

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2438

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući o prijedlozima za izricanje privremenih mjera na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), na sjednici održanoj 11. studenoga 2015. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi:

- Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 143/13. i 147/13. – ispr.),
- Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 102/15.), i
- Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (»Narodne novine« broj 102/15.).

II. Ovo rješenje objaviti će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1) Podaci o osporenim zakonima

1. Aktom od 18. srpnja 2013., klasa: 022-03/13-01/177, urbroj: 50301-05/16-13-4, Vlada Republike Hrvatske dostavila je predsjedniku Hrvatskog sabora Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, s Konačnim prijedlogom zakona (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 450/13). Rasprava je zaključena 19. rujna 2013. Na 9. sjednici održanoj 20. rujna 2013. donesen je zaključak da se prihvaća prijedlog tog zakona (90 glasova zastupnika »za«, 24 glasa »protiv«, dva glasa »suzdržana«).

Aktom od 24. listopada 2013., klasa: 022-03/13-01/188, ur.broj: 65-13-07, Vlada Republike Hrvatske dostavila je predsjedniku Hrvatskog sabora Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (u daljnjem tekstu: Konačni P.Z. br. 450/13).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 75/09. i 112/12.) donio je sedmi saziv Hrvatskog sabora na 10. sjednici održanoj 22. studenoga 2013. (jednoglasno, 101 glas zastupnika »za«). Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 143/13., a stupio je na snagu 1. siječnja 2014. Ispravak tog zakona objavljen je u »Narodnim novinama« broj 147/13. U ovom se rješenju taj zakon označava kraticom: ZID ZPK/143-13.

2. Aktom od 10. rujna 2015., klasa: 022-03/15-01/127, ur.broj: 65-15-02, Vlada Republike Hrvatske dostavila je predsjedniku Hrvatskog sabora Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, s Konačnim prijedlogom zakona, uz prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku (u daljnjem tekstu: P.Z. br.

899/15). Rasprava o tom prijedlogu zaključena je 17. rujna 2015.

Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 75/09., 112/12., 143/13., 147/13. – ispr., 9/15. i 78/15. – čl. 5. i 6. Zakona o obveznim odnosima) donio je sedmi saziv Hrvatskog sabora na 20. sjednici održanoj 18. rujna 2015. (jednoglasno, 105 glasova zastupnika »za«). Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 102/15., a stupio je na snagu 30. rujna 2015. U ovom se rješenju taj zakon označava kraticom: ZID ZPK/102-15.

3. Aktom od 10. rujna 2015., klasa: 022-03/15-01/130, ur.broj: 65-15-02, Vlada Republike Hrvatske dostavila je predsjedniku Hrvatskog sabora Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama, s Konačnim prijedlogom zakona, uz prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 900/15). Rasprava o tom prijedlogu zaključena je 17. rujna 2015.

Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (»Narodne novine« broj 159/13. i 19/15.) donio je sedmi saziv Hrvatskog sabora na 20. sjednici održanoj 18. rujna 2015. (jednoglasno, 111 glasova zastupnika »za«). Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 102/15., a stupio je na snagu 30. rujna 2015. U ovom se rješenju taj zakon označava kraticom: ZID ZoKI/102-15.

2) Predmet ustavnosudskog postupka (članak 45. Ustavnog zakona)

4. Članak 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) glasi:

»Članak 45.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ... čija se suglasnost s Ustavom ... ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.«

Prijedlozi podneseni Ustavnom sudu na temelju članka 45. Ustavnog zakona u ovom se rješenju skraćeno nazivaju: prijedlozi za izricanje privremenih mjera.

5. Ustavni sud je na sjednici održanoj 11. studenoga 2015. odlučio ispitati isključivo osnovanost zaprimljenih prijedloga za izricanje privremenih mjera, bez istodobnog ispitivanja osnovanosti prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom samih osporenih odredaba ZID-a ZPK-a/143-13, ZID-a ZPK-a/102-15 i ZID-a ZoKI-ja/102-15.

Riječ je o iznimnom odstupanju od redovitog postupanja Ustavnog suda, koji je ocijenjen nužnim zbog propisanih zakonskih rokova odnosno obveza adresata zakona koje su povezane s tim rokovima, važnosti predmeta za velik broj građana Republike Hrvatske te očitog javnog interesa povezanog s pitanjem dopuštenosti primjene osporenih zakona u praksi do konačne odluke Ustavnog suda.

3) Podaci o podnesenim prijedlozima

a) ZID ZPK/143-13

6. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih članaka ZID-a ZPK-a/143-13 podnijela je Privredna banka Zagreb d. d. (u daljnjem tekstu: PBZ), koju zastupa odvjetnik Miroslav Leko iz Odvjetničkog društva Leko i partneri iz Zagreba (predmet broj: U-I-2780/2015). Prijedlog je zaprimljen u Ustavnom sudu 29. lipnja 2015.

PBZ je u prvom redu osporio suglasnost s Ustavom članka 10. ZID-a ZPK-a/143-13 u dijelovima koji uređuju prekršajne kazne za vjerovnike koji ne postupe u skladu s izmijenjenim člankom 11.a Zakona o potrošačkom kreditiranju, a koje su izmjene bile propisane člankom 3. ZID-a ZPK-a/143-13. Osporio je i suglasnost s Ustavom prijelazne odredbe članka 13. stavka 2. ZID-a ZPK-a/143-13.

Uz prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom tih članaka ZID-a ZPK-a/143-13 PBZ je Ustavnom sudu podnio i prijedlog za izricanje privremene mjere na temelju članka 45. Ustavnog zakona. Izricanje te mjere PBZ je zatražio zbog učinaka osporenih prekršajnih odredaba ZID-a ZPK-a/143-13Z, osobito zbog

mogućeg arbitrarnog postupanja prekršajnih sudova u njihovoj primjeni (v. točke od 10. do 10.3. obrazloženja ovog rješenja).

7. Zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom dijela članka 10. (prekršajne odredbe) te članka 13. stavka 2. i članka 15. (prijelazne i završne odredbe) ZID-a ZPK-a/143-13 podnio je Ustavnom sudu 7. rujna 2015. i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske (predmet broj: U-I-3541/2015), ali nije zatražio izricanje privremene mjere.

S obzirom na to da se ovo rješenje, kao akcesorni akt, odnosi samo na prijedloge za izricanje privremenih mjera, zahtjev Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske pod brojem U-I-3541/2015 nije predmet razmatranja u ovom ustavnosudskom postupku.

b) ZID ZPK/102-15 i ZID ZoKI/102-15

8. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID-a ZPK-a/102-15, odnosno članaka tog zakona, podnijeli su u razdoblju od 29. rujna do 22. listopada 2015.:

- Privredna banka Zagreb d. d. (PBZ), koju zastupa odvjetnik Miroslav Leko iz Odvjetničkog društva Leko i partneri iz Zagreba (predmet broj: U-I-3738/2015);
- Sberbank Europe AG, Beč i Sberbank d. d. Zagreb (u daljnjem tekstu: SBB), koje zastupa odvjetnik Uroš Pavasović iz Odvjetničkog društva Žurić i partneri d. o. o. Zagreb (predmet broj: U-I-3769/2015);
- Damir Jelušić, odvjetnik iz Kraljevice (predmet broj: U-I-3742/2015);
- Raifeisenbank Austria d. d. (u daljnjem tekstu: RBA), koju zastupa odvjetnik Josip Grošeta iz Odvjetničkog društva Glamuzina & Grošeta iz Zagreba (predmet broj: U-I-3791/2015);
- Zagrebačka banka d. d. (u daljnjem tekstu: ZABA), koju zastupaju odvjetnici Boris Porobija, Sanja Porobija i Hrvoje Ivić iz Odvjetničkog društva Porobija & Porobija iz Zagreba (predmet broj: U-I-3857/2015);
- Marijan Perica i Hrvoje Arko, odvjetnici iz Zagreba (predmet broj: U-I-3875/2015);
- SOCIETE GENERALE – Splitska banka d. d. Split, koju zastupa odvjetnik Uroš Pavasović iz Odvjetničkog društva Žurić i partneri d. o. o. Zagreb (predmet broj: U-I-3877/2015);
- ERSTE & STEIRMARKISCHE BANK d. d., Rijeka (u daljnjem tekstu: ERSTE), koju zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva Hanžeković & partneri d. o. o. iz Zagreba (predmet broj: U-I-3925/2015);
- HYPO ALPE ADRIA BANK d. d. Zagreb (u daljnjem tekstu: HYPO), koju zastupa Ivica Crnić, odvjetnik iz Zagreba (predmet broj: U-I-3957/2015);
- OTP banka d. d. Zadar, koju zastupa odvjetnik Miroslav Plašćar iz Odvjetničkog društva Žurić i partneri d. o. o. Zagreb (predmet broj: U-I-4064/2015).

8.1. Uz prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID-a ZPK-a/102-15, svi navedeni predlagatelji podnijeli su Ustavnom sudu i prijedloge za izricanje privremene mjere na temelju članka 45. Ustavnog zakona.

8.2. Robert Bašić iz Zagreba (predmet broj: U-I-3685/2015) podnio je 24. rujna 2015. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID-a ZPK-a/102-15 u cijelosti, ali nije zatražio izricanje privremene mjere. Nada Jelavić iz Vrgorca (predmet broj: U-I-4113/2015) podnijela je 23. listopada 2015. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. ZID-a ZPK-a/102-15 u dijelu u kojem se Zakon o potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine« broj 75/09., 112/12., 143/13., 147/13. – ispr., 9/15., 78/15. – čl. 5. i 6. Zakona o obveznim odnosima) dopunjuje novim člankom 19.a stavkom 3. Predlagateljica također nije zatražila izricanje privremene mjere.

S obzirom na to da se ovo rješenje, kao akcesorni akt, odnosi samo na prijedloge predlagatelja za izricanje privremenih mjera, prijedlozi koji se vode pod brojevima U-I-3685/2015 i U-I-4113/2015 nisu predmet razmatranja u ovom ustavnosudskom postupku.

9. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID-a ZoKI-ja/102-15 podnijeli su u razdoblju od 29. rujna do 22. listopada 2015.:

- Privredna banka Zagreb d. d. (PBZ), koju zastupa odvjetnik Miroslav Leko iz Odvjetničkog društva Leko i partneri iz Zagreba (predmet broj: U-I-3737/2015);
- Sberbank Europe AG, Beč i Sberbank d. d. Zagreb (SBB), koje zastupa odvjetnik Uroš Pavasović iz Odvjetničkog društva Žurić i partneri d. o. o. Zagreb (predmet broj: U-I-3770/2015);
- Raifeisenbank Austria d. d. (RBA), koju zastupa odvjetnik Josip Grošeta iz Odvjetničkog društva Glamuzina & Grošeta iz Zagreba (predmet broj: U-I-3792/2015);
- Zagrebačka banka d. d. (ZABA), koju zastupaju odvjetnici Boris Porobija, Sanja Porobija i Hrvoje Ivić iz Odvjetničkog društva Porobija & Porobija iz Zagreba (predmet broj: U-I-3856/2015);
- SOCIETE GENERALE – Splitska banka d. d. Split, koju zastupa odvjetnik Uroš Pavasović iz Odvjetničkog društva Žurić i partneri d. o. o. Zagreb (predmet broj: U-I-3878/2015);
- ERSTE & STEIRMARKISCHE BANK d. d., Rijeka (ERSTE), koju zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva Hanžeković & partneri d. o. o. iz Zagreba (predmet broj: U-I-3926/2015);
- HYPO ALPE ADRIA BANK d. d. Zagreb (HYPO), koju zastupa Ivica Crnić, odvjetnik iz Zagreba (predmet broj: U-I-3958/2015);
- OTP banka d. d. Zadar, koju zastupa odvjetnik Miroslav Plašćar iz Odvjetničkog društva Žurić i partneri d. o. o. Zagreb (predmet broj: U-I-4065/2015).

9.1. Uz prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID-a ZPK-a/102-15 svi navedeni predlagatelji podnijeli su Ustavnom sudu i prijedloge za izricanje privremene mjere na temelju članka 45. Ustavnog zakona.

II. PRIJEDLOZI ZA IZRICANJE PRIVREMENIH MJERA

1) ZID ZPK/143-13

10. PBZ je obrazložio razloge zbog kojih traži izricanje privremene mjere do konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom dijelova članka 10. u vezi s mjerodavnim dijelom članka 3., te članka 13. stavka 2. ZID-a ZPK-a/143-13 (v. točke od 10.1. do 10.3. obrazloženja ovog rješenja). Naime, kako je prethodno već napomenuto, izricanje te mjere PBZ traži zbog učinaka osporenih prekršajnih odredaba ZID-a ZPK-a/143-13Z, osobito zbog mogućeg arbitrarnog postupanja prekršajnih sudova u njihovoj primjeni. U prijedlogu se navodi:

»Budući da su navedene odredbe, osim što su u suprotnosti sa ranije navedenim načelima prekršajnog prava te naznačenim odredbama Ustava, u nomotehničkom smislu manjkave i neodređene te kao takve ostavljaju otvorenom mogućnost arbitrarnog postupanja tijela zaduženih za njihovu provedbu – prekršajnih sudova, to bi za predlagatelja moglo imati izuzetno štetne i gotovo nepopravljive posljedice.

Ovakvim se zakonom, umjesto pravne zaštite i sigurnosti, zapravo promovira pravna nesigurnost, budući da se vjerovnici stavljaju u poziciju da više ne mogu biti sigurni da li je bilo koja poslovna odluka i postupak, koji bi bili u potpunosti utemeljeni na pozitivnim propisima, tumačenju i regulatornom nadzoru HNB-a pa i tumačenju nadležnog Ministarstva koje je sastavljalo sporni zakon, zapravo dozvoljen.

Naime, ako je predlagatelj kao vjerovnik zaključio ugovore o kreditu koji u potpunosti udovoljavaju zakonskim zahtjevima važećim u vrijeme njihova zaključenja, te do dana stupanja na snagu Zakona donio Opće uvjete u kojima je udovoljio u potpunosti zahtjevu iz čl. 11.a st. 5., a kako je svojim inspekcijskim nadzorom utvrdila i HNB te o tome izdala priopćenje, dakle, postupio je u cijelosti sukladno Zakonu, kako je moguće da je ipak podvrgnut riziku donošenja prekršajnih presuda u kojima se oglašava krivim zbog povrede istog tog zakona?

Navedena šteta takve pravne nesigurnosti ne ogleda se samo u novčanoj kazni koju će Banka eventualno morati platiti temeljem osuđujuće presude u prekršajnom postupku već i u mnogo većoj reputacijskoj šteti gdje se temeljem takvih zakonskih rješenja i prekršajnih postupaka Banka percipira u javnosti kao kršitelj zakona, dok u

stvarnosti to ne može biti dalje od istine budući da je Banka u svome poslovanju svakodnevno podvrgnuta strogoj kontroli i nadzoru poslovanja od strane HNB i posluje isključivo i dosljedno sukladno svim pozitivnim popisima koji uređuju njeno poslovanje.

S druge strane, takvo 'nepovjerenje' potrošača u banke dovodi i do nestabilnosti čitavog bankarskog sustava, a posljedično dovodi i do nestabilnosti i zastoja cijelog gospodarstva, dok štetu nastalu zbog nepovjerenja potencijalnih investitora u propise i pravnu sigurnost nije niti potrebno dodatno obrazlagati.«

10.1. Iz prethodnih je navoda razvidno da je PBZ u prvom redu osporio suglasnost s Ustavom članka 10. ZID-a ZPK-a/143-13 u dijelovima koji uređuju prekršajne kazne za vjerovnike koji ne postupe u skladu s člankom 11.a Zakona o potrošačkom kreditiranju. Osporene odredbe predviđaju novčanu kaznu od 80.000,00 do 200.000,00 kuna koja se izriče vjerovniku ili kreditnom posredniku za prekršaj, ako su ispunjene sljedeće zakonske pretpostavke:

»Članak 10.

U članku 26. stavku 1. ...

(...)

Podstavak 26. mijenja se i glasi:

‘– ako protivno odredbama članka 11.a stavka 1. ovoga Zakona ne definira parametar koji će koristiti za donošenje odluke o korekciji promjenjive kamatne stope, ne razradi uzročno-posljedične veze kretanja parametra i utjecaja tih kretanja na visinu promjenjive kamatne stope, ne odredi razdoblja u kojima se razmatra donošenje odluke o korekciji visine kamatne stope’.

(...)

Iza podstavka 26. dodaju se novi podstavak 27. i 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

(...)«

10.2. Odredbe članka 11.a stavka 5. Zakona o potrošačkom kreditiranju (to jest dijela članka 3. ZID-a ZPK-a/143-13), na koje se odnose prethodno navedene prekršajne sankcije, glase:

»Članak 3.

Članak 11.a mijenja se i glasi:

(...)

(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