



# P.Z. br. 222

**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**

**Klasa:** 022-03/17-12/75  
**Urbroj:** 50301-25/06-17-6

**Zagreb,** 21. prosinca 2017.



Hs\*\*NP\*423-17-01/01\*50-17-04\*\*Hs

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

Primljeno: 21-12-2017	
Klasifikacijska oznaka: 423-01/17-01/01	Org. jed. 65
Uredžbeni broj: 50-17-04	Pril. Vrij.

**PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA**

**Predmet:** Prijedlog zakona o zaštiti dužnika u posebnim slučajevima prijenosa tražbina (predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru) - mišljenje Vlade

**Veza:** Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 423-01/17-01/01, urbroja: 65-17-03, od 9. studenoga 2017. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16 i 69/17), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o zaštiti dužnika u posebnim slučajevima prijenosa tražbina (predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

## MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o zaštiti dužnika u posebnim slučajevima prijenosa tražbina, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru, aktom od 9. studenoga 2017. godine, iz sljedećih razloga:

Vlada Republike Hrvatske uvodno napominje da naslov Prijedloga zakona o zaštiti dužnika u posebnim slučajevima prijenosa tražbina (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) ne odgovara sadržaju Prijedloga zakona jer navedeni Prijedlog zakona ne uređuje zaštitu svih dužnika, već je usmjeren na zaštitu potrošača.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske ukazuje da se kao ustavna osnova za donošenje predloženog zakona, među ostalim, navodi i članak 49. stavci 1., 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske, kojima je: određeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, propisano da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, zabranjena zlouporaba monopolskog položaja i propisano da država potiče gospodarski napredak, socijalno blagostanje građana i brine za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.

Uzimajući u obzir sadržaj Prijedloga zakona, Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da je upitno navođenje navedenih odredbi Ustava Republike Hrvatske kao ustavne osnove za donošenje predloženog zakona.

Prijedlogom zakona se predlaže vjerovnicima koji imaju tražbine prema potrošačima propisati posebne uvjete za naplatni prijenos takvih tražbina, odnosno predlaže se propisati posebna prava potrošača pri prijenosu takvih tražbina, pri čemu je predloženo uređenje različito od uređenja propisanog Zakonom o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15; u daljnjem tekstu: ZOO).

Ustup tražbine (cesija) uređen je člancima 80. do 89. ZOO-a, kao jedan od načina promjene subjekta u obveznom pravnom odnosu. Cesija je ugovor kojim vjerovnik (ustupitelj) svoju otuđivu (prenosivu) tražbinu prenosi na drugu osobu (primatelja). Ne mogu se prenijeti tražbine čiji je prijenos zabranjen zakonom ili koje su strogo osobne naravi ili koje se po svojoj naravi protive prenošenju na drugoga. Promjena subjekta ne utječe na identitet obveznog odnosa jer se promjenom vjerovnika ne mijenja sadržaj obveznog odnosa. Za ustup tražbine nije potreban pristanak dužnika, ali je ustupitelj dužan obavijestiti dužnika o ustupanju. Pristanak dužnika na ustup tražbine potreban je samo u slučaju kada su dužnik i vjerovnik ugovorili da vjerovnik neće moći prenijeti tražbinu na drugoga bez dužnikova pristanka, u kojem slučaju ugovor o ustupanju nema pravnog učinka prema dužniku ako on nije dao pristanak na prijenos tražbine. Primatelj ima prema dužniku ista prava koja je ustupitelj imao prema dužniku do ustupanja. Prema tome, dužnik nije ugovorna strana ugovora o ustupu tražbine, za ustup tražbine nije potreban pristanak dužnika (osim u slučaju kada su vjerovnik i dužnik ugovorili da je potreban dužnikov pristanak na ustup), a prijenosom tražbine s ustupitelja na primatelja pravni položaj dužnika se ne mijenja – njegova obveza prema primatelju jednaka je obvezi koju je imao prema ustupitelju.

Pri normiranju predloženog posebnog uređenja prijenosa tražbina predlagatelj polazi od pogrešnih pretpostavki.

Činjenica da vjerovnici naplatno prenose svoje tražbine, kako predlagatelj navodi „u punom nominalnom iznosu na novog vjerovnika uz plaćanje tek manjeg dijela tog iznosa postojećem vjerovniku“ nije u korelaciji s potrošačevom obvezom, ne utječe na tu obvezu niti se odnos ustupitelja i primatelja tražbine tiče dužnika. Naime, tražbina je dio imovine ustupitelja, te pitanje hoće li je on prenijeti i za kakvu protučinidbu ulazi u područje slobode ugovaranja te u odnos ustupitelja i primatelja tražbine. Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da sama činjenica postojanja navedenih poslovnih modela, kako ih naziva predlagatelj, nije dovoljan razlog za donošenje predloženog zakona jer prijenos tražbine, bez obzira na to za koju je protučinidbu prenesena tražbina, ne utječe na pravni položaj dužnika.

Nadalje, predlagatelj kao razlog za donošenje predloženog zakona navodi sljedeće: „S obzirom da su fizičke osobe u svojstvu potrošača u takvim promjenama u obveznim odnosima u položaju slabije ugovorne strane te ne mogu nikako utjecati na tijek navedenih pravnih poslova, javlja se potreba njihove dodatne zaštite.“. Vlada Republike Hrvatske ističe da potrošač nije ugovorna strana u ugovoru o cesiji (pa tako ni slabija ugovorna strana) jer je cesija dvostrani pravni posao između ustupitelja i primatelja tražbine, a prijenosom tražbine ne mijenja se obveza potrošača – njegov pravni položaj prema primatelju tražbine isti je kakav je bio prema ustupitelju tražbine.

Također, kao razlog za donošenje predloženog zakona predlagatelj ističe da se tražbine otkupljuju za značajno niže iznose od iznosa nominalnog duga koje bi potrošači mogli i sami podmiriti, kada bi im se ponudio pod istim uvjetima kao trgovačkim društvima za naplatu potraživanja, pa da se stoga javlja potreba uvođenja prava prvenstva dužnika u otplatu duga za iznos jednak iznosu koji nudi novi vjerovnik. Iz predloženog zakona proizlazi da se zapravo predlaže vjerovniku nametnuti obvezu otpusta dijela duga potrošaču, što je upitno s aspekta slobode ugovaranja i raspolaganja imovinom. Nadalje, Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da razlozi zbog kojih ustupitelj ustupa tražbinu primatelju za iznos manji od nominalnog ulaze u područje poduzetničke slobode i prava raspolaganja imovinom.

Propisivanje obveze trgovačkim društvima, odnosno kreditnim institucijama (vjerovnicima) da prije ustupa potraživanja (cesije) isto ponude dužniku u istom iznosu planiranom za ustup potraživanja novom vjerovniku nije primjereno.

Naime, ovakvim propisivanjem obveze da prije nego što trgovačko društvo, odnosno kreditna institucija ustupi svoja potraživanja, primjerice, pravnoj osobi specijaliziranoj za naplatu potraživanja, ponudi pod istim uvjetima dužniku, stvara se mogućnost moralnog hazarda, odnosno promjene ponašanja dužnika u slučaju postojanja mogućnosti otpisa dijela njegova duga u budućnosti. Također, navedenim se demotivira ugovorna disciplina dužnika, odnosno potiče se i dužnike koji redovito otplaćuju svoja dugovanja da ih prestanu otplaćivati nadajući se otpisu dijela duga što bi u konačnici najvjerojatnije dovelo do porasta nenaplativih kredita, odnosno plasmana u bilancama kreditnih institucija. Navedeno bi moglo imati značajan utjecaj na stabilnost financijskog tržišta Republike Hrvatske.

Nadalje, predloženim se zakonom predlaže propisati uvođenje obveznog pristanka dužnika na prijenos tražbine jer bi time, kako navodi predlagatelj, dužnici „mogli spriječiti prijenos tražbine na novog vjerovnika ako ocijene da bi ih prijenos stavio u nepovoljniji položaj“. Navedeni argument predlagatelja nema temelja u važećem zakonskom uređenju ustupa tražbine jer je i prema važećem uređenju dužnik prema primatelju tražbine u istom pravnom položaju kao što je bio prema ustupitelju tražbine, te ga stoga prijenos tražbine ne može dovesti u nepovoljniji položaj. Predloženim se rješenjima dužnike stavlja u poziciju da onemogućuju vjerovniku slobodno raspolaganje tražbinom, iako su i prema novom vjerovniku u istom položaju kao što su bili prema ustupitelju, a za takvo rješenje nisu navedeni opravdani razlozi.

Dakle, predloženim se zakonom ograničava sloboda ugovaranja jer se ograničava vjerovnike u raspolaganju njihovim tražbinama pri čemu potreba za takvim ograničenjem nije obrazložena valjanim razlozima, a predloženi zakon upitan je i s aspekta Ustavom zajamčene poduzetničke i tržišne slobode.

Također, cilj i svrha koja se želi postići donošenjem predloženoga zakona nije jasna jer je ustup tražbina uređen ZOO-om, a dužnik je prema preuzimatelju tražbine u istom položaju u kojem je bio prema ustupitelju. Stoga proizlazi da se predloženim zakonom želi utjecati na poslovnu politiku vjerovnika na način da se vjerovnika prisili da za tražbinu koju želi naplatno prenijeti na primatelja (pri čemu se polazi od pretpostavke da je iznos za koji se prenosi tražbina manji od iznosa potrošačeve obveze) iznos za koji bi prenio tražbinu zatraži od potrošača. To zapravo znači da se vjerovnika prisiljava da od potrošača primi ispunjenje obveze u manjem iznosu od nominalnoga (od onoga što potrošač duguje ustupitelju). Pri tome se zanemaruje činjenica da su ustupitelj i primatelj u pravilu u nekom obveznom odnosu radi

kojega sklapaju ugovor o ustupu tražbine, te stoga iza ugovora o ustupu stoje pravni odnosi između ustupitelja i primatelja koji nemaju ni posredne ni neposredne veze s potrošačem.

S obzirom na prethodno navedene razloge, Vlada Republike Hrvatske ne smatra potrebnim detaljno analizirati normativni dio Prijedloga zakona, već samo primjerice ukazuje na nelogičnosti u normativnom dijelu.

U članku 2. Prijedloga zakona propisuje se da su u područje primjene Zakona uključene sve naplatne promjene na strani vjerovnika, uključujući i subrogaciju.

Vlada Republike Hrvatske pretpostavlja da se navedena odredba odnosi na ugovornu subrogaciju. Vlada Republike Hrvatske ističe da je subrogacija uređena člancima 90. do 96. ZOO-a, te ona postoji kad netko treći ispuni vjerovniku dužnikov dug pa stoga vjerovnikova tražbina prelazi na ispunitelja. Subrogaciju ispunitelj može ugovoriti s vjerovnikom prije ispunjenja ili pri ispunjenju, pri čemu za valjanost tog ugovora nije potreban pristanak dužnika jer nije ugrožen njegov interes. Također, do subrogacije može doći i na temelju ugovora između dužnika i ispunitelja. U svakom slučaju ispunitelj na kojega je prešla tražbina ne može zahtijevati od dužnika više nego što je isplatio vjerovniku.

Stoga niti u odnosu na subrogaciju nisu utemeljeni razlozi predlagatelja navedeni u nenormativnom dijelu kao razlozi za donošenje predloženog zakona.

Člankom 6. Prijedloga zakona propisuje se pravo prvenstva potrošača u otkupu tražbine prije novoga vjerovnika za jednaki iznos za koji novi vjerovnik preuzima tražbinu dužnika. Iz predložene odredbe proizlazi da dužnik ima tražbinu (a ne vjerovnik), da dužnik „otkupljuje“ tražbinu od svog vjerovnika, pri čemu se zapravo radi o ispunjenju dijela obveze, a ne o prijenosu tražbine s vjerovnika na potrošača, jer bi se u potonjem slučaju radilo o sjedinjenju vjerovnika i dužnika u istoj osobi.

Člankom 11. stavkom 3. Prijedloga zakona uređene su posljedice pravnih poslova prijenosa tražbina sklopljenih prije stupanja na snagu ovoga Zakona na način da se propisuje ništetnost takvih pravnih poslova.

Navedeno rješenje predstavlja nedopušteno retroaktivno uređivanje ugovornih odnosa jer se za odnose nastale prije stupanja na snagu ovoga Zakona propisuje ništetnost zato jer nisu u skladu s predloženim zakonom.

Dakle, pravni poslovi koji su sklopljeni u skladu s propisima važećim u vrijeme njihova sklapanja utvrđuju se ništetnima zato jer nisu u skladu s propisom koji u vrijeme sklapanja tih pravnih poslova nije postojao.

Vlada Republike Hrvatske napominje da je Ustavom Republike Hrvatske propisano da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje, te da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Poslovníkom Hrvatskoga sabora propisano je da je predlagatelj zakona, kad se prijedlogom zakona određuje da pojedine njegove odredbe imaju povratno djelovanje, dužan obrazložiti posebno opravdane razloge koji to nalažu. Navedeno obrazloženje Prijedlog zakona ne sadrži.

Dodatno, Vlada Republike Hrvatske smatra ustavnopravno dvojbenim zakonodavno zadiranje u sudsku nadležnost, narušavanje pravne sigurnosti između sudionika ugovornih odnosa, nerazmjerno zadiranje u pravo vlasništva i poduzetničku i tržišnu slobodu kao osnovna gospodarska prava i slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske.

S obzirom na to da pravni okvir za poslovanje pravnih osoba specijaliziranih za naplatu potraživanja u Republici Hrvatskoj ne postoji, Vlada Republike Hrvatske ukazuje da Ministarstvo financija analizira rješenja koja postoje u drugim državama članicama Europske unije i konzultira se s Europskom komisijom, nakon čega planira izraditi zakonodavni prijedlog.

Slijedom navedenog, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati predmetni Prijedlog zakona.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Dražena Bošnjakovića, ministra pravosuđa, mr. sc. Josipa Salapića i dr. sc. Kristiana Turkalja, državne tajnike u Ministarstvu pravosuđa, Željka Tufekčića, državnog tajnika u Ministarstvu financija, te Mirelu Fučkar, pomoćnicu ministra pravosuđa i Antu Matijevića, pomoćnika ministra financija.

