P.Z. br. 312

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

KLASA: 022-03/26-12/59
URBROJ: 50301-04/36-26-10

Zagreb, 19. studenoga 2026.



REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB
Primljeno: 19 -11- 2026
Klasifikacijska oznaka: 740-01/26-01/21
Org. jed: 65
Urudžbeni broj: 50 - 26 - 4
Pril.
Vrijednost

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

PREDMET: Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Ovršnog zakona (predlagatelj: Ivica Baksa, zastupnik u Hrvatskome saboru) – mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, KLASA: 740-01/26-01/21, URBROJ: 65-26-3, od 13. srpnja 2026.

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/20. i 86/23. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o izmjeni i dopunama Ovršnog zakona (predlagatelj: Ivica Baksa, zastupnik u Hrvatskome saboru), daje sljedeće:

M I Š L J E N J E

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Ovršnog zakona (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Ivica Baksa, zastupnik u Hrvatskome saboru, aktom od 23. lipnja 2026.

Predlagatelj predlaže izmijeniti Ovršni zakon („Narodne novine“, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22. i 6/24. - Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, u daljnjem tekstu: OZ) radi uvođenja apsolutnog egzistencijalnog minimuma u smislu najnižeg iznosa primanja izuzetog od ovrhe i uvođenja novih ograničenja ovrhe na plaći, mirovini i drugim stalnim novčanim primanjima, kao i načina njihove provedbe u postupku izravne naplate putem Financijske agencije (u daljnjem tekstu: FINA).

Prijedlogom zakona uvodi se više novih pojmova poput „apsolutnog egzistencijalnog minimuma“, „osnovnog zaštićenog iznosa“ i „sniženog zaštićenog iznosa“ kao posebnih instituta te se uvodi „dodatak za troškove stanovanja“ i „dodatak za uzdržavane osobe“ koji pojmovi su neprecizni i nisu usklađeni s propisima iz područja prisilne naplate tražbina vjerovnika koji su na snazi u pravnom sustavu.

Osim toga, Prijedlog zakona protivan je zabrani retroaktivnosti iz Ustava Republike Hrvatske, a s obzirom na to da izravno utječe na već nastale odnose između vjerovnika i dužnika. Vjerovnici koji su kreditirali dužnika dali su svoja novčana sredstva pouzdajući se u propise Republike Hrvatske koji su vjerovniku garantirali da će dug moći nadoknaditi iz primanja ovršenika. Usvajanjem Prijedloga zakona vjerovnici koji zbog toga više ne bi mogli naplatiti svoje tražbine bili bi oštećeni, stoga bi mogla nastati i posredna odgovornost države za restituciju ove štete.

Smisao ovršnog postupka je namirenje tražbine ovrhovoditelja pri čemu uvijek valja paziti na dostojanstvo ovršenika te da ovrha za njega bude što manje nepovoljna. U skladu s važećim odredbama OZ-a postoje primanja koja su u potpunosti izuzeta od ovrhe (članak 172. OZ-a - primanja po osnovi zakonskoga uzdržavanja, naknade zbog tjelesnoga oštećenja, naknade po osnovi socijalne skrbi itd.), dok je ovrha na stalnom novčanom primanju (članak 173. OZ-a - plaća, mirovina itd.) ograničena u određenom postotku ovisno o vrsti tražbine koja se namiruje u ovršnom postupku.

Prijedlog zakona odstupa od gore navedene tradicionalne zaštite primanja ovršenika koja je priznata u našem ovršnom pravu od osnutka Republike Hrvatske, a i mnogo ranije, te predlaže uvođenje određenog iznosa primanja koji bi uvijek bio izuzet kod ovrhe, a koji predlagatelj naziva „apsolutni egzistencijalni minimum". Iz predložene zakonske odredbe može se zaključiti da podnositelj, za dio ovršenika, predlaže povećati iznos izuzet od ovrhe uvođenjem nove kategorije zaštićenih primanja koje bi se utvrđivale s obzirom na postojanje određenih životnih prilika i okolnosti u statusu ovršenika (najmoprimac / uzdržavanje druge osobe). Međutim, da bi zakon bio pravedan, on mora biti jednak za sve i mora biti primjenjiv na način koji omogućava jednostavnu i jednaku primjenu prema svim adresatima.

Navedene odredbe o izuzeću odnosno ograničenju primanja, osim što se tiču stranaka ovršnog postupka - ovrhovoditelja i ovršenika, jednako su važne i za sve građane Republike Hrvatske jer mogućnost ishođenja kredita odnosno mogućnost da se na rate kupi stan, auto, kućanski aparat ili bilo što drugo, izravno ovisi o kreditnoj sposobnosti građana koja je neraskidivo vezana za pravila o prisilnom namirenju tražbina. Uvođenjem iznosa stalnog novčanog primanja koji bi uvijek bio izuzet od ovrhe nužno bi se smanjila kreditna sposobnost građana u Republici Hrvatskoj. Iz navedenog razloga, posljedice Prijedloga zakona nije uopće moguće sagledati bez šire analize njegovih učinaka na kreditnu sposobnost građana, što je propušteno učiniti.

Budući da se člankom 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje novi članak 173.a u stavku 10. OZ-a pravo na uvećanje apsolutnog egzistencijalnog minimuma veže za dodatak za uzdržavane osobe koje ovršenik stvarno uzdržava u smislu propisa o porezu na dohodak, upućujemo na sljedeće odredbe Zakona o porezu na dohodak („Narodne novine", br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 151/22., 114/23. i 152/24., u daljnjem tekstu: ZPD).

Člankom 14. stavcima 4. i 5. ZPD-a propisano je da se djecom u smislu ZPD-a smatraju djeca koju roditelji, maćehe odnosno očusi, posvojitelji, udomitelji i skrbnici uzdržavaju. Djecom se smatraju i djeca nakon završetka redovnog školovanja do prvog zapošljavanja. Uzdržavanim članovima uže obitelji u smislu ZPD-a smatraju se bračni drug, roditelji poreznog obveznika, maćehe odnosno očusi koje punoljetno pastorče uzdržava, djeca nakon prvog zaposlenja te punoljetne osobe kojima je porezni obveznik imenovan skrbnikom prema posebnom zakonu.

U skladu s člankom 17. stavkom 1. ZPD-a uzdržavanim članovima uže obitelji i uzdržavanom djecom smatraju se fizičke osobe čiji oporezivi primici, primici na koje se ne plaća porez i drugi primici koji se u smislu ZPD-a ne smatraju dohotkom, ne prelaze šesterostruki iznos osnovnog osobnog odbitka iz članka 14. stavka 1. ZPD-a na godišnjoj razini, u koji ne ulaze iznimke propisane člankom 17. stavkom 2. ZPD-a.

Skreće se pozornost i na odredbe članka 26. stavaka 4. i 5. ZPD-a prema kojima su radnik, umirovljenik i fizička osoba koja ostvaruje primitke iz članka 21. ZPD-a obvezni svaku promjenu u vezi s uzdržavanim članovima, promjenu prebivališta ili uobičajenog boravišta i drugo, koja utječe na osobni odbitak, odnosno neoporezivi dio dohotka, prijaviti Poreznoj upravi, u roku od 30 dana od dana nastanka promjene, putem svog poslodavca ili izravno putem sustava e-Građani ili iznimno putem nadležne ispostave Porezne uprave i dostaviti vjerodostojne isprave. Prihvaćene i evidentirane promjene poslodavac i isplatitelj plaće, mirovine ili sam porezni obveznik primjenjuje pri sljedećim isplatama plaća i mirovina.

Nadalje, nastavno na članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje novi članak 173.a u stavku 13. OZ-a propisuje se da se u slučaju uzdržavanja iste osobe kod više ovršenika pravo na povećanje punog apsolutnog egzistencijalnog minimuma priznaje samo onom ovršeniku koji dokaže da tu osobu pretežito uzdržava, odnosno razmjerno, ako se utvrdi da više ovršenika stvarno sudjeluje u njezinu uzdržavanju, upućujemo na odredbe ZPD-a koje se odnose na slučaj u kojem više osoba uzdržava istog uzdržavanog člana uže obitelji i/ili djecu. Navedene odredbe navode se kako bismo ukazali na činjenicu da se podaci vezani za uzdržavane članove mogu mijenjati tijekom godine te naknadno u godišnjoj poreznoj prijavi odnosno u posebnom postupku utvrđivanja godišnjeg poreza na dohodak.

Člankom 17. stavkom 5. ZPD-a propisano je da ako više osoba uzdržava člana ili članove, osobni odbitak za te osobe ravnomjerno se raspoređuje na sve koji te članove uzdržavaju, osim ako se sporazume drukčije.

Također, sukladno članku 16. Pravilnika o porezu na dohodak („Narodne novine“, br. 10/17., 128/17., 106/18., 1/19., 80/19., 1/20., 74/20., 1/21., 102/22., 112/22., 156/22., 1/23., 3/23. - ispravak, 56/23., 143/23., 16/25. i 157/25.), dio osobnog odbitka za uzdržavane članove uže obitelji i/ili djecu može se preraspodijeliti u godišnjoj poreznoj prijavi odnosno u posebnom postupku utvrđivanja godišnjeg poreza na dohodak. U tom slučaju, osobe koje žele podijeliti osobni odbitak za uzdržavane članove uže obitelji, uz godišnju poreznu prijavu obvezno prilažu izjavu o omjeru (postotku) raspodjele osobnog odbitka kao i imena i prezimena te osobne identifikacijske brojeve osoba s kojima su osobni odbitak podijelile, odnosno u slučaju posebnog postupka dokumentaciju prilažu obrascu iz članka 65. stavka 1. Pravilnika o porezu na dohodak.

Iznimno, ako se osobe ne mogu dogovoriti o raspodjeli dijela osobnog odbitka za uzdržavane članove uže obitelji i uzdržavanu djecu, a jedan od uzdržavatelja traži preraspodjelu osobnog odbitka, tada se osobni odbitak dijeli na jednake dijelove odnosno svakom poreznom obvezniku osobni odbitak priznaje se u jednakom dijelu. U tom slučaju raspodjelu osobnog odbitka izvršit će Porezna uprava na sljedeći način:

1. ako se traži preraspodjela osobnog odbitka u tijeku poreznog razdoblja - za oba porezna obveznika izvršit će izmjene poreznih kartica - obrazaca PK te ih dostaviti poreznim obveznicima odnosno njihovim poslodavcima/isplatiteljima primitaka (plaće) i mirovine

2. ako se traži preraspodjela osobnog odbitka po podnesenim godišnjim poreznim prijavama ili u posebnom postupku utvrđivanja godišnjeg poreza na dohodak - po podnesenim godišnjim poreznim prijavama za oba porezna obveznika izvršit će raspodjelu osobnog odbitka.

Vlada Republike Hrvatske posebno ističe da tražbine zakonskog uzdržavanja djeteta imaju poseban pravni položaj i služe zaštiti njegovih osnovnih životnih potreba. Predloženo rješenje moglo bi dovesti do smanjenja učinkovitosti naplate tražbina zakonskog uzdržavanja djeteta, pri čemu nisu izneseni dostatni razlozi koji bi opravdali izmjenu postojećeg zakonskog uređenja.

Također, pod pojmom apsolutnog egzistencijalnog minimuma i pod načelom socijalne pravednosti, ovršenici se zapravo stavljaju u različit položaj, pa u odnosu na druge ovršenike ovakav Prijedlog zakona zasigurno nije socijalno pravedniji jer dio ovršenika primjerice niti nema sredstava za najam stana nego žive u zajedničkom domaćinstvu u nekretnini koja nije njihova. U odnosu na provedbu ovrhe na mirovini iz nadležnosti Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO) uočava se nejednakost i dovođenje u nepovoljniji položaj određene kategorije korisnika mirovine s obzirom na visinu mirovine, što je također u suprotnosti s općim pravnim načelima jednakosti položaja svih građana. Upravo važeće zakonsko pravilo je pravednije jer polazi od toga da je svakom ovršeniku za egzistenciju neophodan jednak iznos koji se utvrđuje u odnosu na prosječnu neto plaću u Republici Hrvatskoj te važeća norma osigurava pravnu sigurnost i predvidljivost u odnosu na ovrhovoditelje.

Prijedlog zakona je i u postupovnom smislu manjkav jer je nedorečen i neprovediv odnosno teško provediv na način kako je propisan. Prijedlog zakona uopće ne sadrži postupovne odredbe u vezi s provedbom ovrhe na stalnom novčanom primanju. Postupak utvrđivanja nove kategorije zaštićenih primanja prije početka prisilne naplate zahtijevao bi dodatno prikupljanje i obradu potrebne dokumentacije radi određivanja visine apsolutnog egzistencijalnog minimuma te utvrđivanje i vođenje evidencije o svim činjenicama relevantnim za osobu ovršenika uz dodatno angažiranje resursa Ministarstva financija, Porezne uprave, FINA-e, ali i poslodavaca te HZMO-a koji u svojoj nadležnosti provodi značajan broj ovrha na mirovini korisnika. Također, u okolnostima koje bi produžile i otežale postupak prisilne naplate ovrhovoditelji mogu posegnuti za naplatom dugova na nekretninama, što je za ovršenika koji ima nekretnine (u kojima ne stanuje) nesporno otegotnija okolnost.

Nadalje, u odnosu na Opći porezni zakon („Narodne novine“, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24. i 151/25., u daljnjem tekstu: OPZ) ističe se da se predloženim izmjenama ne mijenjaju odredbe Poglavlja IV. OPZ-a kojima je uređen ovršni postupak. Međutim, sukladno članku 151. OPZ-a, na pitanja koja navedenim Zakonom nisu uređena na odgovarajući se način primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje ovršni postupak i zakona kojim se uređuje provedba ovrhe na novčanim sredstvima. Nadalje, člankom 155. OPZ-a propisano je da se u ovršnom postupku ne mogu plijeniti tražbine za koje su zakonom kojim se uređuje ovršni postupak ili posebnim propisom propisana izuzeća i ograničenja od ovrhe.

S obzirom na navedeno, predložene izmjene OZ-a odrazit će se i na provedbu ovrhe radi naplate javnih davanja u slučajevima u kojima se, sukladno OPZ-u, primjenjuju ograničenja i izuzeća od ovrhe propisana OZ-om. S gledišta provedbe ovrhe, potrebno je uzeti u obzir da bi proširenje izuzeća i ograničenja od ovrhe moglo utjecati na dinamiku i učinkovitost

naplate javnih davanja u postupcima koje provodi porezno tijelo. U obrazloženju Prijedloga zakona u potpunosti je izostala procjena učinaka na poreznu naplatu, a bez čega posljedice ovoga prijedloga na provedbu ovrhe radi naplate javnih davanja nije uopće moguće sagledati.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske ističe kako predloženo rješenje bitno mijenja sadašnju ulogu FINA-e koja provodi ovrhu na novčanim sredstvima i postupa s izuzećima propisanima OZ-om, ali ne utvrđuje materijalna prava ovršenika. Predloženim izmjenama članka 212. OZ-a FINA bi po službenoj dužnosti morala utvrđivati i primjenjivati apsolutni egzistencijalni minimum na temelju „podataka kojima raspolaže", iako nije jasno o kojim se točno podacima radi niti jesu li oni uopće sadržani u sustavu kojim FINA raspolaže. Još je problematičnije što bi FINA na zahtjev ovršenika „priznavala" dodatak za stanovanje i dodatak za uzdržavane osobe, čime se njezina provedbena uloga pretvara u odlučivanje o postojanju i visini prava. Pritom nije propisan postupak u kojem FINA utvrđuje te činjenice, oblik odluke koju donosi niti pravna zaštita ovršenika ili ovrhovoditelja ako se s utvrđenim iznosom ne slažu. Bitna pitanja o dokazivanju prava, provjeri podataka i razmjeni podataka ostavljaju se da ih Vlada propiše uredbom, iako upravo o tim pitanjima ovisi koliko će sredstava biti izuzeto od prisilne naplate. Odredbu prema kojoj pravo djeluje od trenutka kada je FINA „raspolagala podacima" (članak 173.a stavak 18.) Vlada Republike Hrvatske smatra neodređenom jer nije jasno kada se podrazumijeva da je FINA raspolagala potpunim i vjerodostojnim podacima. Vlada Republike Hrvatske mišljenja je da se važeći članak 212. OZ-a zasniva na znatno jednostavnijem modelu u kojem ovršenik prijavljuje zaštićeno primanje, FINA obavještava uplatitelja i banku, a poseban račun služi za primitak sredstava koja su već prema zakonu izuzeta ili ograničena od ovrhe. Predloženo rješenje zato ne predstavlja tehničku dopunu članka 212. OZ-a, nego FINA-i uvodi potpuno novu funkciju utvrđivanja, evidentiranja i praćenja individualnog zaštićenog iznosa, bez odgovarajuće razrade tog sustava zakonom kojim se uređuje ovrha na novčanim sredstvima.

Predloženi model zaštite ovršenika uvođenjem razlika u statusu ovršenika koje su rezultat raznih životnih okolnosti i definiranje iznosa koji je neophodan za egzistenciju po pitanju stanovanja ili broja članova kućanstva nije prihvatljiv jer bi zbog složenosti načina provedbe produžio ili blokirao provedbu rješenja o ovrsi te povećao troškove ovršnog postupka. Time se gubi smisao instituta prisilne naplate na novčanim tražbinama ovršenika.

U skladu s navedenim, Vlada Republike Hrvatske smatra da je Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Ovršnog zakona neosnovan i pravno neutemeljen te 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 ministra pravosuđa, uprave i digitalne transformacije Damira Habijana i državne tajnike Fadilu Bahović, Ivana Crnčeca, Sanjina Rukavinu i Vedranu Šimundžu Nikolić.

PREDSJEDNIK

mr. sc. Andrej Plenković