



# P.Z. br. 853

## VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/20-12/23  
Urbroj: 50301-25/06-20-7

Zagreb, 30. travnja 2020.



Hs\*\*NP\*452-01/20-01/02\*50-20-04\*\*Hs

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

Primljeno: 04-05-2020		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
452-01/20-01/02	65	
Uručbeni broj:	Pril.	Vrij.
50-20-04	-	-

## PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

- Predmet:** Prijedlog zakona o reguliranju položaja ugovornih strana u ugovorima sklopljenim sa stranim vjerovnikom, s Konačnim prijedlogom zakona (predlagatelj: Miro Bulj, zastupnik u Hrvatskome saboru) - mišljenje Vlade
- Veza:** Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 452-01/20-01/02, urbroja: 65-20-03, od 9. ožujka 2020. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o reguliranju položaja ugovornih strana u ugovorima sklopljenim sa stranim vjerovnikom, s Konačnim prijedlogom zakona (predlagatelj: Miro Bulj, zastupnik u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o reguliranju položaja ugovornih strana u ugovorima sklopljenim sa stranim vjerovnikom, s Konačnim prijedlogom zakona (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Miro Bulj, zastupnik u Hrvatskome saboru, aktom od 6. ožujka 2020. godine.

Prijedlogom zakona predlaže se posebno uređenje za ugovore o kreditu u stranoj valuti koje su s hrvatskim građanima (fizičkim osobama) i pravnim osobama sa sjedištem u Republici Hrvatskoj sklopili strani vjerovnici (od primjene Zakona isključeni su jedino ugovori u kojima je dužnik Republika Hrvatska, jedinice područne (regionalne) ili lokalne samouprave i pravne osobe u njihovom pretežitom vlasništvu te pravne osobe koje su proračunski ili izvanproračunski korisnici državnog proračuna ili proračuna jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave). Nadalje, Prijedlogom zakona se za ugovorne odnose te dužnike i vjerovnike obuhvaćene Prijedlogom zakona propisuju posebna materijalna i procesna pravila vezana za ništetnost i posljedice ništetnosti, te se retroaktivno propisuju razlozi ništetnosti ugovora.

U nenormativnom dijelu Prijedloga zakona navedeno je da je predloženi Zakon potrebno donijeti kako bi se korisnicima kredita kao dužnicima osigurala adekvatna i djelotvorna pravna zaštita te omogućila puna restitucija (naknada), te da su ugovori sklopljeni s bankama i drugim pravnim subjektima kao kreditorima u sebi sadržavali nepoštene odredbe koje se odnose na pregovaranje i informacije vezane za preuzimanje obveze.

Zakonodavstvo Republike Hrvatske pruža potpunu pravnu zaštitu svim sudionicima u obveznim odnosima (kako građanima Republike Hrvatske tako i pravnim osobama) neovisno o pravnom poslu koji su sklopili ili u kojem su sudjelovali. Subjekti u ugovornim odnosima (potrošači, druge fizičke osobe te pravne osobe) mogu zahtijevati utvrđenje ništetnosti pojedine ugovorne odredbe ili ugovora u cjelini po važećim (materijalnim i procesnim) pravilima, a jesu li u svakom konkretnom slučaju ispunjene pretpostavke za utvrđenje ništetnosti pojedine ugovorne odredbe ili ugovora u cjelini ovisi o svakom pojedinačnom slučaju o čemu odlučuje sud u sudskom postupku. Stoga nema osnove za donošenje posebnog (predloženog) zakona kojim bi se partikularno i na drugačiji način uređivala pravna pozicija ugovornih strana u vezi s pravnim poslovima u kojima je jedna ugovorna strana strani vjerovnik, a novčana obveza je izražena u stranoj valuti.

Uređenje procesnih pravila parničnog postupka za određenu kategoriju stranaka u parničnom postupku, konkretno, ugovornih strana u ugovorima sklopljenim sa stranim vjerovnikom, kako je to predloženo, nije osnovano niti valjano argumentirano te Vlada Republike Hrvatske ne nalazi opravdanje za takvo uređenje.

Adekvatna i djelotvorna pravna zaštita spomenutih ugovornih strana kao stranaka u parničnom postupku osigurana je važećim zakonskim rješenjima, zbog čega Vlada Republike Hrvatske smatra nepotrebnim ulaziti u analizu stipulacija konkretnih odredbi Prijedloga zakona.

Naime, propisivanje pravne zaštite, između ostalog, i kroz odredbe procesnog prava, na način da se ugovornim stranama u ugovorima sklopljenim sa stranim vjerovnikom osigura povoljniji procesni položaj u parničnim postupcima, Vlada Republike Hrvatske smatra apsolutno neprihvatljivim.

Dakle, donošenjem Prijedloga zakona došlo bi do povrede kako Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) koji jamči jednakost svih pred zakonom, jednakost svih državljana Republike Hrvatske i stranaca pred sudovima i pravo na pravično suđenje, tako i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 - ispravak, 14/02, 1/06, 2/10 i 13/17), kojom se također jamči pravo na pošteno suđenje.

Također, predloženo favoriziranje dužnika u parničnom postupku rezultiralo bi diskriminacijom vjerovnika i stavljanjem istog u nepovoljniji procesni položaj, čime bi se otvorio i put prema eventualnoj odgovornosti države za naknadu štete koja bi istima na taj način bila prouzročena.

Nadalje, pojedine odredbe Prijedloga zakona nisu u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Odredbom članka 3. stavka 1. Prijedloga zakona propisuje se da su „Ugovori o kreditu kojim je ugovorena isključiva primjena prava strane države, i to države sjedišta stranog vjerovnika, ništetni u cijelosti, jer su protivni moralu društva, i prisilnim

propisima, iz razloga što ugovaratelj kao korisnik kredita i slabija ugovorna strana u trenutku sklapanja ugovora ne zna ili ne može znati posljedice obveze koju preuzima.“. Odredbom članka 13. stavka 1. Prijedloga zakona propisuje se da je „za sve ugovore u smislu ovog Zakona, isključivo mjerodavno pravo Republike Hrvatske, a sud će po tužbi za utvrđenje ništetnosti ugovora, ne ispitujući postojanje drugim zakonima propisanih pretpostavki primijeniti ovaj Zakon.“. Navedene odredbe nisu u skladu s Uredbom (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (u daljnjem tekstu: Uredba Rim I.).

Naime, pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji izravno se primjenjuju uredbe Europske unije pa tako i Uredba Rim I. Uredba je za Republiku Hrvatsku stupila na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji 1. srpnja 2013. godine sukladno članku 2. Akta o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama ugovora o Europskoj uniji, ugovora o funkcioniranju Europske unije i ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.

Opće pravilo o određivanju mjerodavnog prava u slučaju kada stranke nisu izabrale mjerodavno pravo propisano je odredbom članka 4. Uredbe Rim I. Konkretno, članak 4. stavak 1. (b) propisuje da ugovor o pružanju usluga podliježe pravu države u kojoj pružatelj usluga ima uobičajeno boravište.

U uvodnoj izjavi točki 23. Uredbe Rim I. navodi se da je u pogledu ugovora sklopljenih s ugovornim strankama koje se smatraju slabijima, ugovorne stranke potrebno zaštititi pravilima o sukobu zakona koja su povoljnija za njih od općih pravila.

Tako je odredbom članka 6. stavka 1. (a) i (b) Uredbe Rim I. propisano da ugovor koji sklopi fizička osoba u svrhu za koju se smatra da je izvan njegove struke ili profesije (potrošač) s drugom osobom koja djeluje u svojoj struci ili profesiji (poduzetnik) podliježe pravu države u kojoj potrošač ima uobičajeno boravište, pod uvjetom da poduzetnik: a) provodi svoje komercijalne ili stručne djelatnosti u državi u kojoj potrošač ima uobičajeno boravište, ili b) bilo kojim sredstvima usmjerava takve aktivnosti na tu državu ili na više država, uključujući tu državu, te da je ugovor obuhvaćen opsegom tih aktivnosti.

Također, u slučaju da su stranke izabrale mjerodavno pravo, takav izbor ne može imati za posljedicu lišavanje potrošača zaštite koja mu je osigurana odredbama od kojih se ne može odstupiti sporazumom, na temelju prava koje bi bilo mjerodavno na temelju stavka 1. u slučaju da mjerodavno pravo nije izabrano.

Navedeno zaštitno pravilo odnosi se samo na potrošačke ugovore, dok se Prijedlogom zakona takvo pravilo proširuje i na druge dužnike. Stoga odredba članka 13. Prijedloga zakona nije u skladu s Uredbom Rim I.

Zakon o međunarodnom privatnom pravu (Narodne novine, broj 101/17) sadrži pravila o određivanju mjerodavnog prava za privatnopravne odnose s međunarodnim obilježjem. Odredbom članka 25. navedenoga Zakona propisano je da se pravo mjerodavno za ugovorne obveze određuje prema Uredbi Rim I. koje se primjenjuje na ugovorne obveze unutar njezinog polja primjene.

Prema tome, pitanje mjerodavnog prava već je uređeno postojećim nacionalnim propisima (koji su usklađeni s pravnom stečevinom Europske unije i kojima se štite prava potrošača) i pravnom stečevinom Europske unije.

Osim toga, predložena rješenja dvojbena su i s aspekta ustavnog jamstva prava vlasništva (članak 50. Ustava Republike Hrvatske) jer se odredbama Prijedloga zakona zadire u već stečena prava vlasništva (npr. u prava vjerovnika koja proizlaze iz sklopljenog ugovora o kreditu u stranoj valuti).

Odredbe Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. godine o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (SL L 095, 21.4.1993.) čiji je cilj zaštita potrošača, sprječavanje kontinuiranog korištenja nepoštenih ugovornih odredaba u ugovorima i osobita zaštita potrošača, a koje uvažava predmetni Prijedlog zakona, preuzete su u potpunosti važećim propisima hrvatskog nacionalnog zakonodavstva i to Zakonom o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 41/14, 110/15 i 14/19), Zakon o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15, 102/15 i 52/16) te Zakonom o platnom prometu (Narodne novine, broj 66/18).

Prethodno navedena Direktiva izmijenjena je Direktivom 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. godine o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 304, 22.11.2011.) te su odredbe iste u potpunosti preuzete važećim propisima hrvatskog nacionalnog zakonodavstva i to Zakonom o zaštiti potrošača, Zakonom o kreditnim institucijama (Narodne novine, br. 159/13, 19/15, 102/15, 15/18 i 70/19) te Pravilnikom o sadržaju i obliku obavijesti o pravu potrošača na jednostrani raskid ugovora sklopljenih na daljinu i ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija (Narodne novine, broj 72/14).

Također, odredbe Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL L 60, 28. 2. 2014.) preuzete su u pravni poredak Republike Hrvatske Zakonom o stambenom potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, broj 101/17) i temeljem njega donesenim podzakonskim propisima. Navedena Direktiva donesena je nakon svjetske financijske krize u cilju veće zaštite potrošača, a glavni ciljevi koji se žele ostvariti su: bolje informiranje potrošača prije sklapanja ugovora o stambenom potrošačkom kreditu, detaljnije uređenje procjene kreditne sposobnosti potrošača, promoviranje mjera koje podupiru obrazovanje potrošača s ciljem odgovornog zaduživanja i upravljanja dugom te uvođenje Europskog standardiziranog informativnog obrasca (ESIS) na razini Europske unije koji će sadržavati sve relevantne informacije o vjerovniku, kreditnom posredniku, glavnim obilježjima kredita, kamatnoj stopi, prijevremenoj otplati i sl., a temeljem kojeg će potrošačima biti lakše uspoređivati ponude o kreditu.

Donošenjem predmetnog Prijedloga zakona dovela bi se u pitanje postignuta razina usklađenosti s prethodno spomenutim direktivama, a s kojima je zakonodavstvo Republike Hrvatske usklađeno u potpunosti.

Nadalje, Ustavom Republike Hrvatske propisano je da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje, a iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe mogu imati povratno djelovanje (članak 90. stavci 4. i 5.). U slučajevima dopuštenog povratnog djelovanja (povratnog djelovanja pojedinih

odredbi zakona) takvo povratno djelovanje, prema ustavnosudskoj praksi, dopušteno je ako mjera ima legitiman cilj koji na drugi način nije moguće ostvariti, pri čemu takva mjera mora zadovoljiti i kriterij razmjernosti (da je povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja), što je u ovom slučaju dvojbeno. Iz pojedinih odredbi Prijedloga zakona (npr. članak 4. stavak 2., članak 15.) i iz sadržaja Prijedloga zakona u cjelini proizlazi da cijeli Zakon ima povratno djelovanje, što nije u skladu s citiranom odredbom Ustava Republike Hrvatske o zabrani povratnog djelovanja zakona. Također, člankom 4. stavkom 2. Prijedloga zakona izrijeком se propisuje retroaktivni učinak za sve ugovore neovisno o tome kada su sklopljeni, odnosno kada je pravni odnos nastao, je li ugovorni odnos u trajanju ili je završen. Iz navedenoga proizlazi da se radi o propisivanju retroaktivnosti koje je, prema ustavnosudskoj praksi, zabranjeno jer bi se u ovim slučajevima radilo o tzv. „pravoј retroaktivnosti“ tj. u retroaktivnom zadiranju u pravne situacije (pravne poslove u stranoј valuti) koje su u cijelosti dovršene, odnosno okončane prije donošenja zakona (npr. stajališta izražena u Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske, broja: U-I-4455/2015, od 4. travnja 2017. godine i u Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske, broja: U-I-3685/2015, od 4. travnja 2017. godine).

Vlada Republike Hrvatske napominje da zbog gore navedenih razloga ne smatra potrebnim ulaziti u analizu stipulacija konkretnih odredbi, korištenih izričaja u pravnom i jezičnom smislu, strukture Prijedloga zakona i pojedinih odredbi te predloženih nomotehničkih rješenja.

Slijedom navedenoga, 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 dr. sc. Zdravka Marića, potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske i ministra financija, te Zdravka Zrinušića i Stipu Župana, državne tajnike u Ministarstvu financija.

 2  
PREDSJEDNIK  
  
mr. sc. Andrej Plenković