



P.Z. br. 166

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/17-12/58
Urbroj: 50301-25/14-17-6

Zagreb, 14. rujna 2017.



Hs**NP*450-01/17-01/01*50-17-04**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 14-09-2017		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
450-01/17-01/01	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
50-17-04	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, s Konačnim prijedlogom zakona (predlagatelj: Goran Aleksić, zastupnik u Hrvatskome saboru)
- mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 450-01/17-01/01, urbroja: 65-17-03, od 12. srpnja 2017. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskog sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16 i 69/17) Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, s Konačnim prijedlogom zakona (predlagatelj: Goran Aleksić, zastupnik u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, s Konačnim prijedlogom zakona (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Goran Aleksić, zastupnik u Hrvatskome saboru, aktom od 12. srpnja 2017. godine, iz sljedećih razloga:

Predlagatelj Goran Aleksić podnio je Prijedlog zakona u kojem predlaže da za sve postojeće ugovore o potrošačkom kreditu koji su ugovoreni prije 1. siječnja 2014. godine, ali u njima nije ugovoren fiksni dio kamatne stope, promjenjivi parametar i razdoblja promjena kamatne stope, a koji na dan stupanja zakona na snagu još uvijek nisu otplaćeni (uključujući ugovore o kreditu konvertirane na temelju glave IV.a Zakona o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15, 102/15 i 52/16) iz kojih krediti još uvijek nisu otplaćeni) kod ugovaranja parametra i fiksnog dijela kamatne stope, fiksni dio kamatne stope ne smije biti veći od razlike između ugovorene početne

redovne kamatne stope i vrijednosti promjenjivog parametra u godini koja prethodi godini u kojoj je ugovoren pojedini kredit. Kreditne institucije dužne su potrošaču izraditi i dostaviti izmijenjeni otplatni plan, počevši od 1. siječnja 2014. godine pa do kraja otplate kredita koji će sadržavati nove anuitete te za utvrđenu razliku u uplatama anuiteta, u odnosu na važeći realizirani dio otplatnog plana, umanjiti ili uvećati preostalu glavnicu kredita, pri čemu se ne obračunavaju nikakve zatezne kamate.

Vlada Republike Hrvatske razmotrila je navedeni Prijedlog zakona i nakon analize Prijedloga zakona utvrdila je kako je sporan s više aspekata.

Uvodno je bitno istaknuti da je upravo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, broj 143/13) donesen s ciljem uređenja područja promjenjivih kamatnih stopa jer je do njegovog donošenja promjenjivost kamatne stope u ugovorima o kreditu ovisila o jednostranim odlukama uprava kreditnih institucija. Stoga je Zakonom o potrošačkom kreditiranju, člankom 11.a propisano jasno određivanje parametara (EURIBOR, LIBOR, NRS, prinos na Trezorske zapise Ministarstva financija ili prosječna kamatna stopa na depozite građana u odnosnoj valuti) temeljem kojih se mijenjaju promjenjive kamatne stope u ugovorima o kreditu, na način da budu jasni i poznati potrošačima te su dodatno uređeni slučajevi prekomjerne aprecijacije tečaja strane valute kod stambenih kredita sklopljenih uz valutnu klauzulu. Također, propisano je da se fiksna marža mora ugovoriti zajedno s parametrom i ne smije rasti tijekom otplate kredita.

1. Prijedlog zakona ne sadrži okvirnu procjenu učinka predloženih rješenja na bankarski sektor ni gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini niti na potrošače, osim navoda da Prijedlog zakona ne zahtijeva sredstva iz proračuna te posredno omogućuje veću potrošnju rasterećenih potrošača, koji u ovome trenutku u većini slučajeva plaćaju kamatne stope koje su od 1 do 2 postotna boda veće nego što bi bile da je odnosna metodologija primijenjena već od 1. siječnja 2014. godine.

Dakle, ovako široka i, za pretpostaviti, financijski značajna zakonodavna intervencija u ugovorne odnose između potrošača i kreditnih institucija koji su nastali primjenom i konzumacijom obveza temeljem ranijih izmjena Zakona o potrošačkom kreditiranju ne bi se trebala provesti bez prethodne procjene učinaka propisa sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 44/17), odnosno ako se predmetni zakon ne primjenjuje na slučajeve kada je ovlašten predlagatelj zakona zastupnik u Hrvatskome saboru, onda barem bez okvirne procjene učinaka predloženih rješenja.

2. Primjenu Zakona o stambenom potrošačkom kreditiranju u kreditnim institucijama nadzire Hrvatska narodna banka.

Vlada Republike Hrvatske ističe kako je sukladno članku 22. Zakona o potrošačkom kreditiranju nadzor nad primjenom Zakona o potrošačkom kreditiranju i propisa donesenih na temelju istoga kod kreditnih institucija i kreditnih unija povjeren Hrvatskoj narodnoj banci. Dakle, Hrvatska narodna banka koja je nadležna za inspekcijski nadzor prema Zakonu o potrošačkom kreditiranju trebala je provjeriti jesu li kreditne institucije postupale u skladu s odredbama Zakona o potrošačkom kreditiranju.

Priopćenje Hrvatske narodne banke nakon sastanka s Udrugom Franak održanog 2. ožujka 2017. godine glasi:

„Pravnici HNB-a imaju stav da na temelju članka 11.a stavka 5. Zakona o potrošačkom kreditiranju banke nisu bile obavezne ugovoriti parametre, nego su bile obavezne samo definirati te parametre. U skladu s time, može se očekivati da HNB neće prekršajno goniti banke na temelju prijave Udruge Franak, koju je DORH proslijedio na postupanje HNB-u.“.

Iz navedenoga može se zaključiti kako Hrvatska narodna banka nije utvrdila da su kreditne institucije kršile odredbu članka 11.a Zakona o potrošačkom kreditiranju, odnosno da je u postupku nadzora Hrvatska narodna banka utvrdila da su sve kreditne institucije provele usklađivanje s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju.

3. Povreda načela trodiobe vlasti

Iako optužne prijedloge protiv kreditnih institucija nije podnijelo tijelo nadležno za nadzor, potrošači imaju mogućnost, ako smatraju da su preplatili kamate, podnijeti tužbe protiv banaka pred hrvatskim sudovima, što se i događa u praksi.

Stoga, Prijedlog zakona predstavlja nedopušteno miješanje u rad sudbene vlasti. Naime, u nenormativnom dijelu Prijedloga zakona navodi se sljedeće:

„Usljed nezakonita postupanja vjerovnika, potrošači su se vjerovnicima u određenom broju žalili, a njih preko 700 dosad je i podiglo optužne prijedloge na prekršajnim sudovima širom Republike Hrvatske, pa je dosad dosuđeno i nekoliko desetaka nepravomoćnih kazni na tim sudovima (u Našicama, Novoj Gradiški, Kutini, Sisku, Zagrebu, Rijeci, Pazinu, Umagu, Splitu, Korčuli...) kojima se vjerovnici pravne osobe kažnjavaju kaznama u iznosu 80.000,00 kn te se odgovorne osobe kažnjavaju kaznama u iznosu 10.000,00 kn. Svi ti sporovi se još uvijek, nakon žalbi vjerovnika, vode na Visokom prekršajnom sudu.“.

„S druge strane potrebno je prekinuti i dvojbe koje traju na Visokom prekršajnom sudu, koji dvojbi u odlučivanju kaznama bankama.“.

Bitno je ukazati da Vlada Republike Hrvatske kao dio izvršne vlasti, ali i zakonodavna vlast, ne smije utjecati na rad sudbene vlasti budući da sudovi sude ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja. Predloženom zakonskom intervencijom mogli bi se izvesti pogrešni zaključci o nemogućnosti ostvarivanja prava potrošača u postupcima uređenima zakonima (parnični postupak, prekršajni postupak i dr.), te o nepravilnom radu sudbene vlasti.

U uvjetima dok postoje nepravomoćne presude prekršajnih sudova i odluka Visokog prekršajnog suda se iščekuje, odnosno tek treba biti donesena, a vode se i parnični postupci, Prijedlog zakona unosi pravnu nesigurnost i ugrožava vladavinu prava. U skladu s načelom trodiobe vlasti, sudski procesi u vezi navedene tematike, usprkos velikoj opterećenosti sudova, moraju se voditi u skladu s ustavnim načelom prava svakog pojedinca na pristup sudu te sudovi trebaju pravično i u razumnom roku donijeti odluke.

4. Retroaktivna primjena cijelog Prijedloga zakona

Člankom 90. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Oduka Ustavnog suda Republike Hrvatske) određeno je da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Samo pojedine odredbe zakona, iz posebno opravdanih razloga mogu imati povratno djelovanje.

Budući da bi sve predložene materijalne odredbe Prijedloga zakona imale retroaktivno, odnosno povratno djelovanje Vlada Republike Hrvatske drži Prijedlog zakona ustavnopravno upitnim. Naime, samo posebno opravdani razlozi mogu opravdati povratno djelovanje pojedinih odredbi zakona, a ne cijelog zakona kao u konkretnom slučaju. Rasterećenje sudova i izbjegavanje sudskih i drugih troškova bilo vjerovnicima, bilo potrošačima teško se mogu smatrati posebno opravdanim razlozima čak i u uvjetima da nije riječ o retroaktivnoj primjeni cijeloga zakona.

Također, važno je skrenuti pozornost na Odluku Ustavnog suda, broja: U-I-897/2014, od 18. srpnja 2014. godine kojom je utvrđeno kako je zabrana povratnog djelovanja jedan od sastavnih dijelova vladavine prava, a u kojoj se navodi:

„Ustavni sud ponavlja da načelo vladavine prava ne dopušta mogućnost miješanja zakonodavca u postojeće ugovorne odnose i u vršenje pravde koju obavlja sudbena vlast ...“

5. Usklađenost s pravom Europske unije

S obzirom da je Republika Hrvatska članica Europske unije Prijedlog zakona potrebno je sagledati i u kontekstu europskog prava jer su kreditne institucije (dio njih) koje posluju u Republici Hrvatskoj društva kćeri matičnih banka iz drugih država članica Europske unije.

Ograničavanje tržišnih sloboda, posebice slobode kretanja kapitala i slobode poslovnog nastana može dovesti do toga da Europska komisija odluči pokrenuti postupak protiv Republike Hrvatske pred Sudom Europske unije zbog povrede prava Europske unije. Naime, slobode se mogu ograničiti nacionalnim mjerama koje su opravdane razlozima utvrđenim u ugovoru ili prevladavajućim razlozima od općeg interesa pri čemu se rasterećenje sudova ne može smatrati razlogom od općeg interesa sukladno praksi Suda Europske unije (Predmeti 205/84. *Commission v. Germany*, EU:C:1986:463, t. 54; spojeni predmeti C-369/96 i C376/96, *Arblade*, EU:C:1999:575, t.37.).

Ograničenja temeljnih sloboda Europske unije mogu se opravdati samo ako su ona u skladu s općim načelima zakonodavstva Europske unije, kao što su načelo proporcionalnosti i načelo pravne sigurnosti. Načelo proporcionalnosti zahtijeva da nacionalne mjere ograničavanja budu prikladne za ostvarivanje općeg interesa, da ne nadilaze ono što je potrebno, da se mogu zamijeniti manje ograničavajućim sredstvima i da istinski osiguravaju njegovo ostvarenje, i to na sustavan i dosljedan način (provedba testa proporcionalnosti).

6. Savjetovanje s Europskom središnjom bankom

O Prijedlogu zakona nije provedeno savjetovanje s Europskom središnjom bankom. Odlukom Vijeća od 29. lipnja 1998. godine o savjetovanju nacionalnih tijela s Europskom središnjom bankom u pogledu prijedloga propisa (98/415/EZ) utvrđen je okvir za savjetovanje, a posebno u odnosu na pravila koja se primjenjuju na financijske institucije u mjeri u kojoj takva pravila značajno utječu na stabilnost financijskih institucija i tržišta. Naime, Prijedlog zakona odnosi se na sve kreditne institucije u Republici Hrvatskoj.

U tom smislu bitno je skrenuti pozornost i na stajalište Ustavnog suda u Odluci broja: U-I-3685/2015, U-I-3877/2015, U-I-3737/2015, U-I-3878/2015, U-I-3738/2015, U-I-3925/2015, U-I-3742/2015, U-I-3926/2015, U-I-3769/2015, U-I-3957/2015, U-I-3770/2015, U-I-3958/2015, U-I-3791/2015, U-I-4064/2015, U-I-3792/2015, U-I-4065/2015, U-I-3856/2015, U-I-4113/2015, U-I-3857/2015, U-I-469/2016 i U-I-3875/2015, od 4. travnja 2017. godine koje glasi:

„Obveza savjetovanja s ESB-om u smislu citirane Odluke određena je zato da djeluje kao sustav prevencije u svrhu sprječavanja problema s potencijalno neusklađenim ili nedosljednim nacionalnim propisima, zbog čega je nužno održati savjetovanje kada je propis još u nacrtu, a posebice u fazi kada nacionalno tijelo može svrhovito razmotriti mišljenje ESB-a. Proizlazi, dakle, da je cilj cijelog sustava savjetovanja utvrđenog Odlukom 98/415/EZ osigurati da se nacionalni propis donese samo nakon temeljitog razmatranja mišljenja ESB-a.

Utoliko i s ustavnopravnog aspekta, kršenje obveze savjetovanja s ESB-om može dovesti do povrede pravila demokratske procedure, koje posebno obvezuje nositelje vlasti, da ovlasti kojima raspolažu na temelju Ustava i uloge koje imaju u danim okolnostima koriste poštujući pravila demokratske procedure kao njezina sastavnog dijela. Ujedno, poštovanje propisane procedure, ali i usvojenih demokratskih standarda pri donošenju zakona predstavlja najmanju mjeru zahtjeva koja se pred njihove donositelje postavlja u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava.“

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske ne podržava donošenje predmetnoga Prijedloga zakona.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila dr. sc. Zdravka Marića, ministra financija, Željka Tufekčića, državnog tajnika u Ministarstvu financija, te Antu Matijevića, pomoćnika ministra financija.

REPUBLICA HRVATSKA
2
PREDSJEDNIK

mr. sc. Andrej Plenković

