

REGISTAR ZADUŽNICA

Pregledni znanstveni rad

UDK 347.952:347.452(497.5)

342.738:061.1(4)EU

342.738:341.176(4)EU

Primljeno: 22. travnja 2022.

Marta Hren*

Izvorno hrvatski institut zadužnica predstavljen je našem pravnom sustavu prije 25 godina i od tada je doživio nekoliko izmjena, pri čemu se broj zakonskih odredbi koje ga uređuju i dalje može smatrati potpuno nedostatnim. Jedna od najznačajnijih promjena bilo je uvođenje Registra zadužnica i bjanko zadužnica, čija je primarna svrha, kao i kod većine registara, pospješiti pravnu sigurnost instituta na koji se odnosi. Vođenje Registra uređeno je sumarnim pravilnikom, koji ostavlja znatan prostor za unapređenje. Postojeće pravne praznine obuhvaćaju, između ostalog, nemogućnost naknadnih upisa u registar, nejasna pravila o brisanju zadužnica iz registra u slučaju namirenja, nemogućnost subjekata pravnog posla da ishode izvatke iz Registra. Posljednje navedeno problematično je i s aspekta zaštite osobnih podataka. GDPR propisuje određena prava ispitanika čiji se osobni podaci obrađuju i uspostavlja obveze voditelja obrade. Ta se prava i obveze mogu translirati na odnos subjekata pravnog posla kod zadužnice i Registra.

Ključne riječi: zadužnica, bjanko zadužnica, registar zadužnica, GDPR, pravni interes

1. UVOD

Zadužnica je izvorno hrvatski institut, uveden u naš pravni sustav Ovršnim zakonom iz 1996.¹ na način da ga zakonodavac nije modelirao po uzoru na komparativne pravne sustave. Drugim riječima, ne postoje komparativnopravni instituti koji bi odgovarali hrvatskim zadužnicama i bjanko zadužnicama.² To čini još zanimljivijim pratiti svrhu, razvoj i primjenu zadužnice, jer su hrvatski pravni okvir, gospodarske okolnosti i praksa daleko najvažniji čimbenici koji su utjecali i utječu na razvoj instituta. Riječ je o instrumentu osiguranja plaćanja koji ima određenih dodirnih točaka s drugim institutima našeg pravnog poretka, a ipak dovoljno različitosti da ga se ne može lako smjestiti ni u jedan okvir.

* Marta Hren, mag. iur., doktorandica na Pravnom fakultetu u Zagrebu

¹ Ovršni zakon (Narodne novine, br. 57/96, 29/99, 42/00, 173/03, 194/03, 151/04, 88/05, 121/05, 67/08, 139/10, 154/11, 70/12), dalje u tekstu: OZ 96.

² Vukmir, B., *Kritički osvrt na zadužnicu*, Pravo i porezi, br. 4/2010, str. 5–7; Mihelčić, G., *Zadužnica i bjanko zadužnica u svjetlu novouvedenih pravila o registru zadužnica i bjanko zadužnica*, Javni bilježnik, sv. 17, br. 38, 2013, str. 4; Uzelac, A., Brozović, J., *Zadužnica: evolucija, aktualno stanje i otvorena pitanja*, Zbornik radova s II. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“, Split, 2016, str. 59; Giunio, A. M., *Zadužnica – tri godine poslije*, HPR, br. 5/02, str. 10.

Pravno uređenje zadužnice/bjanko zadužnice obuhvaća svega nekoliko zakonskih odredaba i tri podzakonska propisa te je u ovih nekoliko desetljeća od uvođenja mijenjano više puta. Možda najznačajnija novina bilo je uvođenje Registra zadužnica i bjanko zadužnica³ (dalje u tekstu: Registar) 2012. godine. Namjera zakonodavca bila je izbjegavanja eventualnih manipulacija sustavom u vidu krivotvorenja zadužnica ili dvostrukih naplata, pa je izvršeno „umrežavanje javnobilježničkih ureda i Financijske agencije“ ustanovljavanjem Registra. Teorija i praksa suglasne su da je uređenje Registra podnormirano, pogotovo kad se u obzir uzme važnost i raširenost zadužnica u praksi, kao i javnopravni učinak koji Registar ima.⁴

Rad uvodno analizira uređenje zadužnice i bjanko zadužnice te određena osnovna pitanja od važnosti za pravni status instituta, ustroj Registra, registarska pravila i načela i pravne učinke upisa. Iako, kao svaki pravni posao, zadužnica otvara brojna pravna pitanja, naglasak ovog rada jest na pitanjima vezanim uz upis zadužnica u Registar, pravni učinak upisa i nužni razvoj instituta *de lege ferenda*. Cilj analize jest dati ocjenu trenutačnog registarskog uređenja, uočiti eventualne pravne praznine i odgovoriti na pitanje mogu li i trebaju li podaci iz Registra biti javno dostupni. Pri tom treba uzeti u obzir međuodnos Registra i pravila o zaštiti osobnih podataka.

2. ZADUŽNICA I BJANKO ZADUŽNICA – OPĆENITO O INSTITUTU

2.1. Povijesni razvoj zadužnice

Zanimljivo je da je u dvadeset pet godina postojanja ovaj izvorno hrvatski institut prošao kroz minimalne izmjene, pa je tako danas na snazi tekst odredaba koji u većoj mjeri odgovara tekstu prvog Ovršnog zakona.⁵ U tekstu OZ/96 još nije bilo naziva „zadužnica“, nego se govorilo o „ovjerovljenoj ispravi“ kojom dužnik daje suglasnost da se radi naplate tražbine određenog vjerovnika zaplijene svi računi koje taj dužnik ima kod banke radi izravne naplate vjerovnikova potraživanja, pri čemu ta isprava ima učinak rješenja o ovrsi. Pojmovi zadužnica i bjanko zadužnica prvi se put pojavljuju u izmjenama OZ/96 iz 1999.⁶

³ Pravilnik o registru zadužnica i bjanko zadužnica (Narodne novine, br. 115/12, 125/14, 82/17), dalje u tekstu: Pravilnik.

⁴ Pravni leksikon, glavni urednik Pezo, V., Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007, str. 533–534: *Javno pravo je skup pravnih grana koje uređuju sustav državne uprave ili pak uređuju odnose u kojima je jedan subjekt nositelj javne vlasti... Naposljetku kao vladajuće iskristaliziralo se ono mišljenje da su javnopravni odnosi svi oni pravni odnosi u kojima država, odnosno drugi, nedržavni subjekti nastupaju s pozicije nositelja prisilne i suverene vlasti.*

Konkretno, misli se na učinak i značaj koji registar ima administrativno, u smislu registarskog postupovnog prava. Registar ima javnopravni učinak, učinak na javno pravo, konkretno na dio javnog prava – sustav prisilne naplate, koju provodi državna agencija kao nedržavni subjekt koji nastupa s pozicije nositelja prisilne i suverene vlasti. Pa tako i u Dika, M. et al., *Hrvatsko registarsko pravo: registri pravnih osoba, nekretnina, pokretnina i prava*, Narodne novine, Zagreb, 2006, str. 3–4, str. 31.

⁵ Članci 183. i 183.a OZ/96.

⁶ Narodne novine, 29/99.

Prvi Ovršni zakon poslije je zamijenjen Ovršnim zakonom iz 2010.⁷ te konačno Ovršnim zakonom iz 2012., koji je i danas na snazi.⁸ Tekst odredbi iz OZ/96 neznatno je mijenjan daljnjim izmjenama Zakona.⁹ Jedna od važnijih izmjena učinjena je 2005., kad je izdavanje bjanko zadužnica prošireno i na dužnike koji nisu trgovci.¹⁰ Također, zadužnica je s vremenom postala prenosivi instrument, kojim se više ne vrši zapljena određenog, već svih računa dužnika.¹¹ Bitna promjena uvedena je OZ/10 u odnosu na oblik izdavanja zadužnice i bjanko zadužnice.¹² Naime prvi Ovršni zakon propisivao je da je na ispravi (zadužnici) potrebno javno ovjerovati potpis dužnika, a OZ/10 i OZ/12 propisuju da ispravu treba potvrditi javni bilježnik. Konačno, Ovršnim zakonom iz 2012. uspostavljen je Registar zadužnica i bjanko zadužnica (dalje u tekstu; Registar) te je za provedbu naplate zadužnica ovlaštena Financijska agencija (dalje u tekstu: FINA), ograničena samo na zadužnice pravilno upisane u Registar.

2.2. Općenito o zadužnici i bjanko zadužnici

Radi se o specifičnim pravnim instrumentima, važnost kojih je priznata i prepoznata kako u teoriji¹³ tako i u praksi.¹⁴ Institut je u Republici Hrvatskoj vrlo popularan i raširen kao instrument osiguranja plaćanja jer vjerovniku omogućuje bolji položaj i učinkovitiju realizaciju.¹⁵ Tome svakako pridonosi jednostavnost izdavanja, pri čemu nije potrebno nikakvo pokriće ni provjera kreditne sposobnosti izdavatelja zadužnice. Drugim riječima, zadužnicu može izdati svaka fizička i pravna osoba, bez obzira na stvarno stanje svoje imovine. Nadalje, troškovi izdavanja zadužnice/bjanko zadužnice nisu visoki, naplaćuje se samo potvrda kod javnog bilježnika prema javnobilježničkoj tarifi.¹⁶ Treći razlog raširenosti zadužnice jest brzina i jednostavnost naplate. Zaduhnica se naplaćuje u izvansudskom postupku izravne naplate sukladno čl. 209. Ovršnog zakona.

⁷ Članci 125. i 126. (Narodne novine br. 139/10, 125/11, 150/11, 154/11, 12/12, 70/12, 80/12, 112/12), dalje u tekstu: OZ/10.

⁸ Članci 214. i 215. (Narodne novine br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17, 131/20), dalje u tekstu: OZ/12, OZ ili Ovršni zakon.

⁹ Detaljnije o povijesnom razvoju zadužnice u Mihelčić, G., *op. cit.* u bilj. 2, str. 10–16.

¹⁰ Narodne novine, br. 88/05; u tekstu čl. 183.a OZ/96 bilo je određeno da „dužnik trgovac” može izdati bjanko zadužnicu, što je isključivalo fizičke osobe i pravne osobe koje se ne smatraju trgovcima sukladno odredbama Zakona o trgovačkim društvima.

¹¹ Mihelčić, G., *Komentar Ovršnog zakona*, Organizator, Zagreb, 2015, str. 679–681.

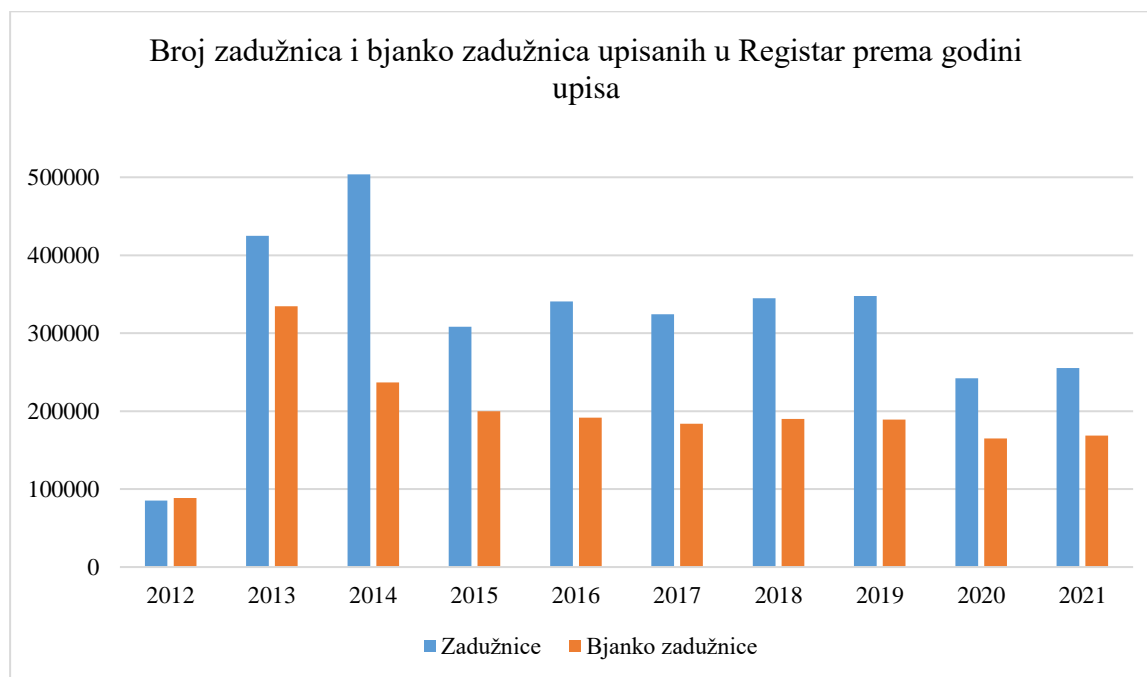
¹² Članci 214. i 215., OZ.

¹³ Vukmir, B., *op. cit.* u bilj. 2, str. 3; Vidović, A., *Zadužnice prema novom Zakonu*, Računovodstvo, revizija i financije, 2012, br. 12, str. 169; Mihelčić, G., *op. cit.* u bilj. 2, str. 10; Uzelac, A., Brozović, J., *Zadužnica: evolucija, aktualno stanje i otvorena pitanja*, Zbornik radova s II. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća”, Split, 2016, str. 60–61.

¹⁴ Za potrebe istraživanja zatraženi su i dobiveni statistički podaci od Hrvatske javnobilježničke komore, koja vodi Registar.

¹⁵ Matković, B., *Zadužnica kao sredstvo osiguranja plaćanja*, Porezni vjesnik, br. 11, 2003, str. 48.

¹⁶ Prema članku 8. Pravilnika o naknadi i nagradi javnih bilježnika u ovršnom postupku (Narodne novine, br. 9/21) ovjera zadužnice i bjanko zadužnice ovisi o visini iznosa na koju se zadužnica izdaje. Javnobilježnička nagrada može iznositi između 100 kuna i 500 kuna. Naknada za upis zadužnice ili bjanko zadužnice u Registar iznosi 10 kuna, sukladno čl. 5. st. 2. Pravilnika.

Tablica 1. Broj zadužnica i bjanko zadužnica upisanih u Registar prema godini upisa¹⁷

Zadužnica je zapravo suglasnost dužnika, potvrđena kod javnog bilježnika,^{18 19} da se, ako dužnik ne plati obvezu o dospijeću, zaplijene svi njegovi računi koje ima kod banaka te da se zaplijenjena sredstva prenesu na račun vjerovnika bez pokretanja ovršnog ili parničnog postupka.²⁰

Kao što je već navedeno, zadužnica je specifična za naš pravni sustav, komparativno pravo ne poznaje analogni pravni institut. Istina je da određeni strani dokumenti imaju neke sličnosti sa zadužnicom, ali nijedan u mjeri dovoljnoj da bi ga se moglo smatrati zamjenjivim institutom.²¹

Ovršni zakon poznaje dva oblika zadužnica, tzv. „običnu zadužnicu“ i „bjanko zadužnicu“, oblik i sadržaj kojih su strogo zadani i propisani Pravilnikom o obliku i sadržaju

¹⁷ Brojevi prikazani u tablici uključuju i „stare“ zadužnice i bjanko zadužnice upisane u Registar. U Republici Hrvatskoj od osnivanja Registra u njega su upisane ukupno 3 176 442 zadužnice (od čega je 173 902 „stare“ zadužnice) i 1 947 899 bjanko zadužnica (od čega je 106 611 „starih“ bjanko zadužnica).

¹⁸ Misli se na solemnizaciju, odnosno potvrdu privatnih isprava kojom isprave postaju javne, u skladu s odredbom čl. 59. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine, br 78/1993, 29/1994, 162/1998, 16/2007, 75/2009, 120/2016, dalje u tekstu: ZJB), prema kojemu sudionici u pravnom poslu, svi ili neki od njih, mogu isprave o pravnom poslu potvrditi kod javnog bilježnika. Potvrđena isprava ima snagu javnobilježničkog akta, a ako je sastavljena prema pravilima za sastavljanje javnobilježničkog akta, ima i snagu ovršnog javnobilježničkog akta.

¹⁹ Svrha je solemnizacije stranama objasniti smisao i posljedice posla, provjeriti jesu li sposobne i ovlaštene za sklapanje posla te provjeriti je li sadržaj posla jasan i valjan te može li se izazvati namjeravani učinak. Pravni leksikon, glavni urednik Pezo, V., *op. cit.* u bilj. 4, str. 1495.

²⁰ Smatra se da je zakonodavac i uveo ovaj institut namjeravajući njime ostvariti zadane ciljeve, odnosno brže, učinkovitije, jednostavnije izvansudsko namirenje tražbine vjerovnika, v. Vidović, A., *Naplata zadužnice – aktualnosti*, Računovodstvo, revizija i financije, br. 25, 2015, str. 140.

²¹ Određene sličnosti zadužnica ima sa solemniziranom privatnom ispravom, koja je poznata i u komparativnim pravnim sustavima, v. Uzelac, A., Brozović, J., *op. cit.* u bilj. 2, str. 66.

zadužnice²² i Pravilnikom o obliku i sadržaju bjanko zadužnice.²³ Navedeni instrumenti gotovo su identični, a bitna je razlika u tome da je kod obične zadužnice potrebno pri izdavanju, između ostalog, naznačiti određenu tražbinu i određenog vjerovnika, dok se kod izdavanja bjanko zadužnice ti podaci mogu izostaviti. Zahtjev je samo da tražbina bude određena, pri čemu iznos tražbine ničime nije ograničen, pa dužnik može izdati zadužnicu na proizvoljni iznos, što je u skladu s obilježjem apstraktnosti zadužnice. U tome se krije još jedan razlog privlačnosti zadužnice kao instituta.²⁴ Kod izdavanja bjanko zadužnice potrebno je odrediti na koji će se iznos od točno propisanih iznosa²⁵ dokumenti izdati, ovisno o iznosu tražbine iz osnovnog pravnog posla (npr. za tražbinu od 80 000 kn trebalo bi uzeti zadužnicu od 100 000 kn, ali moguće je izdati i jednu bjanko zadužnicu od 50 000 kn i tri po 10 000 kn), s ciljem zaštite dužnika od pretjerane, neutemeljene izloženosti.

2.3. Pravna narav zadužnice

Prije svega, zadužnicu treba pravno kategorizirati. Uslijed višedesetljetne prisutnosti instituta u našem pravnom sustavu teorija je sada već suglasna da se radi o jednostranom pravnom poslu, vrijednosnom papiru.²⁶ Prema Zakonu o obveznim odnosima vrijednosni je papir isprava kojom se njezin izdavatelj obvezuje ispuniti obvezu upisanu u toj ispravi njezinu zakonitom imatelju.²⁷ Vrijednosni papiri jesu isprave koje u sebi sadržavaju prava koja bez same isprave ne bi postojala te koja se mogu slobodno prenositi, a pod pretpostavkom da sadržavaju sve bitne elemente propisane zakonom.²⁸ Obična zadužnica sadržava sve navedene elemente, pa se može kvalificirati kao vrijednosni papir. Kvalifikacija se eventualno može dovesti u pitanje kod bjanko zadužnice, za koju neki tvrde da nije vrijednosni papir sve dok se u njoj ne ispune podaci o iznosu tražbine i osobi vjerovnika.²⁹ Kao i drugi vrijednosni papiri, i zadužnice su prenosive na treće osobe, stjecatelji stječu prava koja je po toj ispravi imao prenositelj (vjerovnik), što svakako pridonosi privlačnosti instituta i volumenu njegova kolanja u pravnom prometu.

Zadužnica je privatna isprava za koju je propisan obvezan oblik solemnizacije, dakle zadužnica ima snagu i ovršnost javnobilježničkog akta (čl. 59. st. 1. u vezi s čl. 53. i 54. ZJB-a). To obilježje vrlo je važno za sveukupnu uvjerljivost zadužnice/bjanko zadužnice kao instrumenta osiguranja plaćanja i pravnu sigurnost koju one pružaju.

²² Narodne novine, br. 115/12, 82/17.

²³ Narodne novine, br. 115/12, 82/17.

²⁴ Kao primjer podaci dobiveni iz Registra; trenutačno najviša upisana tražbina po zadužnici za tražbinu izraženu u kunama iznosi 47 282 000 000 kuna, a za tražbinu izraženu u eurima iznosi 25 000 000 000 eura.

²⁵ *Ibid.*, čl. 9.

²⁶ Kvalifikacija zadužnice kao vrijednosnog papira u teoriji nije sporna, v. Dika, M., *Zadužnica i bjanko zadužnica*, Pravo i porezi br. 1/2000, str. 7, i Dika, M., *Zadužnica i bjanko zadužnica*, Zaštita vjerovnika, Narodne novine, Zagreb, 2005, str. 261.

²⁷ Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, čl. 1135. st. 1.

²⁸ *Ibid.*, čl. 1136.

²⁹ Vukmir, B., *op. cit.* u bilj. 2, str. 5.

Uz to govorimo o apstraktnom instrumentu osiguranja plaćanja, iz kojeg nije vidljivo na kojem se pravnom poslu temelji. Apstraktnost obveza sadržanih u zadužnicama i bjanko zadužnicama s jedne strane proizlazi iz njihove naravi vrijednosnih papira, a s druge strane iz propisanih obrazaca zadužnice i bjanko zadužnice, u kojima nije predviđeno unošenje informacija o osnovnom pravnom poslu.³⁰

Najbitnija karakteristika zadužnice jest da je OZ/10 u čl. 183. st. 1. i čl. 183.a st. 2. i običnoj i bjanko zadužnici pripisao učinak pravomoćnog rješenja o ovrsi, a nakon izmjene OZ/12 iz 2017.³¹ učinak rješenja o ovrsi.³² Zbog gubitka statusa pravomoćnog rješenja o ovrsi FINA sada po primljenoj zadužnici postupa kao u povodu rješenja o ovrsi koje je dostavio sud, pa je dužnik u mogućnosti od suda ishoditi odgodu naloga bankama za provedbu prijenosa.³³ Iz same definicije zadužnice vidljivo je da je izravna naplata redoviti put ostvarivanja naplate temeljem zadužnice. Tek podredno, ako sredstva dostupna na bankovnim računima nisu dostatna za namirenje tražbine, temeljem zadužnice moguće je pokrenuti ovrhu na ostaloj imovini dužnika. Iz tog konteksta razvidno je da zadužnica ima svojstvo ovršne isprave, ona je po učinku izjednačena s pravomoćnom sudskom odlukom.

2.4. Naplata po zadužnici

Prema ranijem pravnom uređenju, kada su zadužnice bile izjednačene s pravomoćnim rješenjem o ovrsi, dužnici su se suočavali s ovrhama u odnosu na koje nisu imali učinkovito pravno sredstvo, kod likvidnih ovršenika nije bilo nikakve praktične mogućnosti korištenja izvanredne žalbe ili prijedloga za proglašenje ovrhe nedopuštenom u postupku izravne naplate.³⁴ Danas je situacija ipak drugačija jer je zadužnica izjednačena s rješenjem o ovrsi, odnosno s drugim ispravama podobnim za izravnu naplatu iz čl. 209. OZ-a, pa je FINA nakon zapljene obvezna čekati 60 dana do prijenosa sredstava na račun vjerovnika (ovrhovoditelja). Bez obzira na to je li riječ o običnoj ili bjanko zadužnici, „staroj“ zadužnici ili zadužnici upisanoj u Registar, postupak naplate po zadužnicama jest isti. Primjenjuju se odredbe čl. 209., čl. 214. st. 3. i čl. 215. st. 2. OZ-a te čl. 5. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (dalje u tekstu: ZPONS).³⁵

³⁰ Raniji obrazac bjanko zadužnice sadržavao je i klauzulu: *Za utvrđivanje postojanja i visine tražbine iz ove zadužnice mjerodavne su samo izjave u ovoj zadužnici te u potvrdama banaka o isplatama izvršenim na temelju ove zadužnice.*

³¹ Narodne novine br. 73/17.

³² Dika određuje zadužnicu kao strogo formalni pravni akt s javnopravnim učincima rješenja o ovrsi, odnosno ovršne isprave. Dika, M., *Zadužnica i bjanko zadužnica*, Pravo u gospodarstvu, godište 38, sv. 6, Zagreb, 1999, str. 353.

³³ Članak 209. stavci 6. i 7. OZ-a.

³⁴ Uzelac, A., Brozović, J., *op. cit.* u bilj. 2, str. 87.

³⁵ Narodne novine, br. 68/18, 2/20, 47/20, 46/20, 83/20, 133/20.

Zadužnica i bjanko zadužnica navedene su u ZPONS-u kao jedne od osnova za plaćanje temeljem kojih je moguće podnijeti zahtjev za izravnu naplatu.³⁶ Prema čl. 209. OZ-a FINA će na temelju takva zahtjeva postupiti kao u povodu rješenja o ovrsi koje je dostavio sud, odnosno provesti naplatu vjerovnikove (ovrhovoditeljeve) tražbine prijenosom novčanih sredstava s računa koje dužnik (ovršnik) ima kod banaka na ovrhovoditeljev račun. Ovrhovoditelj uz osnovu za plaćanje za izravnu naplatu novčane tražbine prilaže i zahtjev za izravnu naplatu na propisanom obrascu s podacima potrebnim za provedbu ovrhe prema odredbama ZPONS-a.³⁷ Sve zaprimljene osnove za plaćanje evidentiraju se u Očevidniku redosljeda osnova za plaćanje (dalje u tekstu: Očevidnik).³⁸ Osnove za plaćanje izvršavaju se na (svim) računima i oročenim novčanim sredstvima dužnika (ovršnika) u svim bankama kod kojih dužnik ima otvorene račune ili oročena sredstva.³⁹

Osim novčanih sredstava po računima predmet ovrhe po zadužnici/bjanko zadužnici može biti i ostala imovina dužnika. U tim slučajevima zadužnice imaju snagu ovršnih isprava, a prisilno namirenje provodi se u sudskom ovršnom postupku.

U praksi se postavilo pitanje može li vjerovnik kao ovrhovoditelj temeljem obične zadužnice ili bjanko zadužnice tražiti ovrhu na drugom predmetu ovrhe radi naplate tražbine iz zadužnice, a da prije toga nije pokušao naplatu iz novčanih sredstava po računima. U početku je prevladavalo tumačenje da je vjerovnik obvezan prethodno tražiti ovrhu na računu, pa ako ne uspije, tek onda na drugim predmetima ovrhe.⁴⁰ Međutim poslije se ipak počelo smatrati da je vjerovnik slobodan prema svom izboru odlučiti kojim će se sredstvom, odnosno na kojem predmetu ovrhe namirivati.⁴¹ Potonji stav potvrđuje i sudska praksa, koja navodi da zadužnica u isto vrijeme ima dva ravnopravna svojstva, a to su svojstvo ovršne isprave i svojstvo rješenja o ovrsi, pa vjerovnik (ovrhovoditelj) može tražiti ovrhu na drugim predmetima ovrhe, pri čemu za određivanje i dopustivost ovrhe nije nužno da je vjerovnik bez uspjeha prije toga pokušao ovrhu na tražbini po računu.⁴²

³⁶ Postupak izravne naplate jest redoviti put namirenja na novčanim sredstvima. Prijedlog za ovrhu na novčanim sredstvima na računu dužnika vjerovnik može podnijeti tek podredno, ako nije uspjelo prethodno pokušano izvansudsko namirenje, odnosno kada tražbina nije namirena ili je namirena djelomično i pod pretpostavkom da to može dokazati potvrdom FINA-e. U protivnom će sud prijedlog za ovrhu odbaciti kao nedopušten, kako je propisano čl. 211. OZ-a.

³⁷ Čl. 5. st. 7. ZPONS-a.

³⁸ Prema čl. 6. st. 1. ZPONS-a Očevidnik je jedinstvena baza podataka o svim zaprimljenim osnovama za plaćanje pojedinog ovršenika, stanju njihove izvršenosti te radnjama poduzetim prilikom provedbe ovrhe na temelju tih osnova za plaćanje. Osnove za plaćanje FINA upisuje u Očevidnik prema trenutku (datumu, satu i minuti) primitka (čl. 6. st. 4. ZPONS-a), dakle irelevantno je kada je zadužnica/bjanko zadužnica upisana u Registar. Nadalje čl. 7. ZPONS-a, propisuje da FINA naloge za izvršavanje osnova za plaćanje daje onim redosljedom kojim su upisane u Očevidnik ako drugim zakonom nije drukčije propisano.

³⁹ Čl. 8. ZPONS-a.

⁴⁰ Mihelčić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 20–21.

⁴¹ Jug, J., *Zadužnica u hrvatskom pravnom sustavu i sudskoj praksi*, Javni bilježnik, sv. 21, br. 44, 2017, str. 16.

⁴² Odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Rev-1858/12-3 od 29. travnja 2015., broj Rev-2466/12-2 od 19. prosinca 2012., broj Rev-1811/12-3 od 25. studenog 2015. i broj Rev-1877/14-3 od 24. veljače 2015.

3. REGISTAR ZADUŽNICA I BJANKO ZADUŽNICA

3.1. Općenito o Registru

Registar zadužnica uveden je Ovršnim zakonom od 15. listopada 2012., prijelaznim i završnim odredbama predviđeno je osnivanje Registra zadužnica i bjanko zadužnica (dalje tekstu: Registar) u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu zakona.⁴³ Više od desetljeća od uvođenja instituta zadužnice i bjanko zadužnice zakonodavac ustrojava evidenciju (elektroničku bazu podataka) izdanih zadužnica i bjanko zadužnica, i to jednom jedinom odredbom, čl. 216. Ovršnog zakona, koja je dalje razrađena Pravilnikom o registru zadužnica i bjanko zadužnica (dalje u tekstu: Pravilnik).⁴⁴ Zakonodavac u obrazloženju donošenja zakona kao razlog uvođenja Registra navodi izbjegavanje zlouporabe izdanih zadužnica, čime se ima pridonijeti pravnoj snazi i autentičnosti instituta.⁴⁵ Istraživanje provedeno 2016. pokazalo je da su već tada zadužnice koje su se podnosile na naplatu u većoj mjeri bile zadužnice upisane u Registar.⁴⁶

Registar je osnovan i vodi se pri Hrvatskoj javnobilježničkoj komori (dalje u tekstu: Komora) prema podacima koje dostavljaju (upisuju) javni bilježnici (čl. 2. st. 1. Pravilnika). Svaki bilježnik koji potvrdi zadužnicu/bjanko zadužnicu obavezan je, kako određuje čl. 216. st. 2. OZ-a, relevantne podatke (iz čl. 216. st. 1. OZ-a) odmah elektroničkim putem priopćiti službi Registra. Obveza upisa zadužnica i bjanko zadužnica u Registar vrijedi za sve zadužnice potvrđene nakon stupanja na snagu OZ-a, od 15. listopada 2012. nadalje.

Prema prvoj verziji odredbe javni bilježnici bili su dužni na zahtjev vjerovnika u Registar upisati i tzv. „stare“ zadužnice i bjanko zadužnice ako su ih htjeli podnijeti na naplatu kod FINA-e.⁴⁷ Stupanjem na snagu izmjena i dopuna Pravilnika o registru zadužnica i bjanko zadužnica 28. listopada 2014.⁴⁸ brisan je čl. 8. Pravilnika, koji je propisivao obvezu upisa starih zadužnica u Registar kao uvjet za podnošenje zadužnica i naplatu tražbina putem

⁴³ Čl. 368. st. 4. OZ-a.

⁴⁴ Narodne novine, br. 115/12, 125/14, 82/17.

⁴⁵ Iz obrazloženja donošenja Ovršnog zakona, Konačni prijedlog Ovršnog zakona, drugo čitanje, P. Z. br. 128, str. 147, https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080411/PZ_128.pdf: *U cilju izbjegavanja eventualnih manipulacija sustavom, krivotvorinama ili dvostrukim naplatama izvršit će se umrežavanje javnobilježničkih ureda i Financijske agencije te se propisuje ustanovljavanje i vođenje Registra za zadužnice.*

⁴⁶ Uzelac, A., Brozović, J., *op. cit.* u bilj. 2, str. 87.

⁴⁷ Upravni odbor Hrvatske javnobilježničke komore na svojoj je 136. sjednici od 24. listopada 2012. donio okružnicu u kojoj je dao uputu javnim bilježnicima da „stare“ zadužnice u Registar upisuju na pisani i obrazloženi zahtjev vjerovnika sukladno čl. 216. st. 6. OZ-a, koji mora sadržavati najmanje sljedeće podatke: (i) oznaku radi li se o zadužnici ili bjanko zadužnici, (ii) visinu tražbine/najviši iznos tražbine, (iii) broj i datum ovjere, (iv) te uz zahtjev priložiti običnu presliku zadužnice ili bjanko zadužnice za koju se traži upis. Vjerovnici su uz zahtjev mogli zatražiti i da im se o izvršenom upisu izda potvrda o upisu u Registar sukladno odredbama ZJB-a.

⁴⁸ Narodne novine, br. 125/14.

FINA-e. Prema tome stare zadužnice nije više potrebno upisati u Registar zadužnica da bi se mogle izvršiti putem FINA-e u postupku izravne naplate.⁴⁹

3.2. Predmet upisa u Registar i problem naknadnih upisa

Ovršni zakon, kao temeljni pravni propis kojim je uspostavljen Registar, u čl. 216. st. 1. propisuje koje podatke iz zadužnice/bjanko zadužnice javni bilježnik upisuje u Registar: a) podatke o osobi koja je izdala zadužnicu/bjanko zadužnicu, b) vrstu zadužnice (zadužnica ili bjanko zadužnica), c) u čiju je korist zadužnica izdana (ako je riječ o „običnoj“ zadužnici), d) je li preuzeto jamstvo za obvezu iz zadužnice/bjanko zadužnice i tko ga je preuzeo, e) za koji je iznos tražbine izdana zadužnica, odnosno najvišu svotu koja se može upisati u bjanko zadužnicu, te f) podatke o javnom bilježniku koji je potvrdio zadužnicu/bjanko zadužnicu, datumu i poslovnom broju potvrde. Upis treba učiniti pažljivo i potpuno kako bi se izbjegle moguće pogreške jer se naknadna promjena podataka dostavljenih Registru može izvršiti samo radi ispravljanja očitih pogrešaka u pisanju, i to treba naznačiti u Registru.⁵⁰

Iz navedenog je vidljiv prvi i najveći nedostatak Registra, koji otvara prostor za unaprjeđenje zakonskog i podzakonskog teksta. Trenutačnim uređenjem zakonodavac ne predviđa i ne uređuje eventualne naknadne upise u Registar. Ipak, iz odredaba koje uređuju zadužnicu i bjanko zadužnicu⁵¹ jasno je da postoje određene situacije koje dovode do potrebe naknadnih upisa podataka. Takve situacije ni po čemu nisu izvanredne ni rijetke, a u nekim su slučajevima, dapače, nužne (npr. kod bjanko zadužnica naknadni unos podataka o vjerovniku i iznosu tražbine). Štoviše, podzakonskim aktima koji uređuju obrasce zadužnice i bjanko zadužnice propisano je da se takve naknadne promjene moraju unijeti u papirnatu zadužnicu i bjanko zadužnicu;

- 1) Obvezu iz zadužnice i bjanko zadužnice može istodobno s dužnikom ili naknadno preuzeti i **jamac platac**.⁵² Upis naknadno preuzetog jamstva u papirnatu zadužnicu/bjanko zadužnicu uređuju pravilničke odredbe.⁵³
- 2) Kao što je ranije obrazloženo, zadužnice i bjanko zadužnice jesu vrijednosni papiri, što ih čini prenosivim instrumentima. Vjerovnik svoja prava iz zadužnice/bjanko zadužnice može **prenijeti na drugog vjerovnika**, koji u tom slučaju stječe prava koja je po zadužnici imao stari vjerovnik.⁵⁴ Registarskim pravilima nije predviđen upis činjenice prijenosa prava iz zadužnice/bjanko zadužnice, ali obrasci

⁴⁹ Mihelčić, G., *Zapljena računa na temelju zadužnice i bjanko zadužnice i zapljena po pristanku dužnika*, Bankovni i financijski ugovori, Narodne novine, Zagreb, 2017, str. 274.

⁵⁰ Čl. 2. st. 2. Pravilnika.

⁵¹ Čl. 214. i čl. 215. OZ-a.

⁵² Čl. 214. st. 2. i čl. 215. st. 3. OZ-a.

⁵³ Čl. 7. Pravilnika o obliku i sadržaju zadužnice i čl. 8. Pravilnika o obliku i sadržaju bjanko zadužnice.

⁵⁴ Čl. 214. st. 4. i čl. 215. st. 3. OZ-a.

zadužnice i bjanko zadužnice obvezuju na evidentiranje tog podatka u fizičkim dokumentima.⁵⁵

- 3) Nadalje, specifično za oblik i funkciju **bjanko zadužnice** jest da u trenutku registracije bjanko zadužnice u Registar u dokument nije potrebno unijeti **podatke o vjerovniku ni iznosu tražbine** koja se po bjanko zadužnici može naplatiti.⁵⁶ Iako je u trenutku potvrđivanja bjanko zadužnice kod javnog bilježnika jasno da ona ne sadrži sve podatke koje će u trenutku naplate sadržavati,⁵⁷ registarska pravila ne predviđaju naknadni upis tih podataka u Registar.
- 4) Konačno, relevantne zakonske i podzakonske odredbe ne uređuju do kraja evidenciju **podataka o namirenju tražbine** koja se zadužnicom/bjanko zadužnicom osigurava. Istina je da čl. 3. Pravilnika propisuje obvezu FINA-e da nakon izvršene (prisilne) naplate, u cijelosti ili djelomično, Registru dostavi podatke o naplati izvršenoj po zadužnici/bjanko zadužnici.⁵⁸ Međutim zakonodavac propušta urediti situaciju dragovoljnog namirenja tražbine, odnosno ne propisuje obvezu upisa u Registar činjenice da je tražbina (nekada nakon izdavanja, a po dospijeću) dragovoljno namirena djelomično ili u cijelosti.⁵⁹ S druge strane takvo bi namirenje svakako bilo vidljivo iz papirnate zadužnice/bjanko zadužnice. Kad je riječ o fizičkim dokumentima, pravilnici predviđaju da se na prazno mjesto na četvrtoj stranici zadužnice upišu naknadne zabilježbe o naplaćenim iznosima troškova, kamata i glavnice.⁶⁰ To znači da će se podaci o namirenju vidjeti iz papirnatih zadužnica nakon što je vjerovnik pokušao namirenje putem izravne naplate.
- 5) S tim u vezi zakonom i pravilnicima nisu predviđena pravila o brisanju zadužnice/bjanko zadužnice iz Registra, što bi svakako trebalo učiniti jednom kada je zadužnica/bjanko zadužnica namirena u cijelosti. Naime osim što se u čl. 9. st. 1. Pravilnika predviđa da se jednom upisana zadužnica/bjanko zadužnica ne može ponovno upisati u Registar, ne govori se ništa o brisanju upisanih zadužnica nakon što tražbina njima utvrđena bude u cijelosti namirena.

Sve navedeno upućuje na zaključak da u Registru neće biti vidljivi podaci iz zadužnica i bjanko zadužnica koji su upisani naknadno, nakon potvrde i upisa zadužnice u Registar, a

⁵⁵ Čl. 6. st. 1. Pravilnika o obliku i sadržaju zadužnice i čl. 7. st. 1. Pravilnika o obliku i sadržaju bjanko zadužnice.

⁵⁶ Čl. 215. st. 1. u vezi sa st. 5. OZ-a.

⁵⁷ Čl. 5. Pravilnika o obliku i sadržaju bjanko zadužnice.

⁵⁸ Prema podacima dobivenim od HJK Registar sadrži polje naziva *Izvršenje* za svaki zapis zadužnice u kojemu se evidentira je li FINA postupila po toj zadužnici. Tu oznaku mogu postaviti samo službenici FINA-e. Trenutačno je 491 zadužnica označena oznakom „izvršeno“.

⁵⁹ Osim dragovoljnog namirenja odredbe ne obuhvaćaju ni obvezu upisa u slučaju da je namirenje postignuto uslijed sudskog ovršnog postupka. Jasno je da je ovaj put supsidijaran u odnosu na postupak izravne naplate, ali smatramo da bi ga svejedno trebalo pravno urediti.

⁶⁰ Čl. 6. st. 1. Pravilnika o obliku i sadržaju zadužnice i čl. 7. st. 1. Pravilnika o obliku i sadržaju bjanko zadužnice.

koji će s druge strane biti sadržani u fizičkim primjercima papirnatih zadužnica/bjanko zadužnica. Takva diskrepancija prepreka je pravnoj sigurnosti i ugrožava uvjerljivost zadužnica i svrhu Registra kao evidencije kojom se imaju suzbiti eventualne malverzacije. Smatramo da je tu pravnu prazninu relativno jednostavno popuniti odgovarajućom odredbom kojom se obveza upisa proteže i na sve naknadne promjene, a kod bjanko zadužnice i na (naknadno) inicijalno unošenje podataka.

3.3. Pravni učinci upisa

Teorija nije suglasna oko učinka upisa zadužnice u Registar, neki autori smatraju da je upis deklaratorne naravi,⁶¹ dok drugi tvrde da upis ima određene pseudokonstitutivne učinke.⁶² Deklaratorne su naravi upisi u registar koji imaju samo deklaratorne, publicitetne učinke, dakle u svim slučajevima kada se u javni registar upisuje pravo, pravni odnos, pravna činjenica koja je nastala i bez upisa u registar. U tim slučajevima upis nije pretpostavka za nastanak, promjenu ili prestanak pravnog odnosa, prava ili činjenice.⁶³ S druge strane konstitutivnost upisa sastoji se u tome da se tek upisom u javni registar stvaraju, odnosno poništavaju određeni pravni odnosi koji nastaju u pravnom prometu u povodu određenih stvari i pravnih osoba. Upis u javni registar tada je jedna od materijalnopравnih pretpostavki (način, modus) za stjecanje, promjenu ili prestanak prava, pravne osobnosti, prvenstvenog reda i dr.⁶⁴

Da bi upis u javni registar imao konstitutivne pravne učinke, moraju se ispuniti određene pretpostavke: a) posebnim zakonom mora biti izričito određeno da je upis u određeni registar materijalnopравna pretpostavka stjecanja, promjene ili prestanka prava, pravne osobnosti i dr., b) upis u javni registar mora biti valjan, istinit.⁶⁵ Jasno je da je od navedenih pretpostavki za konstitutivnost upisa ispunjena samo jedna jer zakonom nije izričito propisano da je upis zadužnica u Registar materijalnopравna pretpostavka stjecanja, promjene ili prestanka prava. Ipak, priklanjamo se autorima koji tvrde da upis zadužnica u Registar ima pseudokonstitutivni učinak, koji bi bio u potpunosti konstitutivan kada bi Ovršnim zakonom ili Pravilnikom bila izričito propisana obveza upisa u Registar kao materijalnopравna pretpostavka nastanka, promjene ili prestanka prava.

S jedne strane upis u Registar nije potreban za nastupanje pravih učinaka zadužnice kao jednostranog pravnog posla jer vjerovnikova prava, koja proizlaze iz zadužnice, nastupaju

⁶¹ Uzelac, A., Brozović, J., *op. cit.* u bilj. 2, str. 72.

⁶² Mihelčić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 20.

⁶³ Pezo, V., *op. cit.* u bilj. 4, str. 9.

⁶⁴ Pezo, V., *op. cit.* u bilj. 4, str. 6.

⁶⁵ Upis će biti materijalnopравno valjan kad su prilikom njegove provedbe bile ispunjene sve materijalne pretpostavke koje se prema posebnom zakonu zahtijevaju za stjecanje, promjenu ili prestanak određenog prava, pravne osobnosti i dr. (npr. valjanost pravnog posla za prijenos prava, postojanje ovlaštenja otuđivatelja na takvo raspolaganje...). Hrvatsko registarsko pravo, str. 7.

već u trenutku potvrde kod javnog bilježnika nezavisno od činjenice upisa zadužnice/bjanko zadužnice u Registar.⁶⁶

Međutim, ako se u obzir uzme svrha zadužnice, mogućnost izvansudskog prisilnog namirenja dospjele tražbine, dolazimo do nešto drugačijeg odgovora. Naime podaci iz Registra relevantni su za dopuštenost zapljene novčanih sredstava. Upis u Registar pretpostavka je za upis zadužnice/bjanko zadužnice u Očevidnik neizvršenih osnova za plaćanje (čl. 216. st. 8. Ovršnog zakona), a upis u Očevidnik pretpostavka je za prisilno namirenje tražbine na temelju zadužnice/bjanko zadužnice na novčanim sredstvima ovršenika. Slijedom navedenog, ako zadužnica nije upisana u Registar, FINA zadužnicu neće upisati u Očevidnik neizvršenih osnova za plaćanje niti će po njoj učiniti daljnje ovršne radnje.

Ranija verzija Ovršnog zakona išla je još dalje i izričito je propisivala da FINA neće upisati zadužnice u Očevidnik ako se podaci iz zadužnice ne podudaraju s podacima iz Registra.⁶⁷ Po tom režimu FINA je bila dužna prije daljnjeg postupanja izvršiti dodatnu provjeru zadužnice, odnosno bjanko zadužnice kod javnog bilježnika, pa ostanu li nakon provjere podaci različiti, na temelju takve isprave nije mogla postupati.⁶⁸ Izmjenama Ovršnog zakona iz 2017. predmetna je odredba izbrisana uz obrazloženje: *Navedeno stoga što je zaštita ovršenika, u slučaju da se podaci iz zaprimljene zadužnice, odnosno bjanko zadužnice, ne podudaraju s podacima iz registra zadužnica, osigurana odgodom prijenosa sredstva na rok od šezdeset dana, u kojem vremenu ovršenik može iskoristiti pravna sredstva koja su mu na raspolaganju.*⁶⁹ Iz obrazloženja proizlazi da namjera zakonodavca nije bila osnažiti zadužnice čiji podaci nisu u skladu s podacima upisanim u Registar, već je zakonodavac smatrao redundantnim pružati dužnicima dodatnu zaštitu u vidu osiguravanja podudarnosti papirnatih zadužnica i elektroničke evidencije, kada pravni okvir već nudi mehanizam odgode prijenosa zaplijenjenih sredstava. Iz svega se može zaključiti da zakonodavac i dalje očekuje da podaci u Registru odražavaju podatke unesene u zadužnicama, u skladu sa zakonskom obvezom.

Sve upućuje na to da je uredan upis zadužnice/bjanko zadužnice u Registar pretpostavka za ostvarenje namirenja tražbine utvrđene zadužnicom/bjanko zadužnicom na novčanim sredstvima dužnika kao predmetu ovrhe. Slična obveza upisa zadužnice u Registar nije predviđena u slučaju ovrhe na drugim predmetima ovrhe, što bi se moglo tumačiti na način da je namjera zakonodavca bila da se takav uredan upis ne traži kada je riječ o ovrsi

⁶⁶ Za razliku od upisa u registar drugih instrumenata osiguranja tražbine, za koje je nužan upis u relevantne registre kako bi proizveli pravne učinke predviđene pravnim poslom kojim su osnovani. Tako je založna prava na pokretninama i pravima (tražbinama) potrebno upisati u Upisnik sudskih i javnobilježničkih osiguranja tražbina vjerovnika na pokretnim stvarima i pravima, a založno pravo na nekretninama upisati u zemljišne knjige nadležnog općinskog suda.

⁶⁷ Čl. 216. st. 6., Narodne novine, br. 93/14.

⁶⁸ Čl. 2. st. 5. Pravilnika, Narodne novine, br. 115/12.

⁶⁹ Iz mišljenja Vlade o Konačnom prijedlogu Ovršnog zakona, str. 22–23, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2017/07%20srpanj/45%20sjednica%20Vlade%20Republike%20Hrvatske//45%20-%209.6..pdf>

radi namirenja tražbine utvrđene zadužnicom/bjanko zadužnicom na drugim predmetima ovrhe.⁷⁰ U ovom slučaju skloniji smo ekstenzivnom tumačenju norme te sagledavanju instituta u njegovoj ukupnosti. Smatramo da je relevantne odredbe potrebno tumačiti na način da je zahtjev za urednim upisom zadužnica potreban u svakom slučaju, a ono što dolazi nakon upisa, odnosno vrsta namirenja po zadužnici (u postupku izravne naplate ili u sudskom ovršnom postupku), ne bi trebalo ni na koji način utjecati na potrebu upisa zadužnica u Registar.

Zaključno, primarni razlog uvođenja zadužnice/bjanko zadužnice jest osiguranje plaćanja, tako da se vjerovnicima u danom trenutku omogući učinkovito izvansudsko namirenje dospjele tražbine na novčanim sredstvima (računu) dužnika. Uzimajući u obzir činjenicu da je upis zadužnice/bjanko zadužnice u Registar pretpostavka namirenja vjerovnikove osigurane tražbine, jasno je da instrumenti gube svoju primarnu funkciju i najznačajnije obilježje ako takav upis nije proveden. Smatramo da ovaj argument preteže pred činjenicom da pravi učinci po zadužnici nastaju samom potvrdom te da upis zadužnica u Registar ima konstitutivni učinak.

3.4. Redoslijed upisa

Što se tiče redoslijeda upisa zadužnica u Registar, sukladno članku 5. Pravilnika zadužnice/ bjanko zadužnice registriraju se redoslijedom kojim ih bilježnici upisuju u Registar.⁷¹ Upisom u Registar ne osniva se prvenstveni red upisanih, odnosno registriranih zadužnica/bjanko zadužnica u smislu da bi se na temelju upisa zadužnice/bjanko zadužnice za vjerovnika ustrojio prvenstveni red namirenja s naslova tražbine po zadužnici/bjanko zadužnici.

3.5. Klasifikacija i obilježja Registra

Javni su registri sustavno ustrojene, vođene i uređene evidencije o određenim pravno relevantnim podacima, činjenicama ili pravima čije vođenje, sastav, predmet i pravne učinke upisa te postupak upisivanja uređuju posebni zakoni i podzakonski akti (pravilnici, poslovnici i sl.). Neovisno o podacima koji se upisuju u javne registre, svi javni registri imaju istu primarnu funkciju, a to je ostvarivanje određenog stupnja pravne sigurnosti u pravnom prometu i zaštite pravnih interesa sudionika, ali i različitih javnopravnih interesa. Iz te funkcije javnih registara proizlazi i jedno od njihovih glavnih obilježja, a to je javnost registra.⁷²

⁷⁰ Mihelčić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 21.

⁷¹ Opet, uspoređujući s registrima drugih instrumenata osiguranja, redoslijed u Registru nema značenje koje ima prvenstveni red u zemljišnoknjižnom pravu ili upis osiguranja u Upisnik sudskih i javnobilježničkih osiguranja tražbina vjerovnika na pokretnim stvarima i pravima (dalje u tekstu: FINA Upisnik).

⁷² Pezo, V., *op. cit.* u bilj. 4, str. 3–4.

Registre je moguće podijeliti po opsegu javnosti koji omogućuju na registre neograničene i ograničene javnosti, ovisno o tome tko i uz koje pretpostavke može ostvariti uvid, u koje dijelove registra, kako se uvid ostvaruje. Registar zadužnica i bjanko zadužnica elektronička je baza podataka ograničene javnosti. Podacima iz Registra mogu se koristiti samo FINA, odnosno sudovi i druga nadležna tijela radi provjere istinitosti zadužnica/bjanko zadužnica kada se na temelju tih isprava traži prisilno namirenje, dakle u vezi s postupcima koji se pred njima vode i javni bilježnici u odnosu na zadužnice koje su oni potvrdili.^{73 74} Pristup cjelokupnoj bazi podataka o svim upisanim/registriranim zadužnicama ima Komora kao voditelj Registra, odnosno ovlaštene osobe koje rade na obradi podataka u Registru i koje su navedene podatke obvezne čuvati kao poslovnu tajnu (čl. 6. Pravilnika).

Iz kruga osoba koje imaju pravo uvida u podatke iz Registra isključene su osobe koje imaju neosporiv pravni interes u odnosu na izdane i registrirane zadužnice, a to su: a) dužnici koji su zadužnice izdali i b) vjerovnici kojima su zadužnice izdane. Posljedično, pristup podacima nemaju ni osobe koje svoja prava i obveze izvode iz prava i obveza osnovnih strana pravog posla, a to su c) tzv. jamci – osobe koje jamče za obvezu iz zadužnice/bjanko zadužnice, d) cesionari na koje su prenesena prava iz zadužnice/bjanko zadužnice.

3.6. Modaliteti pristupa podacima iz Registra

Ponavljamo, pristup podacima upisanim u Registar ograničen je primarno na određene subjekte, a sekundarno načinom (izravan ili neizravan) i opsegom pristupa koji se subjektu pristupa jamči.

Pojedini javni bilježnik ima pravo pristupa samo onim podacima koje je sam unio u Registar,⁷⁵ dakle javni bilježnici kao korisnici Registra imaju izravan pristup, ali ograničen na određene zadužnice (one koje je taj javni bilježnik potvrdio).

Članak 10. Pravilnika uređuje pristup FINA-e podacima o zadužnicama/bjanko zadužnicama te propisuje da FINA pretražuje podatke o zadužnicama, odnosno bjanko zadužnicama upisanim u Registar na temelju podataka o javnom bilježniku koji je na zadužnici, odnosno bjanko zadužnici, ovjerio potpis, odnosno koji je ispravu potvrdio. Ako konkretna zadužnica nije evidentirana u Registru, ispis će glasiti: *nisu pronađeni odgovarajući podaci*. FINA također ima mogućnost izravnog uvida u Registar, i to pristup podacima o svim zadužnicama, uz ograničenje u odnosu na parametre prema kojima podatke mogu pretraživati (pretraživanje samo prema podacima o javnom bilježniku). Potrebno je upozoriti na mogući problem, odnosno rizik od nedosljednosti u primjeni važećih odredaba i zakonske obveze provjere upisanih zadužnica u Registru. Naime, s

⁷³ Čl. 216. st. 4. OZ-a i čl. 2. st. 5. Pravilnika.

⁷⁴ Mihelčić *op. cit.* u bilj. 2, str. 16: *Kako izrijekom nije određeno da mora biti riječ o ovršnim postupcima, ova se odredba može razumjeti tako da se podaci iz Registra dostavljaju sudu ili drugom nadležnom tijelu u svakom postupku koji se vodi povodom zadužnice/bjanko zadužnice, a nezavisno o vrsti postupka.*

⁷⁵ Čl. 2. st. 4. Pravilnika.

obzirom na to da službenici FINA-e imaju izravan pristup podacima iz Registra, oni nisu ni o kome ovisni kada se radi o ishođenju potrebnih podataka, odnosno nitko ne može potvrditi je li FINA uistinu provjerila određenu zadužnicu prije njezina upisa u Očevidnik, što otvara prostor zlouporabama i zanemarivanju zakonske obveze.⁷⁶

Konačno, pravo na pristup podacima iz Registra imaju i sudovi ili druga nadležna tijela u vezi s postupcima koji se pred njima vode sukladno čl. 5. st. 4. Pravilnika. Ovršni zakon ne propisuje formu zahtjeva za pristup podacima, ali zato čl. 7. Pravilnika⁷⁷ nalaže podnošenje pisanog zahtjeva suda ili nadležnog tijela.⁷⁸ Također, OZ/12 ili samo OZ ne određuje ništa ni o sadržaju i formi obavijesti kojom Komora sud/nadležna tijela izvješćuje o podacima iz Registra niti o tome ima li takva obavijest dokaznu snagu i značenje javne isprave. Sudu i drugim nadležnim tijelima, kao ovlaštenim subjektima pristupa, omogućen je neizravan pristup podacima posredstvom slanja zahtjeva Komori. Pravo na uvid u podatke nije ograničeno ni na određene zadužnice ni prema pristupnim parametrima (podatke je moguće tražiti npr. za određeni vremenski period, prema subjektima zadužnice i sl.).

3.7. Usporedba s drugim registrima

Općenito govoreći, javnost registra nužna je pretpostavka za ostvarivanje njegove glavne funkcije u pravnom prometu, za postizanje pravne sigurnosti. Ograničenje javnosti samo po sebi nije problem i u praksi vrlo dobro funkcionira, međutim potrebno je dobro promisliti u odnosu na koga i na koje podatke će ta javnost biti ograničena.

Kao primjer upozoravamo na Hrvatski upisnik oporuka (dalje u tekstu: HUO), u kojemu su navedeni obvezni podaci koji se dostavljaju HUO-u: prezime, ime, datum rođenja oporučitelja, datum pohranjivanja (ako se datum pohranjivanja ne može ustanoviti, onda datum sastavljanja) oporuke, vrsta oporuke i mjesto čuvanja oporuke, spol i OIB

⁷⁶ Za potrebe ovog rada obavljani su razgovori sa službenicima FINA-e iz nekoliko područnih službi. Neki FINA-inci službenici informirali su nas da se podaci iz Registra već nekoliko godina uopće ne provjeravaju prije upisa zadužnica/bjanko zadužnica u Očevidnik. S obzirom na to da se radi o neslužbenim informacijama, nije moguće utvrditi njihovu točnost ni eventualnu raširenost ove prakse. Također, ne možemo sa sigurnošću znati ni vremenski period u kojemu se zakonska obveza provjere registriranih zadužnica ne provodi, pa tako nije isključeno da su neke službe u potpunosti prestale provjeravati podatke iz Registra 1. siječnja 2015., kada je iz Ovršnog zakona obrisana obveza upisa (i posljedično provjere) „starih“ zadužnica u Registar.

⁷⁷ Stava smo da odredbe Pravilnika treba smatrati mjerodavnim jer se upravo podzakonski propisi donose kako bi se detaljnije propisale obveze nametnute zakonskim tekstom, odnosno kako bi se riješila određena tehnička pitanja provođenja zakonske norme. Suprotno smatra Mihelčić: *Diskrepancija zakonskih i podzakonskih pravila uvijek se rješava u korist zakonskog pravila. Slabo je vjerojatno, međutim, da će sud usmenim putem tražiti podatke iz Registra, ali nije isključeno.* V. Mihelčić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 16.

⁷⁸ Primjer nadležnog tijela koje ima pravo uvida u podatke iz Registra jest Državno odvjetništvo. Državno je odvjetništvo ovlašteno podnijeti pisani zahtjev za pristup podacima iz Registra u svrhu provođenja istraživanja ili istrage, npr. podnesena je kaznena prijava protiv direktora društva za kazneno djelo prouzročenja stečaja i tvrdi se da je direktor svojim radnjama oštetio društvo, između ostalog izdavanjem zadužnica. DO može od Registra tražiti informaciju o tome je li određeno društvo u vremenskom periodu kada je osumnjičenik bio direktor izdalo zadužnice.

oporučitelja, adresa ili prebivalište. Vidimo da su opseg i vrsta podataka vrlo slični onima koji se upisuju u Registar.

HUO je također registar ograničene javnosti, podatke o evidentiranim oporukama osim oporučitelja mogu tražiti samo osobe koje je oporučitelj za to posebno ovlastio, a nakon oporučiteljeve smrti i javni bilježnici, odvjetnici, općinski sudovi, diplomatsko-konzularna predstavništva i osobe koje su napravile oporuku, kao i sve navedene osobe i tijela iz drugih država članica Europske unije. Dakle mogućnost uvida ograničena je na osobe koje imaju pravni interes.⁷⁹

Drugi je primjer registar koncesija. Uvid u registar ograničen je na subjekte upisa, davatelja i korisnika koncesije, mjerodavna ministarstva i izvršna tijela županija, odnosno gradova. Ponovno, navedeni su ovlaštenici osobe s izravnim i neupitnim pravnim interesom.⁸⁰

Iz svega zaključujemo da je najveći problem ograničenja pristupa što ni zakon ni Pravilnik ne predviđaju izdavanje isprava s podacima iz Registra dužnicima, vjerovnicima i drugim osobama s pravnim interesom, kako je navedeno u prethodnom odjeljku. Navedeni primjeri pokazuju da u našem pravnom sustavu postoje registri koji uvid dopuštaju samo osobama s pravnim interesom, i to je u potpunosti opravdano razlozima zaštite subjekata određenog pravnog posla, čuvanjem određenih poslovnih tajni i sl.

S druge strane ograničavanje pristupa Registru na način da ni subjekti pravnog posla, osobe koje nesporno imaju pravni interes, nemaju pravo uvida u Registar, u najmanju je ruku neuobičajeno. Ne vidimo potrebu tog stupnja tajnosti podataka ni svrhu onemogućavanja subjektima pravnog posla (dužnicima, vjerovnicima i jamcima platcima) da pristupe podacima koji se u Registru vode temeljem zadužnica koje su te iste osobe izdale ili iz kojih izvode svoja prava.

3.8. Interferencija s Uredbom o zaštiti osobnih podataka

Podaci registrirani u Registru najvećim su dijelom osobni podaci, koji se samim time ne mogu neograničeno upotrebljavati i koristiti izvan granica određenih funkcijama određenog registra i svrhe koja se treba ostvariti prikupljanjem i registriranjem određenih podataka. Štoviše, pitanje zaštite i načina obrade osobnih podataka posebno je i detaljno uređeno Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (dalje u tekstu: Uredba ili GDPR), koja se izravno primjenjuje u svim članicama Europske unije, pa tako i u Hrvatskoj.

Člankom 2. stavkom 1. Uredbe određeno je područje primjene: *Ova se Uredba primjenjuje na obradu osobnih podataka koja se u cijelosti obavlja automatizirano te na*

⁷⁹ Dika, M. et al., *op. cit.* u bilj. 4, str. 245–253.

⁸⁰ Čl. 10. Pravilnika o Registru koncesija (Narodne novine, br. 1/18).

neautomatiziranu obradu osobnih podataka koji čine dio sustava pohrane ili su namijenjeni biti dio sustava pohrane.

Uredbom su osobni podaci definirani kao *svi podaci koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi, a pojedinac čiji se identitet može utvrditi jest osoba koja se može identificirati izravno ili neizravno, osobito uz pomoć identifikatora kao što su ime, identifikacijski broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca.*⁸¹ Obrada (podataka) jest *svaki postupak ili skup postupaka koji se obavljaju na osobnim podacima ili na skupovima osobnih podataka, bilo automatiziranim bilo neautomatiziranim sredstvima kao što su prikupljanje, bilježenje, organizacija, strukturiranje, pohrana, prilagodba ili izmjena, pronalaženje, obavljanje uvida, uporaba, otkrivanje prijenosom, širenjem ili stavljanjem na raspolaganje na drugi način, usklađivanje ili kombiniranje, ograničavanje, brisanje ili uništavanje.*⁸²

Kada definicije osobnih podataka i obrade prenesemo u okvir zadužnica i Registra, nesporno je da su podaci koji se unose u Registar (podaci o dužniku, vjerovniku, jamcu platcu, vrsti zadužnice, iznosu tražbine na koji je izdana zadužnica, odnosno najvišoj svoti koja se može upisati u bjanko zadužnicu, te podaci o javnom bilježniku koji je potvrdio zadužnicu/bjanko zadužnicu, datumu i poslovnom broju potvrde) osobni podaci koji se odnose na pojedinca čiji se identitet može utvrditi (u Registru se navode ime i prezime, OIB i adresa dužnika, vjerovnika, jamca platca), a da funkcija i aktivnosti Registra konstituiraju obradu podataka (elektronička baza podataka, pohrana podataka koja se obavlja pomoću informatičkog sustava u Hrvatskoj javnobilježničkoj komori). Izvodimo zaključak da obrada osobnih podataka u okviru Registra ulazi u područje primjene Uredbe. S obzirom na to da se Uredba odnosi samo na prava pojedinaca, fizičkih osoba, koja ujedno i štiti, analiza je u ovom dijelu rada ograničena samo na zadužnice koje su izdale fizičke osobe.

Nakon što smo utvrdili primjenjivost Uredbe, treba navesti i konkretne obveze koje Uredba nameće voditeljima obrada⁸³ i prava koja pojedinci čiji se osobni podaci obrađuju imaju u skladu s Uredbom:

- 1) Jedno od načela obrade osobnih podataka jest da osobni podaci moraju biti: *točni i prema potrebi ažurni; mora se poduzeti svaka razumna mjera radi osiguravanja da se osobni podaci koji nisu točni, uzimajući u obzir svrhe u koje se obrađuju, bez odlaganja izbrišu ili isprave („točnost”).*⁸⁴ Ovdje se vraćamo ne nedostatak naveden u odjeljku 3.1. ovog rada – zakonodavac ne predviđa i ne uređuje eventualne

⁸¹ Čl. 4. toč. 1. Uredbe.

⁸² Čl. 4. toč. 2. Uredbe.

⁸³ Čl. 4. toč. 7. Uredbe: „voditelj obrade” znači fizička ili pravna osoba, tijelo javne vlasti, agencija ili drugo tijelo koje samo ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka; kada su svrhe i sredstva takve obrade utvrđeni pravom Unije ili pravom države članice, voditelj obrade ili posebni kriteriji za njegovo imenovanje mogu se predvidjeti pravom Unije ili pravom države članice.

⁸⁴ Čl. 5. st. 1. Uredbe.

naknadne upise u Registar, što znači da s prvom izmjenom u odnosu na zadužnicu/bjanko zadužnicu podaci u Registru postaju „netočni“. S tim u vezi Uredba ispitanicima daje pravo da od voditelja obrade ishode ispravak netočnih osobnih podataka koji se na njega odnose, bez nepotrebnog odgađanja. Uzimajući u obzir svrhe obrade, ispitanik ima pravo dopuniti nepotpune osobne podatke, među ostalim i davanjem dodatne izjave.⁸⁵

- 2) Druga značajna obveza voditelja obrade proizlazi iz prava ispitanika na pristup podacima koji se obrađuju.⁸⁶ To znači pravo dobiti od voditelja obrade potvrdu obrađuju li se osobni podaci koji se odnose na ispitanika te, ako se takvi osobni podaci obrađuju, pravo pristupiti osobnim podacima. Ispitanicima se pristup mora omogućiti u sažetom, transparentnom, razumljivom i lako dostupnom obliku, uz uporabu jasnog i jednostavnog jezika, i to u pisanom obliku, ili, ako je prikladno, elektroničkim putem.⁸⁷ Ponavljamo da Ovršni zakon i Pravilnik ne predviđaju mogućnost ishođenja izvadaka iz Registra, a pristup podacima strogo je ograničen na FINA-u, sudove i druga nadležna tijela radi provjere istinitosti zadužnica/bjanko zadužnica kada se na temelju tih isprava traži prisilno namirenje. Takvo ograničenje javnosti Registra nije u skladu s obvezama koje za voditelje obrade propisuje Uredba te su relevantne odredbe domaćeg prava u direktnoj koliziji s europskim normama.
- 3) Ispitanici imaju „pravo na zaborav“, imaju pravo od voditelja obrade ishoditi brisanje osobnih podataka koji se na njih odnose, bez nepotrebnog odgađanja, a voditelj obrade ima obvezu obrisati osobne podatke, između ostalog, i ako osobni podaci više nisu nužni u odnosu na svrhe za koje su prikupljeni ili na drugi način obrađeni.⁸⁸ U kontekstu Registra podsjećamo da zakonom i pravilnicima nisu predviđena pravila o brisanju zadužnice/bjanko zadužnice iz Registra čak ni kada je zadužnica/bjanko zadužnica namirena u cijelosti. Drugim riječima, u Registru prema trenutačnom uređenju osobni podaci dužnika, vjerovnika i jamaca plateca ostaju upisani i nakon što više apsolutno nisu nužni u odnosu na svrhu za koju su prikupljeni, što je u suprotnosti s odredbama Uredbe.

Uredba propisuje određena prava ispitanika (dužnik, vjerovnik i jamac plateca), iz kojih ujedno proizlaze obveze voditelja obrade (Registar). Trenutačno uređenje Registra, ili, bolje rečeno, izostanak adekvatnog uređenja, u izravnoj je koliziji sa zahtjevima Uredbe. Uredba je norma europskog prava koja se neposredno primjenjuje u našem pravnom sustavu,⁸⁹ što znači da nacionalne odredbe, bez obzira na to kako su formulirane, ne mogu imati prvenstvo nad pravom koje proizlazi iz Uredbe, sve u skladu s načelom nadređenosti

⁸⁵ Čl. 16. Uredbe.

⁸⁶ Čl. 15. st. 1. Uredbe.

⁸⁷ Čl. 12. st. 1. Uredbe.

⁸⁸ Čl. 17. Uredbe.

⁸⁹ Čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list C 202 od 7 lipnja 2016.: *Uredba ima opću primjenu. Obvezujuća je u cijelosti i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.*

europskog prava, prema kojemu u slučaju izravnog sukoba europsko pravo prevladava nad odredbama nacionalnog zakona.⁹⁰ Zaključujemo da bi registarska pravila trebalo izmijeniti i nadopuniti na način da omogućuju ispitanicima izvršavanje subjektivnih prava iz režima zaštite osobnih podataka.

Gore nabrojena prava odnose se samo na fizičke osobe, pa bi u odnosu na njih pravni okvir koji uređuje Registar svakako trebao biti usklađen s Uredbom. Ipak, nikako nije oportuno imati dva različita registarska uređenja u odnosu na različite subjekte upisa (fizičke i prave osobe), pa smatramo da bi se predložene promjene trebale implementirati i u odnosu na prave osobe.⁹¹ Štoviše, zahtjevi i obveze propisane Uredbom smislene su i u skladu s ranije iznesenom pravnom argumentacijom vezanom za popunjavanje postojećih pravih praznina u registarskim normama, pa ni s te strane nema prepreka usvajanju predloženih izmjena.

3.9. Problemi Registra zadužnica

Zadužnica i bjanko zadužnica zbog svojih su jedinstvenih obilježja (jednostavnost izdavanja, mogućnost izvansudske naplate te niski troškovi izdavanja i naplate po zadužnici) vrlo rasprostranjene u praksi. Smatramo da raširenost zadužnice zahtijeva da se institutu posveti posebna zakonodavna pažnja.

Općenito govoreći, zakonodavac je u uređenju zadužnice bio relativno neaktivan. Jedan od značajnijih noviteta, uveden 2012., jest Registar zadužnica i bjanko zadužnica. Kao ni širi pravni okvir zadužnice, tako ni funkcioniranje Registra nije u većoj mjeri mijenjano kroz proteklo desetljeće.

Analizom je uočeno nekoliko nedostataka relevantnih zakonskih i podzakonskih odredaba koje uređuju Registar: (i) postoje dvojbe oko učinka upisa zadužnica u Registar, radi li se o deklaratornom ili konstitutivnom upisu, (ii) nije propisana obveza upisa u Registar naknadnih podataka, (iii) nedosljednosti u uređenju evidentiranja podataka o namirenju zadužnice, (iv) pristup Registru ograničen je i isključuje osobe s neupitnim pravim interesom, subjekte zadužnice, (v) nisu propisani sadržaj i forma obavijesti Komore kojom sud/nadležna tijela izvješćuje o podacima iz Registra, (vi) nema više obveze upisa „starih“ zadužnica u Registar, (vii) neusklađenost s odredbama europskog prava o zaštiti osobnih podataka, (viii) problem nadzora nad radom FINA-e, postupanje u skladu s obvezom provjere istinitosti zadužnica u Registru.

Sve manjkavosti i nejasnoće u uređenju registarskih pravila prijete dovesti (ako već nisu dovele) do toga da se obveze propisane Ovršim zakonom i Pravilnikom uopće ne primjenjuju u praksi. U sljedećem poglavlju predložena su rješenja navedenih problema.

⁹⁰ Costa v. E.N.E.L. (6/64), presuda Suda Europske unije od 15. srpnja 1964., str. 3–4.

⁹¹ Napominjemo da se u Registar trenutačno ne upisuju svojstvo fizička/pravna osoba, odnosno da Registar trenutačno ne poznaje tu varijablu.

4. UMJESTO ZAKLJUČKA – *DE LEGE FERENDA*

Olakotna okolnost podnormiranosti pravnog instituta zadužnice jest to što je pravne praznine moguće popuniti i nedostatke u uređenju ukloniti minimalnim zadiranjem u zakonski tekst. U Ovršnom zakonu bilo bi dovoljno izmijeniti čl. 216. st. 4., koji propisuje da se podacima iz Registra može koristiti samo FINA radi provjere istinitosti zadužnica te sudovi ili druga nadležna tijela u vezi s postupcima koji se pred njima vode. Odredbu bi trebalo izmijeniti na način da predviđa pristup dužnika, vjerovnika i jamaca plateca kao osoba s pravim interesom Registru. Gledajući operativno, vođenje Registra i pristup podacima uređeni su Pravilnikom, pa bi, u skladu s tim, Pravilnik trebalo materijalno izmijeniti i dopuniti.

Prva dvojba koju treba razjasniti jest učinak upisa zadužnice u Registar. Teorija je razmatrala to pitanje, ali nije uspjela doći do konsenzusa. Učinak upisa bitan je za samu svrhu Registra,⁹² a ima posredan utjecaj i na njegovo funkcioniranje i prihvaćenost u praksi. Rješenje tog pitanja utjecat će i na rješavanje nekih drugih istaknutih problema, kao što je postupanje u skladu s obvezom provjere istinitosti zadužnica u Registru.

Smatramo da bi trebalo izričito propisati da upis zadužnica u Registar ima konstitutivan učinak. Teorija je već sada djelomično na tom tragu, međutim kompleksnost pravnog instituta zadužnice onemogućuje da se o tom pitanju postigne konsenzus. Utvrđivanje da je upis u Registar konstitutivan pridonijelo bi uvjerenosti Registra, ostvarivanju njegove svrhe – sprječavanju zlouporaba zadužnica i postizanju pravne sigurnosti. Time funkcionalnost Registra može i treba biti proširena i na publikacijsku funkciju s ciljem osiguravanja zadovoljavajuće razine pravne sigurnosti i usklađivanja s odredbama europskog prava. Takvi zahtjevi nisu novost u hrvatskom registarskom pravu. Za usporedbu, u obzir treba uzeti druge instrumente osiguranja plaćanja, založna prava, koja se publiciraju upisom u zemljišne knjige, za založno pravo na nekretninama i pravima građenja i FINA Upisnikom založnih prava, za založno pravo na pokretninama i potraživanjima.

Izmjenom zakona iz 2014. ukinuta je obveza upisa „starih“ zadužnica u Registar, čime je zapravo ponovo uspostavljeno stanje kakvo je bilo prije uspostave Registra, jer je vjerovnicima omogućeno podnijeti na naplatu „stare“ zadužnice, bez ikakve kontrole istinitosti zadužnica i u njima upisanih podataka. To je svakako bio korak unazad u sveukupnom pravnom razvoju instituta jer je doveo do dva različita režima kod naplate zadužnica, pa se sada kod naplate „starih“ zadužnica osigurava manji stupanj pravne sigurnosti od onoga koji se traži kod naplate zadužnica upisanih u Registar. Navedeno dovodi do još veće izloženosti zlouporabama kod „starih“ zadužnica s obzirom na protek

⁹² Pitanje je kako je zakonodavac uopće zamislio svrhu Registra *de lege lata*. Iz samog zakonskog i podzakonskog teksta nije razvidno koja je intencija zakonodavca, odnosno koji je smisao Registra u trenutačnom uređenju, čini se da ni zakonodavac nije domislio razloge uspostave Registra. To nikako ne znači da Registar nije potreban, nego da bi ga se trebalo detaljnije urediti i uskladiti s pozitivnopravnim i europskim regulatornim okvirom.

vremena od izdavanja zadužnice do njezine naplate. Stava smo da je potrebno vratiti odredbe kojima je bilo uređeno upisivanje „starih“ zadužnica u Registar prije njihova namirenja. Istina je da je takvih zadužnica razmjerno malo u optjecaju, ali zakonodavac si ne može dopustiti propuštanje uređenja naplate po takvim dokumentima jer i rizik od malverzacija (koji je ovdje zbog proteka vremena još veći) kod „starih“ zadužnica utječe na sveukupnu pravnu sigurnost instituta.

Nadalje, činjenica da nije propisana obveza upisa naknadnih podataka u Registar dovela je do nesklada između upisanih registarskih podataka i podataka koji proizlaze iz papirnatih zadužnica i bjanko zadužnica, a da pri tome takav nesklad uopće nije rijedak (npr. prijenos zadužnice na novog vjerovnika), a ponekad je i neizbježan (npr. unošenje podataka o vjerovniku i iznosu tražbine u bjanko zadužnicu). Među naknadne podatke ulaze i podaci o namirenju zadužnice/bjanko zadužnice, koji svakako trebaju biti evidentirani u Registru, i to bez razlike kako je i u kojem postupku vjerovnikova tražbina namirena – dobrovoljno, u izvansudskom postupku izravne naplate ili u sudskom ovršnom postupku. Da bi Registar mogao u potpunosti ispuniti svoju svrhu, biti evidencija o izdanim zadužnicama, osiguranje od mogućih zlouporaba i kontrola istinitosti zadužnica, nužna je potpuna usklađenost podataka u evidenciji i podataka u zadužnicama. Sadržaj zadužnice, uključujući i sve naknadne promjene, moraju biti evidentirani u registru. Pravilnikom treba propisati obvezu naknadnih upisa podataka iz zadužnice, odnosno bjanko zadužnice. Usklađivanjem registarskog i stvarnog stanja ujedno se odgovara i na pitanje problema primjene načela točnosti iz Uredbe. Naime Uredba nameće obveze točnosti i potpunosti podataka u bazama podataka i ovlašćuje ispitanike da od voditelja obrade ishode ispravak netočnih osobnih podataka koji se na njega odnose, bez nepotrebnog odgađanja, a ima pravo i dopuniti nepotpune osobne podatke, među ostalim i davanjem dodatne izjave. To bi ujedno bila pretpostavka i za izdavanje izvadaka iz Registra kako bi takvi izvaci bili istiniti i potpuni i kako bi se njima mogla dokazivati, odnosno utvrđivati, dužnikova financijska izloženost, odnosno koliko je zadužnica izdao, na koje iznose, jesu li još na snazi ili su namirene/vraćene dužniku.

Još jedna mjera u smjeru osiguravanja potpunosti i točnosti podataka u Registru jest uređenje brisanja zadužnica iz Registra. Neophodno je propisati u kojim se situacijama i pod kojim uvjetima zadužnice brišu iz Registra jer se u protivnom, a kako je postavljen aktualni zakonodavni okvir, može s pravom tumačiti da jednom upisane zadužnice ostaju u Registru *in perpetuum*. Propisivanjem pretpostavki za brisanje zadužnica iz Registra ujedno bi se odgovorilo i na zahtjev iz Uredbe, omogućavanje ispitanicima da se pozovu na svoje „pravo na zaborav“ i koriste ga.

Nadalje, radi ostvarenja publikacijske funkcije javnog registra trebalo bi proširiti krug osoba koje imaju pristup Registru, a to je na prvom mjestu sam izdavatelj zadužnice, čija prava i interesi mogu u najvećoj mjeri biti oštećeni nekontroliranim kolanjem tog instrumenta, zatim njegovi suobveznici jamci platci, i konačno vjerovnici, kako izvorni tako i oni na koje je zadužnica prenesena cesijom. Nabrojene su osobe koje imaju nesporan pravni interes i od kojih se podaci koji se u Registru vode ne bi trebali držati u

tajnosti. Nejasno je zašto je zakonodavac uopće propisao takvo ograničenje pristupa Registru, pogotovo jer slični javni Registri nisu u toj mjeri restriktivni, pogotovo ne u odnosu na osobe koje imaju jasan pravni interes za pristup podacima. Od presudne je važnosti da se subjektima zadužnice omogući pristup podacima, što bi se moglo učiniti izdavanjem izvadaka iz Registra. Posredno bi se na taj način riješilo i pitanje nadzora nad radom FINA-e, odnosno kontrole pridržavanja zakonske upute da se istinitost svake zadužnice provjeri u Registru prije nego što se krene u postupak izravne naplate. Jednom kada dužnici budu imali mogućost uvida u Registar, moći će sami kontrolirati jesu li zadužnice predane na naplatu valjane i na snazi i jesu li podaci upisani u zadužnici i zahtjevu za izravnu naplatu točni. Još jedan benefit koji će se ostvariti uvođenjem izvadaka iz Registra jest usklađivanje s Uredbom, konkretno sa zahtjevom da se ispitanicima omogući pravo na pristup njihovim osobnim podacima koji su predmet obrade u Registru.

Konačno, potrebno je jasno propisati oblik i sadržaj dokumenata povezanih s poslovanjem Registra, a to su: zahtjev za pristup podacima, upućen od strane državnih tijela ili subjekata zadužnice, i obavijest o podacima iz Registra, odnosno izvadak kojim se daje pregled podataka o upisanim zadužnicama. Kada bi se točno propisao oblik obavijesti iz Registra, kao i predloženih izvadaka, moglo bi se govoriti o tome da takva obavijest/izvadak imaju dokaznu snagu i značenje javne isprave.

Osim pravnih argumenata, stava smo da bi predložene izmjene i dopune imale i određene praktične prednosti. Gospodarsko poslovanje, ali i neki aspekti djelovanja fizičkih osoba u pravnom prometu, imali bi koristi od mogućnosti uvida u dužnikovu financijsku situaciju, odnosno opterećenost njegove imovine (kroz izdane zadužnice), a sve u svrhu procjene njegove ekonomske situacije i kreditne sposobnosti. Takva informacija bila bi korisna za potrebe kako korporativnog tako i potrošačkog financiranja, u interesu je vjerovnika i pomaže transparentnosti i sprečavanju zlouporaba i prezaduživanja. Lako je argumentirati da se trenutačnim uređenjem i tajnošću podataka o izdanim zadužnicama zapravo omogućuje dužnicima izdavanje zadužnica u iznosima koji višestruko premašuju njihovu likvidnost, što posredno dovodi do toga da se zadužnice olako izdaju, a to pospješuje prezaduživanje.

Osim toga i dužnicima bi bilo svrsishodno kada bi iz Registra mogli dobiti potvrdu o izdanim zadužnicama, jer bi *a contrario* posredno mogli dokazati činjenicu da nisu izdali nijednu zadužnicu, dobiti svojevrsnu negativnu potvrdu (engl. *negative certificate*), koja bi onda mogla služiti kao potvrda njihove kreditne sposobnosti, svojevrsna indikacija financijske (ne)opterećenosti.

DEBENTURE NOTE

This originally Croatian instrument, the debenture note, was introduced in our legal system 25 years ago. It has since undergone several changes, although the number of legal provisions governing it are still rather few. One of the most significant changes was the introduction of the Debentures Notes Registry, the primary purpose of which is, as with most registries, to enhance the legal certainty of the underlying instrument. The keeping of the Registry is regulated by a very concise ordinance that leaves considerable room for improvement. Existing legal gaps include, among others, the impossibility of subsequent entries in the Registry, unclear rules on deleting debenture notes from the Registry in the event of the settlement of a claim, and the inability to obtain excerpts from the Registry. The latter is also problematic from the aspect of personal data protection. The GDPR prescribes the rights of data subjects and establishes the obligations of the controller. These rights and obligations can be translated to the relationship between the debenture note parties and the Registry.

Keywords: *debenture note, blank debenture note, Debenture Notes Registry, GDPR, legitimate interest*

Marta Hren, PhD student at the Faculty of Law of the University in Zagreb