi preoblikovanje tražbina u udjele te prijenos članskih prava u stečajnom dužniku. Ne može se provesti pretvaranje tražbine u poslovni udjel protiv volje vjerovnika. Naime, čl. 225.a st. 2. *InsO*-a izričito zabranjuje preoblikovanje tražbine pojedinoga vjerovnika ako se on protivi preoblikovanju.

55 Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 506.

56 Diffring, *Umwandlung von Forderungen zur Sanierung von Kapitalgesellschaften*, 48.

57 Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 508.

58 Diffring, *Umwandlung von Forderungen zur Sanierung von Kapitalgesellschaften*, 28.; Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 509; Bernd Meyer-Lowy, Carl Pickerill i Florian Bruder, „Landmark German Bankruptcy Reform Law Creates Opportunities for Stakeholders”, *Banking Law Journal* 129, br. 6 (2012): 548-554.

59 Garašić, *Stečajni plan nakon Izmjena i dopuna Stečajnog zakona 2012. godine*, 488. *Bundesgesetzblatt.de, BGBl I. S. 2582/2011*, pristup 16. ožujka 2023., https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Esug/bgbl.pdf?jsessionid=5AB6312FE1D088D59597F4D26ADC0E5E.internet002?__blob=publicationFile&v=1

60 Njemački *Insolvenzordnung*, od 5. listopada 1994, BGBl. I S. 2866/1994, s posljednjim izmjenama od 20. srpnja 2022., BGBl I.S. 1166/2022. (u daljnjem tekstu: *InsO*).

Gledajući osnovna obilježja izvornoga stjecanja članstva u društvu bila bi riječ o prvom stjecanju poslovnog udjela pri njegovu izdavanju.⁶¹ U tom se smislu može zaključiti kako se radi o izvornom stjecanju, jer će vjerovnici u pravilu steći novoizdane poslovne udjele u društvu dužnika.⁶² Naime, pretvaranje tražbine u poslovni udjel provodi se kroz proces povećanja temeljnoga kapitala (čl. 457. - 461. ZTD-a).⁶³ Prijenos tražbine vjerovnika društvu kojim će doći do ostvarivanja postupka povećanja temeljnoga kapitala temelji se na ZOO-u i pravilima o cesiji (čl. 80. - 82. ZOO-a). U temeljni se kapital može uložiti tražbina prema trećima i tražbina prema samom društvu.⁶⁴ Time se način postiže bilančano i financijsko restrukturiranje, s obzirom na to da društvo ne mora platiti obvezu.⁶⁵ Pretvaranje tražbine u poslovni udjel posljedično dovodi do prestanka tražbine sjedinjenjem, a vjerovnik ostaje član društva.⁶⁶

Na prvi pogled, pitanje pretvaranja tražbine vjerovnika u poslovni udjel društva dužnika ne čini se problematičnim, posebno ako se taj postupak provodi dobrovoljno i sporazumno. Međutim, određena pitanja u pogledu zaštite prava svih onih vjerovnika koji su prisiljeni odreći se dijela svojih tražbina ili ih pretvoriti u članske udjele u dužniku ostaju otvorena. Pritom vezano za pretvaranje tražbine u udjel nema relevantnoga normativnog uređenja niti u etapi predstečajnoga postupka niti u etapi stečajnoga postupka. SZ u stečajnom postupku, za razliku od etape predstečajnoga postupka, u najmanju ruku upućuje na potrebu za ishodenjem suglasnosti vjerovnika za pretvaranja tražbine u poslovni udjel (čl. 316. st. 2. SZ-a), iako je ta norma nedorečena i praktično prijeporna u gramatičkom i teleološkom smislu. Iz takve se norme ne može izvesti ni jasan zaključak o pravnim posljedicama nedavanja suglasnosti na pretvaranje tražbine u poslovni udjel. Ono što se s obzirom na cilj i svrhu predstečajnog postupka, o čemu će biti riječi u daljnjem tekstu, može zaključiti jest da onaj vjerovnik koji odbije dati suglasnost za pretvaranje svoje tražbine u poslovni udjel nema pravo ostvarivanja svoje tražbine restrukturiranjem. Mehanizam pretvaranja tražbine u poslovni udjel *per se* nailazi na ustavno-pravno opravdanje.⁶⁷ S druge strane, prisilno pretvaranje tražbine u poslovni udjel i posljedično stjecanje članstva u društvu dužnika prijeporno je i iz ustavno-pravne perspektive, perspektive prava društva, kao i pravne naravi društva s ograničenom odgovornošću.

61 Jakša Barbić, *Pravo društava, Društva kapitala, Društvo s ograničenom odgovornošću, društvo za uzajamno osiguranje, kreditna unija*, 5. izmijenjeno i dopunjeno izd. (Zagreb: Organizator, 2010.), 100.

62 Barbić, *Pravo društava, Društva kapitala, Društvo s ograničenom odgovornošću, društvo za uzajamno osiguranje, kreditna unija*, 99.

63 Prijedlog odluke o pretvaranju tražbina u poslovni udjel u temeljnom kapitalu trgovačkog društva KANAL RI d.o.o. Rijeka. *Portal Rijeka.hr*, pristup 16. ožujka 2023., <https://www.rijeka.hr/wp-content/uploads/2016/12/Prijedlog-odluke-o-pretvaranju-potraživanja-u-poslovni-udjel-u-temeljnom-kapitalu-trgovačkog-društva-KANAL-RI-d.o.o..pdf>.

64 Nenad Šimunec, „Unos novčane tražbine u kapital društva“, *Računovodstvo, revizija i financije* br. 5 (2017): 188.

65 Šimunec, „Unos novčane tražbine u kapital društva“, 189.

66 Diffing, *Umwandlung von Forderungen zur Sanierung von Kapitalgesellschaften*, 29-31.

67 Čl. 49. st. 1 i 2. Ustava 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. (u daljnjem tekstu: Ustav RH).

S jedne strane, vjerovnik je povod za ovaj proces zasigurno vidio u okolnosti da društvo ne može platiti svoju obvezu, pa mu je povoljnije tražbinu pretvoriti u poslovni udjel u društvu.⁶⁸ Ekonomski se rizici vjerovnika ogledaju u potpunom gubitku investicije, a pravni primarno kroz porezni rizik (npr. obveza plaćanja PDV-a), stoga je praksa razvila više modela konverzije potraživanja.⁶⁹ S druge strane, nužno je sagledati aspekt smanjenja prava manjinskih članova društva dužnika zbog pretvaranja tražbine vjerovnika u poslovni udjela društva dužnika. Zaključuje se kako je riječ o procesu vođenom radi zaštite društva od rizika nastupanja stečaja, pa s tim u vezi ono nije kršenje manjinskih prava.⁷⁰ Treba voditi računa o tome da je za prihvaćanje ovog modela restrukturiranja potrebna detaljnija analiza potencijalnoga uspjeha restrukturiranja budući da je riječ o objektivnim ekonomskim i pravnim rizicima za vjerovnika.⁷¹ Unatoč nepostojanju objektivnih kriterija utvrđenja stvarnog stanja u praksi, izneseno je stajalište kako postupak pretvaranja tražbine u poslovni udjel otvara dodatan prostor za uspješno restrukturiranje dužnika (spašavanje radnih mjesta, unaprjeđenje konkurentnosti gospodarstva, povećanje likvidnosti i dugoročna stabilnost fiskalnih prihoda). S druge strane, riječ je složenom procesu dalekoga dometa i utjecaja na prava svih stranaka u postupku.⁷² No ipak, smatra se kako je sanacija dužnika opravdana samo ako vrijednost njegove imovine nastavkom poslovanja (tzv. *going-concern value*) nadilazi vrijednost koju bi se postiglo unovčenjem imovine dužnika te postoje (samo) financijske poteškoće (tzv. *financial failure*), a neopravdana ako više nije moguće izvršiti restrukturiranje dužnika (tzv. *economic failure*).⁷³

Puno je osjetljivija problematika položaja manjinskih vjerovnika u postupku pretvaranja tražbine u poslovni udjel. Konkretno, riječ je o vjerovnicima koji su prisiljeni odreći se dijela potraživanja ili pretvoriti potraživanje u poslovni udjel svog dužnika i to u pravilu odlukom prevladavajuće većine. Izvjesno je tako kako će se ovi procesi često provesti mimo volje manjinskih vjerovnika. Konkretno, ta će se skupina vjerovnika naći u pravnoj situaciji u kojoj ne gube samo svoje formalne zahtjeve, već i mogućnost da te zahtjeve ostvare u onoj mjeri u kojoj bi se mogli naplatiti da je otvoren stečaj (npr. ne daju li izjavu kojom prihvaćaju pretvaranje

68 Šimunec, „Unos novčane tražbine u kapital društva”, 189.

69 Diffing, *Umwandlung von Forderungen zur Sanierung von Kapitalgesellschaften*, 29-31; Tomas Živković, Bodul i Živković, „Novosti i problemi u provedbi stečajnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj”, 342. Prepoznaju se sljedeći oblici pretvaranja potraživanja u poslovni udjel: model *loan to own*, odnosno stjecanje udjela u članskoj strukturi nakon uspješnog restrukturiranja, zatim model *debt/equity swap* koji podrazumijeva zamjenu u potraživanju za poslovni udjel uz povećanje temeljnoga kapitala izdavanjem novih poslovnih udjela (pri čemu se tražbina ulaže kao ulog) ili kao prijenos udjela s ranijih članova društva na vjerovnika, model *deb / mezzanine swap* u svrhu pretvaranja potraživanja u pravo sudjelovanja u društvu s naglaskom na sudjelovanje u dobiti, zatim model *reverse debt/equity swap* (osnivanje društva za posebne namjene), model stjecanja udjela s naknadnim odricanjem (ne stječu se poslovni udjeli povećanjem kapitala, već odricanjem od duga) i sl.

70 Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 525.

71 Diffing, *Umwandlung von Forderungen zur Sanierung von Kapitalgesellschaften*, 29-31.

72 Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 532.

73 Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 507.

tražbine u poslovni udjel, gube pravo na namirenje).⁷⁴ Dakle, stvarno stanje stvari je takvo da će vjerovnici s manjinskim tražbinama biti u neravnopravnom položaju u odnosu na vjerovnike većinskih tražbina.⁷⁵ Sporni su tako slučajevi u kojima nema volje vjerovnika da postane član društva dužnika, odnosno stekne članstvo restrukturiranjem društva dužnika. Opravdanje ovakvih zadiranja u statusne slobode često se nalazi u naglašenom cilju oporavka stečajnoga dužnika. No, čini se kako je takva perspektiva zanemarila okolnost kako vjerovnici društva dužnika ne moraju biti financijski sposobni financirati oporavak svojih dužnika. Ujedno se postavlja pitanje funkcioniranja društva koje kroz ovaj proces okuplja potencijalno sukobljene strane (stečajni dužnik, odnosno njegova uprava i ostali članovi društva). S druge strane, ne može se zanemariti opcija da manjinski vjerovnici opstruiraju plan restrukturiranja. U tom bi smislu manjina ugrozila smisao i cilj predstečajnog postupka. No, uspješan oporavak dužnika za njih bi značio imati imovinu određene tržišne vrijednosti kojom mogu raspolagati i bolji položaj za ostvarivanje tražbina negoli u stečaju. Pravnu sigurnost i zaštitu interesa sudionika predstečajnog postupka trebao bi osigurati sud posebno prateći postoje li uvjeti iz čl. 61. st. 3. SZ-a (uvjeti za uskratu potvrde plana restrukturiranja). To, pojačava pritisak na sudove i naglasak na potrebu njihova ozbiljnijega pristupa u postupanju u predstečajnim postupcima od nekih primjera prikazane prakse u ovom radu. Ipak, bilo bi uputno razmotriti i mogućnost zakonodavne intervencije koja bi detaljnije uredila proces pretvaranja tražbine u poslovni udjel, prevenirajući zloupotrebu svih sudionika, balansiranjem njihovih interesa i okvira prava društava i insolventijskog prava uz intervencije u regulaciju uzimanja kredita i financiranja restrukturiranja na koju se ranije doktrinarno upozoravalo.

4.3. Primjena mezzanine duga u predstečajnom postupku – legitimno sredstvo namirenja vjerovnika ili anomalija u praksi

Osim dvojbi koje nosi samo pretvaranje tražbine u poslovni udjel bez suglasnosti vjerovnika čija će tražbina biti predmet konverzije, sporno je ostvarivanje toga procesa na bazi *mezzanine* duga. Empirijskim istraživanjem uočeno je da se *mezzanine* dug neko vrijeme javlja u predstečajnim postupcima kao model restrukturiranja dužnika.⁷⁶ U praksi će se raditi o slučajevima gdje je

74 Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 527.

75 Garašić, „Najznačajnije novine Stečajnog zakona iz 2015. godine”, 143; Jozipović i Jukić, „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku”, 528.

76 Primjer je postupak koji se vodio pred Trgovačkim sudom u Osijeku pod posl. br. St- 461/2019, predstečajni postupak društava Dalekovod d.d., Agrokor d.d., Nexa grupa d.d., Aapha Adriatica d.d. (Uljanik plovidba) i drugi. Rješenje o potvrdi predstečajne nagodbe Trgovačkog suda u Osijeku, St-461/2019 od 30. listopada 2020. *Dalekovod d.d.*, pristup 16. ožujka 2023., <https://www.dalekovod.hr/EasyEdit/UserFiles/Investitori/2022/dlkvprospektfinal.pdf>. *Agrokor izvanredna uprava*, pristup 16. ožujka 2023., <https://nagodba.agrokor.hr .Dokumen. Tips>, pristup 8. prosinca 2022., <https://dokumen.tips/documents/nexe-grupa-dd-naice-godinji-konsolidirani-financijski-konsolidirani-izvjetaj.html?page=1>.

U slučaju neuspjele prodaje društva Našicecement d.d. u roku od 24 mjeseca od pravomoćnosti sudskog rješenja kojim se potvrđuje predstečajna nagodba Društva, imatelji obveznika

planom restrukturiranja predviđeno da će se tražbina vjerovnika smatrati tražbinom *mezzanine* duga te protekom određenog vremena namiriti uz određenu minimalnu kamatnu stopu. Također su uočeni i slučajevi gdje će se, između ostalog, *mezzanine* dug nakon određenog (dužeg) vremenskoga perioda pretvoriti u senior dug.

Činjenica je kako se društvo u financijskim poteškoćama nalazi pod operativnim i financijskim pritiskom.⁷⁷ S time u vezi nužno je uravnotežiti mehanizme u kojima bi poštteni poduzetnici dobili drugu priliku učinkovitijim restrukturiranjem, ali i da vjerovnici ostvare povoljnije uvjete namirenja. Iz pozicije dužnika ovaj je model aktualan jer mu ostavlja mogućnost prividnoga financiranja s jedne strane (u biti nikakva financijska injekcija koja bi dovela do financijskog olakšanja nije primijenjena). No s druge strane, dublji *due diligence* i poduzetnička analiza koja bi opravdala takav mehanizam sanacije u pravilu izostaju, preventivne mjere zaštite od zloupotreba također su na margini, a dužnik ima slobodu i dalje upravljati društvom. Alternativa je s druge strane pretvoriti tražbine u poslovni udjel već planom restrukturiranja. No, dužnik često u pokušaju zaštite članske i upravljačke strukture neće biti sklon odrediti da se odmah pretvore tražbine vjerovnika u poslovni udjel i da se provede restrukturiranje u kojem upravo vjerovnici kao novi članovi mogu pridonijeti rezultatima oporavka dužnika. S obzirom na ovlaštenje da jednostrano predlaže plan restrukturiranja, u tom je smislu dužnik korak ispred vjerovnika. Zaobilaženje ove opcije, pokazuje s druge strane kako interes članova društva dužnika je prevladavajući u odnosu na ciljeve predstečajnoga postupka koji su usmjereni na oporavak društva kao gospodarskoga subjekta.⁷⁸ Ne treba zaboraviti ni pravo dužnika iz čl. 62. a SZ-a kada je riječ o modelima restrukturiranja. U tom smislu, naglašava se uloga suda iz čl. 61. SZ-a s naglaskom na točku 7. kojom se upozorava na nepostojanje razumnih izgleda da bi plan restrukturiranja mogao

zadržavaju 352,46 milijuna kuna u obliku mezzanine koji će se namiriti iz budućeg poslovanja i prodaje društava u vlasništvu Društva. Preostali iznos tražbina se otpisuje. Novi list d.d., pristup 16. ožujka 2023., <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/bivsa-pulska-uljanik-plovidba-na-sudu-zakljucila-predstečajnu-nagodbu-drzava-i-banke-dali-brodaru-novu-sansu/>.

77 Elena Precourt i Henry Oppenheimer, „Acquisitions of Bankrupt and Distressed Firms“, *International Journal of Bonds and Derivatives* 2, br. 1 (2016): 3.

78 Lorenzo Benedetti, „The Position of Shareholders in the Restructuring Proceedings of Distressed Companies: From a Shareholders’ Veto Power to their Duty to Enforce (*Aufopferungs* or *Duldungspflicht*) a Restructuring Plan“, *International Insolvency Review* 20, br. 3 (2020): 322-345. Ovaj je autor pisao o novijim insolventijskim trendovima u državama članicama EU-a prema kojima se teži spriječiti članove društva da ometaju proces restrukturiranja.

U tom se smislu pri razmatranju položaja dužnika kroz ciljeve usmjerene na njegov oporavak, a posebno položaja članova društva dužnika može uzeti u obzir i planirana izmjena ZTD-a (prijedlog izmjena iz lipnja 2023. godine) prema kojoj se nudi rješenje da se za upis u knjigu poslovnih udjela traži potvrda o tome da stjecatelj poslovnog udjela, društvo s ograničenom odgovornošću čiji je ona član i u kojem ima poslovni udio u društvu koji predstavlja 25 % ili više udjela u temeljnom kapitalu, dioničko društvo čiji je ona jedini član, društvo osoba čiji je ona član koji osobno odgovara za obveze društva nema nepodmirenenih dugovanja na osnovi javnih davanja u smislu općeg poreznog propisa za čiju naplatu je nadležna Porezna uprava. Vidjeti *Edoc.sabor.hr*, pristup 8. srpnja 2023. <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=2027774>.

spriječiti nastanak nesposobnosti plaćanja ili osigurati održivost poslovanja. U tom smislu, u predstečajnom postupku trebalo bi voditi računa i o poštenju dužnika kojemu bi se trebalo pomoći u oporavku.⁷⁹

U dostupnoj se literaturi ističe kako *mezzanine* dug nije sredstvo podobno za svaki stadij i stupanj razvoja poslovanja. Naime, izriekom se navodi kako ovo nije instrument podoban za restrukturiranje društava u financijskim i drugim poteškoćama.⁸⁰ Isto tako, ukazuje se na oprez u korištenju ovog instrumenta i naglašava se važnost kompetentnog menadžmenta koji može ostvariti poslovne planove i povrat zaduženja.⁸¹ Najvažnije okolnosti za korištenje hibridnog financiranja društava su one u kojima su mogućnosti za financiranje iz vlastitih izvora iscrpljene, a financiranje bankarskim kreditima je nedostatno ili nije raspoloživo, zatim okolnosti snažnoga tržišnog položaja utemeljenog na proizvodima i tehnologijama, zdravi financijski položaj, dobra snaga zarađivanja uz stalan rast profita, fokusirana poslovna strategija, pozitivne dugoročne razvojne prognoze te pozitivni i stabilni tijekovi novca koji se mogu pouzdano predvidjeti.⁸² S druge strane, najvažnije prepreke koje društvo onemogućavaju u korištenju hibridnih instrumenata mogu se sažeti u neodgovarajućoj zaradi i varijabilnim novčanim tokovima, velikom udjelu duga u strukturi kapitala, malom udjelu vlastitoga kapitala, promjenjivim financijskim izvedbama, slabim tržišnim položajem, negativnim razvojnim projekcijama, restriktivnoj politici informiranja i nedostatnim poslovnim iskustvom.⁸³ Stoga korištenje ovog instrumenta u domaćim predstečajnim postupcima primjer je loše prakse. U literaturi se nailazi na prikaz mogućih ulagatelja u društva s poteškoćama kakva su i društva u statusu predstečajnoga postupka te se prikazuju opcije ulaganja vanjskoga kapitala (*equity* fondova) koje između ostaloga obuhvaćaju *mezzanine* dug kao model financiranja.⁸⁴ U hrvatskom insolventijskom okviru pokazatelji (ne)uspješnosti predstečajnih nagodbi (sporazuma) i planova restrukturiranja ne opravdavaju takve modele sanacije, već štoviše otvaraju mogućnost zloupotreba.⁸⁵

Mezzanine dug u predstečajnom se postupku može pratiti iz dvije perspektive. Prva je, slučaj u kojem je financiranje *mezzanine* dugom ugovoreno prije otvaranja predstečajnog postupka. U tom smislu, nastupaju rizici koje je vjerovnik preuzeo pri preuzimanju obveze financiranja dužnika *mezzanine* dugom. S obzirom na proces donošenja plana restrukturiranja moguće je njime predvidjeti pretvaranje tražbine

79 Garašić, „Najznačajne novine Stečajnog zakona iz 2015. godine”, 132.

80 Giurca Vasilescu, „Mezzanine Debt”, 18.

81 Brooks, „Theory and Practice of Mezzanine Financing”, 446.

82 Njis, *Mezzanine Financing, Tools*, 24.

83 Njis, *Mezzanine Financing, Tools*, 24.

84 Vidjeti Morana Derenčinović Ruk, „Restrukturiranje društava u poteškoćama i tržište kapitala - vrste i upravljanje sukobom interesa“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 4 (Posebni broj) (2018).

85 *Portal 7dnevno*, pristup 16. ožujka 2023., <https://www.7dnevno.hr/nekategorizirano/kako-je-ivan-ergovic-ostao-vlasnik-nexe-grupe-kad-je-u-predstečaju-utvrđeno-dugovanje-od-skoro-3-milijarde-kuna/>. *Portal Net.hr*, pristup 16. ožujka 2023., <https://net.hr/danas/hrvatska/todoric-progovorio-o-muljazi-teskoj-100-milijuna-eura-te-besmislice-dolaze-iz-radionice-lazi-ante-ramljaka-i-martine-dalic-5902816c-b1c2-11eb-a5e6-0242ac13004c>.

vjerovnika u poslovni udjel (engl. *debt/equity swap*). S druge strane, moguće su i situacije da se procesu pretvaranja tražbine vjerovnika u poslovni udjel (engl. *debt/equity swap*) ne pristupi ako dužnik tijekom predstečajnog postupka može otplaćivati dug prema planu restrukturiranja. No, namirenju *mezzanine* duga u planu restrukturiranja može se pristupiti i na druge načine ovisno o prijedlogu dužnika i glasovanju vjerovnika o predloženom planu, budući da je ulagatelj *mezzanine* duga vjerovnik koji nije u povlaštenom statusu (npr. pretvaranje *mezzanine* duga u senior dug). Dakle, tražbina na osnovi *mezzanine* duga bit će raspoređena sukladno s odredbom čl. 138. st. 2. SZ-a u tražbine drugoga višeg isplasnog reda.

Iz druge perspektive prati se model pretvaranja neosigurane tražbine vjerovnika u *mezzanine* ili senior dug radi pokušaja sanacije dužnika planom restrukturiranja. U tom se smislu postavlja pitanje dopuštenosti primjene *mezzanine* duga u predstečajnom postupku na tražbine vjerovnika koje nisu banke ili opisani fondovi kao trgovačka društva koja su dobila odobrenje regulatora za pružanje usluga financiranja.⁸⁶ Osim toga, taj je model sporan jer se u nezanemarivoj mjeri prisiljava vjerovnike da svojim nenamirenim tražbinama financiraju oporavak stečajnog dužnika. Stečajni vjerovnik koji nije u domeni regulatora, kao što su HNB i HANFA te nema dozvolu za plasman *mezzanine* duga. Takav zaključak, naime proizlazi iz opisanoga pojma i obilježja *mezzanine* duga kao izvanregulatornog instituta te iz analize dostupne literature i ranije prikazanoga regulatornog okvira, gdje je naglašeno kako je *mezzanine* dug primarno proizvod upravo financijskih institucija ovlaštenih za pružanje financijskih usluga i plasiranje takvih proizvoda na tržište, a koji su pod strogom i detaljnom kontrolom regulatora.⁸⁷ Riječ je o proizvodu bankarsko-financijskog sektora. Stoga se zaključuje kako *mezzanine* dug ne može biti u ponudi trgovačkih društava koji nisu financijske institucije ili fizičke osobe uključujući i članove društva dužnika. Međutim, takvim su investitorima na raspolaganju opcije investicija u obliku zajma uz primjenu odredaba ZOO-a, zatim zajma kojim se nadomješta kapital iz čl. 408. ZTD-a (vlasnički kapital / *equity*) ili se može primijeniti model privremenog i novog financiranja, odnosno kako to u širokoj formi proizlazi iz odredbe čl. 62. a SZ-a, model preuzimanja novog zaduženja u novcu. Nadalje, nema opravdanja da se takav instrument u predstečajnom postupku plasira pod znatno povoljnijim kamatama, negoli onima koje se javljaju na tržištu. Proturječje u primjeni *mezzanine* duga s njegovom tržišnom ulogom ogleda se i u okolnosti što taj model stečajni dužnik nije realizirao prije ispunjenja uvjeta za pokretanje predstečajnoga postupka. Naime, ako stečajni dužnik nije bio podoban za ishođenje *mezzanine* duga radi sanacije poslovanja prije pokretanja predstečajnog postupka, ne nailazi se na opravdavanje predlaganja vjerovničkoga financiranja stečajnog dužnika u predstečajnom postupku kroz *mezzanine* dug. Primijeniti ovaj instrument bez suglasnosti vjerovnika čija bi se tražbina pretvorila u poslovni udjel sporna je i u odnosu na odredbe ZTD-a o povećanju temeljnoga kapitala, budući da se taj proces temelji na dobrovoljnosti

86 Ukazuje se i na dvojbenu odredbu čl. 303. st. 2. SZ-a, prema kojoj se stečajnim planom može, između ostaloga, obvezu dužnika pretvoriti u kredit.

87 Vidjeti *supra* poglavlja 2. i 3.2.

ulagača.⁸⁸ Konačno, pretvarati *mezzanine* dug u senior dug kroz plan restrukturiranja iz istih razloga nije legitiman model. Štoviše, senior dug, kako je ranije pojašnjeno, traži određena jamstva koja omogućavaju povlašteno namirenje, pa je pitanje kako bi stečajni dužnik mogao učiniti u najmanju ruku vjerojatnim zaštitu investicije takvih vjerovnika i iz koje imovine bi bio sposoban dati osiguranje. U tom smislu, ne vidi se prostor za fleksibilnost izvan pravila regulatornog okvira.

No, sudska praksa pokazuje suprotan trend te je uočeno kako sudovi nekritički prihvaćaju modele restrukturiranja *mezzanine* dugom, pri čemu izostaje pozivanje na normu mjerodavnog prava koja utemeljuje dopuštenost primjene toga mehanizma. Sudski tretman pretvaranja tražbine u poslovni udjel kroz *mezzanine* dug pokazuje dvojbeno stajalište. Primjer loše prakse nalazi se u odluci VTS-a broj: Pž-5033/2020 od 03.12.2020. godine gdje se čini da se ističe povlašten status stečajnog dužnika.⁸⁹ Naime, VTS se pozvao na odredbu čl. 61. st. 1. SZ-a navodeći, između ostaloga, sljedeće: *Dakle, to su jedine zakonom propisane pretpostavke zbog kojih sud ne bi mogao utvrditi prihvaćanje plana restrukturiranja i potvrditi predstečajni sporazum.* Utvrđen je osnovanim prijedlog plana restrukturiranja kojim je osim umanjenja dijela tražbina vjerovnika predviđeno da će ostatak tražbina vjerovnika biti pretvoren u financijski hibridni instrument *mezzanine* razmjerno udjelu svake tražbine u ukupnim tražbinama vjerovnika uz opciju pretvaranja *mezzanine* duga u senior dug u roku od šest godina. Zanimljive su i kamate koje su predviđene na korištenje toga instrumenta koje se određuju u daleko nižem postotku od onih koje se za isti instrument nude pod tržišnim uvjetima, odnosno u visini od 2,5 % godišnje. Pritom se vjerovniku uvjetuje prihvaćanje pretvaranja tražbine u poslovni udjel pod prijetnjom otpusta *mezzanine* duga. Sporno je što je u navedenom predmetu priložena odluka skupštine društva dužnika kojom je dopušteno da se temeljni kapital poveća pretvaranjem tražbina u poslovni udjel na osnovi hibridnog instrumenta *mezzanine*, ali ne na način kako to stoji u predstečajnoj nagodbi. Naime ovlaštena je uprava i nadzorni odbor stečajnog dužnika da po zahtjevu vjerovnika za unos tražbine utvrđene u predstečajnom postupku putem neovisnog revizora ili sudskog procjenitelja sukladno s odredbom čl. 185. ZTD-a ponovno procjeni vrijednost vjerovnikove tražbine koja se unosi u temeljni kapital. Dakle, VTS potvrđuje legitimnost odluke o povećanju temeljnoga kapitala koje će se možda provesti za šest godina i to u nepoznatom novčanom iznosu, i koje se drukčije određuje planom restrukturiranja i odlukom skupštine o povećanju temeljnoga kapitala. Korištenjem izvanregulatornih instituta kao što je hibridni institut *mezzanine* dug ili senior dug, prema strankama je povrijeđena zabrana arbitrnog postupanja kao jednoga od aspekata prava na pravično suđenje.⁹⁰ S druge strane, u odluci VTS-a broj: Pž-1363/2014 od 26. veljače 2014. godine

88 Kada je, npr. planom restrukturiranja predloženo pretvaranje tražbine kreditne institucije u temeljni kapital iz čl. 53. st. 1. SZ-a, kreditna institucija dužna je zatražiti prethodnu suglasnost Hrvatske narodne banke za pretvaranje tražbina kreditne institucije u temeljni kapital dužnika u predstečajnom postupku.

89 Rješenje o potvrdi predstečajne nagodbe Trgovačkog suda u Osijeku, St-461/2019 od 30. listopada 2020. godine.

90 Marija Lovrić, „Pravo na pristup sudu kao esencija vladavine prava“, *Financije i pravo* 7, br. 1 (2019): 37- 38.

navodi se kako odobrena predstečajna nagodba nema snagu ovršne isprave jer iz nje nije vidljiv predmet, vrsta, opseg i vrijeme ispunjenja obveze koja se sastoji u pretvaranju tražbine u temeljni kapital, niti iz nje proizlazi mogućnost ostvarivanja te tražbine bez suglasnosti trećih osoba.⁹¹ Navodi se i kako vjerovniku nije omogućeno prisilno ostvarivanje prava na upis povećanja temeljnoga kapitala, već je realizacija upisa na volji dioničara.

Konačno, u nekim daljnjim istraživanjima mogu se razmatrati i pravni aspekti mogućih povreda gospodarskih prava dijela vjerovnika kao sudionika predstečajnog postupka. S obzirom na opsežnost problematike u ovom se radu neće detaljnije ulaziti u analizu pravnih aspekata povreda prava pojedinih sudionika predstečajnog postupka, kao ni u analizu uočenih ograničenosti mehanizama zaštite povrijeđenih prava svih vjerovnika, uključujući i ugrožene skupine (manjinski vjerovnici).⁹² U teleološkom smislu, ostavlja se dojam da postavljeni cilj zakonodavca osigurati pristup učinkovitim modelima restrukturiranja održivim dužnicima u predstečajnom postupku opravdava moguće povrede prava određenih skupina sudionika predstečajnoga postupka, što može biti izvor prijedora.

5. ZAKLJUČNO

Mezzanine dug se posljednjih godina u hrvatskom pravnom sustavu nerijetko javlja kao model pokušaja sanacije posrnutih trgovačkih društava u predstečajnim postupcima. Riječ je o hibridnom obliku kapitalnoga zaduženja bilančano pozicioniranog između senior duga i vlasničkoga kapitala koji ima obilježje duga i kapitala. Jedan od mogućih načina restrukturiranja dužnika jest pretvaranje tražbina vjerovnika u poslovne udjele u društvu dužniku. Međutim, ne nailazi se na opravdanje primjene modela *mezzanine* duga u sanaciji stečajnog dužnika kroz tražbine vjerovnika koji nisu financijske (kreditne) institucije, pogotovo fondovi. Stečajne bi se dužnike, umjesto manje izazovnoga prisilnog modela *debt/equity swapa* moglo uputiti da izazove procesa restrukturiranja (uključujući i izazove sposobnosti menadžmenta) provedu na osnovi legitimnih modela financiranja (npr. zaduženjem kod *equity* fondova usmjerenih za financiranje društava u financijskim poteškoćama) ili pretvaranjem tražbine u poslovne udjele kroz plan restrukturiranja, čime bi vjerovnici izravno mogli pridonijeti oporavku dužnika i rasteretiti upravljačku strukturu koja se nije pokazala uspješnom. Dakle, može se zaključiti kako je trenutačna praktična primjena *mezzanine* duga u predstečajnim postupcima u opisanim slučajevima u najmanju ruku pravno dvojbeno te se sugerira oprez pri primjeni ovog instrumenta u predstečajnim postupcima *pro futuro*. Konačno, upozorava se na potrebu razmatranja novih regulatornih rješenja koja se odnose na procese pretvaranja tražbine u poslovni udjel, na što je pravna doktrina upozoravala i ranije.

91 Odluka Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, Pž-1363/2014 od 26. veljače 2014. Odluka sadržana u knjizi Vladimir Treščec i Darko Vrljić, *Novi Stečajni zakon* (Zagreb: Vizura, 2015.), 723.

92 U tom bi, naime smislu uputno bilo provesti detaljnu analizu područja stečajnog prava, građanskog prava, ustavnog prava i građanskoga postupovnog prava.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Barbić, Jakša. *Pravo društava, Društva kapitala, Društvo s ograničenom odgovornošću, društvo za uzajamno osiguranje, kreditna unija. 5. izmijenjeno i dopunjeno izd.* Zagreb: Organizator, 2010.
2. Benedetti, Lorenzo. „The Position of Shareholders in the Restructuring Proceedings of Distressed Companies: From a Shareholders’ Veto Power to Their Duty to Enforce (Aufopferungs Or Duldungspflicht) a Restructuring Plan“. *International Insolvency Review* 20, br. 3 (2020): 322-345.
3. Bodul, Dejan. „Uz nacrt Stečajnog zakona: treba li onemogućiti pripajanje trgovačkim društvima koji su na ‘pragu stečaja’?“ *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 915-933.
4. Brooks, Rory H. „Theory and Practice of Mezzanine Financing“. *International Business Lawyer* 18, br. 10 (1990): 445-448.
5. Czajkowska, Agnieszka. „Mezzanine as an Alternative Form of Corporate Financing“. U: *VIIIth International Conference on Applied Economics, Contemporary Issues in Economy under the title Market or Government?*, ed. Adam P. Balcerzak, 2-13. Torun: Institute of Economic Research and Polish Economic Society Branch in Torun, 2015.
6. Čolović, Vladimir. „Restrukturiranje dužnika“. *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* 8, br. 8 (2018): 5-20.
7. Čulinović Herc, Edita, Mihaela Braut Filipović i Suzana Audić Vuletić. „Novo pravno uređenje *private equity* i *venture capital* fondova i otvorena pitanja“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 51-89.
8. Dika, Mihajlo. „O ustavnosti pravnog uređenja instituta predstečajne nagodbe“. U: *Hrvatsko insolventijsko pravo*, ur. Jakša Barbić, 51-68. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2014.
9. Derenčinović Ruk, Morana. „*Private equity* fondovi i hrvatsko iskustvo“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 6 (2020): 783-824.
10. Derenčinović Ruk, Morana. „Restrukturiranje društava u poteškoćama i tržište kapitala - vrste i upravljanje sukobom interesa“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 4 (Posebni broj) (2018): 1655-1683.
11. Diffring, Philipp. *Umwandlung von Forderungen zur Sanierung von Kapitalgesellschaften, Gestaltungen und Privilegierungen im Steuer - und Wirtschaftsrecht*. Berlin: Lit Verlag, 2012.
12. Garašić, Jasnica. „Najznačajne novine Stečajnog zakona iz 2015. godine“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 131-186.
13. Garašić, Jasnica. „Stečajni plan nakon Izmjena i dopuna Stečajnog zakona 2012. godine“. U: *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku, Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe, Zbornik radova u čast 70. rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike*, ur. Alan Uzelac, Jasnica Garašić i Aleksandra Maganić, 469-490. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013.
14. Giunio, Miljenko. „Financijsko poslovanje i predstečajna nagodba“. U: *Zbornik 51. susreta pravnika, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu*, ur. Jakša Barbić, 159-213. Opatija: Sveučilišna tiskara Zagreb, 2013.
15. Giurca Vasilescu, Laura. „Financing Gaps for SME’s and the Mezzanine Capital“. *Ekonomika istraživanja* 23, br. 3 (2010): 57-67.
16. Giurca Vasilescu, Laura. „Mezzanine Debt: Benefits or Drawbacks for Firm’s Financing?“. *Revista Tinerilor Economisti (The Young Economists Journal)* 1, br. 12 (2009): 14-21.

17. Jozipović, Šime i Anton Jukić. „Preoblikovanje tražbina vjerovnika u udjele u dužniku-usporednopravna obilježja i ustavnopravna pitanja zaštite prava manjinskih vjerovnika u postupku predstečajne nagodbe“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 505-535.
18. Lovrić, Marija. „Pravo na pristup sudu kao esencija vladavine prava“. *Financije i pravo* 7, br. 1 (2019): 31-63.
19. Maganić, Aleksandra. „Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 409-437.
20. Meyer-Lowy, Bernd, Carl Pickerill i Florian Bruder. „Landmark German Bankruptcy Reform Law Creates Opportunities for Stakeholders“. *Banking Law Journal* 129, br. 6 (2012): 548-554.
21. Miladin, Petar. „Pravni položaj zalogoprimca poslovnih udjela u društvu s ograničenom odgovornošću“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 58, br. 1-2 (2008): 509-536.
22. Njis, Luc. *Mezzanine Financing, Tools, Applications and Total Performance*. West Sussex: Wiley Finance, 2014.
23. Nižić-Peroš, Jadranka. „Posljedice primjene Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi“. *Oeconomica Jadertina* 10, br. 1 (2020): 131-162.
24. Pelajić, Zrinski. „Perspectives of Financing Startups in Croatia with Risk Capital“. *Journal of Accounting and Management* 12, br. 1 (2022): 23-36.
25. Precourt, Elena i Henry Oppenheimer. „Acquisitions of Bankrupt and Distressed Firms“. *International Journal of Bonds and Derivatives* 2, br. 1 (2016): 1-39.
26. Priskić, Emil i Lucija Bačić. „Stečaj u funkciji revitalizacije trgovačkog društva“. *Učenje za poduzetništvo* 2, br. 2 (2012): 357-368.
27. Sajter, Domagoj. „Procedura i praksa restrukturiranja u stečaju u Republici Hrvatskoj“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 47, br. 3 (2010): 729-744.
28. Silbernagel, Corry i Davis Vaitkunas. „Mezzanine Finance“. U: *Amendments to Mezzanine Capital Structures section. 2nd Edition*, ed. Ian Giddy, 1-12. New York: NYU Stern School of Business, Bond Capital Mezzanine Inc., 2012.
29. Šimunec, Nenad. „Unos novčane tražbine u kapital društva“. *Računovodstvo, revizija i financije* br. 5 (2017): 188-194.
30. Tetreva, Libena i Jan Svednik. „Mezzanine financing instruments comparison to the classic financing sources“. *Business, Management and Education* 16, br. 1 (2018): 133-146.
31. Treščec, Vladimir i Darko Vrljić. *Novi Stečajni zakon*. Zagreb: Vizura, 2015.
32. Živković Tomas, Ivana, Dejan Bodul i Saša Živković. „Novosti i problemi u provedbi stečajnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj“. *Ekonomski preglad* 64, br. 4 (2014): 318-351.

Pravni propisi:

1. *Gesetz zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen*, od 7. prosinca 2011., BGBl I S. 2582/2011.
2. *Insolvenzordnung*, od 5. listopada 1994, BGBl. I S. 2866/1994, s posljednjim izmjenama od 20. srpnja 2022., BGBl I.S. 1166/2022.
3. Stečajni zakon, Narodne novine, br. 71/15., 104/17., 36/22.
4. 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.
5. Zakon o alternativnim investicijskom fondovima, Narodne novine, br. 21/18., 126/19., 110/21.
6. Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 71/15., 78/15., 114/22.
7. Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22.

8. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22.
9. Zakon o otvorenim investicijskim fondovima s javnom ponudom, Narodne novine, br. 44/16., 126/19., 110/21., 76/22.
10. 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., 18/23.
11. Zakon o tržištu kapitala, Narodne novine, br. 65/18., 17/20., 83/21.

Sudska praksa:

1. Trgovački sud u Osijeku, St-461/2019 od 30. listopada 2020.
2. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-1363/2014 od 26. veljače 2014.

Mrežni izvori:

1. *Agrokor izvanredna uprava*. Pristup 16. ožujka 2023. <https://nagodba.agrokor.hr>
2. *Bundesgesetzblatt.de*. Pristup 16. ožujka 2023. https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Esug/bgbl.pdf;jsessionid=5AB6312FE1D088D59597F4D26ADC0E5E.internet002?__blob=publicationFile&v=1
3. *Bundesministerium der Justiz*. Pristup 14. ožujka 2023. <https://www.gesetze-im-internet.de/insol/>
4. *Dalekovod d.d.* Pristup 16. ožujka 2023. <https://www.dalekovod.hr/EasyEdit/UserFiles/Investitori/2022/dlkvprospektfinal.pdf>
5. *Dokumen.Tips*. Pristup 8. prosinca 2022. <https://dokumen.tips/documents/nexe-grupa-dd-naice-godinji-konsolidirani-financijski-konsolidirani-izvjetaj.html?page=1>
6. *Edoc.sabor.hr*. Pristup 8. srpnja 2023. <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=2027774>
7. *Hrvatska banka za obnovu i razvoj*. Pristup 11. ožujka 2023. <https://www.hbor.hr/crogip/>
8. *Hrvatska gospodarska komora*. Pristup 15. ožujka 2023. <https://www.hgk.hr/documents/kako-financirati-poslovanje-pe-i-vc-fondovimamirna-marovic5e67b05427a9f.pdf>
9. *Novi list d.d.* Pristup 16. ožujka 2023. <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/bivsa-pulska-uljanik-plovidba-na-sudu-zakljucila-predstečajnu-nagodbu-drzava-i-banke-dali-brodaru-novu-sansu/>
10. *Portal 7dnevno*. Pristup 16. ožujka 2023. <https://www.7dnevno.hr/nekategorizirano/kako-je-ivan-ergovic-ostao-vlasnik-nexe-grupe-kad-je-u-predstečaju-utvrđeno-dugovanje-od-skoro-3-milijarde-kuna/>
11. *Portal Net.hr*. Pristup 16. ožujka 2023. <https://net.hr/danas/hrvatska/todoric-progovorio-o-muljazi-teskoj-100-milijuna-eura-te-besmislice-dolaze-iz-radionice-lazi-ante-ramljaka-i-martine-dalic-5902816c-b1c2-11eb-a5e6-0242ac13004c>
12. *Portal Rijeka hr*. Pristup 16. ožujka 2023. <https://www.rijeka.hr/wp-content/uploads/2016/12/Prijedlog-odluke-o-pretvaranju-potraživanja-u-poslovni-udjel-u-temeljnem-kapitalu-trgovačkog-društva-KANAL-RI-d.o.o..pdf>
13. *Vlada Republike Hrvatske*. Pristup 5. srpnja 2023. <https://vlada.gov.hr/sjednice/87-sjednica-vlade-republike-hrvatske-33471/33471>

Vedrana Švedl Blažeka*

Summary

DEBT/EQUITY SWAP IN PRE-BANCRUPCY SETTLEMENT USING THE MEZZANINE DEBT

At first glance, mezzanine debt should be classified as an economic area of research. However, in recent years, this instrument has often appeared in the Croatian legal system as a model of attempts to rehabilitate failed companies in pre-bankruptcy proceedings. Domestic legal doctrine has so far not devoted itself to the instrument of mezzanine debt, even though the very fact of the application of conceptually questionable (e.g. senior debt) and regulatory unknown recovery mechanisms of debtor companies in pre-bankruptcy proceedings indicates the existence of a need for a more detailed analysis of this issue. The main observed dispute relates to cases of conversion of mezzanine debt of creditors who are not credit institutions or funds authorized for lending into a business share of the debtor's company. The aim of this paper is to analyze the position of mezzanine debt in domestic legal transactions and to analyze it as a mechanism for settling creditors in pre-bankruptcy proceedings, as well as the justification of the consequent conversion of the claim into a business share without the creditor's consent. An attempt will also be made to answer the question, whether it is a legitimate legal means of creditor settlement or an anomaly whose practical application should be reconsidered. The paper will present the conclusions about the institute of mezzanine debt in relation to the observed controversies and point out the necessary caution when implementing this instrument in pre-bankruptcy procedures *pro futuro*.

Keywords: *shares; mezzanine; pre-bankruptcy settlement; debt/equity swap.*

* Vedrana Švedl Blažeka, Univ. mag. iur., Lawyer at Law Firm Željko Švedl and Vedrana Švedl Blažeka, Ph.D. Candidate at J. J. Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek; vedrana.svedl@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9452-5777>.

Prikazi
(Book Reviews)

VIOLETA BEŠIREVIĆ, OSNOVI USTAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE, PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU I JAVNO PREDUZEĆE SLUŽBENI GLASNIK, BEOGRAD, 2023.

Europsko ustavno pravo na hrvatskim je studijima zastupljeno uglavnom neizravno, kao dionica u podučavanju ustavnog prava ili kao jedna dimenzija europskoga javnog prava. Uz iznimku Pravnog fakulteta u Zagrebu, na kojem trenutačno postoji izborni kolegij *EU Constitutional Law*, ne nalazimo sustavna nastojanja da se europsko ustavno pravo izdvoji u zasebnu cjelinu i kao takvu podučava, a hvalevrijedni koraci da se to napravi na zagrebačkom pravnom fakultetu pokazuju jedan mogući izazov u tomu. Ovdje ne mislimo na uobičajeni prigovor usmjeren na pitanje prirode Europske unije. Po njemu bi Unija bila lišena atributa „prave“ države, a samim time i mogućnosti da ima vlastiti ustav. Takvo tumačenje otklanja i profesorica Beširević, autorica udžbenika koji ovdje prikazujemo, utvrđujući da je Unija „transnacionalna politička zajednica ustavnog karaktera“, koji počiva na tome što pravo Unije jamči temeljna prava te niz mehanizama ograničenja svoje vlasti.¹ Suštinski je izazov u liminalnom karakteru europskog prava koje se istodobno prikazuje iznimnim u odnosu na međunarodni i nacionalne pravne poretke, a da tumači zasade tih svojih preteča, pa onda i pojmove ustava i ustavnosti, brodeći između dinamičkoga razvoja i stabilizacije. Podučavanje ustavnog sloja takve pravne strukture traži stoga upiranje na poznato, ali i gajenje u studenticama i studentima

sposobnosti praćenja njegovih dinamičnih promjena te otvorenosti njegovim različitim mogućnostima. Možda upravo zato profesorica Beširević kao moto svojeg udžbenika uzima misao Harolda Bermanna, u kojoj se naglašava važnost poznavanja već viđenog da bismo bili otvoreni onome što tek treba doći.

Knjiga *Osnovi ustavnog prava Evropske unije* čini bitan doprinos udžbeničkoj literaturi, ne samo u Srbiji već i šire, jer prije njegovog objavljivanja u regiji smo tek rijetko imali priliku pronaći slična djela. Glavna kvaliteta ovog izdanja ipak nije u tome što naseljava slabo popunjenu knjišku nišu. Udžbenik, naimedlikuje jasan i pohvalan otpor zamci u koju podučavanje prava može prejednostavno upasti, a to je puko prepričavanje propisa ili sudske prakse. Profesorica Beširević uložila je veliki trud u to da pravne norme i sudsku praksu poveže i s pravnom teorijom i s osvrtima na primjenu prava izvan teorijskih monografija. Njezino je baratanje različitim izvorima iznimno vješto te uspijeva ispreplesti raznorodne strune akademske literature, sudske tumačenja te drugih različitih pravnih izvora. U raspravu redovito uključuje primjere i hipotetske slučajeve. Stoga cjeline od kojih se knjiga sastoji nisu samo spremnici u koje je tematski nabacan materijal povezan s njima, već svaka tvori pomno razrađeni i međusobno povezani grozd tema. U tome udžbenik ne žrtvuje niti pravni sadržaj materije niti njegov kontekst. Rezultat toga napora je pitko i zanimljivo štivo koje ne opterećuje čitatelja suvišnim detaljima, ali

1 Violeta Beširević, *Osnovi ustavnog prava Evropske unije* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Javno preduzeće Službeni glasnik, 2023.), 2 i 10.

niti ne pretvara materiju u lakrdiju. Naпротив, knjiga postiže upravo ono čemu svaki udžbenik treba težiti. On je solidna osnova za daljnje promišljanje tema koje otvara, omogućavajući spoznavanje osnova, ali i razmatranje naprednijih slojeva zahvaćenih problema. U tom je smislu posebno pohvalno što je profesorica Beširević svakom poglavlju pridružila određeni broj pitanja koji ne služe samo sumiranju gradiva iz te cjeline, već omogućavaju upravo raspravu o dinamičnom i ne sasvim određenom karakteru europskog ustavnog prava.

Knjiga je podijeljena na devet poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja, u kojem se pruža osvrt na pojam europskog ustavnog prava te razloge njegove relevantnosti za srpski kontekst, autorica pitko prikazuje povijesno zaleđe Unije, a u trećem poglavlju pažnju usmjerava na ustavnu prirodu te zajednice. Četvrto poglavlje posvećeno je pravnim izvorima europskog prava, a peto problematizira autonomnost pravnog poretka kojega ti izvori tvore. Šesto i sedmo poglavlje prikazuju materiju u kojoj autorica nalazi bit europske ustavnosti, problem uređenja njezine vlasti te zaštitu ljudskih prava. Posljednja dva poglavlja istražuju dvije teme povezane s personalnim i prostornim zahvatom europskog ustavnog prava: europsko građanstvo te procese pristupanja Uniji i istupanja iz nje. Time zatvaraju smisleni udžbeničku strukturu koja čitatelju omogućava strukturirano praćenje temelja materije i u kojoj cjeline koje slijede nadograđuju ono što je ranije pokriveno. Poglavlja su istodobno razrađena tako da ih je moguće čitati izolirano i uzeti pojedina kao dijelove literature za kolegij koji od polaznika traži spoznavanje samo dijelove gradiva europskog ustavnog prava. Štoviše, budući da

profesorica Beširević u cjeline uključuje pregled najvažnijih teorijskih rasprava te cijelom udžbeniku prilaže popis literature, knjiga može biti dobar početni orijentir i za naprednije čitatelje koji počinju istraživati neku od tema povezanih s ustavnim pravom Unije.

Budući da je riječ o udžbeniku, na ovom mjestu treba dati poseban osvrt na tri temeljna pitanja: koliko adekvatno pokriva materiju kojom se bavi, koliko je sadržajno aktualan te koja dodatna didaktička sredstva sadrži. Prvo, knjiga obuhvaća sve teme koje su nužne da bi se savladalo gradivo ustavnog prava Unije na razini koju se očekuje od studentica i studenata završne godine studija prava. Iako bi se pojedina njegova poglavlja mogla uključiti u nastavu ustavnog prava ili europskoga javnog prava, bilo bi najpogodnije koristiti ga za izborni kolegij viših godina studija. S obzirom na pristup materiji, bilo bi tehnički moguće koristiti ga kao dio ispitne literature za europsko javno pravo, ali njegov bi puni potencijal polaznici studija mogli ostvariti tek ako već barataju barem osnovama te discipline te svakako dobro vladaju ustavnim pravom općenito. Osim toga, dijelove udžbenika može se koristiti i na višim razinama studija, primjerice onoj specijalističkoj, u kojem bi ga slučaju trebalo dopuniti dodatnim izvorima koji omogućuju detaljnije razmatranje pojedinih problema.

U odnosu na sadržajnu aktualnost, udžbeniku se ne može prigovoriti da odbacuje. U njemu je sadržan osvrt na sve bitne izmjene povezane s temama kojima se bavi do vremena njegova završetka. Posebno je pohvalno što profesorica Beširević u opseg djela uključuje i utjecaj suvremenih društvenih i uže političkih pokreta koji osporavaju legitimnost

europskog pravnog projekta, uključujući pritom i neke inovativne osvrte na pojedine probleme. U tome je, primjerice, zanimljiv prikaz Europske unije kao militantne demokracije. Stoga se nastavnici mogu pouzdati u relevantnost i aktualnost djela.

Konačno, knjiga ne samo da nije pisana kao napredna znanstvena monografija, već se njezin sadržaj razbija didaktičkim sredstvima kojima se obično uvode nabranja, podjele, izvadci iz sudske prakse ili pak posebno važne poante. Tako nije neuobičajeno naići na osjenčane dijelove teksta ili na nabranja koja se pretaču u vizualno pregledne tablične prikaze. Time se izbjegava kontinuirano oslanjanje na popise naizgled nepovezanih stavki koje bi čitatelj bio prisiljen učiti napamet. Umjesto toga, korištenje didaktičkih sredstava kontinuirano naglašava povezivanje različitih dijelova materije.

Dodatna je prednost ovog udžbenika što ne bježi od polemičke naravi pojedinih pitanja koja su zahvaćena ustavnim pravom Unije. Najočitiiji je primjer toga rasprava o pravnoj prirodi Europske unije, u kojoj autorica ne zauzima stajalište prešutno, potihom zauzimajući svoj intelektualni položaj i ponašajući se kao da se ne temelji na argumentima koje treba braniti. Umjesto toga, ona izlaže svoj tok misli na pristupačan način i na nje ga oslanja svoj zaključak, ne očekujući od svojih čitatelja da prihvaćaju njezine teze kao puki *ipse dixit* utemeljen na autoritetu senioriteta ili titule. Ovo je posebno pohvalno utoliko što šalje važnu poruku studenticama i studentima, a to je da pravnici, pa i u pitanjima koja su usko povezana s politikom, moraju paziti na način na koji argumentiraju svoje pozicije te ih biti spremni preispitivati.

Ta središnja poruka, da pravo nije puki jednostrani diktat političke moći, prečesto se gubi u domaćim tumačenjima vladavine prava i u akademskoj zajednici i izvan njezinih granica.

Zaključno se može utvrditi da je udžbenik *Osnovi ustavnog prava Evropske unije* izraz iznimne stručnosti i nastavničke pronicljivosti autorice, prof. dr. sc. Violete Beširević, redovite profesorice te trenutačne dekanice Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu. Namjerno smo odgađali isticanje njezinih kvalifikacija do zadnje dionice ovoga pregleda, koliko god to bilo neuobičajeno u domaćem formatu takvoga teksta, ali razlog tomu nije što autorica nije kvalificirana. Mišljenje je ovoga autora da je najbolje kada o kvalifikacijama može progovoriti djelo, a ne oružarnica životopisa autora. Udžbenik kojim se ovdje bavimo upravo je primjer toga. On tvori zaokruženu cjelinu koja, osim što uvodi čitatelja u svijet ustavnog prava na razini Unije, pruža šire lekcije o pravnom argumentu u suvremenim uvjetima. Prva je ona koju smo već istaknuli, važnost intelektualne iskrenosti i otvorenosti za pravnu argumentaciju. Druga naglašava neporecivu važnost vrijednosti za tumačenje i primjenu prava. Pokazuje se tako da primjena prava na određeni slučaj nikada nije puka logička operacija već je ujedno čin zagovaranja određenog vrijednosnog viđenja, ma koliko on bio ograničen. Konačno, načinom na koji profesorica Beširević sastavlja tkanje svojeg udžbenika pokazuje se da ustavno pravo Unije nije tek jedna disciplinarna nit europskog prava niti je istovjetno pukoj kolonizaciji Unije ustavnopravnim diskursom. Ističući da je za razumijevanje ustavnog prava Unije bitno imati pred očima i nacionalne ustavnopravne

poretke, ali i izvanpravnu, osobito političku dinamiku koja ih vezuje za Uniju, udžbenik profesorice Beširević odmiče nas od pojednostavljenih rješenja. Otvara nas umjesto toga pothvatu razumijevanja dostignutog i otvorenosti novome, ostvarujući tako na najbolji mogući način moto čitavog udžbenika.

doc. dr. sc. Matija Miloš

UPUTE SURADNICIMA

Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci objavljuje znanstvene i stručne radove. Glavni je cilj časopisa unaprijediti znanstvenu komunikaciju u području prava i doprinijeti razvoju i proučavanju pravne znanosti u Hrvatskoj, Europskoj uniji i široj akademskoj zajednici. Zbornik objavljuje radove iz područja pravnih i srodnih društvenih znanosti, ako tematikom doprinose području prava. Časopis prima rukopise na hrvatskom, engleskom, talijanskom i njemačkom jeziku, a može prihvatiti za objavljivanje rukopis i na drugom stranom jeziku.

Uredništvo prima isključivo neobjavljene rukopise i one koji nisu u postupku u drugom časopisu.

Opseg rada je najviše do dva autorska arka (do 32 kartice teksta; kartica = 1.800 slovnih mjesta s prazninama, u što su uključene i podrubne bilješke / fusnote), tj. do 60.000 znakova ne uključujući sažetke, ključne riječi i popis literature. Radu treba biti priloženi popis literature te sažeci i ključne riječi na hrvatskom, engleskom jeziku i izvornom jeziku na kojem je rad pisan ako se razlikuje od engleskog i hrvatskog. Za rad pisan na stranom jeziku potrebno je dostaviti potvrdu o lekturi.

Zajedno s naslovom rada, autori trebaju priložiti njihovo ime i prezime, titulu, ime i adresu institucije, e-mail adresu i ORCID. Sažetak ne smije prelaziti 200 riječi upućujući na svrhu rada, metodologiju, najvažnije rezultate i zaključak. Sažetak mora sadržavati do pet ključnih riječi, te biti označen kao *Sažetak / Summary*.

Tekst rada trebao bi biti pisan fontom *Times New Roman*, veličine 12, proreda 1,5; podrubne bilješke trebale bi biti pisane fontom *Times New Roman*, veličine 10, a proreda 1. Stranice trebaju biti obrojčane. Rukopis koji se predaje za objavu treba biti pisan u skladu s pravilima citiranja literature. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci koristi, tzv. Chicago stil (*Chicago Manual of Style - CMS*) sustav tekućih bibliografskih bilješki.

Svi radovi podliježu anonimnom recenzentskom postupku. Radi anonimizacije rukopisa, koja se obavlja uklanjanjem imena autora, neprihvatljivo je da autor u radu piše na način da je identitet autora moguće otkriti iz načina na koji upućuje na vlastite radove.

Uredništvo pridržava pravo rukopis redakcijski prilagoditi propozicijama časopisa i radove predane na hrvatskom jeziku lektorirati sukladno sa standardima hrvatskoga književnog jezika.

Prikazi knjiga, osvrti i ocjene ne podliježu recenziji, ne smiju biti dulji od tri kartice i potpisuju se na kraju.

Radovi se prijavljuju putem *Open Journal Systems - OJS* sustava, dostupnog na: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/zpfsr/about>.

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Collected Papers of the Faculty of Law University of Rijeka publishes scientific and professional papers. The main aim of the Journal is to improve scientific communication in the area of law and contribute to the development of legal science in Croatia, European Union and academic community at large. Journal publishes papers in the area of law and related social sciences if they thematically contribute to the area of law. Papers in the journal are published in Croatian, English, Italian and German. Papers in other languages can be taken into consideration for publishing.

The Editorial Board strictly accepts unpublished manuscripts and manuscripts that are not in consideration before another journal.

Submitted papers should not exceed more than 32 text cards (1 text card equals 1.800 characters with spaces, which includes footnotes) i.e. 60.000 characters not including summary, keywords and bibliography. The paper should have bibliography, summary in English and in the original language of the paper. If the paper is written in language other than Croatian, author is obliged to provide official confirmation that the text is proof - read (after the paper has been accepted for publishing).

Together with the title of the paper, the authors should submit their name, family name and title, name and address of the institution as well as their ORCID and e-mail address. The summary should encompass no more than 200 words and should inform about the purpose of the paper, methodology, the most important results and conclusion. The summary should state no more than five key words and a denotation *Summary*.

The text must be written in the font Times New Roman, size 12, spacing 1,5. Footnotes should be quoted with continuous numbering at the bottom of the text as they appear in the text. They must be written in the font Times New Roman, size 10, line spacing single. Pages of the paper should be numbered.

The paper which is submitted for publication in the *Collected Papers of the Faculty of Law University of Rijeka* must be written and structured according to the Chicago Manual of Style - CMS.

All papers will be subjected to an anonymous review procedure. Due to paper anonymity, which is ensured by removing the author's name, it is unacceptable to submit a paper written in a way revealing the author's identity by citations of his own previous written works.

The Editorial Board holds the right to editorially adjust the paper to the journal's propositions and to language-edit written works in that foreign language according to the standards of that foreign language.

Book reviews, comments and surveys are not subjected to review. They should not exceed three typed text cards. Authors are expected to sign them before submitting.

The papers should be submitted electronically through the Open Journal Systems, available at: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/zpfsr/about>.

ZBORNIK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI CJENIK

• po jedinstvenoj cijeni od **3,48 EUR**:

Vol. 20 br. 2 (1999.)
Vol. 21 br. 1 (2000.)
Vol. 21 br. 2 (2000.)
Vol. 22 br. 1 (2001.)
Supplement br. 1 (2001.)
Vol. 23 br. 2 (2002.)
Supplement br. 2 (2002.)
Vol. 24 br. 1 (2003.)
Vol. 24 br. 2 (2003.)
Supplement br. 3 (2003.)
Vol. 25 br. 1 (2004.)
Vol. 25 br. 2 (2004.)
Vol. 26 br. 1 (2005.)
Vol. 27 br. 2 (2006.)
Vol. 28 br. 1 (2007.)
Vol. 28 br. 2 (2007.)
Vol. 29 br. 1 (2008.)
Vol. 29 br. 2 (2008.)
Vol. 30 br. 1 (2009.)
Vol. 30 br. 2 (2009.)
Vol. 31 br. 1. (2010.)
Vol. 31 br. 2 (2010.)
Vol. 32 br. 2 (2011.)
Vol. 33 br. 2 (2012.)
Vol. 34 br. 2 (2013.)
Vol. 35 br. 1 (2014.)
Vol. 35 br. 2 (2014.)
Vol. 36 br. 2 (2015.)
Vol. 37 br. 2 (2016.)
Vol. 37 br. 3 (2016.)
Vol. 38 br. 2 (2017.)
Vol. 39 br. 2 (2018.)
Vol. 39 br. 3 (2018.)
Vol. 40 br. 2 (2019.)
Vol. 40 br. 3 (2019.)
Vol. 41 br. 2 (2020.)
Vol. 41 br. 3 (2020.)

• po jedinstvenoj cijeni od **6,64 EUR**:

Vol. 37 br. 1 (2016.)
Vol. 39 br. 1 (2018.)
Vol. 39 br. 4 (Posebni broj) (2018.)
Vol. 41 br. 1 (2020.)
Vol. 42 br. 1 (2021.)
Vol. 42 br. 3 (2021.)

• po jedinstvenoj cijeni od **13,27 EUR**:

Vol. 43 br. 1 (2021.)
Vol. 43 br. 2 (2021.)
Vol. 44 br. 2 (2023.)

• po jedinstvenoj cijeni od **19,91 EUR**:

Vol. 43 br. 3 (2022.)
Vol. 44 br. 1 (2023.)

RASPRODANA IZDANJA:

Vol. 35 br. 1 (2013.)
Vol. 36 br. 1 (2015.)
Vol. 38 br. 1 (2016.)
Vol. 40 br. 1 (2019.)
Vol. 42 br. 2 (2022.)

***Napomena: u cijene je uračunat porez na dodanu vrijednost u visini 5%.**

BIBLIOTEKA PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI

UREDNIK: PROF. DR. SC. MIOMIR MATULović

Biblioteka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci utemeljena je 1995. godine. Glavni je cilj Biblioteke objavljivanje pravne literature prijeko potrebne studentima za pravni studij i pravnicima za stručnu djelatnost, ali i pristupačne širem čitateljstvu koje se zanima za aktualne pravne probleme i temeljna pitanja prava i države općenito te hrvatskog prava i države napose. Biblioteku čine nizovi: udžbenici, monografije, godišnja predavanja, zbornici sa znanstvenih skupova, komentari, prijevodi strane pravne literature i priručnici. U Biblioteci su objavljeni ovi naslovi:

UDŽBENICI:

- Vladimir Đ. Degan, *Međunarodno pravo mora u miru i u oružanim sukobima, 2002. (cijena 27,87 EUR)*
- Dorotea Ćorić, *Onečišćenje mora s brodova - Međunarodna i nacionalna pravna regulativa, 2009. (cijena 76,65 EUR)*
- Anamari Petranović, *Obligationes iuris romani: (breviarum), 2010. (cijena 20,90 EUR)*
- Dario Đerđa, *Osnove upravnog prava Europske unije, 2012. (cijena 15,33 EUR)*
- Milovan Jovanović i Ivo Eškinja, *Osnove ekonomske politike, 2012. (cijena 20,90 EUR)*
- Edita Čulinović-Herc, Dionis Jurić, Mihaela Braut Filipović i Nikolina Grković, *Pravno uređenje UCITS fondova na tržištu kapitala, 2013. (cijena 39,82 EUR)*
- Velinka Grozdanić, Marissabell Škorić i Igor Martinović, *Kazneno pravo - opći dio, 2013. (cijena 9,06 EUR)*
- Berislav Pavišić i Tadija Bubalo, *Međunarodno kazneno pravo, 2013. (cijena 12,54 EUR)*
- Teodor Antić, *Ustrojstvo i djelokrug javnog sektora, 2014. (cijena 19,91 EUR)*
- Berislav Pavišić i suradnici, *Kazneno postupovno pravo, 6. izdanje, 2014. (cijena 18,58 EUR)*
- Ivan Padjen, *Metodologija pravne znanosti, 2015. (cijena 15,93 EUR)*
- Milovan Jovanović, *Osnove ekonomike javnog sektora, 2016. (cijena 7,96 EUR)*
- Dario Đerđa, *Upravni spor, 2017. (cijena 15,93 EUR)*
- Milovan Jovanović, *Ekonomska politika, 2017. (cijena 10,62 EUR)*
- Dionis Jurić, *Pravo društava, 2019. (cijena 26,54 EUR)*
- Robert Blažević, *Upravna znanost, VII. izdanje, 2021. (cijena 18,58 EUR)*

MONOGRAFIJE:

- Edita Čulinović-Herc, *Ugovorno osiguranje tražbina zalaganjem pokretnih stvari bez predaje stvari u posjed vjerovnika*, 1998. **(cijena 9,76 EUR)**
- Lujo Margetić, *Hrvatska i crkva u srednjem vijeku*, 2000. **(cijena 13,94 EUR)**
- Vesna Crnić-Grotić, *Pravo međunarodnih ugovora*, 2002. **(cijena 16,72 EUR)**
- Eduard Kunštek, *Arbitražna nadležnost ICSID (Međunarodni centar za rješavanje ulagačkih sporova između država i državljana drugih država)*, 2002. **(cijena 18,12 EUR)**
- Mirela Župan, *Pravo najbliže veze u hrvatskom i europskom međunarodnom privatnom ugovornom pravu*, 2006. **(cijena 13,80 EUR)**
- Ivana Kunda, *Internationallly Mandatory Rules under Article 7(1) of the European Convention on the Law Applicable to Contractual Obligation*, 2007. **(cijena 15,19 EUR)**
- Zvonimir Slakoper, Vilim Gorenc, uz suradnju Maje Bukovac Puvače, *Obvezno pravo - opći dio - sklapanje, promjene i prestanak ugovora*, 2009. (suizdavač: Novi informator, Zagreb) **(cijena 73,86 EUR)**
- Igor Martinović, *Institut namjere u kaznenopravnoj teoriji i sudskoj praksi*, 2014., **(cijena 10,62 EUR)**
- Marija Pospišil Miler, *Novi sustav odgovornosti za smrt i tjelesne ozljede putnika u pomorskom prijevozu*, 2014. **(cijena 39,68 EUR)**
- Dalida Rittossa, *Zablude u kaznenom pravu*, 2014. **(cijena 14,60 EUR)**
- Tadija Bubalović, *Pravni lijekovi u kaznenom postupovnom pravu*, 2015. **(cijena 23,89 EUR)**
- Velinka Grozdanić (urednica), *Komentar Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama*, 2015. **(cijena 13,27 EUR)**
- Robert Blažević, *Stigma i karizma*, 2017. **(cijena 10,62 EUR)**
- Budislav Vukas, *Hrvatska državnost - pravnopovijesne prosudbe - u povodu 25. obljetnice prijama RH u Ujedinjene narode*, 2017. **(cijena 9,29 EUR)**
- Anamari Petranović, *“Riječko” uz rimsko pravo: (ex Statuto terrae Fluminis anno MDXXX)*, 2019. **(cijena 9,29 EUR)**

ZBORNICI SA ZNANSTVENIH SKUPOVA:

- Nada Bodiropa Vukobrat i Sanja Barić, *Prekogranična i regionalna suradnja*, 2007. (Zbornik radova s međunarodnog znanstvenog skupa održanog na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci, 6. i 7. listopada 2006. godine) **(cijena 16,72 EUR)**
- Nada Bodiropa Vukobrat, *Socijalna sigurnost i tržišno natjecanje - europski zahtjevi i nacionalna rješenja*, 2008. **(cijena 13,94 EUR)**

- Vesna Tomljenović, Editra Čulinović Herc i Vlatka Butorac Malnar, *Republika Hrvatska na putu prema Europskom pravosudnom području*, 2009. **(cijena 25,08 EUR)**
- Velinka Grozdanić i dr., *Kad žena ubije*, 2011. **(cijena 13,94 EUR)**
- Vesna Tomljenović i Ivana Kunda, *Uredba Bruxelles I. - izazovi u hrvatskom pravosuđu*, 2013. **(cijena 20,90 EUR)**
- Vesna Tomljenović, Silvija Petrić i Emilia Miščenić, *Nepoštene ugovorne odredbe - Europski standardi i hrvatska provedba*, 2013. **(cijena: 20,90 EUR)**
- Zbornik radova povodom 70. godine života Berislava Pavišića, *Kazneno pravo i kazneno postupovno pravo i kriminalistika*, 2014. **(cijena 25,22 EUR)**
- Zbornik radova, *Obitelj i djeca: europska očekivanja i nacionalna stvarnost*, urednica: Ivana Kunda, 2015. **(cijena 20,90 EUR)**
- Zbornika radova, *Povijest i sadašnjost građanskih kodifikacija Baltazar Bogišić 1908. - 2008.*, urednik: Nenad Hlača, 2015. **(cijena: 15,33 EUR)**
- Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću, *Liber amicorum Aldo Radolović*, uredili: Zvonimir Slakoper, Maja Bukovac Puvača, Gabrijela Mihelčić, 2018. **(cijena 33,18 EUR)**
- Zbornik radova, *Administrative Dispute in the Central and Eastern European States, Collected Papers*, eds. Dario Đerđa, Ante Galić, Dana Dobrić Jambrović i Joanna Wegner. (copublisher: High Administrative Court of the Republic of Croatia), 2021. **(cijena 17,25 EUR)**

PRIJEVODI:

- Trevor C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, 2004. **(cijena 41,81 EUR - meki uvez)**

PRIRUČNICI:

- Miomir Matulović, Berislav Pavišić, *Dokumenti Vijeća Europe*, 2001. **(cijena 20,90 EUR)**

*** Napomena: u cijenu je uračunat porez na dodanu vrijednost u visini 5%.**

RASPRODANA IZDANJA BIBLIOTEKE PRAVNOG FAKULTETA U RIJECI

UDŽBENICI:

- Berislav Pavišić, *Kriminalistika, I. Uvod*, 1997.
- Vinko Hlača, *Hrvatsko pomorsko pravo, Izabrani radovi*, 2001.
- Matthias Herdegen, *Europsko pravo*, 2003.
- Milovan Jovanović, *POLIS-OIKOS-NOMOS, Ekonomski zakoni*, 2004.
- Vladimir Đ. Degan, *Međunarodno pravo, II. osuvremenjeno izdanje*, 2006.
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, 2007.
- Zvonimir Slakoper, *Bankovni i financijski ugovori*, 2007.
- Berislav Pavišić, *Kazneno postupovno pravo - autorizirana predavanja - 2. izdanje*, 2008.
- Berislav Pavišić, *Kazneno postupovno pravo, 3. izdanje*, 2010.
- Željko Bartulović, *Povijest prava i države (I. dio - Opća povijest prava i države)*, 2014.
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, 2015.
- Robert Blažević, *Upravna znanost, V. izdanje*, 2016.

MONOGRAFIJE:

- Robert Blažević, *Politički poretki i legitimitet*, 1995.
- Lujko Margetić, *Istra i Kvarner. Izbor studija*, 1996.
- Marinko Đ. Učur, *Pomorsko radno pravo*, 1997.
- Vesna Tomljenović, *Pomorsko međunarodno privatno pravo, Izvanugovorna odgovornost za štetu i problem izbora mjerodavnog prava*, 1998.
- Milovan Jovanović, *Kapitalizam iznutra*, 1999.
- Lujko Margetić, *Rimsko pravo. Izabrane studije*, 1999.
- Željko Bartulović, *Sušak 1919. - 1947. Državnopravni položaj grada*, 2004. (suizdavač: Adamović, Rijeka i Državni arhiv u Rijeci)
- Petar Simonetti, *Denacionalizacija*, 2004.
- Robert Blažević, *Karizma, Politička vlast i karizmatičke ličnosti*, 2006.
- Petar Simonetti, *Prava na građevinskom zemljištu*, 2008.
- Sanja Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim Europskim državama*, 2009. (suizdavač: Organizator, Zagreb)
- Petar Simonetti, *Prava na nekretninama*, 2009.
- Maša Marochini, *Socio-economic Dimension of the ECHR - Should there be limits to the European Court of Human Rights reading significant socio-economic elements into Convention rights?*, 2013.
- Sanja Grbić, *Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima (poštenost - razumna duljina trajanja postupka - nezavisnost i nepristranost sudova i sudaca - pristup sudu - jednakost oružja)*, 2014.

ZBORNICI SA ZNANSTVENIH SKUPOVA:

- Velinka Grozdanić i Alenka Šelih, *Žene i kazna zatvora*, 2001.
- Susan Šarčević, *Legal Translation: Preparation for Accession to the European Union*, 2001.
- Vesna Tomljenović i Edita Čulinović Herc, *Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Izvori međunarodnog tržišta roba i kapitala*, 2005.

BIBLIOTEKA ZAVODA ZA KAZNENE ZNANOSTI

<https://pravri.uniri.hr/hr/o-fakultetu/zavodi>

e-mail: kpp@pravri.uniri.hr

Zavod za kaznene znanosti bavi se, u suradnji s više inozemnih fakulteta i znanstvenih ustanova te drugih tijela, istraživanjem u području kaznenih znanosti, pripremanjem znanstvenih skupova i seminara, te nakladničkom djelatnošću.

U Biblioteci su objavljeni ovi naslovi.

- Berislav Pavišić, *Transition of criminal procedure systems, Vol. II., 2004. (cijena 6,97 EUR)*
- Đorđe Milović, *Kaznena prava šest sjevernokvarnerskih statuta, 2005. (cijena 12,54 EUR)*
- Dejana Golenko, *Hrvatska kriminalistička bibliografija, Svezak 1 / Bibliography of Croatian Criminalistics, Volume 1, 2009. (cijena 18,12 EUR)*
- Berislav Pavišić, *Hrvatska kaznena jurisdikcija za kaznena djela na moru / Croatian criminal jurisdiction over the crime at sea, 2013. (cijena 13,94 EUR)*
- *Zakonik o kaznenom postupku Ruske Federacije*, urednik: Berislav Pavišić, prijevod Iva Parenta, 2015. (cijena 61,05 EUR)

Rasprodana izdanja

- Berislav Pavišić, Gaetano Insolera, *Hrvatsko-talijanski rječnik kaznenoga prava - Dizionario croato-italiano di diritto penale - Dizionario italiano-croato di diritto penale - Talijansko-hrvatski rječnik kaznenoga prava, 1997.*
- *Talijanski kazneni postupak*, redakcija: Berislav Pavišić, predgovor: Gaetano Insolera, uvod: Glauco Giostra, 2002.
- *Codigo procesal penal Modelo para Iberoamerica - Zakonik o kaznenom postupku Model za Iberijsku Ameriku - Codice processuale penale Modello per l'Iberoamerica*, koordinacija: Berislav Pavišić, uvod: Julio B. J. Maier, prijevod: Davide Bertaccini, Ivana Barbara Blažević, Eduard Kunštek, Berislav Pavišić, poredbeni pregled: Vanina Ferreccio, 2005.
- Lujko Margetić, *Srednjovjekovni zakoni i opći akti na Kvarneru - Mošćenički zakon i statuti, Knjiga prva, 2006.*
- Marinko Đ. Učur, *Radni odnosi u privatnoj zaštiti, 2006.*

*** Napomena: u cijenu je uračunat porez na dodanu vrijednost u visini 5%.**

Način plaćanja: na žiro-račun Sveučilišta u Rijeci Pravnog fakulteta
IBAN: **HR26 2402 0061 1001 1002 5** poziv na broj: 66142005
Molimo da kopiju uplatnice i priloženi obrazac narudžbe dostavite na adresu:
Sveučilište u Rijeci Pravni fakultet, Hahlić br. 6, 51000 Rijeka
Tel.: 051/359-500, fax 051/675-113, e-mail: skriptarnica@pravri.uniri.hr

Vol. 44 br. 3 (2023)

Članci:

- *Zoran Burić, Marija Đuzel, Ivana Radić*, Practitioners' Experiences in the Application of Conditional Deferral (and Withdrawal) of Criminal Prosecution in the Republic of Croatia
- *Ivan Kosnica*, Modernizacija putem naredbi za vrijeme banovanja Ivana Mažuranića
- *Davorin Pichler, Tomislav Nedić*, Naknada štete kod presađivanja organa u hrvatskom odštetnom medicinskom pravu
- *Marijeta Vitez Pandžić, Ana Danić Čeko*, Učinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishoda građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj
- *Šime Jozipović, Marko Perkušić, Karla Vukušić*, Pravna regulacija kratkoročnih potrošačkih zajmova i kredita dodijeljenih putem digitalnih platformi
- *Tomislav Sokol*, Zdravstvena zaštita i europski stup socijalnih prava: znak stvarne promjene ili sve po starom?
- *Hrvoje Vojković*, Osigurljivi interes, rizik i osigurani slučaj kao elementi ugovora o osiguranju sportaša od posljedica nesretnoga slučaja (nezgode)
- *Vedrana Švedl Blažeka*, Pretvaranje tražbine u poslovni udjel u predstečajnom postupku primjenom *mezzanine* duga

Prikaz:

- *Matija Miloš*, Osnovi ustavnog prava Evropske unije (Violeta Beširević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd, 2023.)

ISSN 1330-349X



9 771330 349008