

ODGOVORNOST ZA ŠTETU KOJU PROUZROČI FINANCIJSKA AGENCIJA (FINA)

Bukovac Puvača, Maja

Source / Izvornik: **Usluge i uslužna pravila : XII Majsko savetovanje, 2016, 789 - 811**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:787590>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-18**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

XII МАЈСКО
САВЕТОВАЊЕ

УСЛУГЕ И УСЛУЖНА ПРАВИЛА

УРЕДНИК:
Миодраг Мићовић



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Крагујевац
2016.

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ

УСЛУГЕ И УСЛУЖНА ПРАВИЛА

**Уредник
МИОДРАГ МИЋОВИЋ**

**Крагујевац
2016.**

УСЛУГЕ И УСЛУЖНА ПРАВИЛА

Зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 13. маја 2016. године, на Правном факултету 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 Радован Вукадиновић

УРЕДНИК: Проф. др Миодраг Мићовић

ШТАМПА: Графопромет д.о.о.

ТИРАЖ: 100

ISBN 978-86-7623-065-5

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

*Др Маја Буковац Пувача, ванредни професор
Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*

УДК: 336:347.426

ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ КОЈУ ПРОУЗРОЧИ ФИНАНСИЈСКА АГЕНЦИЈА (ФИНА)

Резиме

Финансијска агенција (ФИНА) дјелује као услужни сервис свих правних субјеката у Републици Хрватској. Изван је сустава државне управе али јој је држава повјерила и низ послова од јавног интереса у којима ФИНА има јавне овласти. Временом је опсег дјелатности ФИНЕ и њена улога у функционирању државе значајно порастао. Недавним је законодавним промјенама ФИНА добила значајну улогу у поступцима осигурања и оврхе, стечајном и предстечајном поступку и стечају потрошача. У свим је својим активностима, како оним услужне природе тако и онима у којима има јавне овласти, ФИНА изложена могућности да својим радњама нанесе штету великом броју физичких и правних особа. Код уговорне одговорности ФИНА је одговорна за штету која повредом уговорног односа настане приматељу услуге, као и ону коју при том претрпи трећа особа. За послове са јавним овластима, уз ФИНУ је солидарно одговорна и држава. У раду се упозорава да су се у неким од подручја гдје ФИНА дјелује с јавним овластима већ показале одређене слабости сустава, посебно код provedбе оврхе на новчаним средствима, док је за већину „нових“ послова које је ФИНА добила и почела обављати, још рано за то будући да се ради о правилима која су релативно кратко у примјени.

Кључне ријечи: *Финансијска агенција, услуге, штета, одговорност, јавне овласти, оврха, стечај.*

1. Увод

Финансијска агенција (ФИНА) је правна особа чији је оснивач Република Хрватска. Основана је Законом о финансијској агенцији¹ и уписана у судски регистар Трговачког суда у Загребу² с врло опширним пописом предмета

¹ НН 117/2001, 60/2004. и 42/2005, даље у тексту: ЗФА.

Финансијска агенција (у даљњем тексту: Агенција) је правна особа чије се устројство и начин рада уређује овим Законом и прописима на темељу њега (чл. 1. ст. 1. ЗФА). Оснивач Агенције је Република Хрватска (чл. 1. ст. 2. ЗФА).

² Агенција се уписује у судски регистар (чл. 1. ст. 3. ЗФА).

пословања. ФИНА је универзални правни сљедник Завода за платни промет.³ Тијела ФИНЕ су Надзорни одбор којег именује Влада на приједлог Министарства финансија и Управа коју именује и разрјешава Надзорни одбор (чл. 10. и 11. ЗФА). Влада даје сугласност на Статут ФИНЕ којег доноси Надзорни одбор (чл. 8. ЗФА). Надзор над законитошћу рада ФИНЕ обавља Министарство финансија, а надзор над њеним финансијским пословањем Државни уред за ревизију (чл. 20. ЗФА). ФИНА о свом пословању подноси годишње извјешће Влади Републике Хрватске и Хрватском сабору (чл. 21. ЗФА).⁴

Иако је у државном власништву ФИНА послује искључиво по тржишним принципима, а за разлику од својих правних предника нема монопол на подручју платног промета.⁵ ЗФА прописује начин финансирања рада ФИНЕ (чл. 17. ЗФА), те распоређивање вишка и покривање мањка прихода над расходима (чл. 18. ЗФА).⁶ Пословање по тржишним принципима ФИНИ свакако олакшава чињеница да се могући губици покривају и из државног прорачуна (чл. 18. ст. 5. ЗФА).⁷ Запосленици ФИНЕ нису државни службеници ни намјештеници, те се на њихов правни положај примјењују опћи прописи о раду и колективни уговор (чл. 22. ЗФА).

³ Који је био основан Законом о платном промету у земљи (НН 27/1993. и 97/2000.), као правни сљедник Службе друштвеног књиговодства (СДК) (чл. 70. Закона о платном промету).

⁴ Последње годишње извјешће ФИНЕ поднесено Хрватском сабору је оно за 2014. годину (даље у тексту: Извјешће 2014.), које је прихваћено на његовој 2. сједници, дана 12. вељаче 2016. године. Само Извјешће, снимка расправе и резултати гласовања доступни су на: <http://www.sabor.hr/godisnje-izvjesce-financijske-agencije-za-20140001>. (посјећено 21. ожујка 2016)

⁵ <http://www.fina.hr/Default.aspx?sec=896> (посјећено 14.12.2015)

Уставни суд није прихватио приједлог за покретање поступка за оцјену сугласности с Уставом Закона о Финансијској агенцији (У-И/1267/2002 од 17. рујна 2003). Подносиоци су сматрали да је тим законом, а посебно чл. 3. истога, ФИНА стављена у повољнији положај у односу на друге пословне субјекте који обављају идентични посао као ФИНА, те да она има монополистички положај на тржишту финансијских информација.

⁶ Након распоређивања вишка прихода у опће причуве (до 20% оствареног вишка) и за развој дјелатности ФИНЕ (до 30% оствареног вишка), остатак вишка представља изванредни приход државног прорачуна. Мањак прихода се покрива из опћих причува, а онај који није могуће тако покривати, из државног прорачуна (чл. 18. ЗФА).

⁷ Ако Влада Републике Хрватске у року од 90 дана не покрије губитке, или не донесе одлуку на који ће начин покривати губитке, мора се провести стечај (чл. 19. ЗФА).

ФИНА је врло сложен⁸ „услужни сервис“, како приватноправних, тако и јавноправних субјеката, без којег је функционирање државе постало готово незамисливо. Путем сустава е-Грађани (који чине средишњи државни портал који представља јавни дио сустава, особни кориснички претинац и национални идентификацијски и аутентификацијски сустав) грађанима је омогућен израван приступ електроничким услугама јавне управе и примање особних електроничких порука јавне управе.⁹ За подузетнике се као корисни истичу њени интернетски сервиси транспарентно.хр и хитро.хр.¹⁰

ФИНА је изван сустава државне управе али су јој повјерени и послови од јавног интереса за чије је правилно обављање одговорна држава. Временом је опсег дјелатности ФИНЕ, а тиме и њезина улога у функционирању државе значајно и великом брзином растао. Истовремено је расла и могућност да при њихову обављању дође до неправилности или незаконитости из којих за државу и друге јавноправне субјекте, али и све друге приватноправне субјекте, настане штета. Тко и према којим правилима одговара за тако настале штете, настојат ћемо приказати у овом раду.

2. Одговорност ФИНЕ као пружатеља услуга

ЗФА у својим одредбама разликује „послове“ и „комерцијале дјелатности“ које обавља ФИНА. Без обзира на могуће термилошке недоречености, јасно је да се подјела темељи на природи приматеља услуге, односно да се „послови“ обављају за државу и друге правне субјекте с јавним овластима, док комерцијалне дјелатности обухваћају услуге свим правним субјектима, укључиво и претходно наведене. За потребе овог дијела рада, односно питање одговорности за штету ФИНЕ као пружатеља услуга, „послове“ и „комерцијалне дјелатности“ можемо изједначити, будући да чињеница је ли оштећеник држава, односно други јавноправни субјект или није, нема утјецаја на правила о одговорности која се примјењују. Зато овдје за послове и за комерцијалне дјелатности користимо појам услуге.

⁸ Надзорни одбор ФИНЕ је у вељачи 2014. године донио Одлуку о унутарњем устројству темељем које је проведен организацијски преустрој. Од 1. липња 2014. ФИНА има три Уреда (Уред Управе, Уред за сигурност и Уред за унутарњу ревизију), три службе (Службу за стратешки развој, суставе управљања и интерну контролу, Службу правних послова и Службу управљања људским потенцијалима) и пет сектора (Сектор пословне мреже, два сектора подршке: Сектор информатике и Сектор економско финансијских и послова, те два пословна сектора: Сектор финансијских и електроничких услуга и Сектор услуга за државу). Види: Извјешће 2014, стр. 6.

⁹ Одлука о покретању Пројекта е-Грађани (НН 52/2013, 31/2014). Види више на: <https://gov.hr/e-gradjani/o-sustavu-e-gradjani/1584#e-usluge>.

¹⁰ Види више на: <https://www.transparentno.hr/> и <http://www.hitro.hr/Default.aspx>.

2.1. Услуге за државу

Према ЗФА, ФИНА обавља низ послова за потребе Републике Хрватске и јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе дефинираних тим и другим, посебним законима и прописима.¹¹ То су претежно послови информатичко-технолошке подршке различитим суставима (регистрима), послови прикупљања, обраде, доставе и објаве података статистичке и

¹¹ Чл. 3. ЗФА:

(1) Агенција обавља послове:

- информатичко-технолошке подршке раду сустава државне ризнице,
- информатичко-технолошке подршке суставу прикупљања јавних прихода,
- информатичко-технолошке подршке РЕГОС-у (пријама и контроле налога за плаћање везаних уз РС образац, упаривања података заједно са РЕГОС-ом, с податцима на налозима за плаћање јавних давања, доставе налога за плаћање по извршеном усклађивању на извршење у овлаштену организацију за обављање платног промета у којој се води рачун платитеља),

- информатичко-технолошке подршке другим регистрима осигураника,
- прикупљања, обраде, објаве и доставе података из различитих извора, те осигуравања повезивања и вишенамјенске употребе података из регистра за даљњу евиденцијску, аналитичку и информативну употребу у министарствима и Владиним службама за потребе државне статистике и јавности.

(2) Агенција обавља статистику финансијских токова евидентираних код овлашћених организација, израђује анализе, бонитетне и друге информације, те обавља друге послове одређене прописима и на основи уговора, те у ту сврху:

- прикупља, обрађује, објављује и доставља податке из прописаних статистичких извјешћа,

- прикупља и обрађује податке из порезних биланци пословних субјеката и доставља их тијелима надлежним за порезни надзор,

- прикупља, обрађује и доставља податке о дионичким друштвима и великим подузећима у складу са законом о вриједносним папирима,

- прикупља и обједињује податке о новчаним примитцима и издатцима пословних субјеката,

- прикупља и обједињује податке о неподмиреним обвезама евидентираним на рачунима пословних субјеката у банкама.

(3) Агенција прикупља, обрађује и публикује податке утврђене програмом статистичких истраживања Републике Хрватске.

(4) Агенција прикупља, припрема и обједињује податке о пословним субјектима, те води одговарајуће регистре.

(5) Агенција води и друге регистре, евиденције и збирке података за потребе државе и других субјеката.

(6) Агенција судјелује у већим статистичким акцијама и пописима, те обавља друге активности на основи одговарајућих прописа, односно овласти.

(7) Остале послове за потребе Републике Хрватске, јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе утврђене посебним законима или другим прописима.

финансијске природе, те вођења регистра, евиденција и збирки података за потребе државе и других субјеката.

Према чл. 4.ц ЗФА, ФИНА је овлаштена „обављати административно-техничке послове у вези осигуравања електроничког повезивања тијела државне управе, других државних тијела, тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних особа с јавним овластима.“ Који су то послови утврдила је Влада РХ Уредбом о утврђивању послова из чланка 4.а и 4.ц Закона о Финансијској агенцији.¹²

ФИНА је овлаштена надлежним државним тијелима на њихов захтјев, пружати информатичко-технолошку подршку у пословима надзора и контроле правних субјеката (чл. 5. ЗФА). О повјеравању обављања одређених послова ФИНИ прво одлуку доноси Влада, а након тога уговор с ФИНОМ потписује министарство надлежно за те послове.

2.2. Услуге за остале правне субјекте

За разлику од претходно наведених послова из чл. 3. ЗФА, ФИНА обавља и комерцијалне дјелатности (чл. 4. ЗФА).¹³ Овим је законом изворно било наведено само пет таквих дјелатности, уз прописивање да се друге могу одредити

¹² НН 98/05. Уредба је измијењена Уредбом о измјени Уредбе о утврђивању послова из чл. 4.а и 4.ц Закона о Финансијској агенцији (НН 106/12), у смислу да сугласност на цјеник услуга ФИНЕ даје министар финансија, а не као до тада Влада Републике Хрватске.

Наведене јавноправне субјекте Уредба означава корисницима мреже и прописује да је ФИНА овлаштена обављати послове њихова повезивања у заједничку рачунално комуникацијску мрежу, изградње, надзора, управљања и одржавања те мреже, те подузети све радње за цјеловиту комуникацију између корисника мреже. За ту сврху она ће инсталирати мрежнотехничку опрему код корисника мреже и осигурати мрежну инфраструктуру (чл. 7. Уредбе). При обављању наведених послова ФИНА је дужна примјењивати националне и међународне норме, отворене стандарде и протоколе пријеноса података одобрене од стране Средишњег државног уреда за е-Хрватску (чл. 8. Уредбе).

Уговором између ФИНЕ и Владе РХ уредит ће се обухват мреже, власништво над опремом, разину услуга и начин обрачуна накнаде корисницима мреже за услуге комуницирања и приступ јавном интернету (чл. 9. Уредбе).

¹³ Агенција обавља и сљедеће комерцијалне дјелатности:

- услуге у име и за рачун комерцијалног банкарства,
- дистрибуције и обраде готовине у име ХНБ-а,
- води суставе за међубанковне обрачунае (НКС),
- води национални сустав за издавање јавних кључева – Регистар дигиталних сертификата (РДЦ),
- оперативно вођење других јавних и комерцијалних регистра те
- друге дјелатности утврђене статутом Агенције.

статутом.¹⁴ Законом о допунама Закона о Финансијској агенцији,¹⁵ чл. 4а., посебно су јој додијељене овласти „пружања услуге подузетницима и другим правним и физичким особама у остваривању њихових законом прописаних права и обвеза, услуге прибављања података, исправа, одобрења и других аката електроничким путем од надлежних државних тијела, тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних особа с јавним овластима, а по потреби и услуге достављања тих података, исправа и аката тијелима надлежним за одлучивање о захтјевима и другим поднесцима наручитеља услуга.“

Посебно су прописане услуге које ФИНА овлаштена пружати подузетницима и другим правним особама¹⁶ и оне које је овлаштена пружати

¹⁴ Статутом ФИНЕ (чл. 8.) набројано је низ дјелатности, с тим да ни то није таксативан попис, јер је одређено да ФИНА може обављати и друге дјелатности које служе обављању ових набројаних.

¹⁵ НН 42/2005.

¹⁶ Агенција је овлаштена пружати услуге подузетницима и другим правним особама у остваривању њихових законом прописаних права и обвеза, услуге прибављања података, исправа, одобрења и других аката електроничким путем од надлежних државних тијела, тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних особа с јавним овластима, а по потреби и услуге достављања тих података, исправа и аката тијелима надлежним за одлучивање о захтјевима и другим поднесцима наручитеља услуга, за радње у поступцима које наручитељи услуга воде пред тијелима јавне власти приликом:

- оснивања трговачких друштава;
 - уписа обрта у обртни регистар;
 - подношења пријава за мировинско и здравствено осигурање радника;
 - подношења пријава пореза на добит;
 - подношења пријава пореза на додану вриједност (ПДВ);
 - подношења царинских пријава;
 - уписа у регистар пословних субјеката и у друге одговарајуће регистре;
 - подношења статистичких извјештаја Државном заводу за статистику;
 - добивања сугласности и дозвола везаних за заштиту околиша;
 - судјеловања у поступцима јавне набаве;
 - добивања концесија;
 - добивања потицаја;
 - уписа у катастар односно добивања извода из катастра;
 - уписа права власништва и других стварних права у земљишне књиге и друге уписнике.
- (чл. 2. Уредбе)

Агенција је овлаштена, за потребе подузетника и других правних особа прибављати податке, исправе, одобрења и друге акте електроничким путем од надлежних државних тијела, тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних особа с јавним овластима, када су им те услуге потребне ради обављања послова из чланка 2. ове Уредбе, те достављати те податке, исправе, одобрења и друге акте тијелима надлежним за одлучивање о захтјевима и другим поднесцима подносиоца и од њих их преузимати. (чл. 3. Уредбе)

физичким особама.¹⁷ Наведене услуге ФИНА може обављати на темељу писане власти наручитеља услуга о повјеравању послова, а обвезна је прихватити обављање послова за које има осигуране стручне, техничке и друге претпоставке (чл. 4. б ЗФА). Наручитељи услуга, правне и физичке особе, дакле, ФИНИ повјеравају одређене послове која она може одбити само у случају да за њихово обављање нема осигуране претпоставке. Свакако би било занимљиво имати информације о томе је ли и у којим случајевима дошло до таквог одбијања. Сматрамо упитним ради ли се заиста о таквој врсти услуга за коју је потребно да ФИНИ закључење уговора о пружању исте буде обвезно. Ово отвара и питање одговара ли ФИНА за штету због незакључења уговора према чл. 1083. Закона о обвезним односима,¹⁸ ако се докаже да је за преузимање предметних послова

¹⁷ Агенција је овлаштена пружати услуге физичким особама у остваривању њихових законом прописаних права и обвеза, услуге прибављања података, исправа, одобрења и других аката електроничким путем од надлежних државних тијела, тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних особа с јавним овлашћима, а по потреби и услуге достављања тих података, исправа и аката тијелима надлежним за одлучивање о захтјевима и другим поднесцима наручитеља услуга, за радње у поступцима које наручитељи услуга воде пред тијелима јавне власти приликом:

- пријава пореза на доходак;
 - остваривања права из мировинског и здравственог осигурања;
 - запошљавања;
 - добивања путних исправа и возачких дозвола;
 - регистрације возила;
 - добивања грађевних и других дозвола везаних за градњу;
 - пријава полицији прекршаја и лакших казnenих дјела;
 - добивања извода из државних матица;
 - уписа на високошколске установе;
 - пријаве пребивалишта или боравишта;
 - кориштења услуга јавних књижница;
 - кориштења здравствених услуга;
 - добивања концесија;
 - добивања потицаја;
 - уписа у катастар односно добивања извода из катастра;
 - уписа права власништва и других стварних права у земљишне књиге и друге уписнике.
- (чл. 4. Уредбе)

Агенција је овлаштена за потребе физичких особа прибављати податке, исправе, одобрења и друге акте електроничким путем од надлежних државних тијела, тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних особа с јавним овлашћима, када су им те услуге потребне ради обављања послова из чланка 4. ове Уредбе, те достављати те податке, исправе, одобрења и друге акте тијелима надлежним за одлучивање о захтјевима и другим поднесцима подносиоца и од њих их преузимати. (чл. 5. Уредбе)

¹⁸ НН 35/2005, 41/2008, 125/2011. и 78/2015. (даље: ЗОО). О том случају одговорности види више Буковац Пувача, М., Слакопер, З., Беланић Ј., *Обвезно право, Посебни дио II*, Извануговорни обвезни односи, Загреб, 2015, стр. 195-197.

имала осигуране претпоставке. Такођер, будући да је оправдано очекивање да ће прије но што одређеном субјекту додијели овласт пружања одређене врсте услуга, држава провјерити има ли он за то осигуране све потребне претпоставке, стручне, техничке и друге, као и да ће то континуирано пратити, треба узети у обзир могуће ситуације да између саме државе и ФИНЕ буде спорно постоји ли на страни ФИНЕ обвеза закључења одређеног уговора.

2.3. Уговорна одговорност ФИНЕ за штету корисницима њених услуга

Из самог пописа услуга које је ФИНА овлаштена пружати,¹⁹ јасно је да је та агенција дубоко укључена у пословне и животне активности правних субјеката у Републици Хрватској. Ради се о врло значајним активностима, па је та агенција постала готово неизбјежна, будући да су услуге које је овлаштена пружати потребне свим правним субјектима. Будући да, према чл. 6. ЗФА, ФИНА своје односе са свим корисницима и наручителјима наведених услуга рјешава уговорним путем, јасно је да је одговорност ФИНЕ као пружатеља тих услуга њеним корисницима уговорне природе. Детаљна обрада могуће уговорне одговорности ФИНЕ прелази оквири овога рада, али је потребно навести барем опћа правила.

ФИНА одговара према опћим правилима о уговорној одговорности ако није другачије уговорено (тј. ако није искориштена могућност да странке уговором другачије одреде, тј. уговоре искључење и/или ограничење одговорности), за сву штету, како ону имовинску, тако и неимовинску²⁰ како физичких тако и правних особа.²¹ Уз опћа правила ЗОО-а о уговорној одговорности (чл. 342.-349.), те одговарајућу примјену правила о извануговорној одговорности на накнаду те штете (чл. 349. ЗОО), за сваку поједину услугу при пружању које је кориснику настала штета, примјењиват ће се и посебна правила о одговорности за штету која се примјењују на одговарајући уговор који су корисник услуге и ФИНА закључили (уговор о налогу, заступање, уговор о дјелу... итд).

¹⁹ Задња промјена у регистру је упис престанка важења дозволе ФИНИ за обављање послова заступања у осигурању (на темељу рјешења Хрватске агенција за надзор финансијских услуга под бројем Класа: УП/И-974-03/15-01/16, Ур. број: 326-01-660-663-15-3 од дана 10. травња 2015.г.)

²⁰ Једна од битних измјена у подручју одговорности за штету коју је донио ЗОО из 2005. је проширење уговорне одговорности за штету и на повреду права личности (неимовинску штету). Види чл. 346. ЗОО.

²¹ Такођер, као битна измјена у односу на уређење старог ЗОО-а је признавање права на правичну новчану накнаду и правним особама у случају повреде њихових права личности, што је омогућено увођењем објективне концепције неимовинске штете (односно напуштање појма неимовинске штете као наношења тјелесних или душевних боли или страха). Види чл. 19. ст. 1. и 3. ЗОО, чл. 1046. ЗОО и чл. 1100. ст. 3. ЗОО.

Иако је ФИНА субјект који у односу на неке друге субјекте врло често долази у прилику повриједити права особности правних особа повредом уговорних обвеза, нпр. изазове немогућност или отежано пословање, чиме врши повреду права особности правне особе на слободу привређивања, погрешком при достави података повриједи право особности правне особе на пословну тајну итд., уговорна се одговорност ФИНЕ у пракси, барем према доступним нам подацима и судској пракси, није показала посебно спорном. Оно што је битно нагласити је да као пружатељ услуга ФИНА сама одговара за штету коју повредом својих обвеза проузрочи како самим корисницима услуга, тако и трећим особама.

2.4. Одговорност ФИНЕ трећим особама

За штету коју би пружајући услуге својим корисницима ФИНА проузрочила трећим особама, одговара тим особама према опћим правилима о извануговорној одговорности за штету.²² Долазе, дакле, у примјену правила о одговорности на темељу претпостављене кривње, па је терет доказивања да није крива, тј. да је поступала с дужном пажњом на ФИНИ, док је доказивање постојања опћих претпоставки одговорности на оштећенику.

3. Одговорност ФИНЕ као правне особе с јавним овластима

Иако то нису сви послови за које на темељу посебних закона и других прописа ФИНА има, односно може добити овлаштење за њихово обављање, у овом ћемо се раду задржати на најбитнијим пословима ФИНЕ у осигурању и оврси, стечајном и предстечајном поступку, те стечају потрошача. У наведеним пословима ФИНА има јавне овласти,²³ па примјеном правила из чл. 14. ЗСДУ-а²⁴ за штету која настане њеним незаконитим или неправилним радом, уз ФИНУ одговара и држава.

²² Види чл. 1045. ст. 1. и 2., чл. 1049, те 1085. *et. seq.* ЗОО.

²³ Према чл. 2. Закона о саставу државне управе (НН 159/2011, 12/2013, даље у тексту: ЗСДУ), послове државне управе обављају тијела државне управе, али се одређени послови државне управе могу повјерити тијелима јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе или другим правним особама које на темељу закона имају јавне овласти. ФИНА је једна од таквих правних особа које имају јавне овласти јер су јој посебним законима повјерени одређени послови државне управе.

²⁴ „Штету која грађанину, правној особи или другој странци настане незаконитим или неправилним радом тијела државне управе, тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, односно правних особа које имају јавне овласти у повјереним им пословима државне управе, накнађује Република Хрватска.“

3.1. Послови ФИНЕ у поступку осигурања и оврхе

3.1.1. Вођење уписника судских и јавнобилежничких осигурања тражбина вјеровника на покретним стварима и правима

ФИНА, односно њена Служба уписа, води Уписник судских и јавнобилежничких осигурања тражбина вјеровника на покретним стварима и правима²⁵ (даље у тексту: Уписник). У њега се уписују права и мјере које се не уписују у неку другу јавну књигу: 1. заложно право на покретнини, праву, дионици, удјелу и пословном удјелу у трговачком друштву које се, у складу са законом, стјече оврхом или осигурањем, 2. заложно право на укупности ствари које припадају противнику осигурања, односно дужнику или укупности ствари тих особа које се налазе у или на одређеном простору, чији се садржај може мијењати, 3. пријеноси права власништва на покретнини или пријеноси којег другог права ради осигурања у складу са законом, 4. пријеноси дионица, удјела и пословних удјела ради осигурања, 5. мјере забране отуђења или оптерећења предмета осигурања, одређене у складу са законом, 6. пријеноси права власништва на покретнинама, односно пријеноси права, дионица, удјела или пословних удјела на којима су заснована заложна права (према чл. 6. ст. 1. т. 1. ЗУСЈО), 7. право власништва на покретнини које је задржано на темељу уговора, ако је његово трајање дуже од једне године, 8. заложно право на покретнини која је припадак некретнине ако некретнина није оптерећена хипотеком или којим другим правом које обухваћа и тај припадак и 9. добровољна заложна права те пријенос права власништва ради осигурања на покретнинама и правима трећих особа (стварно правни дужник) ради осигурања тражбина вјеровника према његовом особном дужнику (чл. 6. ЗУСЈО).

ЗУСЈО изричито прописује дужности Службе уписа у свези осигуравања јавности Уписника, те чувања и похране података које он садржи (чл. 3. и 4. ЗУСЈО). Будући да је Уписник јавна књига, сватко је овлаштен тражити да му се у њега омогући увид, те може тражити изватке из главне књиге или пријеписе из збирке исправа. Служба уписа је дужна осигурати увјете за непосредни бесплатни увид у Уписник при уписничким мјестима у за то прописано уредовно вријеме, те путем интернета или примјеном других (информатичких) медија комуникације, те омогућити претраживања Уписника по критерију особе и по критерију предмета (чл. 3. ЗУСЈО).

²⁵ То је јавни уписник чије су устројство и садржај, врсте, претпоставке и учинци уписа у њега, те поступак по којем се одређују и проводе, прописани Законом о Уписнику судских и јавнобилежничких осигурања тражбина вјеровника на покретним стварима и правима, Народне новине бр. 121/2005, даље у тексту: ЗУСЈО.

Служба уписа има дужност заштитити²⁶ рачунарски сустав и податке које он садржи од неовлаштеног кориштења, измјене и губитка те на сигурном мјесту трајно чувати изворну документацију на темељу које су обављени уписи. Подаци забиљежени на електроничким медијима чувају се трајно (чл. 4. ст. 1. ЗУСЈО). Служба уписа је дужна осигурати редовито дневно копирање података који ће се чувати на прикладним медијима, медије на којима су копирани подаци чувати на сигурном мјесту (мјесто похране), различитом од мјеста у којем се налази Уписник, те мјесто похране осигурати против ризика поплаве, пожара и сличних догађаја (чл. 4. ст. 3.-5. ЗУСЈО).

ЗУСЈО изричито прописује да ФИНА одговара за штету која настане због неправодобног уношења података, неточности или губитка података у односу на податке садржане у исправама на темељу којих је извршен упис, и то према начелу претпостављене кривње (чл. 5. ст. 1.). Прописао је и солидарну одговорност Републике Хрватске за ту штету, али одредбом за коју је у правној теорији већ истакнуто да је необична:²⁷ „Република Хрватска солидарно одговара за штету из ставка 1. овога чланка, само ако је тужена заједно са Финанцијском агенцијом.“ (чл. 5. ст. 2.). Слажемо се са израженим мишљењем да се материјалноправна позиција Републике Хрватске, односно њена одговорност за штету не смије везати уз њену процесноправну позицију, тј. чињеницу је ли тужена заједно с ФИНОМ или није, односно да се њоме само потврђује солидарна одговорност ФИНЕ и државе.²⁸

Чињеница да је ЗУСЈО у чл. 5. ст. 1. и 2. изричито прописао да ФИНА и Република Хрватска одговарају за штету која настане због неправодобног уношења података, неточности или губитка података никако не значи да су то једине штетне радње за које оне одговарају. Њиховом је одговорношћу покривена свака штета која настане због незаконитог или неправилног рада ФИНЕ. Осим неправодобног уношења, неточног уношења или губитка података, Службе уписа може повриједити и неку другу своју обвезу, нпр. обвезу осигуравања јавности Уписника, из чега за одређене субјекте може настати штета.

На одговорност саме ФИНЕ и државе не утјече чињеница тко је конкретно био особа одговорна за праводобно уношење података и њихову тачност, те исправност појединих поступака приликом уписа. То су питања која Служба уписа регулира властитим опћим актом којег доноси уз сугласност министра надлежног за послове правосуђа (чл. 5. ст. 3. ЗУСЈО). Њима се идентифицира конкретни штетник од којег ће, уколико је штету проузрочио намјером или крајњом непажњом, ФИНА као послодавац имати право регреса (чл. 1061. ст. 3.

²⁶ Министар надлежан за послове правосуђа правилником ће утврдити посебне стандарде и технике заштите рачунарског сустава и података које они садрже (чл. 4. ст. 2. ЗУСЈО).

²⁷ Види., стр. 931.

²⁸ Исто, стр. 932.

ЗОО), односно од којег ће оштећеник моћи непосредно захтијевати поправљање штете уколико ју је проузрочио намјерно (чл. 1061. ст. 2. ЗОО).

Сматрамо да држава, без обзира што одговара за штету коју он проузрочи нема право регреса од непосредног штетника (запосленика ФИНЕ), јер он није њезин службеник нити намјештеник, па се на њега не примјењују одредбе о праву регреса државе према истима.²⁹ Како смо уводно навели, ЗФА изричито прописује да запосленици ФИНЕ нису државни службеници ни намјештеници (чл. 22. ЗФА), додуше, с циљем даљњег одређења да се на њихов правни положај примјењују опћи прописи о раду и колективни уговор, дакле одређивања њиховог радноправног статуса. Ипак, сматрамо да је за непосредног штетника који штету проузрочи намјерно или из крајње непажње „довољно“ да право регреса има његов послодавац, у овом случају ФИНА.

Изричито прописивање да ФИНА одговара на темељу претпостављене кривње, очито је инспирирано жељом да се отклони могућност тумачења исте као објективне одговорности. Та би врста одговорности дошла у питање и уз примјену опћих правила (ако није другачије прописано, одговара се на темељу претпостављене кривње),³⁰ али је законодавац имао потребу спријечити могуће дилеме које се, када је у питању одговорност државе за штету, у хрватском праву редовито јављају.³¹ Наиме, ако сама ФИНА одговара на темељу претпостављене кривње, јасно је да ни одговорност државе (иако врло неспретно прописана), неће бити строжа, тј. није објективна.³²

3.1.2. Проведба оврхе на новчаним средствима

Оврху на новчаним средствима проводе ФИНА, Хрватска народна банка и банке (чл. 2. Закона о provedби оврхе на новчаним средствима).³³ ФИНА у електроничком облику води Очеvidник редослиједа основа за плаћање (даље: Очеvidник) у који основе за плаћање уписује према тренутку њихова примитка (датум, сат, минута) (чл. 6. ЗПОНС). Она даје налог банкама за извршење основа за плаћање редослиједом којим су уписане у Очеvidник ако другим законом није другачије прописано (чл. 7. ЗПОНС). Начин и поступак извршења основа за

²⁹ Супротно види: Ернст Х., Михелчић, Г., *нав. чланак*, стр. 932.

³⁰ Чл. 1045. ст. 1. ЗОО.

³¹ Више види: Буковац Пувача, М., Жунић Ковачевић, Н., *Проблем темеља одговорности државе за штету проузрочену незаконитим и неправилним радом њених тијела*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи, в. 32, бр. 1, стр. 271-295.

³² Ипак се не може избјећи успоредба ове одговорности с одговорношћу државе за вођење земљишних књига, за коју је прописана објективна одговорност државе одредбама Закона о земљишним књигама (НН 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013), па је заправо за врло сличне штете, оне у свези вођења јавних уписника, прописана различита врста одговорности.

³³ НН 91/2010 и 112/2012 (даље: ЗПОНС)

плаћање, као и друга важна питања provedбе ове оvrхе прописују како одредбе самог ЗПОНСа, тако и низ подзаконских аката.³⁴

ФИНА има обвезу чувати основе за плаћање 11 година након истека године у којој је она извршена, у изворном облику или на другом прикладном медију (чл. 20. ст. 1. ЗПОНС), док је сам Очеvidник дужна чувати трајно (чл. 20. ст. 3. ЗПОНС). Дужна је примјењивати одговарајуће мјере информацијске сигурности за заштиту информацијског сустава и података од неовлаштеног кориштења, измјена и губитка, а које су то мјере прописује сама својим актом (чл. 20. ст. 4. и 5. ЗПОНС). Ово је заиста занимљиво рјешење према којем си сама ФИНА прописује мјере које мора примјењивати, а из примјене, односно непримјене којих може настати штета.

ФИНА води и Јединствени регистар рачуна, електроничку базу података која садржи рачуне пословних субјеката, грађана, Републике Хрватске, јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, Хрватске народне банке, банака, стамбених штедионица и кредитних унија (чл. 22. ст. 1.-3. ЗПОНС). Осигурава увид у јавне податке из Јединственог регистра рачуна док оне који нису јавни (а то су они који се односе на грађане) даје на темељу писаног захтјева суда или другог надлежног тијела (чл. 23. ЗПОНС). Изричито је прописано да ФИНА одговара за истовјетност података у том регистру с подацима које јој достављају Хрватска народна банка, банке, стамбене штедионице и кредитне уније, док су оне одговорне за њихову тачност и редовитост њихове доставе у регистар (чл. 24. ст. 1. и 2. ЗПОНС).

У чл. 27. ЗПОНСа наведени су прекршаји ФИНЕ и казна за исте.³⁵ Као прекршајна дјела врло детаљно су пописана одступања од обвеза и правила њиховог извршавања која за ФИНУ прописује тај закон. Будући да из сваког од наведених прекршаја може одређеном субјекту настати штета, овај подужи попис прекршајних дјела ФИНЕ истовремено представља и попис њених могућих штетних радњи: неуписивање основе за плаћање у Очеvidник према тренутку (датуму, сату и минути) примитка, неизвршење основа према редослиједу уписа у Очеvidник и на прописан начин, неналагање банци извршења налога у висини потребној за извршење основе за плаћање, небрисање ознаке блокаде након извршења основе, односно небрисање забране располагања ороченим новчаним средствима, неосигуравање техничких увјета за размјену налога и података итд.

Без обзира на све наведено о прекршајној одговорности и одговорности за штету која из таквих радњи, односно пропуста ФИНЕ настане, у пракси су се као највећи проблем показале provedбе оvrхе на новчаним средствима на темељу кривотворених основа за плаћање. Честе су објаве у медијима о тзв. лажним оvrхама, којима су одређени (често изузетно високи) новчани износи „скинути“ с

³⁴ Тренутно се уз овај закон примјењује чак 7 правилника.

³⁵ За ФИНУ је распон новчане казне прописан у износу од 100 – 500 тисућа куна, док је за одговорну особу у ФИНИ распон те казне 20 -50 тисућа куна (чл. 27. ст. 1. и 2).

рачуна на темељу кривотворене документације. Последња од њих је била „Преко ФИНЕ изведена једна од највећих превара у повијести Хрватске – лажним оврхама двије твртке опљачкане за 50 мил. куна“.³⁶ Због поступака који се воде пред надлежним тијелима, сама ФИНА није смјела износити појединости случаја, али је потврдила да је у раздобљу од 1. до 4. травња 2016. дошло до покушаја наведеног казног дјела. У свом је реагирању ФИНА истакнула да још од 2011. године безуспјешно упозорава надлежна министарства на могућности злоупотребе сустава provedбе оврхе и предлаже измјене закона које би ризик од истих свеле на најмању могућу мјеру.

Из објављене документације за набаву услуга осигурања од професионалне одговорности за штете које могу настати због примитка кривотворених основа за плаћање³⁷ јасно је да је ФИНА итекако свјесна своје могуће одговорности у оваквим случајевима. У подацима за израду понуде ФИНА износи занимљиве податке о томе да је у 4 године обављања дјелатности присилне наплате донесена само једна правоћна пресуда којом је тужбени захтјев против ФИНЕ усвојен као основан, на укупан износ главнице, трошкова и камата од 85.478,12 кн, склопљена једна нагодба на износ од 187.030,42 кн, док су три тужбена захтјева правоћно одбијена.³⁸

3.1.3. Послови према Овршном закону

И у поступцима оврхе на некретнинама ФИНА има врло значајну улогу, посебно изражену неким рјешењима Овршног закона³⁹ која су у примјени од 1.1.2015. Она на захтјев суда⁴⁰ проводи продају некретнина,⁴¹ а на њен се рад на одговарајући начин примјењују одредбе о раду судског овршитеља (чл. 95.а ст. 1. и 3.). Продаја некретнине се обавља електроничком јавном дражбом, за коју се позив на судјеловање и одговарајуће исправе објављују на мрежним страницама ФИНЕ (чл. 97. ст. 1-3. ОЗ). Електроничка јавна дражба, за коју је искључиво надлежна ФИНА, један је од два могућа начина продаје и уновчења некретнине

³⁶ Наведено под наводницима је наслов како га је у свом реагирању од 7. травња 2016. навела сама ФИНА (види: <http://www.fina.hr/Default.aspx?art=12020>), а у хрватским се медијима о наведеним случајевима писало под сличним насловима.

³⁷ Пуни назив документа је: Техничка документација за набаву услуга осигурања од професионалне одговорности за штете настале тијekom обављања послова provedбе оврхе на новчаним средствима с проширењем покрића на штете које Финансијској агенцији могу настати због примитка основа за плаћање за које се накнадно утврди да су кривотворене, а објављена је у српњу 2015. године, www.fina.hr/fgs.axd?id=15153 (даље: Техничка документација).

³⁸ Техничка документација, стр. 8.-9.

³⁹ НН 112/2012, 25/2013 и 93/2014 (даље: ОЗ)

⁴⁰ Облик и садржај захтјева за продају прописани су Правилником о начину и поступку продаје некретнина и покретнина у овршном поступку (НН 156/2014, даље: ПНПП).

⁴¹ Детаљно уређење самог поступка продаје садрже чл. 132.а-132.и. ОЗ, као и сам ПНПП.

као предмета оврхе. Други је начин продаја непосредном погодбом која се може обавити преко особе овлаштене за промет некретнина, судскога овршитеља, јавнога билежника или на други начин, споразумију ли се о таквом начину продаје странке, заложни вјеровници и носитељи особних служности и стварних терета који престају продајом некретнине најкасније до продаје некретнине на јавној дражби (чл. 97. ст. 6. ОЗ).⁴²

Захтјев за продају и остала писмена у поступку продаје некретнина достављају се регионалним центрима ФИНЕ (чл. 132.а ОЗ). Сва писмена (позиви, обавијести, захтјеви) која је потребно објавити објављују се на мрежним страницама ФИНЕ, те се сматра да су достављена свим особама на која се односе истеком 8 дана од њихове објаве, а могућност увида у јавне објаве ФИНА је дужна осигурати у свим пословним јединицама (чл. 132.б ОЗ).

ФИНА је за продају некретнине дужна отворити посебне рачуне код пословне банке на које ће се полагати јамчевине и куповнине, податке о којима је дужна објавити на својој интернетској страници. На темељу налога суда без одгоде је дужна извршити пријенос новчаних средстава с тих рачуна (чл. 132.ц ОЗ). Агенција има право на накнаду трошкова у свези продаје некретнине те на својим мрежним страницама објављује позив на уплату предујма за покриће истих (чл. 132.д ОЗ). У самом поступку електроничке јавне дражбе могу судјеловати само особе које су претходно дале јамчевину (уплатиле је на посебан рачун) и поднијеле пријаву за судјеловање након које им је ФИНА додијелила и доставила идентификаторе под којима су овлаштене анонимно судјеловати у електроничкој дражби (чл. 132. е, ст. 1.-3. ОЗ).

ФИНА води и очевидник некретнина (свих) и покретнина (ако је њихова процијења вриједност већа од 50.000, 00 кн) које се продају у овршном поступку (чл. 169. ОЗ) и дужна је у њега без одгоде уписивати прописане податке (чл. 170. ст. 2. ОЗ).

На одговорност ФИНЕ (и банке) за штету коју је због непоступања по рјешењу о оврси, задужници или захтјеву за изравну наплату, претрпио оврховодитељ, примјењују се на одговарајући начин одредбе о одговорности послодавца за пропуштену обуставу и исплату доспјелих оброка из чл. 201. ОЗа (чл. 213. ОЗ).

3.2. Послови ФИНЕ у стечајном и предстечајном поступку

За приказ улоге ФИНЕ, а тиме и њене могуће одговорности за штету, у стечајним и предстечајним поступцима, обрадит ћемо важеће уређење истих, односно нови Стечајни закон,⁴³ свјесно занемаривши слабости и недостатке које

⁴² Више о начинима продаје некретнине као предмета оврхе види: Михелчић, Г., *Коментар Овршног закона*, Загреб, 2015, стр. 426-428.

⁴³ НН 71/2015 (даље: СЗ).

је показала трогодишња примјена Закона о финансијском пословању и предстечајној нагодби,⁴⁴ у којој је ФИНА имала значајну улогу. Задње промјене тога закона јесу оне које је СЗ донио управо с циљем уклањања уочених недостатака.⁴⁵

СЗ изричито прописује да је ФИНА одговорна за штету уколико на захтјев вјеровника или дужника не изда или не изда без одгоде потврду којом се доказује постојање пријетеће неспособности за плаћање дужника,⁴⁶ као предстечајни разлог (чл. 4. ст. 3. СЗ), односно потврду којом се доказује неспособност⁴⁷ за плаћање као стечајни разлог (чл. 6. ст. 4. СЗ).

Чл. 4. ст. 3. и чл. 6. ст. 4. СЗ спадају у ријетке законске одредбе гдје се изричито спомиње одговорност ФИНЕ за штету, што наравно не значи да и у другим случајева неизвршења обвеза или неуредног извршења обвеза ФИНА не одговара за штету која због тога настане. Тако, нпр. чл. 6. ст. 3. СЗ прописује да намирење тражбина (у којем случају се неће сматрати да је дужник неспособан за плаћање, односно неће се примијенити ст. 2. истога чланка) дужник може доказивати само јавном или јавно овјеровљеном исправом или потврдом ФИНЕ. Не видимо разлог да ФИНА у случају неиздавања ове потврде не одговара за штету коју због тога дужник може претрпјети на једнак начин као и за наведене двије потврде за које је одговорност изричито прописана.

У предстечајном поступку, вјеровници дужника подносе надлежној јединици ФИНЕ пријаву тражбине на прописаном обрасцу и прописаног садржаја (чл. 36. ст. 1. СЗ), уз коју прилажу исправе из којих та тражбина произлази односно које је доказују, а могу приложити и попуњени образац за гласовање о плану реструктурирања (чл. 36. ст. 2. и 4. СЗ). Очитовање о пријављеним тражбинама, као и оспоравање пријављених тражбина подносе се надлежној јединици ФИНЕ у прописаном обрасцу и прописаног садржаја (чл. 41. ст. 2., чл. 42. ст. 2. СЗ).

ФИНА је дужна на прописаном обрасцу саставити таблицу пријављених и таблицу оспорених тражбина (чл. 43. ст. 1. СЗ).⁴⁸ На мрежној страници е-Огласна

⁴⁴ НН 108/2012, 81/2013, 112/2013, 78/2015, 71/2015 (даље: ЗФППН)

⁴⁵ Престанак важења одредби које се односе на предстечајне нагодбе и финансијско реструктурирање (чл. 1. точ. 3, чл. 3. точ. 10, 11, 12, 14, и 15, чл. 17. ст. 7, чл. 18 – 86; чл. 88. ст. 1. точ. 3 – 6. те у чл. 86.ц ст. 2. ријечи: „те покретања и provedбе поступка предстечајне нагодбе“, а у чл. 88. ст. 1. точ. 2. ријечи: „и чланка 69.“). Хоће ли, када, тко и под којим претпоставкама одговарати за штету која је предстечајним нагодбама проузрочена појединим субјектима, тек предстоји да видимо. Овај проблем, јасно, треба сагледати у контексту који значајно прелази питање саме одштетне одговорности, па је оправдано очекивати да могући оштећеници прије постављања било каквог захтјева за накнаду штете сачекају коначне одлуке других надлежних тијела који би утврдили постојање протуправног поступања појединих судионика тих процеса.

⁴⁶ Пријетећа неспособност за плаћање дефинирана је чл. 4. ст. 2. подст. 1. СЗ.

⁴⁷ Неспособност за плаћање дефинирана је чл. 6. ст. 2. СЗ.

⁴⁸ Садржај таблице прописује чл. 43. ст. 2. СЗ.

плоча судова, ФИНА је дужна у року од три дана од истека рока за пријаву тражбина објавити таблицу пријављених тражбина, у року од три дана од истека рока за очитовање о тражбинама, објавити очитовање о пријављеним тражбинама, те у року од три дана од дана истека рока за оспоравање тражбина, таблицу оспорених тражбина (чл. 43. ст. 4. СЗ). Уколико пријаве, очитовање о пријавама или оспоравања тражбина буду примјени након истека наведеног рока, ФИНА је дужна допунити односне таблице и објавити их првог дана након примитка (чл. 43. ст. 5. СЗ). Цјелокупну документацију коју прими, ФИНА је дужна у року од три дана од истека рока за оспоравање тражбина у папирнатом облику доставити суду, а накнадно примљену документацију мора доставити најкасније првог дана након примитка (чл. 43. ст. 6. СЗ). Све док је не достави суду, ФИНА је дужна у цјелокупну примљену документацију омогућити увид и дужнику и вјеровнику (чл. 43. ст. 7. СЗ)

Рад ФИНЕ надзире суд (чл. 22. ст. 3. СЗ) и овлаштен је у свако доба дати упуте, затражити обавијести или извјешћа ФИНЕ о подузимању радњи у поступку (чл. 45. ст. 1. СЗ). Ако она не подузима радње у поступку у складу с одредбама СЗ-а суд је може казнити новчаном казном до 50.000 кн (чл. 45. ст. 2. СЗ). Чињеница да би у одређеној ситуацији ФИНА била кажњена од стране суда, јасно би олакшала положај потенцијалног оштећеника, јер би протуправност као претпоставка одговорности била већ утврђена таквом одлуком.

СЗ детаљно прописује обвезе ФИНЕ, односно начин њеног поступања с основама за плаћање након отварања предстечајног поступка (чл. 69. СЗ), након обуставе предстечајног поступка (чл. 70. СЗ), те након правомоћности рјешења о потврди предстечајног споразума (чл. 71. СЗ). За повреду сваке од тамо наведених обвеза, односно не поступање у складу с наведеним одредбама, ФИНА одговара за штету.

ФИНА је дужна поднијети приједлог за отварање стечајног поступка ако правна особа има у Очеvidнику редослиједа основа за плаћање евидентиране неизвршене основе за плаћање у непрекинутом раздобљу од 120 дана и то у року 8 дана од истека тога раздобља, осим ако су испуњене претпоставке за поведбу скраћенога стечајног поступка (чл. 110. ст. 1. СЗ), када је у истоме року⁴⁹ дужна поднијети захтјев за provedбу тога поступка (чл. 429. ст. 1. СЗ).

Приједлог за отварање стечајног поступка дужне су без одгоде поднијети и друге особе из чл. 110. ст. 2. СЗ⁵⁰, за које је у чл. 110. ст. 3. СЗ изричито

⁴⁹ Изнимке од наведеног рока, тј. низ посебних рокова који се примјењују на правне особе за које на дан ступања на снагу СЗ постоји стечајни разлог прописани су у чл. 444. СЗа.

⁵⁰ Чл. 110. ст. 2. СЗ: Приједлог за отварање стечајнога поступка дужни су без одгоде, а најкасније 21 дан од дана настанка стечајнога разлога поднијети: особа овлаштена за заступање дужника по закону, члан управнога одбора дионичкога друштва, ликвидатор, члан надзорнога одбора дужника, ако нема особа овлашћених за заступање дужника по закону, ако јој је могло бити познато постојање стечајнога разлога и непостојање особа

прописано да особно одговарају вјеровницима за штету коју су им проузрочили пропустом своје дужности утврђене том одредбом.

Иако њена одговорност за наведени пропуст није изричито прописана, наравно да и ФИНА одговара вјеровницима за штету коју им тиме проузрочи.

И у дијелу активности ФИНЕ према Стечајном закону не недостаје медијских објава којима се ФИНУ прозива за неправилан или незаконит рад. ФИНА зато често објављује демантије⁵¹ различитих чланака којима се настоји оборити од таквих медијских напада. О томе подузима ли и још неке кораке у том смислу, будући да се таквим објавама, у случајевима када је ФИНА поступала у складу са законом, врше повреде права личности саме ФИНЕ, немамо доступних података.

3.3. Послови ФИНЕ у стечају потрошача

Циљ Закона о стечају потрошача⁵² је поштеног⁵³ потрошача ослободити обвеза које преостану након што његова имовина буде уновчена и тако прикупљена средства расподељена вјеровницима (чл. 2. ст. 1. ЗСП). Прије покретања поступка стечаја потрошача посредник у савјетовалишту проводи извансудски поступак ради склапања извансудског споразума између потрошача и вјеровника (чл. 8. и чл. 9. ст. 1. ЗСП). Савјетовалишта су устројствене јединице ФИНЕ, те друге особе које ће добити дозволу за обављање послова савјетовалишта,⁵⁴ а посредници су дјелатници ФИНЕ и друге физичке особе које добију дозволу за обављање послова посредника⁵⁵ (чл. 10. ст. 1. ЗСП). Изричито је прописана обвеза посредника да особиту пажњу посвети заштити потрошача

овлаштених за заступање по закону, члан друштва с ограниченом одговорношћу ако дужник нема надзорни одбор, а нема особа овлаштених за заступање дужника по закону, ако јој је могло бити познато постојање стечајнога разлога и непостојање особа овлаштених за заступање по закону.

⁵¹ Нпр., 4. травња 2016. објављен је Деманти чланка: “Нисам блокиран, то је гаф службеника ФИНЕ“ (<http://www.fina.hr/Default.aspx?art=12016>), неколико дана раније, 29. ожујка 2016., објављено је Реагирање на медијске натписе на тему брисања твртке Бегић д.о.о. из уписа судског регистра (<http://www.fina.hr/Default.aspx?art=12010>).

⁵² НН бр. 100/15, на снази од 01.01.2016., даље: ЗСП.

⁵³ Поштење потрошача суд утврђује с обзиром на његово понашање прије покретања приједлога за отварање поступка, тијekom поступка и тијekom раздобља провјере (чл. 2. ст. 2. ЗСП).

⁵⁴ Правилником о увјетима за добивање дозволе за обављање послова савјетовалишта и начину рада савјетовалишта (НН 2/2016) прописано је које јединице ФИНЕ обављају послове савјетништва (њих 21 на подручју Републике Хрватске).

⁵⁵ Увјети за добивање те дозволе и начин рада савјетовалишта регулирани су Правилником о увјетима за добивање дозволе за обављање послова посредника (НН 3/2016)

као слабије стране у правном односу⁵⁶ и поступа на начин на који осигурава заштиту особног и обитељског живота, достојанства, угледа и части потрошача (чл. 10. ст. 2. ЗСП). С особним подацима посредник је дужан поступати у складу с одредбама посебног прописа којим је заштита особних података уређена (чл. 10. ст. 3. ЗСП).

Посредник је овлаштен и дужан код тијела или особа које воде одговарајуће јавне књиге, регистре, уписнике и очевиднике провјерити податке из пописа имовине и обвеза потрошача који је дужан⁵⁷ тај попис доставити савјетовалишту (чл. 14. ст. 1. ЗСП). Ако се утврди да су подаци непотпуни или неточни, посредник мора позвати потрошача да их допуни или исправи, а уколико овај то не учини, неће се сматрати поштеним потрошачем, а посредник је обавезан упозорити вјеровнике на непотпуност или неточност података и о томе на попису имовине и обвеза ставити биљешку (чл. 14. ст. 3.-5. ЗСП).

Савјетовалиште објављује позив за судјеловање на мрежној страници ФИНЕ. То је дужно учинити без одгоде, након уплате предумја трошкова⁵⁸ и састављања плана испуњења обвеза. Достава позива се тиме (објавом на мрежној страници ФИНЕ) сматра обављеном (чл. 16. ст. 1. ЗСП). Вјеровници се позивају да у одређено вријеме приступе савјетовалишту ради одржавања састанка, који се може сазвати најраније 30 дана од објаве позива за судјеловање (чл. 16. ст. 2. ЗСП). Савјетовалиште је дужно упозорити потрошача да се позив не доставља особно вјеровницима те да их и он особно може обавијестити о мјесту и времену састанка (чл. 16. ст. 5. ЗСП). План испуњења обвеза се подноси на прописаном образцу, а на захтјев потрошача посредник је дужан пружити му стручну помоћ за његово састављање (чл. 17. ЗСП).

Извансудски поступак може трајати најдуже 30 дана од дана састанка наведеног у позиву за судјеловање, изнимно се може продужити за још толико ако постоји могућност склапања извансудског споразума између потрошача и свих вјеровника или ако су потрошач и сви његови вјеровници сугласни да се продужи (чл. 18. ЗСП). Истеком наведених рокова савјетовалиште издаје потврду да покушај склапања извансудског споразума није успио, а што је процесна претпоставка за покретање стечајног поступка (чл. 44. ст. 3. ЗСП). Од тренутка њена издавања почиње течи и рок у којем потрошач може поднијети приједлог за његово покретање (3 мјесеца од издавања), чл. 44. ст. 2. ЗСП.

⁵⁶ Ову одредбу, сматрамо, требало би тумачити у смислу да када је потрошач слабија страна у односу треба посветити особиту пажњу његовој заштити, а не као претпоставку да је потрошач увијек слабија страна у правном односу, посебно не стога што је појам потрошача прилично широко одређен овим законом (види чл. 4. ст. 2. и 3. ЗСП).

⁵⁷ Види чл. 12. и 13. ЗСП.

⁵⁸ Из положеног предумја намирују се трошкови извансудског поступка, уплаћује га подносилац захтјева, а ако је то потрошач, он се може ослободити те обвезе према правилима о бесплатној правној помоћи (чл. 15. ЗСП).

Будући да су наведена правила у примјени тек од 1. сижечња ове године, треба рећи да је још релативно рано за закључке о проблемима који би се у тој примјени могли јавити. Улога ФИНЕ у поступку стечаја потрошача концентрирана је на извансудски поступак, који му претходи и обвезно се проводи, без обзира што у конкретном случају може бити јасно да до извансудског споразума неће доћи. Пословнице ФИНЕ као савјетовалишта, а њени дјелатници као посредници, бити ће у прилици да својим неправилним или незаконитим радом проузроче штету како самом потрошачу, тако и његовим вјеровницима. За њу ће, уз ФИНУ, солидарно одговарати и држава, која јој је послове савјетовања потрошача и посредовања између њега и његових вјеровника повјерила.

4. Одговорност Републике Хрватске за штету коју је проузрочила ФИНА незаконитим или неправилним радом при обављању повјерених јој послова с јавним овластима

У свим пословима које је прењела на ФИНУ и у којима ФИНА наступа као правна особа с јавним овластима, за штету која настане њеним незаконитим или неправилним радом, уз ФИНУ солидарно одговара и држава. То је изричито прописано само у ЗУСЈО, али се, примјеном опћих правила о одговорности државе за штету не може доћи до другог закључка. Питање одговорности државе за штету⁵⁹ у хрватском је праву већ дуже времена спорно, при чему већ при основном питању, врсте (темеља) одговорности, долази до различитих тумачења у правној теорији и стајалишта заузетих у судској пракси. Ово, заправо не чуди, јер је одговорност државе за штету једно од најсложенијих правних питања у већини поредбених сустава.⁶⁰ Будући да до сада није било спорно да се у хрватском праву на државу примјењује опћи грађанскоправни институт одговорности за штету према којем је одговорност на темељу пресумиране кривње правило, а објективна одговорност изузетак, закључујемо да држава у правилу одговара на темељу кривње, а да случајеви објективне одговорности државе морају бити посебно прописани, осим уколико се не ради о одговорности за опасну ствар или дјелатност (када се примјењују опћа правила о тој

⁵⁹ Опћенито о одговорности државе за штету види: Црнић, И., *Одговорност државе за штету*, Загреб, 2010.

⁶⁰ Колико је то сложено питање свједочи и чињеница да се оно изоставља у сваком покушају налажења заједничких начела и/или правила одговорности за штету у еуропским државама. Тако се одговорношћу јавних тијела не баве ни *PETL (Principles of European Tort Law)*, ни *DCFR (Draft Common Frame of References)*, који у чл. VI.-7:103, изричито наводи да се не односи на одговорност особа или тијела која произлази из радњи или пропуста у обављању јавноправних функција или тијekom судских поступака.

одговорности из чл. 1063.-1067. ЗОО-а и када држава одговара према правилима објективне одговорности за штету).

Будући да се послови ФИНЕ које јој је држава пренијела, тешко могу сматрати опасним дјелатностима, говорећи о одговорности државе за незаконит или неправилан рад ФИНЕ, мора се закључити да је то одговорност на темељу кривње, будући да нити један анализиран пропис не прописује објективну одговорности нити ФИНЕ нити државе, а једини који уопће спомиње врсту одговорности и солидарну одговорност државе (ЗУСЈО) изричито прописује ону на темељу претпостављене кривње.

5. Закључне напомене

ФИНА је одавно „прерасла“ улогу коју су у држави имали њени претходници, Завод за платни промет односно некадашња Служба друштвеног књиговодства. За државу и друге јавноправне субјекте обавља низ послова информатичко-техничке подршке различитим суставима (регистрима), прикупљања, обраде, доставе и објаве података статистичке и финансијске природе, вођења регистара, евиденција, збирки података и сл. Обавља и низ комерцијалних дјелатности пружања услуга грађанима и правним особама. За све услуге које пружа, односно има право пружати, одговара за штету која при том настане корисницима тих услуга, али и трећим особама.

Држава је тијekom посљедњих неколико година све више својих послова додјелјивала ФИНИ, а посебно оних у поступцима осигурања тражбина и оврхе, поступку стечаја, а од ове године и стечаја потрошача. За нека су се подручја дјеловања ФИНЕ у пракси већ јасно показале слабости сустава, посебно када је у питању provedба оврхе на новчаним средствима (оврхе на темељу кривотворених основа за плаћање), док за најновије измјене тек предстоји да видимо хоће ли и се и који дијелови њихове provedбе показати проблематичним. Иако је то изричито наведено само у једном пропису (ЗУСЈО) и то одредбом врло необичне конструкције (чл. 5. ст. 2. ЗУСЈО), неспорним сматрамо да је за штету која настане због незаконитог или неправилног рада ФИНЕ солидарно одговорна и држава.

С обзиром на опће стање презадужености грађана и правних особа у Републици Хрватској, не чуди да је због судјеловања у „непопуларним“ поступцима попут оврхе и стечаја, ФИНА у јавност дошла на „лош глас“. Иако немају своје судске епилоге, због чега случајеве у којима се ФИНА прозива за незаконито и неправилно поступање треба узети с дозом опреза, не смије се занемарити чињеница да очито постоје слабе тачке у уређену појединих поступака у којима ФИНА судјелује. Зато би држава (тј. законодавац) озбиљно требала узети у обзир упозорења на слабости на које сама ФИНА упозорава и њене приједлоге за измјену прописа.

*Maja Bukovac Puvača, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Rijeka*

LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY FINANCIAL AGENCY (FINA)

Summary

Financial Agency (FINA) acts as a utility service for all legal entities in the Republic of Croatia. It is outside of the state administration system but the state has transferred to it some activities in which FINA has public authority. Throughout time, the scope of FINA's activities and its role in the functioning of the state has increased significantly. With recent legislative changes, FINA has received very important tasks in security and enforcement proceedings, bankruptcy, pre-bankruptcy proceedings and bankruptcy of consumer proceedings. In all its activities, both those of providing service and those where it acts with public authority, FINA is exposed to the possibility that its actions cause damage to a large number of natural and legal persons. According to the rules of contractual liability, FINA is liable to its service users for the damage, which might occur due to a violation of a contract. It is also liable for all damage caused to third parties. For damage caused by FINA in activities with public authorities, the state is jointly and severally liable. The author highlights the fact that some weaknesses in the system have already been noticed in some of the areas where FINA operates with public authorities, especially in the implementation of enforcement on accounts. For the majority of the "new" tasks, which FINA has received and begun to perform, it is too early to state the same because these rules are relatively new in application.

Key words: *Financial Agency, services, damage, liability, public authority, enforcement, bankruptcy.*

Литература

- Буковац Пувача, М., Слакопер, З., Беланић Л., Обвезно право, Посебни дио II, Извануговорни обвезни односи, Нови информатор, Загреб, 2015., стр. 195.-197.
Буковац Пувача, М., Жунић Ковачевић, Н., Проблем темеља одговорности државе за штету проузрочену незаконитим и неправилним радом њених тијела, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, в. 32., бр. 1, стр. 271.-295.

Зборник радова „Услуге и заштита корисника“, Крагујевац, 2016.

Ернст Х., Михелчић, Г., Одштетноправна заштита због неодговарајуће услуге приватноправних регистара у хрватском праву, Зборник: Услужно право, Крагујевац, 2013.

Михелчић, Г., Коментар Овршног закона, Загреб, 2015.

Прописи:

Стечајни закон, НН 71/2015

Закон о финансијској агенцији, НН 117/2001, 60/2004 и 42/2005

Уредба о утврђивању послова из чланка 4.а и 4.ц Закона о Финансијској агенцији, НН 98/2005, 106/2012

Закон о обвезним односима НН 35/2005, 41/2008, 125/2011 и 78/2015

Закон о саставу државне управе, НН 159/2011, 12/2013

Закон о Уписнику судских и јавнобилежничких осигурања тражбина вјеровника на покретним стварима и правима, НН 121/2005

Закон о финансијском пословању и предстечајној нагодби, НН 108/2012, 81/2013, 112/2013, 78/2015, 71/2015

Закон о стечају потрошача, НН 100/2015