

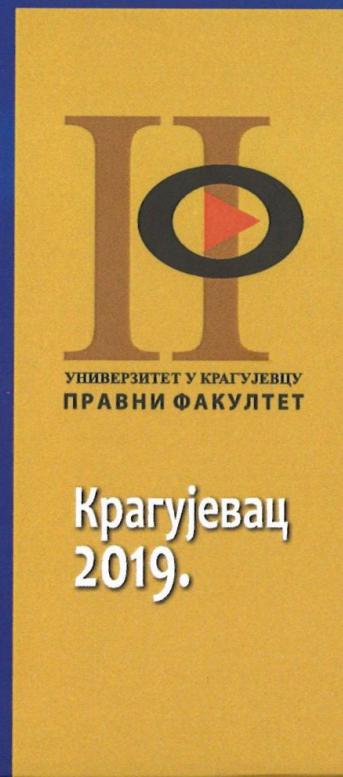
XV

МАЈСКО  
САВЕТОВАЊЕ

# СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВНА СИГУРНОСТ

УРЕДНИК:

Миодраг Мићовић



## **СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВНА СИГУРНОСТ**

Зборник реферата по позиву са Међународног научног скупа одржаног 17. маја 2019. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу.

### **Међународни научни одбор Мајског саветовања:**

Проф. др Мирослав Миловић, Филозофски факултет Универзитета у Бразилији; Проф. др Маркус Фаро де Кастро, Правни факултет Универзитета у Бразилији; Проф. др Данче Манолева-Митровска, Правни факултет "Јустинијан I", Универзитета "Кирил и Методије" Скопље; Проф. др Миха Јухарт, Правни факултет Универзитета у Љубљани; Проф. др Хрвоје Качер, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту; Проф др Един Ризвановић, Правни факултет Универзитета "Џемал Биједић" у Мостару; Проф. др Снежана Миладиновић, Правни факултет Универзитета Црне Горе; Проф. др Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

**ИЗДАВАЧ:** Правни факултет Универзитета у Крагујевцу  
Институт за правне и друштвене науке  
Јована Цвијића 1, 34000 Крагујевац  
телефон: (034) 306 513, 306 504  
телефакс: (034) 306 540  
е-пошта: faculty@jura.kg.ac.rs  
веб: <http://jura.kg.ac.rs>

**РЕЦЕНЗЕНТИ** Проф. др Хрвоје Качер  
Проф. др Снежана Миладиновић  
Проф. др Миодраг Мићовић

**ЗА ИЗДАВАЧА:** Проф. др Драган Вујисић

**УРЕДНИК:** Проф. др Миодраг Мићовић

**ШТАМПА:** Графопромет д.о.о.

**ТИРАЖ:** 120

**ISBN** 978-86-7623-088-4

---

Штампање Зборника подржало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

Игор Камбовски, Сигурност чувања и преноса података и информација код електронске трговине и електронског (интернет) банкарства (стр. 899-906)

system). However, those threats must be identified and prevented, and if they have already succeeded, an appropriate procedure should be taken for the disposal and minimization of damages.

**Key words:** protection, information, e-commerce, e-banking.

## Литература

Камбовски, И., Електронска трговина и електронски уговор, (докторска дисертација), Правни факултет „Јустинијан Први“, УКИМ, Скопје, 2009.  
Новаковић, Ј., Електронско пословање, Београд, 2005.

<https://www.experian.com/assets/decision-analytics/reports/global-fraud-report-2018.pdf>  
<https://financialregnews.com/banking-industry-suffered-2-2-billion-fraud-losses-2016/>  
<https://www.idanalytics.com/solutions-services/fraud-risk-management/synthetic-identity-fraud/>

Др Звонимир Јелинић, доцент  
Правног факултета Свеучилишта  
„Јосип Јурај Штросмајер“ у Осијеку

УДК: 347.961

# СУСТАВ НАГРАЂИВАЊА И НАКНАЂИВАЊА ТРОШКОВА ПОСТУПКА КАО ПРЕПРЕКА РЕФОРМИ ПРАВИЛА О УТВРЂИВАЊУ И ПРИСИЛНОЈ НАПЛАТИ НЕСПОРНИХ ТРАЖБИНА

## Резиме

Систем одређивања оврхе на темељу вјеродостојне исправе у којем судјелују јавни биљежници, у великим броју случајева одвјетници те Финансијска агенција, иначе бивши Завод за платни промет, а у нарави трговачко друштво у власништву државе већ је дugo времена предмет расправа у хрватској јавности. Тема овршних поступака те његових трошковних аспеката редовито се евоцира ради задовољења дневнополитичких потреба, она се редовито доводи у везу с рјешавањем проблема блокираних грађана, овршни поступци се стављају у контекст с њиховим исељавањем и другим негативним друштвеним појавама. Најсјалост, расправе се ријетко воде сучељавањем аргументата иако је, захваљујући ангажману особа са загребачке Катедре за грађанско-процесно право доступно неколико радова у којима се јасно детектирају мањкавости садашњег регисима утврђивања и наплате неспорних тражбина, углавном из перспективе европског права и компаративноправних рјешења.

Аутор у раду заговара да је садашњи систем награђивања и накнађивања трошкова актера овршног поступка на темељу вјеродостојне исправе до сада учинковито спречавао успоставу трошковно размјерног, функционалног и информациског технологијом оплемењеног система утврђивања присилне наплате неспорних тражбина чија би рјешења била примарно у функцији промоције интереса правног система и правосуђа, посредно вјеровника и дужникова.

**Кључне речи:** оврха на темељу вјеродостојне исправе, јавни биљежници, овршни приједлог, награде и накнаде, трошкови поступка, процесно право.

## 1. УВОД

Идеја растерећења судова кроз увођење јавних биљежника у систем одређивања оврхе на темељу вјеродостојне исправе од измјена и допуна

Овршног закона из 2005. године до данас није изгубила своју аргументацијску подлогу. И даље се сматра да су судови у Републици Хрватској организацијски и људским потенцијалима поткапацитирани за рјешавање више стотина тисућа предмета наплате који се годишње покрећу у Републици Хрватској.<sup>1</sup> Континуирано истичући проблем броја предмета, од ступања на снагу споменутих измјена Овршног закона из 1996., преко другог Овршног закона из 2010, трећег и тренутно важећег прописа из 2012. те најновијег нацрта приједлога новог Овршног закона законодавац није одустао од повјеравања послова оврхе на темељу вјеродостојне исправе јавном биљежништву. Тренутно, на темељу важећег прописа из 2012. године тај посао укључује адјукативни (издавање платног налога) и егзекутивни елемент (увјетно одређивање оврхе на темељу неправомоћног платног налога)<sup>2</sup>, док нови законски нацрт који би у законодавну процедуру могао ући ове године претпоставља редефинирање улоге јавних биљежника који би, уколико постојећи приједлог заживи, постали помоћно тijело у поступку са задатком подузимања припремних радњи доношења одлуке.<sup>3</sup> Редефинирањем улоге биљежника Министарство правосуђа Републике Хрватске сматра да ће тиме ријешити два питања, у овом тренутку кључна за опстојност биљежништва у свијету оврхе. Прво, редефинирањем улоге биљежника отклонили би се приговори из двије пресуде Европског суда правде (*Пула Паркинг и Зулфирикапашић*, обје из 2017. године) у којима је утврђено да јавнобиљежничка рјешења о оврси не могу бити потврђена као европски овршни наслов те проведена на територију других држава чланица зато што позиција биљежника у правном систаву Републике Хрватске и начин на који они дјелују не одговара садржају појма „суд“ из Уредбе Е3 бр. 805/2004 о увођењу европског налога за извршење за неспорне тражбине.<sup>4</sup> Наиме, у тим је предметима Суд

<sup>1</sup> Презентација о радној верзији новог овршног закона доступна на страницама Министарства правосуђа ([https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prezentacije/Nova\\_ovrha\\_koncept%20-%202031.7.2018.pdf](https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prezentacije/Nova_ovrha_koncept%20-%202031.7.2018.pdf), страница посјећена 8. travnja 2019.) спомиње бројку од 700 000 нових предмета оврхе на темељу вјеродостојне исправе на годишњој редини. Аuthor је у посједу и једне друге, другачије презентације радне верзије овршног прописа из студеног 2018. с обзиром да је у уреду локалне подружнице Удруге послодаваца у Осијеку одржан скуп на тему пројекција учинака овршне реформе.

<sup>2</sup> В. Дика, М., *Грађанско овршно право, I књ., Onћe грађанско овршно право*, Zagreb, 2007, стр. 108.

<sup>3</sup> В. презентацију о радној верзији новог овршног закона (биль. 1) заједно с нацртом приједлога Овршног закона и тзв. Обрасцем исказа претходне пројење учинка прописа за нацрт приједлога овршног закона. Документима се може приступити на web адреси: <https://pravosudje.gov.hr/vijesti/javno-izlaganje-nacrt-prijedloga-ovrsnog-zakona/21084> (8. travnja 2019).

<sup>4</sup> В. пресуде Европског суда правде у предметима Пула Паркинг д.о.о. против Свена Клауса Тедерахна, Ц-551/15 од 9. окујка 2017. и Ибрица Зулфирикапашић против Славена Гајера, Ц-484/15, такођер одлука од 9. окујка 2017. Оширијије о предметним одлукама Европског суда и њиховим учинцима в. Братковић, М.,

установио да поступци у којима биљежници доносе рјешење о оврси на темељу вјеродостојне исправе својим процесним квалитетима не одговарају захтјевима који произлазе из европске правне стечевине, посебно у дијелу који се односе на непристаност тijела које одлучује о захтјеву те на околност да у поступцима издавања рјешења о оврси не долази до реализације начела *audi alteram partem* с обзиром да прије издавања рјешења биљежници не комуницирају с дужником ради провјере неспорности тражбине, иначе неопходне у контексту Уредбе која се примјењује на судске одлуке, судске нагодбе и аутентичне исправе које се односе на неспорне тражбине.<sup>5</sup>

Друго, Министарство правосуђа држи да ће се претпостављеном аутоматизацијом и информатизацијом процеса смањити укупни трошак генерирања рјешења о оврси што ће имати повољне социјалне учинке на финансијски статус великог броја грађана који су у блокади или имају проблема с отплатом дугова који егзистирају кроз правомоћна рјешења о оврси.<sup>6</sup>

Од тренутка ескалације проблема с трошковима овршних поступака на темељу вјеродостојне исправе већина је критика била усмјерена на проблем размјерности трошкова с главницом због које се оврх покреће.<sup>7</sup> Неразмјерност је често евидентна, посебно у ситуацијама када се приједлог за оврху упућује у процедуру због малих дуговања попут дуговања за режије или различите комуналне и парашумске намете. Увријежена је практика да овршне приједлоге подносе одвјетници који у поднеску специфицирају трошкове у двије скupine; настале трошкове, дакле оне који настају тijekom издавања рјешења о оврси што уобичајено укључује цијену састава овршног приједлога према одвјетничкој тарифи, јавнобиљежничку награду за доношење рјешења о оврси (у нарави компјутерски генерирану изреку на полећини рјешења) те трошак доставе

*Реорганизација оврхе на темељу вјеродостојне исправе у Словенији*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, вол. 36/2/2015, стр. 1025-1050.

<sup>5</sup> В. чл. 3 Уредбе (Е3) бр. 805/2004 Европског парламента и Вијећа од 21. travnja 2004. о увођењу европског налога за извршење за неспорне тражбине (енгл. *Regulation creating a European Enforcement Order for uncontested claims*).

<sup>6</sup> В. образложење Нацрта приједлога овршног закона и тзв. Образац исказа претходне пројење учинка прописа за нацрт приједлога овршног закона (биль. 3).

<sup>7</sup> Осим превисоких трошкова поступка као други проблем неријетко се истицала одредба из чл. 172 Закона о обveznim односима којом је прописан модел урачунавања испуњења када се поред главнице дугују камате и трошкови; ако дужник поред главнице дугује и камате и трошкове, прво се намирују трошкови, затим камате и напокон главница. То је довело до низа тешких јавних оптужби попут оних да је овршни поступак претворен у приватни бусинес у којему добро зарађује неколицина биљежника и одвјетника те да циљ садашњем овршном режима на темељу вјеродостојних исправа није наплата дугова, већ наплата трошкова и камате. О томе в. нпр. повезницу на web адреси: <https://ika.hkm.hr/novosti/sudac-kolakusic-o-ovrhama-ucorse-se-ne-naplacuju-dugovi-naplacuju-se-troskovi-ovrsnog-postupka-i-kamate/> (страница посјећена дана 10. travnja 2019).

рјешења и паушалне трошкове одвјетника. Други трошкови који се уобичајено наводе у овршном приједлогу и признају у рјешењу о оврси су тзв. предвидиви трошкови; то су трошкови који могу настати уколико странка правовременим приговором не отклони наступ правомоћности и овршности.<sup>8</sup> Они се уобичајено састоје у одвјетничкој прибави клаузуле правомоћности, трошку јавног биљежника за издавање клаузуле правомоћности, затим трошку одвјетничког састава поднеска ради доставе правомоћног рјешења Финансијској агенцији те других пратећих трошкова доставе попут поштарине и сл. Уколико је овршеник особа која обавља господарску дјелатност, пракса је и да неки биљежници признају трошак одвјетничког увида у службене регистре што се подвлачи под посебну ставку из одвјетничког цјеника услуга. Свemu треба приододати и чињеницу да су трошкови редовито подложни увећању за обрачунати порез на додану вриједност, као и чињеницу да у случају проведбе присилне наплате од стране Финансијске Агенције настају даљњи трошкови који се обрачунавају према посебном цјенику који свој темељ има у посебном пропису којим се регулира проведба оврхе на новчаним средствима (Закону о проведбу оврхе на новчаним средствима).<sup>9</sup>

Сасвим у складу с налазима из страних студија о трошковима у парничним и иним поступцима које одвјетничке трошкове редовито детектирају као главни елемент укупних трошкова,<sup>10</sup> увид у више конкретних овршних приједлога открива да већи дио укупног трошка, како у дијелу који се односи на настале трошкове тако и оне који би могли настати – тзв. предвидиве трошкове отпада на цјену одвјетничких радњи (оквирно ријеч је 60-95% укупног трошка у дијелу који се односи настале трошкове и тај се постотни оквир прелијева и на предвидиве трошкове, све овисно о висини тражбине која се утужује). Такав налаз отвара питања о примјерености садашње регулације награђивања и накнаде трошкова те сврсисходности ангажмана одвјетника и биљежника у поступцима за издавање рјешење о оврси, посебно имајући на уму околност да у тржишним околностима приватници могу добро препознати и искористити прилику за своје финансијске пробитке, чак и уколико такви пробитци иду на уштрб опћедруштвеног интереса. Баланс између интереса професија и интереса вјеровника и дужника могуће је постићи само одговарајућом регулацијом овршног система, а на бази претходне детекције његовим мана на темељу емпираје и бивалентне логике. При томе, компаративноправне анализе и сазнања

<sup>8</sup> На спомен тзв. предвидивих трошкова наилазимо у тексту Овршног закона (Народне новине бр. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017), и то чл. 14. који изравно дотиче питање трошкова овршног поступка

<sup>9</sup> В. чл. 22 Закона о проведби оврхе на новчаним средствима (Народне новине бр. 68/2018). Сукладно ст. 3. точ. 9. наведеног члanca Министар финансија прописује врсте и висине накнада за обављање послова те начин наплате накнаде.

<sup>10</sup> В. нпр. стр. 102 студије под насловом „The Costs and Funding of Civil Litigation“, Hodges, C., Vogenauer, S., Tulibacka, M. (eds.), Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2010.

свакако могу допринијети изради и успостави оптималних рјешења, међутим, њих је свакако потребно увијек контекстуализирати са стањем у конкретној јуридицији. Ово се посебно односи на трошковне оквире с обзиром да трошкови и накнаде који се у једној држави могу перципирати као умјерени у другој могу бити непропорционални платежној моћи и фискалном капацитetu грађана и подузетника.

У првом и другом дијелу рада задријети ћemo у саму нарав поступка оврхе на темељу вјеродостојне исправе, његов механизам у прошлости и данас. Испада да је ријеч о аутоhtonom рјешењу бившег југославенског законодавства којега одликују неке битне разлике у односу на наизглед симиларна, но ипак битно другачија процесна рјешења из германског правног круга.<sup>11</sup>

Подробнија анализа трошковне компоненте хрватског система оврхе на темељу вјеродостојне исправе изискује, осим пројењене утјецаја пратећих прописа који регулирају награђивање биљежника, одвјетника и проведбеног тијела и провјеру размјерности награда и обављених радњи с обзиром на високи ступањ „формуларизированости“ и „автоматизма“ приликом испуњавања образца приједлога за оврху и касније издавања рјешења. Је ли могуће поједине трошковне ставке избацити из структуре трошка упорабом информacijskih технологија и пуким прописивањем посебних образца, о каквим је пословима заправо ријеч односно је ли сврсисходно и могуће ограничити судјеловање одвјетника у покретању овршног поступка на темељу вјеродостојне исправе и на тај начин утјеати на смањење укупних трошкова оврхе размотрити ћemo у трећем дијелу рада.

Напосљетку, критички ћemo промотрити приједлог најновијег рјешење te nastoji de lege ferenda изнијети опсервације о пожељном начину уређења система присилне наплате неспорних тражбина. С обзиром на споменуту „удар“ на хрватски систем оврхе из Европе који је озбиљно пољуљао улогу биљежника као повјереника суда, начелно је питање може ли систем бити функционалан и учинковит без њихова судјеловања, односно је ли њихово задржавање у овршном поступку у својству „помоћника“ суда једини начин да се задржи садашња разина учинковитости система оврхе на темељу вјеродостојне исправе.

## 2. Јавнобиљежничка оврха – прихватљиво процесно рјешење или непотребна законодавна ескапада?

У Законику о судском поступку у грађанским парницама изданим у властитој накнади од стране Др. Франа Брнчића, одвјетника у Загребу седми дио

<sup>11</sup> Опширенје о темељним разликовним одредницама између аустријског Mahnverfahren и оврхе на темељу вјеродостојне исправе в. у Узелац, А., Братковић, М., Цертифицирање неспорних тражбина у домаћем и поредбеном праву, Зборник радова: Актуалности грађанског процесног права – национална и успоредноправна правнотеоријска и практична достигнућа, стр. 81-116.

Законика прописује нарочите врсте поступка, међу иним, и тзв. мандатни поступак. Укратко, тамо је одређено да тужитељ у тужби којом остварује какву тражбину у новцу или другим замјењивим стварима може предложити издавање платног налога против туженика ако су све чињенице на којима се заснива тужбени захтјев доказане исправама точно одређене врсте; јавним исправама, приватним исправама на којима су потписи издаватеља овјерени од стране суда или јавног биљежника или, пак, другим исправама на темељу којих је за тражбину за коју се тужи (правомоћно) укњижено стварно право у јавној књизи.<sup>12</sup> Суд је по запримљеном приједлогу могao поступати без провођења усмене расправе и било каквог претходнog саслушања туженика на начин да је, уколико су испуњени увјети, требао издати *мандат* у којему би изрекао да туженик има, под пријетњом оврхе, у року од петнаест дана по достави налога намирити захтјеве утужене против њега заједно с трошковима поступка или у истом року подићи све приговоре које би имао против налога.<sup>13</sup> Не улазећи у детаље, тада је платни налог туженик могao побијати приговорима који би, уколико поднесени правовремено резултирали одређивањем рочишта за усмену расправу у спору. Рjeшавајући у спору, суд је доносио пресуду у којој је изрицао одржава ли се платни налог на сази или се исти дјеломично или потпуно укида.<sup>14</sup> Трива у првој књизи система Грађанског процесног права питању издавања платног налога посебну позорност придаје у дијелу књиге у којем се разматрају посебни парнични поступци. Уводно расправљајући институт, *Трива* сумира фундамент филозофије и *ratiо* поступка издавања платног налога па каже;

*Искуство из правног промета показује да имаоци одређених вјеродостојних исправа, којима доказују своја овлаштења према противнику, редовно таква овлаштења заиста и имају. То увјетује правила по којима се из система парничног поступка елиминирају готово сви стадији који претходе доношењу коначне одлуке. Суд, излажући се изјесном прихватљивом ризику, на темељу самих навода тужитеља доноси кондемнаторну одлуку, с тиме да ће се о њеној основаности расправљати пред тим истим судом само ако осуђени уложи против одлуке своје приговоре.*<sup>15</sup>

<sup>12</sup> В. чл. 641 Законика о судском поступку у грађанским парницима, текст издан у властитој накнади од стране одвјетника др. Франа Бричића, одвјетника у Загребу, Тисак Југославенске штампе д.д. у Загребу, Загреб, 1933., стр. 287.

<sup>13</sup> В. чл. 643 Законика о судском поступку у грађанским парницима.

<sup>14</sup> В. чл. 645-647. Иначе, у теорији постоје два опречна става о правној природи поступка након подношења, односно усвајања приговора против платног налога, овисно о томе задржава ли тај поступак одређене посебности и након усвајања приговора или након подношења приговора поступак губи карактеристике посебног парничног поступка те наставља тешим по правилима обичног, тј. редовног парничног поступка. Опширије о томе в. у Палачковић, Д., *Парнично процесно право*, Крагујевац, 2004., стр. 318.

<sup>15</sup> Трива, С., *Грађанско процесно право I*, Загреб, 1965, стр. 616.

Опћенito мала бројност приговора против изданих платних налога, односно, у данашњем контексту, приговора на рješenja о оврси на темељу вјеродостојне исправе доиста сугерира да ово процесно рješenje има утемељење у искуству у правном промету за који постоје одређени писани докази.<sup>16</sup> У том смислу, југославенска процесна теорија, легислатива и пракса заступала је стајалиште према којем се провођење редовног контрадикторног и усменог расправљања у парници о постојању потраживања каткада треба избеги, односно да се ради остваривања економичности о мандатном тужбеном захтјеву може одлучити изванрасправно не пружајући претходну прилику туженику да се изјасни о наводима и захтјевима свога противника.<sup>17</sup> Дезавуирање јамства контрадикторности особито има смисла у ситуацији када постоји тзв. вјеродостојна исправа, с обзиром да би вођење парничног поступка странкама само проузорчило несврсиходне и непотребне трошкове.<sup>18</sup>

Ефикасност платног налога манифестира се посебно у томе што правомоћност и извршност платног налога наступају у релативно краком року и временски коинцидирају што може олакшати брзо наплаћивање потраживања на који се платни налог односи.<sup>19</sup>

Таксативна еволуција појма „вјеродостојне исправе“ у југославенском извршном праву свакако је доприњела честој употреби института мандатне тужбе. У Закону о извршном поступку из 1978. било је прописано да се извршење ради остварења новчаног потраживања између организација удруженог рада које обављају привредну дјелатност одређује и на темељу вјеродостојних исправа, конкретно фактуре мјенице и чека,<sup>20</sup> да би се 1990. године листа вјеродостојних исправа проширила и на јавне исправе, изводе из овјерених пословних књига, по закону овјерене приватне исправе и исправе које по посебним прописима имају значај јавне исправе при чему се фактуром од изједињена и допуњена Закона о извршном поступку почeo сматрати и обрачун камата што је касније увелико утјецило на примјењивост института оврхе на темељу вјеродостојне исправе у пракси.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Узелац и Братковић у *супра* цитираном раду (биль. 11) спомињу да у 90% случајева странке бивају пасивне и не подносе приговоре против изданих платних налога па стога издане исправе протеком рока за изјављивање правног лијека стјечу својство овршности.

<sup>17</sup> В. Трива, С., *нав. дело*, стр. 645 и д.

<sup>18</sup> Тако нпр. Ude, L., *Civilni pravdni postopek*, Ljubljana, 1988, стр. 286.

<sup>19</sup> Трива, С., *Грађанско процесно право I*, Загреб, 1972, стр. 653.

<sup>20</sup> В. чл. 21 Закона о извршном поступку (Службени лист СФРЈ бр. 20/1978).

<sup>21</sup> В. чл. 4 Закона о изједињенама и допунама Закона о извршном поступку (Службени лист СФРЈ бр. 27/1990). Поред проширења таксативне листе вјеродостојних исправа на „удару“ се нашао и концепт пасивне легитимације што је било нужно с обзиром на друштвено-политичке промјене и легализацију приватних иницијатива кроз трговачка друштва (в. Закон о подuzeћима, Службени лист СФРЈ бр. 77/1988). Тако је од 1990. извршење ради остварења на темељу вјеродостојне

Питању у којој је мјери „вјеродостојност“ доиста била иманентна квалитета исправа с листе вјеродостојних исправа из Закона о извршном поступку може се приступити из перспективе тренутно важећег хрватског прописа – Овршног закона из 2012. године<sup>22</sup> чија листа досљедно прати рјешење из старог Закона о извршном поступку, с тим да подобност за оврху у виду пасивне легитимације Овршни закон шири на све особе дужника. Наиме, термин „вјеродостојност“ упућује на квалитету исправе. Она се може описати као стање које не изазива сумњу, буди повјерење, доказује извршно стање и доиста потјече од онога тко је назначен као вјеровник, односно доказује аутентичност неког вјеровничко-дужничког односа.<sup>23</sup> Нема сумње да би у идеалним увјетима начело савјесности и поштења у комбинацији с добро регулираним и надзираним прометом између трговачких субјеката имало потенцијала вјеродостојне исправе које се најчешће рабе (попут фактура) учинили исправама које би будиле високи ступањ повјерења у истинитост онога што је у њима назначено. С друге стране, тешко се могу изнијести правни аргументи у прилог тезе да поједине вјеродостојне исправе (односно барем оне најчешће у поступцима издавања платног налога и оврхе попут рачуна и извода из овјеровљених пословних књига) недвосмислено упућују на постојање тражбине. Овде није ријеч само о томе да се вјеродостојне исправе могу лако фалсифицирати те да је за тијело које одлучује о основаности приговора изнимно тешко и отеготно провjerити точност онога што је у њима назначено, већ да у правилу њих никада неће пратити пословни документи попут потврде о примитку, отпремнице или сличан документ увријежен у пословању с робом и услугама, дакле нешто што би фактури доиста давало одлику вјеродостојног документа. У том смислу, не улазећи у питање потенцијалних злоупораба система, чини се да одредбу из чл. 31 ст. 2 хрватског Овршног закона према којој је вјеродостојна исправа подобна за оврху ако су у њој назначени вјеровник и дужник те предмет, врста, опсег и вријеме испуњења новчане обвезе треба перципирати као супротну *самом* концепту вјеродостојности. Осим тога, не треба занемарити да особита опасност могу бити честе измјене прописа и листе вјеродостојних исправа што концепт вјеродостојних исправа посебно може учинити спорним.<sup>24</sup>

Унапре томе што је концепт вјеродостојне исправе теоретски и практично споран, потреба за успоставом ефикасног и редуцираног процесног механизма наплате потраживања очигледно је превладала над ризиком доношења

исправе било могуће покренути против правних особа, умјесто до тада ОУР-а који су обављали дјелатност производње и промета роба те пружања услуга.

<sup>22</sup> В. чл. 31 Овршног закона (Народне новине бр. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017).

<sup>23</sup> Вјеродостојност слично дефинира Хрватски језични портал (<http://hrvatski.enacademic.com/>).

<sup>24</sup> В. Јакшић, А., *Грађанско процесно право*, девето издање, Београд, 2017, стр. 964. Нпримјер, у Републици Србији је листа вјеродостојних исправа према Закону о извршном поступку знатно дужа од листе у хрватском праву.

неоснованих рјешења који је давно оцијењен као друштвено и процесно прихватљив ризик, посебно због тога што се туженој особи признаје право да улагањем приговора као специфичног правног средства спријечи наступ правомоћности и овршности те на тај начин активира оне процесне инструменте који су до доношења одлуке забачени – контрадикторност, усменост, непосредност и јавност.<sup>25</sup>

У Републици Хрватској данас паралелно егзистирају два систава издавања платних налога; један по слову Закона о парничном поступку (ЗПП)<sup>26</sup> и други којега прописује Овршни закон (ОЗ). Одредбу ЗПП-а из 1977. према којој ће суд издати платни налог када се тужбени захтјев односи на доспјело потраживање у новцу, а то се потраживање доказује вјеродостојном исправом која је приложена тужби у изврнику или овјереном пријепису, хрватски законодавац је више пута мијењао па је тако 2011., осим што су брисане одредбе које су прописивале листу вјеродостојних исправа уведено правило да судско издавање платног налога, осим што је претходно *de facto* постало супсидијарним инструментом у односу на поступак јавнобиљежничког одређивања оврхе на темељу вјеродостојне исправе, тада постало и законски утврђено правило. Наиме, прописано је да у тужби којом се предлаже издавање платног налога тужитељ треба посебно навести разлоге због којих предлаже његово издавање умјесто да предлаже одређивање оврхе на темељу вјеродостојне исправе. Предлагатељ је као разлог увођења таквог правила навео убрзаше поступка те потребу да се растерети парнични суд у ситуацији када су испуњени увјети за (изравно) одређивање оврхе.<sup>27</sup> На тај је начин верифицирана ситуација „на терену“ с обзиром да је већ прије јавнобиљежничка оврх постала *de facto* примарни процесни инструмент наплате доспјелих новчаних тражбина.

Дакле, садашњи хрватски систав наплате доспјелих потраживања почива на приједлогу за оврху на темељу вјеродостојне исправе о чијој основаности одлучују јавни биљежници. Чак и летимичан преглед објава на *web* страницама у ингеренцији Министарства правосуђа „*e-Огласна плоча*“ упућује на закључак да је у поступцима наплате новчаних тражбина први корак вјеровника упућивање

<sup>25</sup> В. Трива, С., *нав. дело*, (биль. 19), стр. 652-653.

<sup>26</sup> Закон о парничном поступку (Службени лист СФРЈ 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Народне новине 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014).

<sup>27</sup> В. коментар уз чл. 45 у Нацрту приједлога Закона о измјенама и допунама Закона о парничном поступку с коначним приједлогом Закона из travnja 2011., текст доступан на: [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva/122\\_1.2.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva/122_1.2.pdf) (страница посјећена 13. travnja 2019.). Новелом ЗПП-а из 2013. чл. 446 ЗПП-а је поново надограђен када је уведена претпоставка да ће се сматрати да постоји правни интерес тужитеља за подношење тужбе за издавање платног налога ако је туженик особа у иноземству или ако је туженик претходно оспорио тражбину садржану у вјеродостојној исправи.

приједлога за оврху на темељу вjerodostojne исправе након чега се, по приговору дужника, уколико је исти основан, предмет упућује у парницу.<sup>28</sup>

Управо када је ријеч о приговору, садашњи хрватски систем обиљежава дифузија надлежности између судова и јавних биљежника. Иако иницијално одлучују о основаности приједлога,<sup>29</sup> биљежници немају овласт одлучивати и о приговору против рјешења о оврси. Овршни закон одређује да ако јавни биљежник оцијени да приједлог за оврху на темељу вjerodostojne исправе није допуштен, уредан или основан, прослиједит ће предмет надлежном суду ради доношења одлуке.<sup>30</sup> Чак и у погледу неких сасвим провизорних питања попут је ли изјављен праводобан, допуштен и образложен приговор, јавни биљежник не може донијети одлуку већ мора прослиједити спис ради проведбе поступка у поводу приговора надлежном суду, који, пак, у поводу таквог приговора може донијети одлуке прописане законом (што по нарави ствари укључује и могућност доношења одлуке другачије од биљежника у погледу допуштености, уредности и основаности приједлога).<sup>31</sup> У пракси најчешћа одлука, с обзиром да готово сви дужници који побијају рјешења иста побијају у цијелosti бити ће одлука суда о наставку поступка као у поводу приговора против платног налога, а ако за то није мјесно надлежан доставит ће се предмет надлежном суду. Битно другачије о првотне одредбе Овршног закона из 2012. и старих пракси, данас ће бити нужно да овршеник у приговору против рјешења о оврси јасно назначи разлоге побијања и образложи свој приговор јер у противном исти може бити одбачен као непотпун без позивања овршеника да се исти допуни или додатно образложи.<sup>32</sup>

Чињеница да су биљежници осим у дијелу који се односи на издавање рјешења и обављање послова доставе искључени из одлучивања о приговору говори у прилог тому да су јавни биљежници строго одвојени од правосудног система. Они нису интегрални дио правосуђа па испада да у европском контексту њихове овласти и поступање у поступцима издавања рјешења о оврси не одговарају одлучним критеријима поступовне заштите дужника.<sup>33</sup> Тумачења

<sup>28</sup> Правила Судског пословника прописују посебне кратице за поједине уписнике па је прегледом пендентних предмета на сервису e-Огласна плоча лако утврдити постојање низа предмета покренутих ради наплате који су на суду завршили слиједом праводобно изјављеног приговора на рјешење о оврси које је претходно донојио јавни биљежник.

<sup>29</sup> Ако јавни биљежник оцијени да је приједлог за оврху допуштен и основан, донијет ће рјешење о оврси на темељу вjerodostojne исправе и доставити га странкам (чл. 281 ст. 1 ОЗ-а).

<sup>30</sup> Чл. 281 ст. 2 ОЗ-а.

<sup>31</sup> В. чл. 282 ОЗ-а.

<sup>32</sup> Чл. 58 ОЗ.

<sup>33</sup> В. точ. 56-59 пресуде Суда у предмету Ц-551/15 у поступку Пула Паркинг д.о.о. против Свена Клауса Тедерахна. Такође в. Братковић, М., *Заштито хрватски јавни биљежници нису суд. У поводу тумачења Уредбе бр. 805/2004 и Уредбе Брисел I*

Европског суда у предметима *Зулфиркапашић и Пула Паркинг* резултирала су крајње необичном ситуацијом према којој је јавнобиљежничко рјешење о оврси на темељу вjerodostojne у границама ЕУ овршиво само у РХ, док у ситуацијама које обиљежава прекограницни карактер имамо ситуацију да јавнобиљежничко рјешење није подобно за проведбу у другим државама чланицама с обзиром да се на темељу таквог рјешења не може издати потврда о европском овршном наслову.<sup>34</sup>

Такво стање упућује на најмање два закључка. Као прво, одлика свих радикалних захвата у поступке који су друштвено и социјално од изванредног значаја за функционирање правне државе требају бити квалитетне пројекције стања и будућих правних реперкусија неког рјешења, укључујући и оне међународног карактера. Такво би поступање требало постати иманентна квалитета свих важних законских приједлога и рјешења, па тако и приједлога новог Овршног закона којим се жели редефинирати улога биљежника у овршном поступку.<sup>35</sup> Све наведено је особито важно имати на уму зато што је оврха на темељу вjerodostojne исправе институт чија је бројност изузетно висока и то посебно у односу на грађане.<sup>36</sup> У том смислу, садашње стање и нездовољство

bis у пресудама *Зулфиркапашић и Пула Паркинг*, Зборник Правног факултета у Загребу бр. 57, 2/2017, стр. 313.

<sup>34</sup> Братковић, М., исто.

<sup>35</sup> Не треба сметнути с ума да је Република Хрватска у вријеме доношења одлуке о увођењу јавних биљежника у систем оврхе на темељу vjerodostojne исправе била у фази приступања Европској унији темељем Споразума о стабилизацији и придрживању који је јасно истицао обвезу консолидацију владавине права у провођењу права, развоју правосудних механизама ради побољшања учинковитости правосуђа (чл. 75 Споразума) као и усклађивање законодавства с правном стечевином Заједнице (чл. 69 Споразума).

<sup>36</sup> Узелац и Братковић спомињу бројку од 680 000 овршних приједлога годишње, што је у успоредби са Словенијом (210 000) и Аустријом (440 000) која познаје систем судске опомене (*Махнверфархен*) доста висок број ако се исти доведе у контекст с бројем становника. Осим тога, особито је занимљив податак и презентације Министарства правосуђа (биль. 3) у којој су изнесени подаци из система проведбе оврхе на новчаним средствима. Илустрације ради, 2016. године било је 94,448 проведених захтјева да Агенција банци изда налог да износ за који је оврха одређена заплијени и пренесе са свих овршеникових рачуна који се воде под његовим особним идентификацијским бројем на рачун оврховодитеља који је одређен у рјешењу о оврси, при чему је 64,504 захтјева отпадало на грађане и 29,944 на пословне субјекте. 2017. године укупан број захтјева расте 134,374, при чему број који отпада на грађане знатно расте у односу на број захтјева према пословним субјектима: 111,006 наспрам 23,368. С обзиром да презентација датира из српња 2018., за ту су годину изнесене пројекције које говоре о даљњем порасту броја захтјева на 160,000 те истовремено даљњој тенденцији преваге оврха над грађанима у односу на правне особе (140,000 наспрам 20,000). Ипак, треба узети да нису све проведене основе за плаћање настале услед запримљених налога

важећим рјешењима у РХ је доказ да неопрез приликом конструирања и реализације радикалних нормативних идеја попут *outsourcinga* послова издавања рјешења о оврси може довести до настанка различитих непотребних трошкова који изазивају револт грађана, непотребне флукутације списка између јавних биљежника и судова. При томе не треба занемарити чињеницу да одређени губитак у цијелој причи сноси и државни прорачун с обзиром да судске пристојбе нису занемарив приход, посебно када је број овршних приједлога које треба процесирати висок као што је то у Републици Хрватској.

Друго, иако постоји велики број људи и стручњака који сматрају да је растерећење правосуђа и увођење биљежника у овршни систем било нужно с обзиром на тада велики број неријешених предмета, све јасније да је била ријеч непромишљеној, изгледно политички и лобистички мотивираној одлуци приликом чијег доношења није доволјно добро или уопће сагледана могућност боље операционализације послова при постојећим овршним одјелима на судовима. Наиме, познато је да су судови и прије него што су јавни биљежници преузели посао релативно успјешно обављали посао издавања рјешења о оврси на темељу вјеродостојне исправе. Под надзором суца те су послове обављали судски вјежбеници и савјетници. У случајевима формалне правилности и основаности приједлога, на исти би се штамбиљем означило „рјешење о оврси“, док је у другим случајевима поступано у складу са законом, најчешће позивајући предлазатеља закључком да приједлог допуни или исправи те уредан приједлог у даном року поновно поднесе. У том смислу, због саме нарави послова која почива на обрасцима и предвиђеног редуцираног процесног механизма такви послови не изискују ангажман великог броја судаца. Испада да словенски *Centralni odeljak za verodostojno listino* функционира с јаким бројем судаца, неколико десетака запослених судачких помоћника те одређеним бројем другог особља које брине за административне послове.<sup>37</sup> Захвати у надлежност јавних биљежника, попут оне учињене 2012. године новим Овршним законом када је у чл. 279 ст. 1 прописано да за одређивање оврхе мјесно надлежан јавни биљежник чије сједиште је у јединици подручне (регионалне) самоуправе пребивалишта или сједишту овршеника умјесто до тада важећег правила према којему се приједлог за оврху могао поднijети јавном биљежнику по свом избору,<sup>38</sup> односно увођење других рјешења у виду једнолике дистрибуције предмета биљежницима су захвати у редистрибуцију профита, а не захвати које је било потребно проводити ради смањења опсега послова зато што је велики број предмета у раду неког

вјеровника и дјелатности одвјетника и биљежника јер постоји низ јавноправних овршних механизама попут оних у прекршајним, порезним, царинским поступцима итд.

<sup>37</sup> В. Узелац и Братковић, исто, стр. 95.

<sup>38</sup> Чл. 252.б Овршног закона (Народне новине бр. 57/1996, 29/1999, 42/2000, 173/2003, 194/2003, 151/2004, 88/2005, 121/2005, 67/2008, 139/2010, 154/2011, 70/2012)

јавнобиљежничког уреда генерирао заостатке, будући да не постоје сазнања да је то икада био случај. Стога не треба изгубити из вида суштинску нарав послова издавања рјешења о оврси на темељу вјеродостојне исправе, посебно из разлога што правна теорија на систем гледа кроз призму остварења реализације одређеног ступња ефикасности у пружању правне заштите с унапријед укалкулираним ризиком доношења незаконитих одлука.<sup>39</sup>

### 3. Награде и трошкови у поступцима оврхе на темељу вјеродостојне исправе – (не)контролирана неразмјерност

У јеку афере са стечајем Агрокора, на *web* страницама бившег власника концерна осванује приједлог за оврху на темељу вјеродостојне исправе који је управа концерна у стечају упутила другом трговачком друштву, претпостављено у саставу концерна.<sup>40</sup> Није ријеч о обрасцу који би својим садржајем могао побудити интерес струке с обзиром да се тај приједлог ни по чему не може окарактеризирати револуционарним. Наиме, он садржајно одговара другим поднесцима тога типа који су сасвим уобичајени у правном промету; као доказ у прилог постојања тражбине прилаже се извод отворених ставки, специфицирају се основе потраживања с датумима доспијећа, поставља се захтјев за издавањем платног налога на појединачне износе с каматама и трошковима поступка те се ради наплате тражбине захтјјева доношење рјешења о оврси опћенито на имовину овршеника, примарно на новчаним средствима (ријеч је о укупно пет страница текста при чему већина отпада на навођење појединачних тражбина и спецификацију трошка). Међутим, оно што свакако побуђује позорност је трошковник поднеска. Наиме, настали трошкови су с обзиром на високу вриједност спора (преко 16 милијуна куна, дакле, преко 2 милијуна €) назначени у изузетно високим износима па је тако у дијелу насталих трошкова специфицирано 109,350 kn за одвјетнички састав приједлога с припадајућим порезом на додану вриједност (ПДВ) и 6,250 kn јавнобиљежничке награде што уз друге паушталне трошкове чини укупно 115,675 kn (око 15,500€)<sup>41</sup> Није ријеч о типу трошковника и приједлога који је учестао, али нити (због назначене висине дуга) јединствен у хрватској правној пракси. Чињеница је да би сличан одвјетнички трошак настао у ситуацији покретања редовног парничног поступка ради исплате будући да одвјетничка тарифа цијену састављања тужби и поднесака, једнако као и цијену састављање приједлога у овршним поступцима и

<sup>39</sup> В. Трива, С., *нав. дело*, (биль. 19), стр. 652.

<sup>40</sup> Преслика тог приједлога за оврху доступан је на: <https://www.ivicatodoric.hr/blog/novosti/ramljakovo-trosenje> (страница посјећена 15. travnja 2019.).

<sup>41</sup> У дијелу предвидивих трошкова такођер су развидне неке скупе ставке попут 6250 kn трошка састава поднеска за проведбу оврхе на новчаним средствима према Финансијској агенцији.

поступцима осигурања везује за вриједност предмета спора те за то посебно предвиђену таблицу и формулу из тарифног броја 7.1., међутим не смијемо изгубити из вида поторну чињеницу да је састављање приједлога за издавање рјешења о оврси, за разлику од неких других, посао који се одрађује на разини административне техничкије с обзиром да постоје уврјежене форме и обрасци чијим се испуњавањем добива проведив и потпун поднесак.<sup>42</sup> Осим тога, сврха овршног поступка на темељу вјеродостојне исправе је верификација неспорности тражбине, док се постојање и основаност тужитељева потраживања утврђује само у правилу јер је туженом омогућено да након доношења рјешења активира инструмент приговора и предмет одведе у парницу.<sup>43</sup> Овиме се жели рећи да би се непотребним и несврсисходним могло тумачити поступање одјетника који прво подиже приједлог за оврху на темељу вјеродостојне исправе ако се очекује да ће странка овршеника побијати рјешење, посебно ако се у обзир узме вријеме потребно да се процесира овршни приједлог и одлучи о приговору.

Друга конкретна ситуација је у веома оштром контрасту с првом. У овршном приједлогу који је саставила позната хрватска одјетничка кућа против странке се издаје платни налог ради 20,48 kn (нити 3€) те одређује оврх ради присилне наплате тражбине заједно с насталим и предвидивим трошковима. Конкретно, ситуација с трошковима је слједећа; настали трошкови су сецирани на начин да је цијена састава овршног приједлога 93,75 kn (цијена с укљученим порезом), трошак јавнобиљежничке награде 75,00kn (такођер с порезом), док су пратећи трошкови назначени у износу 52,50 kn, дакле свеукупно 206,25 kn, дакле двадесет пута више од износа *same* тражбине. У исто вријеме назначени предвидиви трошак преко четири пута надмашије трошак који је настао; прибава клаузуле правомоћности тарифирана је 312,50 куна, састав приједлога ради доставе рјешења о оврси судионицама у провођењу оврхе 156,25 kn, затим назначен је увид у регистар односно прибава одговарајућег изватка у виду потврде у износу 312,50 kn (?)<sup>44</sup> те низ других трошкова (паушални материјални трошкови, јавнобиљежнички трошак издавања клаузуле правомоћности и овршности), свеукупно 878,75 kn. На овоме мјесту потребно је рећи да су сви трошкови на начин на који су специфицирани од стране оврховодитеља

<sup>42</sup> В. тарифни бр. 7.1 и тарифни бр. 11 Тарифе о наградама и накнади трошкова за рад одјетника (Народне новине бр. Народне новине 142/2012, 103/2014, 118/2014, 107/2015).

<sup>43</sup> В. Трива, С., *нав. дело*, стр. 653.

<sup>44</sup> Овде није јасно о чему је ријеч с обзиром да је овршеник физичка особа која се не бави господарском дјелатношћу, регистар свих рачуна на којима овршеник држи средства је у информацијском систему Финансијске агенције, а свemu треба додати да прибава потврде о преbijалишту овршеника неће бити потребна у фази проведбе оврхе уколико је претходно рјешење о оврси уредно достављено. Из тог је разлога веома чудно што је у рјешењу о оврси на темељу вјеродостојне исправе такав трошак прихваћен као оправдан.

признати од биљежника и уведени у јавнобиљежничко рјешење о оврси на темељу вјеродостојне исправе.

Претходне назнаке конкретних ситуација важне су ради јасне илустрације проблема трошкова у овршним поступцима у Републици Хрватској. Дакако, трошкови парничних и њима сродних поступака нису тема која је занимљива само у хрватском контексту, већ тема којој се у последњих десетак година посветило дosta позорности и на међународној редини.<sup>45</sup> Ако промотримо хрватске трошковнике у *supra* наведеним случајевима уочити ћemo да *gro* трошкова чине одјетнички трошкови, при чему не треба занемарити нити оне јавнобиљежничке у ситуацији када је вриједност тражбине висока. Међутим, док јавнобиљежнички трошкови издавања рјешења о оврси имају лимит,<sup>46</sup> тарифни број 7.1. Тарифе о наградама и накнади трошкова за рад одјетника допушта њихов раст до разине која никако не одговара опсегу посла који је обављен по налогу странке. Образац за оврху је формулар који је данас углавном унiformnog облика на читавом подручју Републике Хрватске, нешто што се може пронаћи на интернету, формулар који је својевремено било могуће купити у пословницима трговачког друштва Народне новине, напросто уврјежени образац који је потребно пажљivo испунити како би исти стекао одлике поднеска по којему ће се моћи поступати и који ће бити процесно допустив. Стога ваља закључити да везивање награде с вриједношћу конкретног предмета спора *сасвим сигурно није у разумном и пропорционалном односу наспрам стварне захтјевности обављеног (одјетничког и јавнобиљежничког) посла.* С обзиром да је Законом о одјетништву прописано да одјетници имају право на награду за свој рад те на накнаду трошкова у свези с обављеним радом сукладно тарифи коју утврђује и доноси Комора уз сугласност министра правосуђа ријеч је о проблему који извире из тарифног прописа који је одобрен од Министарства правосуђа.<sup>47</sup>

Селективан приступ проблему може се детектирати у једној недавној законодавној иницијативи која је у коначници прихваћена и изгласана, али брзо оцијењена неуставном. Потакнути честим оврхама над грађанима које су пратили високи трошкови, а ради наплате релативно малих износа неплаћених

<sup>45</sup> О томе в. Hodges, C., *et. al.*, *нав. дело*, стр. 6-7.

<sup>46</sup> Чл. 6 Правилника о наградама и накнади трошкова јавних биљежника у овршном поступку (Народне новине 8/2011, 112/2012, 114/2012) биљежничку награду одређује према висини захтјева, али она свеукупно не може бити виша од 5000 куна за све послове запримања приједлога за оврху, издавања рјешења о оврси на темељу вјеродостојне исправе, евентуалног прослеђивања приједлога надлежном суду ради доношења одлуке и достављања рјешења странкама.

<sup>47</sup> Министар правосуђа код давања сугласности водит ће рачуна о заштити социјалних и господарских интереса те једнакости у положају приматеља и даватеља услуга с обзиром на њихову неједнакост у стручном знању којим располажу (чл. 18 Закона о одјетништву, Народне новине, 9/1994, 117/2008, 50/2009, 75/2009, 18/2011).

пристојби за националну радио и ТВ кућу, на иницијативу клуба једне парламентарне странке која је сматрала да ће предметна допуна олакшати тешке економске прилике грађана те обvezati Хрватску радиотелевизију на социјално осјетљиво поступање у наплати дугова, 2017. године допуњен је Закон о хrvatskoj radiotelевизiji te uvedeno pravilo prema kojem je Хrватска radiotelевизija dosegjela mjesечnu nеплаћenu пристојбу protiv pojedinog obveznika dужna naplaćivati izdavaњem naloga za plaćanje, umjesto kao da tada putem odvjetnika i naplate tržbine kroz institut ovrhje na temelju vjerodostojne isprave, u načinu izvadaka iz ovjerosvježenih poslovnih knjiga.<sup>48</sup> Предметna zakonska dopuna je veoma brzo na prijedlog Хrватске odvjetnicke komore i Хrватске radiotelевизije postala predmetom razmatraњa Ustavnog суда Republike Хrватске koji je ukinuo Zakon o dopuni Zakona o Хrватskoj radiotelевiziji.<sup>49</sup> Као један од темељних проблема с предметном законском допуном коју је уочио Уставни суд било је непровођење процјене учинака прописa у погледу трошкова које постоjehi и нови систем ovrhje radi naplate пристојbi stvara za džnjike. Тако су, među inim, разматrani i трошковни учинци novog modela za samu Хrватsku radiotelевизiju што је укључivalo пројekciju zapošljavanja novih dželatnika, трошак rente i pripreme prostora, трошак izrade naloga za plaćanja i njihova kuvertiiranja, трошак чuvanja dokumentacije i slično, sve na bazi procjena za poslovanje ХPT-a nadležnog Ministarstva kulture. Zaključak je posebno zanimljiv: predloženi model bi mogao proizvesti povećani broj neplatiša koji su u postoećem modelu ovrhje na temelju vjerodostojne isprave preveniirani zbog трошкова reguliranih Ovrsnim zakonom.<sup>50</sup> Шtoviše, na bazi daljnjih analiza Ustavni sud je ustvrdio da „stari“ model prisilne naplate пристојbi niye stvara i ne stvara dodatne

<sup>48</sup> В. чл. 1 Закона о допуни Закона о Хrватskoj radiotelевизiji (Народне новине бр. 46/2017, 73/2017) te с tim u везi одлуку Ustavnog суда бр. У-И-3197/2017, У-И-3949/2017 од 16. listopada 2018., точ. 4,5 и 6.

<sup>49</sup> Предlagatelji su u prijedlozima za oписанu suglasnosti isticnali da je zakonodavni model nesuglasan s nizom odredaba Ustava; da se njime ХPT dovodi u nejednak položaj u odnosu na druge javne установе koje djeluju u Republiki Хrватskoj; da mu se nameđu ovlasti koje su protivne svrhi njegovog postojanja i dželatnostima koje obavlja; da je protivnik odredbama Ustava o diobi vlasti, pravu na pravichno suđenje od neovisnog i nepristrandog суда; da mu je neustavno ograničeno право na korишtenje odvjetnickih услугa. Предlagatelji su također navodili da образloženje osporene zakonske dopune sadrži neistinjite tvrdnje o социјalno neosjetljivom поступањu ХPT-a te o njegovim dostatnim kapacitetima da sam provodi prisilnu naplatu пристојbe. Такођer, upozoravali su da je osporeno zakonsko uređenje u suprotnosti s dijelovima pravnih stечevina Еuropske unije, praksom Суда ЕУ-a i propisima o državnim potporama Еuropske unije (в. точ. 12 одлуке Ustavnog судa citiranе u prethodnoj bilješnici).

<sup>50</sup> В. точ. 14 одлуke.

troškovve za obveznike plaćanja пристојbe, објасnivши sve na начин који заврјejuje biti prenesen u integrarnom obliku:

У случају неуспjele наплате пристојbe мирним путем, prisilna naplata po starom modelu provodila se u ovrsnom postupku izdavaњem rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave, dok po novom modelu započinje izdavaњem naloga za plaćanje koji pod određenim pretpostavkama stječe svojstvo ovrsne isprave, ili se ХPT upućuje na to da svoje tržbine ostvari u parничnom postupku.

Иако та два modela nisu u potpunosti usporediva, па stoga ni izracunui koje je Ministarstvo kulture izradilo ne daju cjelovitou sliku o трошковимa koje su obveznici plaćanja пристојbe džnski u konacnici snositi po svakom od ta dva modela, nedvojbeno je inak da navedeni izracun pokazuje da bi трошковi za obveznike plaćanja po novom modelu bili čak i viši od onih koje su snosili po starom modelu (po starom modelu oni su u svim fazama ovrhje iznosili cca 806,05 kn, dok bi po novom modelu трошак парничnog postupka iznosio cca 825,00 kn).

Уз navedeno ХPT, na temelju ст. 10. чл. 1. oспорenog ЗоДЗоХPT-a, oslobođen je plaćanja sudskih i upravnih пристојbi u postupcima naplate mjesечne пристојbe. Drugim riječima, ako dođe do парничnog postupka radi naplate dugovanog iznosa mjesечne пристојbe, za ХPT ne nastaju posebni sudski трошковi (jer je oslobođen plaćanja sudskih пристојbi), ali za tujesnika, obveznika plaćanja пристојbe u pravilu nastaju jer ne morati podmiriti трошкове судskih пристојbi, kao i sve druge трошкове који za stranke uobičajeno nastaju vođenjem парничnog postupka (npr. трошковi vještina, zaština odvjetnika).

Полazeći od naprijed navedenog, u situaciji kada sam predlagatelj zakona nije u obrazloženju Konacnog prijedloga kvantificira podatke na kojima temelji tvrdnju da će se novim modelom prisilne naplate пристојbe smanjiti трошковi koji terete obveznike plaćanja пристојbe, osobito one социјalno ugrožene, a iz naprijed navedenih podataka Ministarstva kulture proizlazi da bi oni bili čak i veći, Ustavnom судu ne preostaje drugo nego zaključiti da predlagatelj zakona, odnosno zakonodavač nije dokazao da je oспорena zakonska dopuna prikladna za ostvarivanje njegovog proklamiranog legitimnog cilja. Drugim riječima, osim onih tih tvrdnji nije provedena kvantitativna i kvantitativna usporedba ta dva modela kako bi se utvrdilo za koliko će se prijekidno obveznici plaćanja rasporestiti, to jest koliko će im se smanjiti трошковi prisilne naplate.<sup>51</sup>

У ситуaciji kada nisu provedene potrebne analize, dakle kada nisu iznesi objektivni i rationalni razlozi za uvođenje novog modela svojevrsne javnopravne ovrhje, a zakonodavač u zakonodavnoj proceduri takvo postupanje nije sankcionirao, imamo situaciju koju Ustavni суд na temelju kalkulacija парничnih i ovrsnih трошкова tumači kao nesuglasnu sa zahtjevima koji proizlaze izначela vladavine prava koje, pak, uključuje čijeli niz garantija poput начела pravne sigurnosti, određenosti, pristupачnosti, предвидљивости, pravne izvješnosti normi i dr.

<sup>51</sup> Toč. 17.1.-17.2. odluke.

Коментирање разборитости предметне одлуке је за потребе овог рада сувишно, но утврђење на којему се градила одлука ипак заслужује кратак осврт. Наиме, Уставни суд је добро увидио да садашњи систем правне заштите у РХ трошак вођења парничног поступка ради утврђења основаности ситног потраживања чини приближно једнаким поступку доношења рјешења о оврси на темељу вјеродостојне исправе, његове доставе, прибаве одговарајућих клаузула и проведбе рјешења пред Финанцијском агенцијом која за проведбу оврхе на новчаним средствима данас наплаћује накнаде оvisno o вриједности предмета спора.<sup>52</sup> У случају неспремности странке да подмири дуг одмах након примитка рјешења о оврси, улагање приговора резултирати ће наставком редовног поступка и отпадањем тзв. предвидивих трошкова који, као што смо видјели, могу бити изузетно високи, у случају малих тражбина углавном знатно виши од насталих трошкова. У исто вријеме, ваља знати да Тарифа о наградама и накнади трошкова за рад одвјетника предвиђа да је одвјетничко заступање у парничном поступку у којем је вриједност предмета спора мања од 1000 куна подложно обрачуну једнократне накнаде у износу од 500 куна, неовисно о броју подузетих радњи, излазака на рочишта и броју продуцираних поднесака.<sup>53</sup> Не улазећи у детаљан израчун свих трошкова који могу настати у парници, али имајући на уму да одвјетнички трошкови редовито односе превагу над свим осталим трошковима, опстоји чињеница да ће у случају наплате малих тражбина укупни трошкови парничног поступка који странка изгуби бити у рангу с предвидивим трошковима који ће настати у случају проведбе оврхе, посебно уколико се странка у поступку самозаступа те уколико се у поступку не изводи доказ вјештачењем. Потоње најчешће и неће бити случај с обзиром да је у највећем броју случајева ријеч о малим наплатама чија се основаност утврђује на бази доступне документације и преписки, при чему евентуално нека материјалноправна питања могу доћи до изражaja. Тим више чуди чињеница да је Уставни суд поклонио повјерење документу о трошковима које је продуцирало Министарство културе под чијом се ингеренцијом налази Хрватска радиотелевизија, међу иним и због тога што није узето у обзир да ако за Хрватску радиотелевизију не настају посебни трошкови у виду пристојби, такви трошкови не могу нити ући у укупне парничне трошкове које ће по начелу успјеха у спору у коначници морати сносити странка која изгуби парницу (ово нипошто не утјече на опћи дојам да приликом доношења конкретне одлуке Уставни суд није правилно разумио *ratio* поступка оврхе на темељу вјеродостојне исправе и његов однос наспрам

<sup>52</sup> Финанцијска агенција наплаћује на темељу посебног прописа - Правилника о врстама накнада за обављање послова прописаног од стране министра финанција на темељу чл. 22 ст. 9 Закона о проведби оврхе на новчаним средствима (Народне новине бр. 68/2018). Џеновни увид у накнаде може се добити на *web* страницама Финанцијске агенције.

<sup>53</sup> В. тарифни бр. 8 Тарифе о наградама и накнади трошкова за рад одвјетника.

парничног поступка). Одвлачење платног налога као редуцираног процесног механизма у редован парнични поступак може бити занимљиво за странке које желе одугољачити с плаћањем дужне тражбине или исту не могу платити, али по нарави ствари и за оне странке које доиста вјерују да је њихов приговор у неком дијелу основан. Изгледно је, пак, како сазнање да трошковни оквир вођења парнице ради наплате одговара трошку доношења рјешења о оврси и његове проведбе не би потакло многе грађане и друге дужнике да искориштавају ову аномалију хрватске правне праксе. Број грађана који приговора рјешењима о оврси је низак (до 10%) и повијесно гледано до настанка платног налога као посебног поступка дошло је управо зато што је искуство показало да је могуће диференцирати између поступака у којима спор није изгледан и оних у којима је провођење судске расправе нужно ради рјешавања насталих спорова. Идејно, ресурси правосудног апарате не би се требали исцрпљивати у рјешавању спорова који објективно не заслужују апликацију свих одлучних процесних јамстава. Само систем који ће потицати концентрацију на дубиозне предмете може резултирати ефикасном упоробом доступних ресурса с обзиром да контрадикторно одлучивање негативно утјече на утрошак времена и новаца потребних да се недвосмислено утврде чињенице и квалитетно примјени право.<sup>54</sup>

Данас више није непознаница да модерни правни системи обиље позорности придају правилном конструирању трошковних оквира за покретање одређених врста поступака с обзиром да они могу играти одлучујућу улогу када је у питању постизање оптималног баланса између захтјева за ефикасности и циљева правосудне активности.<sup>55</sup> Примјер оврхе тражбине у износу од свега 20 kn у оквиру које се генерирају трошкови вишеструко виши од саме главнице представља праксу на разини шикане. Она не само да је противна темељним поступатима правне заштите у дијелу који се односи на економичност и забрану злоупорабе процесних овлаштења, већ и правилима одвјетничке и јавнобиљежничке етике с обзиром да кодекси познају правила којих се одвјетник мора придржавати приликом наступања према противној странци, односно правила којих се биљежник треба придржавати приликом обављања дужности.<sup>56</sup> Опћенито се може констатирати да су одвјетници и биљежници дужни обзирно поступати према интересима

<sup>54</sup> О томе в. нпр. Green Paper on a European order for payment procedure and on measures to simplify and speed up small claims litigation, Brussels, 20.12.2002, COM(2002) 746 final, стр. 8. Такође в. разматрања о начелу економичности у парничном поступку у Трива, С., Дика, М., Грађанско парнично процесно право, VII измијењено и допуњено издање, Загреб, 2004, стр. 144 и д.

<sup>55</sup> Слично и Трива, С., Дика, М., *нав. дело*, стр. 145.

<sup>56</sup> С тим у вези в. точ. 73-75 Кодекса одвјетничке етике (Народне новине 64/2007, 72/2008, 64/2018).

странака, руководити се добним обичајима, савјесношћу и правилима јавног морала.<sup>57</sup>

Појединачна остваривања тако ситних тражбина с примарним циљем акумулације и касније наплате трошкова су пракса коју је одавно требало сузбити, међутим досадашњи захвати су се сводили на козметичке промјене тарифних прописа до којих је долазило због притиска јавности, при чemu није адресиран темељни проблем, а то је питање разумне цијене за типизиране послове испуњавања образца. Поврх свега, та разумна цијена, која би за све приједлоге оврхе на темељу вјеродостојне исправе требала бити иста неовисно о вриједности тражбине која се утжује требала би бити одређена тако да она дужника не пенализира диспропорционално вриједности тражбине која се утжује. Иако се неће у свим ситуацијама моћи избећи да трошак правне заштите не надмашује вриједност тражбине, словенски модел према којем неовисно о вриједности тражбине чија се оврха предлаже судска пристојба износи 44€ ако се приједлог за оврху подноси електронически представља оптимално рјешење чије увођење треба размотрити.<sup>58</sup> Сматра се да фиксна цијена посла испуњавања обрасца и подношења овршног приједлога дестимулира наплате у оброцима, посебно када су у питању мале тражбине. На тај су начин, вјеровници стимулирани кумулирати своје тражбине у једном овршном приједлогу за што ће се платити само једна судска пристојба, а не као што је то случај у Хрватској где могућност покретања поступка наплате може зависити о различитим споразумима вјеровника и одвјетника (нпр. да ће се коначни обрачун и наплата извршити тек по окончању овршног поступка<sup>59</sup>) што може довести до тога да се подносе овршни приједлози за тражбине чије остваривање само посредно може бити у интересу вјеровника (нпр. у смислу да се на тај начин потиче дужника да у будућности одмах по доспијећу обави плаћања).

У Хрватској се дестимулација приједлога за оврху малих тражбина проводи на посредан начин, у проведбеном дијелу овршног поступка. Донедавно је Финансијска агенција проводила оврху на начин да је иницијално на себе преузимала ризик наплате накнаде за проведбу оврхе од овршеника што се протумачило као потицај вјеровницима да покрећу оврху и када постоји могућност да се неће намирити због недовољно средстава на рачунима овршеника. Сада је концепт друкчији тако да трошак оврхе претходно сноси оврховодитељ, тек у коначници овршеник, чиме се настојало потакнути вјеровника да покреће оврху на новчаним средствима када се очекује да ће се

<sup>57</sup> В. нпр. точ. 8 Кодекса јавнобиљежничке етике (Народне новине 55/2011).

<sup>58</sup> В. Братковић, М., *Реорганизација оврхе на темељу вјеродостојне исправе у Словенији*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, 36:2/2015, стр. 1046. Испада да подношење папирнатог обрасца уместо оврхе електроничким путем повлачи за собом наплату више судске пристојбе (55€).

<sup>59</sup> В. точ. 48 Тарифе о наградама и накнади трошкова за рад одвјетника.

од овршеника на том предмету оврхе оврховодитељ доиста моћи намирити.<sup>60</sup> Можда као куризитет треба истaćи велико нездовољство одвјетника с новим системом наплате накнада за проведбу оврхе као и новим цјеником услуга за проведбу оврхе који сада предвиђа концепт обрачуна накнада овисно о вриједности предмета спора (од 65 до 5000 куна), дакле по одвјетничком и јавнобиљежничком моделу, уместо као прије када је цијена проведбе основе за плаћање била фиксна (87 куна).<sup>61</sup>

Начин на који се у Републици Хрватској настојало ријешити питање високих трошкова овршних поступака биле су промјене тарифних прописа. Тако је одвјетничка тарифа измијењена 2014. године на начин да су смањене награде за испуњавање приједлога за издавање рјешења о оврси за 70 (ако је вриједност главне тражбине до 250 кн) односно 40% (уколико је вриједност главне тражбине од преко 250, а мање од 1000 куна).<sup>62</sup> Међутим, такву измјену Тарифе нису пратиле измјене других тарифних ставки односно прописивање другачије операционализације посла па састављање приједлога за проведбу оврхе, прибава клаузула овршности, увиди у регистар и слично нису нестали као признати трошак нити је јавнобиљежничка пракса показала спремност да се на одговарајући начин заштите интереси странака. Штогаши, развијени модел је постао широко прихваћен од стране јавнобиљежничке праксе која је у свему пронашла свој интерес. Тада интерес своју економску подлогу има у количини обрађених предмета и умјешности у прибављању и организацији послова. Ријеч је била о пукој прилагодби пословног карактера коју није могла осујетити нити измјена правила о надлежности из чл. 279 ст. 1 Овршног закона која је, као што је већ било наглашено, за циљ имала другачију територијалну дистрибуцију профита између јавнобиљежничких уреда у држави.

#### 4. Може ли систем оврхе на темељу вјеродостојне исправе функционирати без одвјетника и јавних биљежника?

Недавни покушај елиминације одвјетника и биљежника кроз систем издавања налога за плаћање за телевизијску пристојбу од стране за то овлаштене организације сугерира да је могуће у успоставити систем који у фази утврђивања неспорности и наплате не изискује ангажман одвјетника и

<sup>60</sup> В. текст доступан на: <http://www.edusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=34694>. (18. travnja 2018).

<sup>61</sup> О томе свједочи напис у хрватском најтиражнијем дневном листу слједећег наслова: „Одвјетници против накнада за оврхе: Овај приступ је неморалан“, чланак доступан на: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/odvjetnici-protiv-novih-naknada-za-ovrhe-ovaj-pristup-je-nemoralan/8270282/> (18. travnja 2018).

<sup>62</sup> В. чл. 1 измене и допуна Тарифе о наградама и накнади трошкова за рад одвјетника (НН 142/2012).

бильежника. Такво рјешење заправо не би била новост с обзиром да већ постоје административни, порезни и царински овршни механизми. Иако су ти поступци специфични с обзиром на статус оврховодитеља и исправе које они продуцирају па их се у том смислу не може изједначити с приватноправним захтјевима за пружање правне заштите, њих је важно споменути зато што они не изискују ангажман одвјетника и бильежника те их, колико је познато аутору, обильежава одређени ступањ информатизације.

С друге стране, када је ријеч о класичној, редовној, законом уређеној приватноправној заштити грађанских права кроз процесни механизам оврха на темељу вјеродостојне исправе тада је због висине прописаних награда и накнада, начина њихове акумулације, признавања трошкова те у коначници њихове наплате цијели систем постао изразито контроверзан и у јавности негативно перципиран.

Начелно је питање да ли је одвјетнички и јавнобильежнички ангажман у поступцима оврхе на темељу вјеродостојне исправе потребан и нужан или је њихов ангажман могуће и нужно ограничити, редефинирати или, пак, у цијелости докинути, а поставља се и питање о томе постоји ли свијест о томе да се успјешна и хваљена рјешења из нама сусједне Словеније могу релативно брзо имплементирати и операционализирати у систем хrvatskog правосуђа. Нажалост, на постављена питања није могуће дати сасвим једнозначне одговоре, али је могуће изнијести одређене чињенице и закључке који могу помоћи у детерминацији пожељних реформских рјешења.

Државе различито приступају обvezatnosti odvjetnickog angajmana kada su u pitaњu poступci naplate. U izvješću Evropske komisije za učinkovitost pravosuđa može se прочитati kako monopol odvjetnika nije trend, posebno kada je riječ o poступcima koji se vode na nijkim sudovima t.j. u prvom stupnju.<sup>63</sup> To pak ne znači da ne postoje različita rješenja, pa tako u Austriji stranak mora angajirati odvjetnika kod pokretanja poступka naplate kada vrijeđnost trajbinne prelazi određeni iznos, a nešto starije informacije sugeriraju da će angajman odvjetnika biti npr. u Italiji, Belgiji i Grčkoj, kako prilikom pokretanja poступka tako i prilikom izjavljivanja primovora na odliku o prijedlogu.<sup>64</sup> Prije donošenja izmjena i dopuna Zakona o parничnom poступku 2003. godine vođene su rasprave o tome treba li ostati pri tome da su sve parничno sposobne stranke i poštulacijski sposobne ili treba priхватiti radikalno rješenje prema kojem bi parничno sposobne stranke u parnici uviјek trebalo zaustavljati odvjetnik, no ostalo se pri rješenju da su se stranke ovlaštenе

<sup>63</sup> Obvezatno odvjetnicko zaступanje dolazi do izражaja u poступcima pred višim sudovima, v. CEPEJ: European judicial systems, Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018, str. 176 i d.

<sup>64</sup> B. Green Paper on a European order for payment procedure and on measures to simplify and speed up small claims litigation, Brussels, 20.12.2002, COM(2002) 746 final, str. 45.

самозаступати с обзиром да би монополизација сустава прије или касније захтијевала и захват у систем одређивања одјетничких награда на начин да се исте регулирају посебним законом што би свакако довело до пропитивања садашњих награда и начина њихова обрачуна.<sup>65</sup>

С обзиром да је систав издавања платног налога и рјешења о оврси на темељу вјеродостојне исправе механизам с циљем верификације неспорности тражбине, он иако редуциран и без квалитета које се придају парници и даље има карактер процесног инструмента за чије покретање странкама треба признати право на ангажман одвјетника, посебно с обзиром да улагањем приговора странка може спријечити наступање правомоћности рјешења како би у контрадикторном поступку дошла у прилику расправити основаност потраживања због којега се утжује. Проблем је, дакле, искључиво у накнадама које могу бити дубоко неразмјerne главној тражбини, а које у склопу поступка доношења рјешење и његове проведбе падају на терет дужника.

Склоност вјеровника, посебно оних који имају велике количине ненаплаћених потраживања да не прилазе пословима оврхе самостално, већ да улазе у пословне аранжмане с одјетницима продукт је правила из тарифног броја 48 Тарифе о наградама и накнади трошкова за рад одвјетника према којем наплата одјетничке услуге у свим поступцима, осим у казненим или прекршајним, досpiјева окончањем овршног поступка или правомоћним окончањем поступка уколико се не проводи оврх, отказом пуномоћи, опозивом пуномоћи или раскидом уговора о заступању. Склapanje уговорног аранжмана у којему ће одвјетник тек по окончању поступка и остварењу наплате од вјеровника примити исплату за обављени посао омогућава вјеровницима да одвјетнике на пословима овршавања ангажирају без потребе авансног подмиривања цјелокупних износа одјетничких награда и трошкова. У таквим је околностима бригу о испуњавању образца и другим рутинским пословима који се тичу администрације овршних приједлога великим оврховодитељима прикладно *outsourcing* оним канцеларијама које већ имају или ће у кратком року развијити способност за обраду великог броја запримљених вјеродостојних исправа. У таквим су околностима везе које је одвјетништво развило с бильежништвом кроз пословну сарадњу на процесирању овршних приједлога, дијелом и због непостојања централизованог сустава равномјерне додјеле предмета у рад довеле до акумулације трошкова услијед њихова рутинског признавања од стране бильежника.

У хrvatskom kontekstu интервенције у тарифне прописе нису имале капацитет амортизирати негативне учинке насталог модела зато што је поступак овршавања у цијelosti остао у ингеренцији приватника који су у оквирима

<sup>65</sup> Трива, С., Дика, М., *нав. дело*, стр. 327-330. У коначници прихваћено је компромисно рјешење па је у Закон о парничном поступку уведен нови чл. 89.a према којем странку као пуномоћник може заступати само одвјетник, ако законом није другачије одређено.

могућега изнашли начин да трошак поступка оврхе као рутинског послана одрже високим. То је појединим, „способнијим“ припадницима професија сасвим сигурно омогућило одређене финансијске пробитке што је посљедица могућности које познају тарифни прописи те оно најважније - количине предмета у оптицају.

Околност да постојећи систем јавнобиљежничке оврхе не омогућава проведбу јавнобиљежничког рјешења у државама чланицама ЕУ створило је нове изазове за законодавца. Одржавати ситуацију у којој јавнобиљежничко рјешење о оврси у односу на домаће држављање лако стјече својство *res judicata*, док у односу на странце рјешење нема правног учинка неће бити још дуго могуће. Контуре новог овршног прописа које су презентиране дильем Хрватске открију накану да се уведе рјешење према којем ће јавни биљежници постати помоћници суда који ће заистљујом позивати овршенике да подмире односно да се очитују оспоравају ли и у којем дијелу оврховодитељеву тражбину. Ако приједлог не буде оспорен јавни биљежници ће израђивати нацрте одлука које ће електронички достављати судовима који ће потом издавати рјешења о оврси.<sup>66</sup> Бојазан да се ствара ново комплицирано рјешење, својевrstan нови административно-доставни радни процес у којему ће сада судови *outsourcati* послове из своје надлежности јавним биљежницима на своме подручју текшко је отклонити. Бојазан опстоји и у погледу рјешења које се предвиђа у односу на трошкове. Из презентације радне верзије прописа из студеног 2018. одржаној у Осијеку под окриљем Хрватске удруге послодаваца произлази да би се трошкови поступка незнатно смањили у односу на мале тражбине којих је у оптицају највише, док би у односу на веће тражбине смањење било осјетљивије. Будући да је прерано спекулирати што ће бити коначно рјешење јер се она у нас неријетко конструирају у посљедњи час, ваља закључити да трошковне и ине импликације за сада изузетно дјелотворан, за овршенике скуп, пословним мотивима вођен систем издавања овршних рјешења не могу бити са сигурношћу пројциран. У том смислу, како примјеђује Узелац, нови изазови за преобликовање јавнобиљежничке оврхе већ и онако сложену једнајбу с којом се сучовавају тијела надлежна за реформу грађанског процеснога права чине још сложенијом,<sup>67</sup> посебно ако узмемо у обзир пословично спорост интеграције и имплементације нових рјешења у домаће правосудне циклусе. То ипак не оправдава неприказање у компаративној пракси доказаним рјешењима, тј. стављање у страну могућности да се у скоро вријеме уведе словенски систем процесирања

<sup>66</sup> В. образложение нацрта приједлога Овршног закона (биль. 3). Овај модел асоцира на систем који Закон о парничном поступку предвиђа за судске савјетнике који након проведеног поступка суцу предлажу одлуку коју судац може прихватити или, пак, отклонити па сам провести поступак (чл. 13 ЗПП-а).

<sup>67</sup> Узелац, А., *Јавнобиљежничка оврха и заштита потрошача: нови изазови европеизације грађанског поступка*, Зборник Правног факултета у Загребу, 68:5-6/2018, стр. 656.

овршних захтјева под капом суда с обзиром да је у доступној литератури пластично приказано како би таква операцијализација послана уз подршку информатичке технологије омогућила учинковито и јефтиније администрирање великог броја овршних захтјева. Испада да у таквом систему судјеловање јавних биљежника у поступцима оврхе на темељу вјеродостојне исправе више не би било потребно.

## 5. Закључак

Фузиониран поступак издавања платних налога и рјешења о оврси пренесен је јавним биљежницима с образложењем да ће њихов ангажман растеретити правосуђе и допринијети ефикасности. С обзиром да су економски односи у друштву дегенерирали услед чега су настале многобројна дуговања грађанства и *businessa*, у процедуру је ушао велики број, већином основаних платних налога који су због своје количине постали финансијски занимљиви приватним професијама.

Док су оне врло брзо успјеле прилагодити своје пословање новонасталим финансијским изазовима и постојећем нормативном оквиру, држава је одговарајућу функционалну прилагодбу учинила само у дијелу успоставе учинковитог система проведбе оврхе кроз властиту трговачко друштво - Финансијску агенцију. Успостављени систем је због присутности приватних интереса с временом постао изузетно учинковит што је дјеловало као препрека настојањима да се проведе одговарајуће измене, но проблеми су ескалирали када се схватило да његови учинци постaju (пре)учесталим предметом дневнополитичких расправа, односно онда када је услед (не)очекиване интервенције Европског суда постало јасно да ће систем требати мијењати и прилагодити правилима европског грађанског поступка.

Козметичке измене система тарифног награђивања нису резултирале трошковним растерећењем поступка. Неразумне, чак и бизарне ситуације у којима се испуњавање обрасца наплаћивало по стотине тисућа куна, до оних у којима су се у поступцима наплате дуга од двадесет куна наплаћивали и по неколико десетака пута виши трошкове резултат су неспособности законодавца да непромишљени систем оврхе на темељу вјеродостојне исправе уреди на једноставан и функционалан начин уз одговарајуће захтве у систем награђивања и накнађивања трошкова. Уместо да се препозна како су овршни приједлози у својој бити обрасци који се на једнаки начин испуњавају без обзира на висину тражбине која се утужује, законодавац је оставил да се њихова цијена формира према вриједности спора те да дође до акумулације најразличитијих пратећих трошкова. У том смислу, прописивање разумне фиксне накнаде за све приједлозе упућене у систем било би добро рјешење с потенцијалом стабилизације трошковне компоненте поступка и дестимулације странака да прибегавају различитим процесним злоупорабама. О томе што су сврсисходни трошкови овршног поступка такође би требало повести рачуна, с обзиром да се трошкови

разних административних потврда тешко могу прихватити као разумни и пропорционални обављеном послу.

Иако је опћи став да би ресурсе правосуђа требало рационално користити, ако га промотримо кроз систем трошкова, произлази да изјављивање приговора и вођење спора ради малога дуга може трошковно бити *al pari* проведби оврхе која са собом носи обвезу плаћања не само насталих, већ и предвидивих трошкова поступка. Чињеница да мало људи и правних особа изјављује приговоре сугерира да би већина предмета у једном прикладно аутоматизираном и повезаном информатичком систему могла бити доста квалитетно и брзо процесирана. Роботизација процесе чини јефтинијима и централизацијима што доводи до веће прегледности и лакше праћења начина на који се подаци обрађују. У том смислу словенски поучак нам говори да постоји начин организације централног система у чијем раду судјелује релативно мали број људи.

С тим у вези, када је ријеч о новом приједлогу Овршног закона те накани да се настави сурадња са јавним биљежницима у уз洛зи помоћника судова треба прво рећи да би у ситуацији да је правосуђе доиста преоптерећено и поткапацитирано било могуће замислити неки такав или сличан облик сурадње, систем поставити и договорити с ЕУ. Међутим с тим системом је проблем у томе што није јасно зашто би суд који доноси одлуку морао два пута провјеравати основаност овршног приједлога на који није изјављен приговор? Судове не треба учинити верификаторима већ верифицираних рјешења с обзиром да двострука верификација, иако из перспективе дужника пожељна, сигурно не може наћи своје оправдање у захтјевима економичности који се редовито апострофирају када су у питању нова законска рјешења у сегменту процесног права. Стога се може поставити питање није ли логичније да од самог тренутка запримања приједлога суд буде извршитељ и контролор свих радњи у поступку. Једнако као што није прихватљив аргумент да судови нису у стању организирати доставу, исто тако није прихватљиво да су судови неспособни и поткапацитирани ухватити се у коштац с више стотина тисућа неспорних предмета. Пратећи трошкови попут трошкова за потврду овршности, трошкови прибаве правомоћности и састава приједлога за проведбу оврхе и слично не би више постојали зато што би систем аутоматизмом слao у проведбу правомоћна и извршила рјешења чију је основаност претходно самостално утвrdio.

У промишљању будућих реформи грађanskog процесног права актери се морају водити оним елементима који ће резултирати изградњом система који промовира јавни интерес. При томе, приликом реформских захвата у овршни режим бит ће потребно посебно водити рачуна о прошlim искуствима и сазнањима, попут оних о способности приватних професија да учинковито организирају посао проведбе оврхе на темељу вјерodостојне исправе те нелогичностима која сада постоје у регулацији трошкова.

Zvonimir Jelinić, Ph.D., Assistant Professor  
Faculty of Law, University „Josip Juraj Strossmayer“ of Osijek

## THE LEGAL REGIME FOR REMUNERATION OF PRIVATE LEGAL PROFESSIONS AS AN OBSTACLE TO REFORM THE SYSTEM OF UNCONTESTED DEBT COLLECTION

### Summary

The system of uncontested debt collection based on the Law on Enforcement which regulates the enforcement proceedings based on so called "trustworthy" documents has been debated in the Croatian public for some time by now. Its cost aspect is regularly evoked to meet the daily-political needs, primarily in the context of negative social phenomena yielded by the excessive costs the system generates for the debtors. Unfortunately, past discussions rarely involved the confrontation of consistent arguments, though, several papers are available now that clearly disclose the shortcomings of the current legal regime.

The author advocates that the present system of remuneration of private legal professions involved in the debt collection proceedings has so far effectively prevented the establishment of cost-effective, information technology based procedural mechanism that would serve both the public interest and the interest of justice.

**Key words:** enforcement based on "trustworthy documents, public notaries, remuneration and reimbursement of costs, costs of proceedings, civil procedure.

### Литература

- Борчић, Ј., *Јавни биљежници и поступак оврхе*, Зборник Правног факултета у Загребу, 59:6/2009.  
Братковић, М., *Реорганизација оврхе на темељу вјеродостојне исправе у Словенији*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, вол. 36:2/2015.  
Братковић, М., *Заштито хрватски јавни биљежници нису суд. У поводу тумачења Уредбе бр. 805/2004 и Уредбе Bruxelles I bis у пресудама Зулфиркапашић и Пула Паркинг*, Зборник Правног факултета у Загребу бр. 57:2/2017.  
Горенц, В. et al., *Коментар Закона о обveznim odnosima*, Загреб, 2014.  
Дика, М., *Грађанско оецино право, I књ.*, *Onje građansko oeциno право*, Загреб, 2007

- Зуглић, С., *Грађански поступак ФНРЈ*, Загреб, 1957.
- Јакшић, А., *Грађанско процесно право*, девето издање, Београд, 2017.
- Палачковић, Д., *Парничко процесно право*, Крагујевац, 2004.
- Сеса, Ђ., Контрец, Ђ., Катић, Ђ., Југ, Ј., Билић, В., *Новела Закона о парничном поступку из 2013.* Загреб, 2013.
- Трива, С., *Грађанско процесно право I*, Загреб, 1965.
- Трива, С., Дика, М., *Грађанско парничко процесно право*, VII измијењено и допуњено издање, Загреб, 2004.
- Ude, L., *Civilni pravni postopek*, Ljubljana, 1988.
- Узелац, А., *Јавнобиљежничка оврха и заштита потрошача: нови изазови европеизације грађанског поступка*, Зборник Правног факултета у Загребу, 68:5-6/2018.
- Узелац, А., Братковић, М., *Цертифицирање неспорних тражбина у домаћем и поредбеном праву*, Зборник Актуалности грађанског процесног права – национална и успоредноправна правнотеоријска и практична достигнућа“, Сплит, 2015.
- Hodges, C., Vogenauer, S., Tulibacka, M. (eds.), *The Costs and Funding of Civil Litigation*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2010.
- Green Paper on a European order for payment procedure and on measures to simplify and speed up small claims litigation, Brussels, 20.12.2002., COM(2002) 746 final
- CEPEJ: European judicial systems, Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018.
- Законски текстови, европски прописи, домаћа и иноземна судска пракса.

Др Драгана Ђорић, доцент  
Правног факултета Универзитета у Новом Саду

УДК: 81:34

## „ЗНАЧЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ РЕЧИ У ЗАКОНУ“<sup>1</sup> КАО МЕРА ПОСТИЗАЊА ПРАВНЕ СИГУРНОСТИ\*

### Резиме

Све чешће у оквиру уводног поглавља у законима у Републици Србији, одмах након члана којим се утврђује предмет регулације тог закона, наилазимо на посебан члан, у коме се дефинишу појмови који се користе у том закону. Зашто је то битно учинити, иако се у прописима, по правилу, користе речи које су познате већем кругу људи из свакодневне комуникације? Зашто је важно да те дефиниције буду што прецизније и недвосмислене? На нека од ових питања одговарамо укратко у овом раду, у оквиру ширег истраживања које спроводимо о односу језика и права.

**Кључне речи:** језик, значење, прописи, правна сигурност.

### 1. Уводне напомене

„Језик је веома сложен систем знакова (са правилима за њихов избор, комбиновање и употребу) помоћу којих се људи у одређеној друштвеној заједници међусобно споразумевају, исказују једни другима своје мисли и осећања и обележавају се као припадници управо те заједнице, или пак ове или оне друштвене групе у оквиру ње“, сматрао је М. Шипка.<sup>2</sup> Слично је за језик тврдио и Р. Бугарски :“Језик, осим што је средство за изражавање, представља и средство за обликовање мисли и ставова. Њиме именујемо предмете, појаве, особе и због тога је важно да језик одражава стварност“,<sup>3</sup> док је Ц.Бентам сматрао да језик својим постојањем указује на чињенице (из стварности), изражава стање и став говорника поводом тога, и врши утицај на слушаоца. Дакле, поред основе улоге као средства комуникације,

<sup>1</sup> Формулација која стоји у већем броју закона који користе дату могућност дефинисања одређених појмова који се користе у самом пропису.

\* Чланак је настao као резултат рада на научноистраживачком пројекту који спроводи Правни факултет у Новом Саду, под називом „Правна традиција и савремени правни изазови“.

<sup>2</sup> Шипка, М., *Култура говора*, Сарајево 2006.

<sup>3</sup> Бугарски, Р., *Увод у општу лингвистику*, 1996, стр. 5.

