

Gordana Muraja, magistra prava, odvjetnik

Sudska praksa o nadležnosti javnog bilježnika za donošenje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave

Postupak u kojem javni bilježnici donose rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave omogućava ovrhovoditeljima da na temelju dokumenata koje sami izdaju i bez aktivnog sudjelovanja ovršenika u relativno kratkom roku dođu do ovršne isprave na temelju koje mogu provesti prisilnu naplatu svoje tražbine. Nepravilna praksa kod ocjene pitanja mjesne nadležnosti dovela je do prijepora o kojima je odlučivao i Sud Europske unije, što je izazvalo novu nepravilnu praksu u odlukama hrvatskih sudova.

1. Ovrha na temelju vjerodostojne isprave

Određivanje ovrhe, nadležnost i pravila postupanja po kojima javni bilježnik odlučuje o prijedlogu za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave uređuje razdjel četvrti, glava dvadeset šesta člancima 278. – 289. Ovršnog zakona (NN, br. 112/12., Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku 25/13., 93/14., Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske objavljena u NN, br. 55/16. i 73/17.).

Na prijedlog ovrhovoditelja javni bilježnik rješenje o ovrsi donosi na temelju vjerodostojne isprave koja je podobna za ovrhu ako su u njoj naznačeni vjerovnik i dužnik te predmet, vrsta, opseg i vrijeme ispunjenja novčane obveze.

Ako javni bilježnik ocijeni da je prijedlog za ovrhu dopušten i osnovan, rješenje na temelju vjerodostojne isprave donosi isključivo na temelju dokumenata, bez održavanja ročišta. To znači da prije donošenja rješenja o ovrsi ovršeniku nije omogućeno sudjelovanje u postupku, odnosno mogućnost da se o tražbini izjasni. Pravna zaštita osigurana je pravom ovršenika da u roku od osam dana od dana prijema na rješenje uloži obrazloženi prigovor u kojem treba navesti u kojem dijelu osporava tražbinu utvrđenu rješenjem te svoje tvrdnje obrazložiti i potkrijepiti dokaznim prijedlozima, ako već ne i dokazima. Po prijemu prigovora javni bilježnik prosljeđuje spis nadležnom sudu. Odluka suda zavisi od okolnosti predmeta i od toga pobija li se rješenje u cijelosti ili samo u nekom dijelu pa su moguće različite odluke. No za potrebe ovog članka zanimljiv je dio da sud po prigovoru rješenje o ovrsi stavlja izvan snage u dijelu kojim je određena ovrha i ukida provedene radnje te utvrđuje da će se postupak nastaviti po pravilima parničnog postupka. Drugačije rečeno, prijedlog za ovrhu od tog trenutka dobiva značaj tužbe, što zapravo u praksi znači da ga ovrhovoditelj, sada tužitelj, u pravilu mora dopuniti pojedinostima o nastanku pravnog odnosa između tužitelja i tuženika te predložiti dokaze kojima će svoje tvrdnje u postupku i dokazati.

Ovrsi na temelju vjerodostojne isprave ovršenici već duže vrijeme iznose brojne zamjerke koje se uglavnom svode na to da postupak proizvodi trošak koji ovršenik ne može nikako kontrolirati, a pritom ovršeniku ne omogućava sudjelovanje u postupku i osporavanje tražbine.

Zbog skupa pravila koja omogućavaju provedbu postupka bez održavanja rasprave i uz mogućnost da se dostava ovršeniku zamijeni objavom na e-oglasnoj ploči, postupak je zaista moguće provesti, a da ovršenik i ne sazna da se on vodi te da o tome dobije spoznaje tek po blokadi računa. Pritom se ne može osporiti ni to da javni bilježnik nije u cijelosti nezainteresiran hoće li izdati rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave ili će priliku za izdavanje rješenja dobiti drugi javni bilježnik na istom području, što izaziva sumnje o neovisnosti i nepristranosti javnih bilježnika. Ovršenik u ovršnom postupku koji vodi javni bilježnik svakako nema procesna prava koja bi imao da se postupak vodi pred sudom, primjerice, pravo da traži izuzeće javnog bilježnika ili pravo da mu bude postavljen punomoćnik po službenoj dužnosti koji će zastupati njegove interese ako on nije dostupan sudu.

2. Mjesna nadležnost za donošenje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave

Pravila o mjesnoj nadležnosti određuju koji će teritorijalno određeni sud, koji je s obzirom na svoju vrstu i rang stvarno nadležan, biti ovlašten i dužan odlučivati o konkretnom tužbenom zahtjevu (*competentia ratione loci*)¹.

Članak 279. Ovršnog zakona utvrđuje da je za određivanje ovrhe mjesno nadležan javni bilježnik čije sjedište je u jedinici područne (regionalne) samouprave prebivališta ili sjedišta ovršenika. Iz navedenog slijedi, a takvo je stajalište rješenjem donesenim 15. 3. 2017. izrazio i Vrhovni sud Republike Hrvatske u predmetu RevT-419/16, da bi javni bilježnik trebao odbaciti prijedlog za ovrhu ako ovršenik nema prebivalište ni sjedište na području županije u kojoj javni bilježnik ima sjedište. Ako javni bilježnik donese rješenje o ovrsi iako nije mjesno nadležan, nadležni sud će ukinuti rješenje o ovrsi i odbaciti prijedlog za ovrhu na temelju članka 279. stavak 3. Ovršnog zakona.

Međutim, u sudskoj praksi pojavili su se predmeti u kojima su javni bilježnici zanemarili odredbu Ovršnog zakona o mjesnoj nadležnosti pa su se pred sudovima našli predmeti u kojima je rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave doneseno za ovršenike s prebivalištem u inozemstvu. Različita sudska praksa dovela je i do toga da su na sastanku predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske² održanom 29. ožujka 2018. utvrđeni odgovori na sljedeća pitanja.

4. a) Može li pitanje nadležnosti biti predmet sudskog preispitivanja nakon što javni bilježnik donese rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave s obzirom na odredbe čl. 279. st. 3. i čl. 281. st. 2. Ovršnog zakona?

¹ Triva, S. (1983.) *Građansko parnično procesno pravo*, § 52 (str. 198), Zagreb: Narodne novine.

² Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Su IV-148/2018, prema http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/PravnaShvacanja-Zakljucci/GO-zakljucci/VSRH_GO_2018_Su-IV-148-2018_2018-03-29_zakljucci.pdf

Pitanje nadležnosti može biti predmet sudskog preispitivanja nakon što javni bilježnik donese rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave.

4. b) Pitanje nadležnosti javnih bilježnika za donošenje rješenja o ovrsi ako ovršenici nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske.

Javni bilježnik nije nadležan za donošenje rješenja o ovrsi ako ovršenici nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske.³

Kad se radi o fizičkim i pravnim osobama koje imaju prebivalište odnosno sjedište u Republici Hrvatskoj, nedostatak mjesne nadležnosti lako se popravljiva podnošenjem prijedloga za ovrhu mjesno nadležnom javnom bilježniku.

Kad se radi o fizičkim i pravnim osobama koje nemaju prebivalište odnosno sjedište u Republici Hrvatskoj, situacija je nešto složenija.

3. Javni bilježnik nije sud

Upravo u postupcima vođenim povodom rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave donesenim protiv ovršenika koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj stajalište o pitanju može li se javni bilježnik smatrati *sudom* izrazio je i Sud Europske unije.

Radi se o dva predmeta u kojima je javni bilježnik donio rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u kojima su ovršenici bili strani državljani.

U predmetu o kojem je odlučivao Općinski sud u Novom Zagrebu, Stalna služba u Samoboru, sporna je bila naplata računa za odvjetničke usluge pružene stranci s prebivalištem u Švedskoj, a za čiju je naplatu ovrhovoditelj ishodio donošenje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. Kad je rješenje postalo pravomoćno, ovrhovoditelj je od javnog bilježnika zatražio potvrdu o europskom ovršnom naslovu kako bi mogao zatražiti provedbu ovrhe u Švedskoj. Javni bilježnik smatrao je da ne može dati traženu potvrdu jer nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni Uredbom (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine⁴ (dalje u tekstu: Uredba (EZ) br. 805/2004.) te je na temelju članka 358. st. 4. Ovršnog zakona (dalje u tekstu: OZ) zahtjev prosljedio nadležnom općinskom sudu.

U tim je okolnostima općinski sud odlučio prekinuti postupak i uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije koji, na temelju Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, osigurava ujednačeno tumačenje i primjenu europskog prava⁵. Postavljeno je pitanje uključuje li izraz *sud* iz Uredbe (EZ) br. 805/2004 i javne bilježnike onako kako njihovu

³ Pravna shvaćanja utvrđena su u ispunjavanju obveza iz članka 27. Zakona o sudovima (NN, br. 28/13., 33/15., 82/15., 82/16. i 67/18.) koji utvrđuje da će Vrhovni sud RH radi razmatranja spornih pravnih pitanja u svrhu ujednačavanja sudske prakse organizirati zajednički sastanak s predsjednicima sudskih odjela svih županijskih sudova te zaključke objaviti na internetskoj stranici Vrhovnog suda RH. Za razliku od pravnog shvaćanja donesenog na sjednici svih sudaca ili sjednici odjela Vrhovnog suda na temelju članka 40. stavak 2. Zakona o sudovima, ovo pravno shvaćanje nije obvezujuće za sve suce nižih sudova.

⁴ SL 2004., L 143, str. 15.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 172.

⁵ Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (Službeni list Europske unije 2018/C 257/01).

nadležnost utvrđuje OZ, odnosno može li javni bilježnik postupati kao što bi postupio sud i izdati potvrdu o europskom ovršnom naslovu na temelju koje bi ovrhovoditelj mogao zatražiti provedbu ovrhe u bilo kojoj zemlji Europske unije.

U predmetu C-484/15 (poznatom po prezimenu ovrhovoditelja Zulfikarpašić) Sud Europske unije 9. ožujka 2017. odgovorio je da Uredbu (EZ) br. 805/2004 *treba tumačiti na način da javni bilježnici u Hrvatskoj, kada postupaju u okviru ovlasti koje su im povjerene nacionalnim pravom u ovršnim postupcima na temelju „vjerodostojne isprave”, nisu obuhvaćeni pojmom „sud” u smislu te uredbe* te da se za rješenje o ovrsi koje donosi javni bilježnik na temelju vjerodostojne isprave, a protiv kojeg nije bilo prigovora, *ne može izdati potvrda o europskom ovršnom naslovu jer se ono ne odnosi na nespornu tražbinu u smislu članka 3. stavka 1. te uredbe*. Sud je obrazlagao da Uredba (EZ) br. 805/2004 predviđa *pravodobno* davanje obavijesti dužniku kako bi mu se omogućilo da pripremi svoju obranu te iznio stajalište da se tako osigurava kontradiktornost postupka⁶ koji rezultira izdavanjem ovršnog naslova koji može dovesti do izdavanja potvrde. Ti zahtjevi odražavaju volju zakonodavca Unije da se osigura da postupak nudi dovoljna jamstva poštivanja prava obrane. Za razliku od toga, postupak u kojem se prijedlog za ovrhu ne dostavlja dužniku niti ga se obavještava o tražbini dovodi do toga da dužnik za tražbinu doznaje tek kad mu je rješenje o ovrsi dostavljeno pa nije ispunjen uvjet da se radi o kontradiktornom postupku.

U drugom predmetu o kojem je također odlučivao Sud Europske unije Pula parking d.o.o. kao ovrhovoditelj ishodio je rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave radi naplate naknade za parkiranje protiv ovršenika s prebivalištem u Njemačkoj. Ovršenik je uložio prigovor na rješenje pa je predmet dostavljen nadležnom općinskom sudu koji ga je nastavio kao parnicu. U postupku je ovršenik isticao da se stvarna i mjesna nadležnost javnog bilježnika proteže samo na državljane Republike Hrvatske, odnosno da javni bilježnik nije stvarno i mjesno nadležan za donošenje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave protiv državljanina drugih država članica Europske unije.

U takvim je okolnostima Općinski sud u Puli odlučio prekinuti postupak i Sudu Europske unije uputiti prethodno pitanje primjenjuje li se Uredba br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima⁷ (dalje u tekstu: Uredba (EU) br. 1215/2012) na nadležnost javnih bilježnika u Hrvatskoj, s obzirom na prirodu pravnog odnosa parničnih stranaka.

U predmetu C-551/2015 (poznatom po imenu ovrhovoditelja Pula parking) Sud Europske unije 9. ožujka 2017. donio je odluku u kojoj je razmatrao pravnu prirodu odnosa između fizičke osobe i pravne osobe u vlasništvu jedinice lokalne samouprave koja upravlja javnim parkiralištem i naplaćuje parking te je utvrđeno da se radi o privatno – pravnom odnosu koji ulazi u pojam *građanske i trgovačke stvari* na koji se primjenjuje Uredba br. 1215/2012. No Sud

⁶ Kontradiktorno raspravljanje, koje neki tretiraju kao manifestaciju načela kontradiktornosti, predstavlja aktivnu realizaciju načela saslušanja stranaka. Svoje pravo da se izjasne, stranke ispoljavaju iznoseći svoje stavove protiv stavova svog protivnika i suda (*contra dicere*). Citirano prema Triva, S. (1983.) *Građansko parnično procesno pravo*. § 27/11 (str. 118). Zagreb: Narodne novine.

⁷ SL 2012., L 351, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289.; ispravci u SL 2014., L 160, str. 40. i SL 2016., L 202, str. 57.

je istovremeno zaključio da definicijama pojma *sud* koje ta Uredba sadrži nisu obuhvaćeni javni bilježnici u Hrvatskoj.

Iz navedenih odluka Suda Europske unije slijedi da se rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave koje je donio javni bilježnik u Hrvatskoj ne može učinkovito izvršiti ni upotrebom pravnih instrumenata koje omogućavaju Uredba (EZ) br. 805/2004 o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine, ali ni upotrebom pravnih instrumenata Uredbe (EU) br. 1215/2012 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima.

Treba napomenuti da ovrhovoditelji koji trebaju naplatiti tražbinu od osobe koja nema prebivalište / sjedište u Republici Hrvatskoj mogu od suda zatražiti izdavanje platnog naloga na temelju članka 446. Zakona o parničnom postupku, odnosno sukladno pravilima o postupku za izdavanje platnog naloga na temelju Uredbe (EZ) broj 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europski platni nalog. Radi se o pravnom instrumentu koji omogućava prekograničnu naplatu nespornih tražbina, nadležan je sud države u kojoj je usluga pružena, no ako ovršenik iznese prigovor, ovrhovoditelj treba daljnji postupak pokrenuti u zemlji ovršenikova prebivališta.

4. Utjecaj odluka Suda Europske unije na ovrhe u RH

Takve odluke Suda Europske unije, točnije rečeno nedovoljno razumijevanje njihove pravne suštine i dosega imalo je i svoje neželjene posljedice. Nakon njihova donošenja na hrvatske sudove prispjela je određena količina prigovora protiv rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u kojima su ovršenici s prebivalištem / sjedištem u RH iznosili prigovor čija se suština oslanjala na utvrđenja Suda Europske unije izražena u navedenim presudama. Prigovori se mogu sažeti na tvrdnje da javni bilježnik nije sud, da nije proveden kontradiktorni postupak, da to dalje znači da je rješenje donijelo nenadležno tijelo, da je posljedica navedenog da se imaju primijeniti pravila o apsolutnoj nenadležnosti te da je posljedica svega toga nemogućnost nastavka postupka povodom prigovora izjavljenog na rješenje o ovrsi koji bi se inače po redovnom tijeku stvari trebao nastaviti prema pravilima parničnog postupka. Prigovor je obično popraćen prijedlogom da nadležni sud odbaci prijedlog za donošenje rješenja o ovrsi i ukine doneseno rješenje.

Neki prvostupanjski sudovi prihvaćali su te *argumente* te su po prigovoru donijeli rješenje kojim su odbacili prijedlog za ovrhu i u cijelosti ukinuli rješenje o ovrsi. U obrazloženju takvih rješenja pozvali su se na spomenute odluke Suda Europske unije, u cijelosti zanemarujući da se radi o ovršeniku koji ima sjedište u Republici Hrvatskoj. Odlučujući o žalbama, takvu su praksu ispravljali drugostupanjski sudovi. U predmetima u kojima ovršenik ima prebivalište / sjedište u RH, drugostupanjski sudovi su ukidali takva rješenja uz obrazloženje da važeći Ovršni zakon propisuje nadležnost javnih bilježnika za odlučivanje o prijedlogu za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave. Također su ukazivali na to da pozivanje prvostupanjskog suda na odluku

Suda Europske unije nije od značaja kad javni bilježnici postupaju u okviru ovlasti koje su im povjerene nacionalnim pravom, prema ovršeniku koji ima prebivalište / sjedište u RH⁸.

5. Sud Europske unije nije nadležan za ocjenu unutarnjih pitanja primjene Ovršnog zakona

Mnogi su se mediji također raspisali o *hrabrim* sucima koji su *stali na stranu potrošača*, neki su pisali o *nezakonitosti* javnobilježničkih rješenja o ovrsi, a na stranicama pojedinih udruga su se čak pojavili i predlošci s *argumentacijom*, koji su trebali pomoći potrošačima da lakše sastave prigovor kojim osporavaju rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave.

U takvoj je situaciji sudac Općinskog suda u Novom Zagrebu odlučio od Suda Europske unije zatražiti novo mišljenje, također o primjeni prava Europske unije. Zahtjev je podnesen u postupku koji se vodi povodom prigovora protiv rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave koje je protiv hrvatskog građanina s prebivalištem u Zagrebu na prijedlog Hrvatske radiotelevizije donio javni bilježnik radi naplate RTV pristojbe.

Kako je navedeno pod točkom 13. odluke Suda Europske unije C-657/18 od 11. travnja 2019., sud koji je zatražio prethodnu odluku *smatra da su hrvatski državljani u nepovoljnijoj situaciji u odnosu na državljane drugih država članica jer se rješenja o ovrsi koja donose javni bilježnici u Hrvatskoj ne priznaju u drugim državama članicama Europske unije ni kao europski ovršni naslovi u smislu Uredbe br. 805/2004 ni kao sudske odluke u smislu Uredbe br. 1215/2012. Ta razlika u postupanju između hrvatskih državljana i državljana drugih država članica predstavlja diskriminaciju*. Sudu je postavljeno pitanje je li odredba članka 1. OZ-a, koja daje ovlast javnim bilježnicima za provedbu prisilnog ostvarenja tražbine na temelju vjerodostojne isprave donošenjem rješenja o ovrsi kao ovršnog naslova, a bez izričitog pristanka ovršenika, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenog 1950., te može li se tumačenje izraženo u presudama Suda Zulfikarpašić (C-484/15, EU:C:2017:199) i Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193)] primijeniti u konkretno izloženom predmetu?

U rješenju kojim je utvrdio da nije nadležan za davanje odgovora na pitanja koja je postavio Općinski sud u Novom Zagrebu, Sud je obrazložio da se radi o unutarnjoj pravnoj situaciji koja nema poveznice s pravom Europske unije te da samo hipotetska gledišta povezana sa slobodnim kretanjem sudskih odluka, s obzirom na članak 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, nisu dostatna za zasnivanje nadležnosti Suda za razmatranje tog zahtjeva za prethodnu odluku.

U priopćenju za javnost⁹ glasnogovornik Vrhovnog suda Republike Hrvatske istaknuo je da je ova odluka Suda Europske unije značajna jer je sud koji je podnio zahtjev za prethodnu odluku do donošenja odluke Suda EU-a prekinuo rad na stotinjak predmeta u postupcima povodom prigovora na platne naloge sadržane u rješenjima o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave koje su izdali javni bilježnici.

⁸ Primjerice, rješenje Županijskog suda u Rijeci, GŽ-1611/2018. od 5. ožujka 2019. godine.

⁹ Objavljeno 24. 4. 2019. na mrežnim stranicama Vrhovnog suda RH, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>

No prema objavljenim odlukama na portalu sudske prakse¹⁰, neki su sudovi na takve prigovore donosili rješenja o odbacivanju prijedloga za ovrhu i ukidanju rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave, čak i u trgovačkim sporovima. Zanimljivo je za primijetiti da su neka od tih rješenja donesena i nakon objave odluke Suda Europske unije i priopćenja za javnost Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Copyright © Gordana Muraja 2019.

¹⁰ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/>