

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1386

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o zahtjevu i prijedlogu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 4. svibnja 2016. donio je

ODLUKU

I. Ukida se članak 13. stavak 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 143/13. i 147/13.) u dijelu koji glasi: »najkasnije do 1. siječnja 2014.«.

II. Na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) Ustavni sud utvrđuje da u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 1. travnja 2014. nitko nije smio podlijevati prekršajnoj odgovornosti za prekršaj iz članka 26. stavka 1. alineje 28. Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 75/09., 112/12., 143/13., 147/13. 9/15., 78/15. i 102/15.).

III. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom:

– članka 10. stavka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 143/13. i 147/13.) u dijelu kojim je u članku 26. stavku 1. Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 75/09. i 112/12.) dodana alineja 28.,

– dio članka 13. stavka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 143/13. i 147/13.) koji nije ukinut točkom I. ove izreke, i

– članka 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 143/13. i 147/13.).

IV. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o potrošačkom kreditiranju donio je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava šesti (6.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 19. lipnja 2009. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 23. lipnja 2009. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 75 od 30. lipnja 2009., a stupio je na snagu 1. siječnja 2010., osim članka 9. koji je stupio na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: ZoPKred:75/09).

Na dan donošenja ove odluke na snazi je Zakon o potrošačkom kreditiranju s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 75/09., 112/12., 143/13., 147/13. – ispravak, 9/15., 78/15. – članci 5. i 6. Zakona o obveznim odnosima, i 102/15.; u daljnjem tekstu: ZoPKred:75/09-102/15).

1.1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju donio je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava sedmi (7.) saziv Hrvatskog sabora na 10. sjednici održanoj 22. studenoga 2013. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 27. studenoga 2013. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 143 od 2. prosinca 2013., a stupio je na snagu 1. siječnja 2014. Ispravak zakona objavljen je u »Narodnim novinama« broj 147 od 10. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: ZIDZoPKred:143/13).

2. Zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom dijela članka 10. (prekršajne odredbe) te članka 13. stavka 2. i članka 15. (prijelazne i završne odredbe) ZIDZoPKred-a:143/13 podnio je Ustavnom sudu 7. rujna 2015. Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, zastupan po v. d. predsjedniku Dani Hercegu, aktom broj: 1-Su-731/15 od 26. kolovoza 2015. (predmet broj: U-I-3541/2015).

Podnositelj smatra da su osporene odredbe ZIDZoPKred-a:143/13 nesuglasne s člancima 5. i 31. stavkom 1. Ustava i s člankom 7. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst i 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

2.1. Prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom dijela članka 10. (prekršajne odredbe) i članka 13. stavka 2. ZIDZoPKred-a:143/13 podnijela je Ustavnom sudu 26. lipnja 2015. Privredna banka Zagreb d.d. Zagreb, zastupana po Miroslavu Lekiću, odvjetniku iz Zagreba (predmet broj: U-I-2780/2015).

Ujedno predlaže i privremenu obustavu izvršenja svih pojedinačnih akata i radnji koje se na temelju osporenih članaka poduzimaju u praksi. Taj dio prijedloga nije prihvaćen rješenjem broj: U-I-2780/2015-PM i dr. od 11. studenoga 2015.

Predlagateljica smatra da su osporene odredbe ZIDZoPKred-a:143/13 nesuglasne s člancima 3., 5. stavkom 1., 14. stavkom 2., 29. stavkom 1., 31. stavkom 1. i 90. stavkom 4. Ustava.

3. Pozivom na članak 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o zahtjevu podnositelja za ocjenu suglasnosti s Ustavom zatraženo je i dobiveno očitovanje Ministarstva financija Republike Hrvatske (akt klasa: 011-01/15-01/277, urbroj: 513-06-03-15-5 od 5. studenoga 2015.; u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva financija).

II. OSPORENE ODREDBE ZIDZoPKred-a:143/13

4. Prekršajna odgovornost propisana alinejom 28. stavka 1. članka 26. ZoPKred-a:75/09-102/15 vezana je uz izvršenje obveze propisane člankom 3. ZIDZoPKred-a:143/13, koji glasi:

»Članak 3.

Članak 11.a mijenja se i glasi:

'(1) Ako su ugovorene promjenjive kamatne stope, vjerovnik je dužan:

a) definirati parametar koji prati u kontekstu donošenja odluke o korekciji promjenjive kamatne stope, a koji je jasan i poznat potrošačima i

b) kvalitativno i kvantitativno razraditi uzročno-posljedične veze kretanja parametra iz točke a) ovoga stavka i utjecaja tih kretanja na visinu promjenjive kamatne stope i

c) odrediti u kojim se razdobljima razmatra donošenje odluke o korekciji visine kamatne stope (koje je bazno razdoblje te koja su referentna razdoblja).

(2) Parametar iz stavka 1. ovoga članka je jedna od sljedećih varijabli: EURIBOR, LIBOR, NRS, prinos na Trezorske zapise Ministarstva financija ili prosječna kamatna stopa na depozite građana u odnosnoj valuti. Promjenjiva kamatna stopa definira se kao zbroj ugovorenog parametra i fiksne marže banke koja ne smije rasti tijekom otplate kredita i koja se mora ugovoriti zajedno s parametrom.

(3) Promjena kamatne stope u jednom referentnom razdoblju ne može biti veća, odnosno kod smanjenja manja od promjene parametra iz stavka 1. ovoga članka izražene u postotnim bodovima.

(4) Ako vjerovnik nudi ugovaranje promjenjive kamatne stope, dužan je jasno i nedvojbeno predložiti potrošaču prije sklapanja ugovora o kreditu elemente iz stavka 1. ovoga članka, kao i upozoriti potrošača na sve rizike ove promjenjivosti te jasno i nedvojbeno ugovoriti u samome ugovoru o kreditu promjenjive elemente na temelju kojih se izračunava promjenjiva kamatna stopa.

(5) Za sve postojeće ugovore o kreditu sklopljene do stupanja na snagu ovoga Zakona, u kojima nisu definirani parametri i njihove uzročno posljedične veze, vjerovnik u skladu s ovim člankom, mora definirati parametar, i to jednu od sljedećih varijabli:

– referentnu kamatnu stopu (EURIBOR, LIBOR) ili

– NRS ili

– prinos na Trezorske zapise Ministarstva financija ili

– prosječnu kamatnu stopu na depozite građana u odnosnoj valuti te fiksni dio kamatne stope i razdoblja promjena kamatnih stopa. Pri tome, promjenjiva kamatna stopa kod ugovora o stambenom kreditu sklopljenih uz valutnu klauzulu, kod kojih je tečaj ugovorene strane valute u odnosu na ugovoreni tečaj na dan prvog korištenja kredita aprecirao za više od 20 %, za sve vrijeme dok takva aprecijacija postoji, ne smije biti viša od prosječne ponderirane kamatne stope hrvatskih kreditnih institucija uz koju su stambeni krediti u odnosnoj valuti odobravani, umanjene za 30 %, zaokruženo na dva decimalna mjesta. To zakonsko ograničenje visine kamatne stope se primjenjuje isključivo jednokratno i tijekom ograničenja kamatna stopa je nepromjenjiva, a ovo ograničenje konačno se prestaje primjenjivati s prvim dospelom kreditne obveze nakon što ugovoreni tečaj odnosne valute deprecira na razinu ispod navedene aprecijacije, kontinuirano u razdoblju od 30 kalendarskih dana. Hrvatska narodna banka će do 15. prosinca 2013. godine objaviti podatak o prosječnoj kamatnoj stopi iz ovoga stavka.

Vjerovnici su u roku od šest mjeseci nakon prestanka primjenjivanja zakonskog ograničenja visine kamatne stope dužni, ponuditi konverziju preostalog dijela neotplaćenog kredita u kunski ili kredit s valutnom klauzulom EUR. Ako dužnik ne pristane na konverziju u roku od mjesec dana od datuma ponude, nastavak otplate kredita vrši se prema ugovorenim uvjetima, pri čemu ne vrijedi ograničenje maksimalne kamatne stope iz članka 11.b ovoga Zakona u odnosnoj valuti, nego najpovoljnije ograničenje koje vrijedi za ostale valute sukladno članku 11.b stavku 1. ovoga Zakona. Troškovi ugovaranja u skladu s ovim stavkom i svi popratni troškovi u vezi s tim, ne smiju se zaračunati korisniku kredita.

(6) Ako se uslijed promjene ugovorene promjenjive kamatne stope treba provesti povećanje kamatne stope, vjerovnik je dužan potrošaču dostaviti obavijest o takvom povećanju 15 dana prije njegove provedbe. U roku od tri mjeseca od primitka takve obavijesti, potrošač ima pravo na prijevremeno vraćanje kredita bez obveze plaćanja bilo kakve naknade vjerovniku uključujući i ugovorenu naknadu za raniji povrat kredita. U tom slučaju vjerovnik nema pravo na naknadu štete zbog ranijeg povrata.'.«

4.1. Članak 10. stavak 6. ZIDZoPKred-a:143/13 u osporenom dijelu glasi:

»Članak 10.

(...)

Iza podstavka 26. dodaju se novi ... podstavci 28. ... koji glase:

(...)

– ako protivno odredbama članka 11.a stavka 5. ovoga Zakona za postojeće ugovore o kreditu u kojima nisu definirani parametri i njihove uzročno-posljedične veze ne ugovori s dužnikom parametar, i to jednu od sljedećih varijabli: EURIBOR, LIBOR, NRS, prinos na Trezorske zapise Ministarstva financija ili prosječnu kamatnu stopu na depozite građana u odnosnoj valuti te fiksni dio kamatne stope i razdoblja promjene kamatnih stopa ili kod stambenih ugovora o kreditu, kod kojih je tečaj ugovorene strane valute u odnosu na ugovoreni tečaj na dan prvog korištenja kredita aprecirao više od 20 %, ne primjenjuje zakonsko ograničenje visine kamatne stope ili po

prestanku aprecijacije ne ponudi potrošaču konverziju preostalog dijela neotplaćenog kredita u kunski ili kredit s valutnom klauzulom EUR bez naknade ili potrošaču zaračuna bilo kakve troškove ugovaranja i popratne troškove u vezi s tim

(...)«

4.2. Člankom 10. ZIDZoPKred-a:143/13 djelomično je izmijenjen članak 26. ZoPKred-a:75/09, koji u relevantnom dijelu glasi:

»IX. PREKRŠAJNE ODREDBE

Kazne

Članak 26.

(1) Novčanom kaznom od 80.000,00 do 200.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj vjerovnik ili kreditni posrednik za prekršaj:

(...)

(2) Novčanom kaznom od 10.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka i odgovorna osoba u pravnoj osobi.«

4.3. Redakcijski pročišćeni tekst osporenog članka 26. stavka 1. alineje 28. ZoPKred-a:75/09-102/15 glasi:

»Članak 26.

(1) Novčanom kaznom od 80.000,00 do 200.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj vjerovnik ili kreditni posrednik:

(...)

– ako protivno odredbama članka 11.a stavka 5. ovoga Zakona za postojeće ugovore o kreditu u kojima nisu definirani parametri i njihove uzročno-posljedične veze ne ugovori s dužnikom parametar, i to jednu od sljedećih varijabli: EURIBOR, LIBOR, NRS, prinos na Trezorske zapise Ministarstva financija ili prosječnu kamatnu stopu na depozite građana u odnosnoj valuti te fiksni dio kamatne stope i razdoblja promjene kamatnih stopa ili kod stambenih ugovora o kreditu, kod kojih je tečaj ugovorene strane valute u odnosu na ugovoreni tečaj na dan prvog korištenja kredita aprecirao više od 20 %, ne primjenjuje zakonsko ograničenje visine kamatne stope ili po prestanku aprecijacije ne ponudi potrošaču konverziju preostalog dijela neotplaćenog kredita u kunski ili kredit s valutnom klauzulom EUR bez naknade ili potrošaču zaračuna bilo kakve troškove ugovaranja i popratne troškove u vezi s tim

(...)«

4.4. Osim navedene prekršajne odredbe, predmet osporavanja su i članci 13. i 15. ZIDZoPKred-a:143/13, koji glase:

»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 13.

(...)

(2) Za postojeće ugovore o kreditu sklopljene do stupanja na snagu ovoga Zakona, u kojima nisu definirani parametri i njihove uzročno-posljedične veze, vjerovnici moraju s dužnikom uskladiti kamatnu stopu, određivanjem parametra i fiksne marže, kao i razdoblja promjena kamatnih stopa, najkasnije do 1. siječnja 2014.«

»Članak 15.

Ovaj Zakon objavit će se u 'Narodnim novinama', a stupa na snagu 1. siječnja 2014.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

5. U zahtjevu podnositelj uvodno navodi da su »presudom Prekršajnog suda u Zagrebu broj: 48.PpG-4486/14 od 13. ožujka 2015. godine okrivljena pravna osoba Hypo Alpe-Adria-Bank d.d Zagreb i okrivljenica Tea Martinčić, kao odgovorna osoba proglašeni su krivima i kažnjeni novčanim kaznama zbog prekršaja iz članka 26. stavka 1. podstavka 28. i stavka 2. Zakona o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' broj: 75/09 i 112/12) u svezi s člankom 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' broj: 143/13). Na prvostupanjsku presudu okrivljenici su u zakonskom roku podnijeli žalbu, te je tijekom ispitivanja pobijane presude i ocjene žalbenih navoda okrivljenika, pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske u predmetu broj: FPŽ-512/15 došlo do dvojbe da li je primijenjena prekršajna odredba, a vezano uz prijelazne i završne odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' broj: 143/13) u skladu s odredbom članka 5. i članka 31. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, te odredbom članka 7.1. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, uslijed čega je temeljem odredbe članka 37. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske zastao s postupkom u konkretnom predmetu, dok Ustavni sud Republike Hrvatske ne odluči o suglasnosti navedenih odredbi Zakona o potrošačkom kreditiranju s naprijed navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske«.

5.1. Podnositelj dalje navodi da je člankom 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 112/12.; u daljnjem tekstu: ZIDZoPKred:112/12) propisano da se u Zakon o potrošačkom kreditiranju dodaje članak 11.a, a člankom 13. ZIDZoPKred-a:112/12 »izmijenjena je prekršajna odredba članka 26. stavka 1. Zakona o potrošačkom kreditiranju, na način da je dodan podstavak 26. koji se odnosi na postupanje po članku 11.a Zakona o potrošačkom kreditiranju. Pritom je prijelaznim i završnim odredbama i to odredbom članka 14. stavka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju propisao da vjerovnik koji ne postupi u skladu s odredbama članka 5. ovog Zakona, a u dijelu kojim je u Zakon o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' broj: 75/09) dodan članak 11a. stavka 1. ne smije mijenjati postojeće kamatne stope na štetu potrošača i ne smije plasirati nove kredite s promjenjivom kamatnom stopom sve dok se ne uskladi s odredbama članka 5. ovog Zakona kojim je u Zakon o potrošačkom kreditiranju dodan članak 11a. stavka 1.«. Tu zakonsku izmjenu podnositelj tumači na sljedeći način:

»Tumačenjem naprijed navedenih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' broj: 112/12), ovaj sud nalazi da je zakonodavac htio uvesti dodatne obveze za vjerovnike koji su sa potrošačima sklopili ugovore o kreditima u kojima su ugovorene promjenjive kamatne stope, na način da su vjerovnici u tom slučaju dužni definirati parametre. Kako je odredba članka 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju stupila na snagu kasnije od samog Zakona, konkretno istekom 90 dana od dana objave Zakona u 'Narodnim novinama', to su vjerovnici imali 90 dana od stupanja na snagu Zakona u kojem vremenu su trebali definirati parametre, a istekom 90 dana od dana objave Zakona, kada je odredba članka 5. Zakona stupila na snagu, bili bi u prekršaju ukoliko nisu definirali parametre, odnosno ukoliko su postupili protivno odredbi članka 11a. Zakona o potrošačkom kreditiranju, te bi počinili prekršaj iz članka 26. stavka 1. postavka 26. Zakona o potrošačkom kreditiranju. Iz navedenog je vidljivo da su vjerovnici temeljem ovakvog zakonskog rješenja imali mogućnost da se u 90 dana od objave Zakona, usklade s odredbom članka 5. Zakona i definiraju parametre, čime je osigurano, po mišljenju ovog suda, ostvarenje ustavnog prava na zakonito suđenje, propisano odredbom članka 31. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske i članka 7.1. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.«

6. Međutim, podnositelj smatra da ZIDZoPKred-a:143/13 ima odredbe koje nisu suglasne s člancima 5. i 31. stavkom 1. Ustava i člankom 7. stavkom 1. Konvencije. Naime, člankom 3. ZIDZoPKred-a:143/13 izmijenjen je članak 11.a ZoPKred-a:75/09-102/15. Člankom 10. ZIDZoPKred-a:143/13 izmijenjen je članak 26. stavak 1. alineja 26. ZoPKred-a:75/09-102/15, a istim člankom dodana je i sporna alineja 28. u članak 26. stavak 1. ZoPKred-a:75/09-102/15. Prijelaznim i završnim odredbama (člankom 13. stavkom 1. ZIDZoPKred-a:143/13) propisano je da se članak 3. tog zakona »u dijelu koji se odnosi na članak 11a. stavak 5. Zakona o potrošačkom kreditiranju primjenjuje na sve ugovore o potrošačkom kreditiranju neovisno o datumu sklapanja ugovora o kreditu«. Nakon toga navodi:

»Imajući u vidu da je odredbom članka 15. Zakona propisano da će se Zakon objaviti u 'Narodnim novinama', te da stupa na snagu 1. siječnja 2014. godine, najviše dvojbe pobuđuje odredba stavka 2. članka 13. Zakona kojom je propisano da za postojeće ugovore o kreditu sklopljene do stupanja na snagu ovog Zakona, u kojima nisu definirani parametri i njihove uzročno posljedične veze, vjerovnici moraju s dužnikom uskladiti kamatnu stopu, određivanjem parametra i fiksne marže, kao i razdoblje promjena kamatnih stopa, najkasnije do 1. siječnja 2014.