

Sadržaj:

I. Uvod.....	1
II. Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 102/15.)	2
I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM.....	2
II. DONOŠENJE I SADRŽAJ ZIDZoPK-a.....	3
1) Donošenje ZIDZoPK-a	3
2) Sadržaj ZIDZoPK-a	8
III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA.....	9
IV. OČITOVANJA MINISTARSTVA FINACIJA I ZAINTERESIRANIH INSTITUCIJA	45
1) Očitovanje Ministarstva financija	45
a) Sadržaj ZIDZoPK-a i okolnosti zaduživanja u švicarskim francima	45
b) O formalnoj (ne)ustavnosti ZIDZoPK-a	47
c) Legitimni ciljevi ZIDZoPK-a, razmjernost i teret propisanih ograničenja.....	48
d) O povredi prava vlasništva, poduzetničkih i tržišnih sloboda.....	59
e) O (ne)diskriminaciji adresata.....	60
f) O zabrani retroaktivnosti (povratnom djelovanju)	61
g) Međunarodni ugovori i pravo Europske unije	61
h) O CHF kreditima kod kojih je dužnikova obveza ispunjena ili prisilno ostvarena.....	64
2) Očitovanje Hrvatske narodne banke	64
3) Očitovanje Hrvatske udruge banaka	66
4) Očitovanje Udruge Franak	68
V. RJEŠENJE USTAVNOG SUDA BROJ: U-I-2780/2015-PM i dr. od 11. STUDENOGA 2015.	72
VI. ODLUKA USTAVNOG SUDA BROJ: U-III-2521/2015 i dr. od 13. prosinca 2016.....	73
VI. OCJENA USTAVNOG SUDA	74
1. FORMALNA (NE)SUGLASNOST ZIDZoPK-a S USTAVOM	74
a) Donošenje ZIDZoPK-a po hitnom postupku	75
b) Savjetovanje s Europskom središnjom bankom.....	77
2. MATERIJALNA (NE)SUGLASNOST ZIDZoPK-a S USTAVOM.....	79
1) Socijalna država i načelo socijalne pravde (članci 1. i 3. Ustava)	79
2) Poštuje li ZIDZoPK ustavno načelo razmjernosti (članak 16. Ustava)?.....	85
a) Koji je cilj zakonodavac želio postići donošenjem ZIDZoPK-a i je li taj cilj legitiman?	86
b) Je li mjera (konverzija) propisana ZIDZoPK-om razmjerna cilju koji se nastoji postići?	87

1. Prikladnost osporene mjere	87
2. Nužnost mjere (nepostojanje manje ograničavajuće mjere)	89
c) Nameće li osporena mjera (konverzija), unatoč prikladnosti i nužnosti, prekomjeran teret na kreditne institucije, kao adresate ZIDZoPK-a?	92
3) Načelo jednakosti ili nediskriminacije (zabrana diskriminacije)	97
1. U odnosu na diskriminaciju potrošača CHF kredita i potrošača ostalih vrsta kredita.....	99
2. U odnosu na diskriminaciju kreditnih institucija i drugih vjerovnika	99
4) Ocjena Ustavnog suda o ostalim prigovorima	101
a) Pravo vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava)	101
b) Poduzetnička i tržišna sloboda (članci 49. i 50. Ustava)	102
c) Povratna (retroaktivna) primjena ZIDZoPK-a	104
d) Dioba vlasti (članak 4. stavak 1. Ustava)	106
e) Međunarodni ugovori	107
III. Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.)	109



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-3685/2015 U-I-3877/2015
U-I-3737/2015 U-I-3878/2015
U-I-3738/2015 U-I-3925/2015
U-I-3742/2015 U-I-3926/2015
U-I-3769/2015 U-I-3957/2015
U-I-3770/2015 U-I-3958/2015
U-I-3791/2015 U-I-4064/2015
U-I-3792/2015 U-I-4065/2015
U-I-3856/2015 U-I-4113/2015
U-I-3857/2015 U-I-469/2016
U-I-3875/2015

Zagreb, 4. travnja 2017.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka 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. travnja 2017. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 102/15.).

II. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.).

III. Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

Obrazloženje

I.

Uvod

1. Više predlagatelja podnijelo je prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom 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.).

Navedenim zakonima postavljen je temelj za rješavanje problema kredita denominiranih u švicarskim francima i kredita denominiranih u kunama s valutnom klauzulom u švicarskim francima. Oba zakona uređuju istu vrstu odnosa, s tim što je Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama samo proširen krug ovlaštenika i na adresate koji nisu obuhvaćeni odredbama Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju.

Ustavni sud je zbog toga prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom tih dvaju zakona objedinio u jedan postupak te se u nastavku obrazloženja ovog rješenja najprije iznosi ocjena Ustavnog suda o (ne)suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (točke od 2. do 36.4.), a zatim ocjena o (ne)suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (točke od 37. do 41).

II.

Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 102/15.)

2. Hrvatski sabor donio je na sjednici održanoj 18. rujna 2015. Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (u daljnjem tekstu: ZIDZoPK). ZIDZoPK objavljen je u "Narodnim novinama" broj 102 od 25. rujna 2015., a stupio je na snagu 30. rujna 2015. (članak 3. ZIDZoPK-a).

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

3. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIDZoPK-a podnijelo je više predlagatelja (kako fizičke tako i pravne osobe). Prijedlozi se iznose redoslijedom kako su zaprimljeni u Ustavnom sudu:

- Robert Bašić iz Zagreba (predmet broj: U-I-3685/2015);
- Privredna banka Zagreb d.d., Zagreb (u daljnjem tekstu: PBZ; predmet broj: U-I-3738/2015);
- Damir Jelušić, odvjetnik u Kraljevici (predmet broj: U-I-3742/2015);
- Sberbank Europe AG, iz Republike Austrije i Sberbank d.d., Zagreb (u daljnjem tekstu: Sberbank; predmet broj: U-I-3769/2015);
- Raiffeisenbank Austrija d.d., Zagreb (u daljnjem tekstu: Raiffeisenbank; predmet broj: U-I-3791/2015);
- Zagrebačka banka d.d., Zagreb (u daljnjem tekstu: ZABA; predmet broj: U-I-3857/2015);
- Marijan Perica, odvjetnik u Zagrebu i Hrvoje Arko, odvjetnik u Zagrebu (predmet broj: U-I-3875/2015);
- Societe Generale - Splitska banka d.d., Split (u daljnjem tekstu: Splitska banka; predmet broj: U-I-3877/2015);
- Erste&Steiermärkische Bank d.d., Rijeka (u daljnjem tekstu: Erste banka; predmet broj: U-I-3925/2015);
- Hypo Alpe-Adria-Bank d.d., Zagreb (sada i u daljnjem tekstu: Addiko bank; predmet broj: U-I-3957/2015);

- OTP banka d.d., Zadar (u daljnjem tekstu: OTP banka; predmet broj: U-I-4064/2015);
- Nada Jelavić iz Vrgorca (predmet broj: U-I-4113/2015);
- Gorana Bralić iz Zagreba (predmet broj: U-I-469/2016).

4. U ovom su se postupku, na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), od raspravljanja i glasovanja izuzeli sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

5. Dopisima broj: U-I-3685/2015 i dr. od 17. listopada 2016. Ustavni sud zatražio je, na temelju članka 25. Ustavnog zakona, očitovanje o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIDZoPK-a od Hrvatske narodne banke (u daljnjem tekstu: HNB), Hrvatske udruge banaka (u daljnjem tekstu: HUB), Udruge Franak, Hrvatskog društva ekonomista iz Zagreba i Ekonomskog instituta iz Zagreba.

5.1. Očitovanje Ekonomskog instituta, Zagreb, klasa: 710-06/16-01/1, ur.broj: 251-467-01-16-8 od 26. listopada 2016., zaprimljeno je u Ustavnom sudu 26. listopada 2016.

5.2. Očitovanje Hrvatskog društva ekonomista iz Zagreba od 8. studenoga 2016. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 8. studenoga 2016.

5.3. Očitovanje HUB-a od 7. studenoga 2016. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 8. studenoga 2016.

5.4. Očitovanje HNB-a broj: 878-03/020/04-11-2016/BV od 4. studenoga 2016. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 10. studenoga 2016.

5.5. Očitovanje Udruge Franak od 9. studenoga 2016. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 28. studenoga 2016.

6. Dopisom broj: U-I-3685/2015 i dr. od 20. listopada 2016. Ustavni sud zatražio je, na temelju članka 42. Ustavnog zakona, očitovanje o prijedlozima predlagatelja od Ministarstva financija Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo financija).

6.1. Očitovanje Ministarstva financija klasa: 011-01/16-05/112, ur.broj: 513-06-03-16-5 od 29. prosinca 2016. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 3. siječnja 2017.

II. DONOŠENJE I SADRŽAJ ZIDZoPK-a

1) Donošenje ZIDZoPK-a

7. Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) je aktom klasa: 022-03/15-01/105, ur.broj: 50301-05/16-15-3 od 10. rujna 2015., uz prijedlog da se sukladno članku 204. Poslovnika Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 81/13.) predloženi zakon donese po hitnom postupku, Hrvatskom saboru uputila Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju s Konačnim prijedlogom zakona.

Za taj se prijedlog u nastavku koristi kratica: P.Z./899.

8. U poglavlju II. P.Z.-a/899 naziva "Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći" Vlada je, uvodno, opisala ekonomsku situaciju koja je bila neposredni povod izradi predloženog zakonskog rješenja. U nastavku je obrazložila razloge izmjene odnosno dopune Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 75/09., 112/12., 143/13., 147/13., 9/15. i 78/15.; u daljnjem tekstu: ZoPK), pojasnila je predmet uređenja P.Z.-a/899 i ciljeve koji se ovakvim prijedlogom žele postići, te je navela i obrazložila razloge koji, prema mišljenju Vlade, opravdavaju povratnu (retroaktivnu) primjenu pojedinih odredaba ZIDZoPK-a.

Na kraju je Vlada obrazložila i razloge zbog kojih je predloženo donošenje ZIDZoPK-a po hitnom postupku (točka IV. P.Z.-a/899).

8.1. U odnosu na razloge koji su doveli do sklapanja velikog broja ugovora o kreditima vezanima uz švicarski franak ili valutnom klauzulom u švicarskim francima (u daljnjem tekstu: CHF krediti), zatim aprecijaciju švicarskog franka i posljedicama takve aprecijacije kao i porastu kamatnih stopa na švicarski franak, Vlada je uvodno istaknula:

"Tijekom 2004. do 2008. godine, kreditne institucije i drugi vjerovnici su svojom ponudom kredita intenzivno nudile kredite vezane uz CHF ili valutnu klauzulu u CHF, budući da su u tom razdoblju tečaj CHF u odnosu na hrvatsku kunu te kamatne stope na CHF bile niske u odnosu na kretanje tečaja i kamatnih stopa u CHF u prethodnim razdobljima (...) Kako je navedeno razdoblje obilježila i značajna ekspanzija kreditiranja stanovništva u Republici Hrvatskoj, prema Hrvatskoj narodnoj banci, ukupan iznos bruto odobrenih kredita vezanih uz CHF na kraju 2008. godine dosegao je kunsku protuvrijednost od 39,1 milijardi kuna.

Takav kreditni proizvod bio je alternativa široko rasprostranjenom kreditnom proizvodu vezanom uz EUR ili valutnu klauzulu u EUR, s obzirom da su kamatne stope na takve kredite u to vrijeme bile više od kamatnih stopa na CHF te je određeni broj potrošača koji nisu ispunjavali uvjete za dobivanje kredita vezanih za EUR, ispunjavao kreditne uvjete za dobivanje kredita vezanih uz CHF, budući da im je iznos obroka odnosno anuiteta radi niže kamatne stope bio manji od iznosa obroka odnosno anuiteta koji bi bio da je isti kredit bio vezan uz EUR. Navedenim su kreditne institucije i ostali vjerovnici omogućili plasiranje kredita osobama koje nisu u potpunosti bile kreditno sposobne u odnosu na EUR ili kunu.

Bitno je naglasiti da su kreditne institucije i ostali vjerovnici izvore za takve kredite primarno pronalazile u EUR-ima, zaduživanjem u inozemstvu ili na domaćem tržištu, a što je razvidno iz njihovih financijskih izvještaja, prvenstveno iz bilješke valutnog rizika u kojoj je prikazana otvorena devizna pozicija kreditne institucije na kraju svakog razdoblja.

(...)

Iako je možda u trenutku odobravanja kredita, zaštitni mehanizam vezan uz CHF potrošačima nosio niži obrok ili anuitet, činjenica je da su podizanjem takvih kredita potrošači postali značajno izloženi u valuti u kojoj ne zarađuju svoj dohodak, koja nije istovjetna valuti (EUR) u kojoj su dominantno denominirana tržišta za koje svrhe su se takvi krediti podizali (...) a što je predstavljalo značajan rizik da u slučaju značajnog porasta tečaja i kamatnih stopa (...) neće biti dostatni za namirenje takvog zaštitnog mehanizma u CHF.

Navedeno se je upravo i dogodilo čim su uslijedile promjene na financijskim tržištima uslijed kojih su od 2008. godine tečaj i kamatne stope na CHF počele ponovo rasti, a što je značajno premašilo očekivanja od 2010. godine kada je tečaj CHF prešao iznos od 5,00 kn za 1 CHF, koliko je zadnji put iznosio u 2002. godini.

Nakon toga, tečaj CHF je kontinuirano i nepovratno jačao, zabilježen je i porast kamatnih stopa na CHF radi čega se dužnici čiji su krediti vezani uz CHF suočavaju sa značajnim poteškoćama u otplati kredita, i to ponajprije stambenih. (...)

Na isti način, problem kredita vezanih uz CHF nije svojstven samo za Hrvatsku. Pojavio se i u drugim državama srednje i jugoistočne Europe, radi čega je zakonodavac i u tim zemljama posegnuo za zakonskim rješavanjem problema, pri čemu se rješenja razlikuju od države do države, a nema niti jedinstvenog pristupa pri rješavanju problema u državama članicama Europske unije. Na zakonske intervencije odlučile su se Mađarska, Poljska, Srbija i Crna Gora.

(...)

Naime, uslijed značajne aprecijacije tečaja CHF te porasta kamatnih stopa na CHF, te značajno manje aprecijacije tečaja EUR i pada kamatnih stopa na EUR, protuvrijednost u EUR-ima iznosa preostale glavnice koja je vezana uz CHF, nakon otprilike 8 godina redovite otplate danas je značajno veća u odnosu na početnu protuvrijednost u EUR-ima iznosa početno odobrene glavnice koja je vezana uz CHF (...)

Primjera radi, EUR-ska protuvrijednost glavnice kredita koji je u zadnjem kvartalu 2006. godine odobren u iznosu od 100.000 CHF po tečaju od 4,6 kn za 1 CHF tad je iznosila otprilike 63.000 EUR. Nakon 8 godina redovite otplate, neotplaćena glavnica po takvom kreditu koji je dan na rok od 25 godina danas iznosi otprilike 77.000 CHF ili 74.000 EUR.

Nadalje, značajnom broju dužnika su nominalno i efektivno smanjena primanja dok im se s druge strane povećalo učešće otplatnih anuiteta/obroka kredita u ukupnim primanjima (u nekim slučajevima i više od 50%). (...)

U sagledavanju aspekata nastale situacije, među najvažnijim činjenicama je i činjenica da efekti porasta vrijednosti zaštitnog mehanizma u CHF za vjerovnike u najvećem broju slučajeva i u najvećem opsegu predstavljaju nerealizirane dobitke i nisu posljedica stvarnih priljeva novca u navedenoj valuti, niti je početni odljev novca vjerovnika nastao u navedenoj valuti tj. u CHF, već u kunama. Nadalje, dužnici nisu u novcu primili iznose protuvrijednosti u CHF, već kunske iznose, te je i porast kreditnog zaduženja odraz revalorizacije po tečaju CHF, a što predstavlja nerealizirani pripis povećanja kreditnog zaduženja koji nije rezultat stvarnog priljeva novca dužniku.

Također, vjerovnici su izvore sredstava za novčane isplate po navedenim kreditima prvenstveno i u najvećoj mjeri pribavile u EUR-ima i u kojima su i njihova zaduženja i danas denominirana, uz razliku što su radi upravljanja otvorenom deviznom pozicijom sklapali određene derivativne instrumente obrnutog predznaka, s ciljem neutraliziranja nerealiziranih efekata u poslovnim knjigama, a radi čega po navedenim instrumentima također ne dolazi do novčanih odljeva u punom iznosu kako je isti evidentiran u poslovnim knjigama vjerovnika.

Stoga ugovorni odnosi koji vjerovniku jamče visoke povrate temeljem zaštitnog mehanizma u CHF dovode dužnika u neravnopravan i ovisan položaj uslijed kojeg mora vraćati iznos koji značajno premašuje iznos stvarnog novca koji je isti primio, a koji također vjerovnik nikada nije niti stvarno isplatio.

Izvršna vlast se zbog jačine i značajnosti učinaka ovakvih kreditnih zaduženja aktivno uključila u rješavanje navedene problematike. (...)"

8.2. Vlada je o razlozima zbog kojih je predložila P.Z./899, što se P.Z-om/899 uređuje i o ciljevima koje smatra da će se njime postići navela sljedeće:

"S obzirom da vjerovnici i dužnici u CHF do sada nikako nisu uspjeli iznaći obostrano prihvatljivo rješenje, niti su pregovori vođeni u Ministarstvu financija urodili plodom, sve naprijed navedeno navelo je zakonodavca da ovim Zakonom postavi temelj za trajno rješenje problema u CHF.

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno i sagledavajući činjenice, ravnotežu odnosa, stvarno uložena sredstva, te vodeći računa o ravnopravnom položaju dužnika u CHF u odnosu na dužnike u drugim valutama, ovim Zakonom se provodi konverzija kredita s ugovorenim zaštitnim mehanizmom u CHF u kredit sa ugovorenim zaštitnim mehanizmom u EUR, koji odgovara stvarnoj valuti izvora sredstava kojom su vjerovnici raspolagali, te odgovara valuti u kojoj su denominirana tržišta nekretnina i drugih roba koje su najvećim dijelom nabavljane navedenim kreditima.

Bitno je također naglasiti da je ova snažna zakonodavna intervencija izvanredna i jednokratna, a temelji se na ustavnom načelu da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva socijalna država (članak 1. Ustava) i na načelu da je država ta koja potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana (članak 49. Ustava). Socijalna država konstitutivni je element europskog ustavnog identiteta, što potvrđuje i Ustav Republike Hrvatske.

(...)

Naime, oko 73.000 dužnika, od kojih još 53.000 i danas (prema podacima Hrvatske narodne banke) izravno je bilo pogođeno rastom glavnice i rastom anuiteta odnosno obroka, a što predstavlja izravnu ugrozu za 200.000 do 300.000 građana Republike Hrvatske. Na taj način ugroženo je zdravlje ljudi koje štiti i Ustav Republike Hrvatske (članci 16. i 50.).

Kao trajno rješenje predloženo ovim Zakonom uređena je konverzija kredita u CHF u kredite u EUR, odnosno konverzija kredita u kunama s valutnom klauzulom u CHF u kredite u kunama s valutnom klauzulom u EUR.

Stoga je sam postupak konverzije usklađen s ciljevima konverzije, a to je osigurati redovitu otplatu kreditnih zaduženja dužnika, u iznosu i pod uvjetima koji dužnika ne dovode u neravnopravan i dužnički ovisan položaj u odnosu na vjerovnika, pri tome se vodeći načelom kojim se osigurava ravnopravan, a nikako povoljniji položaj u odnosu na dužnike koji su ugovorili zaštitni mehanizam u EUR. Također, konverzijom se predviđa raspodjela troškova konverzije između vjerovnika i dužnika na način da svaka strana snosi određeni trošak sukladno svojim mogućnostima, a uvažavajući pri tome osnovno načelo da stvarno isplaćena ekonomska supstanca pojedine od strana ne bude umanjena ili neravnopravno povećana na teret druge strane.

Sukladno tome, ovim Zakonom uređuje se način izračuna konverzije kredita u CHF u kredit u EUR odnosno u kredite u kunama s valutnom klauzulom u CHF u kredit u kunama s valutnom klauzulom u EUR na način da se položaj potrošača s kreditom denominiranim u CHF izjednači s položajem u kojem bi bio da je koristio kredit denominiran u EUR, a položaj potrošača s kreditom denominiranim u kunama s valutnom klauzulom u CHF izjednači s položajem u kojem bi bio da je koristio kredit denominiran u kunama s valutnom klauzulom u EUR.

(...)

Ovim Zakonom postići će se još jedan važan cilj, a to je rasterećenje sudova. Naime, značajan broj potrošača podnio je (ili namjerava podnijeti) pojedinačne tužbe pred općinskim sudovima u kojima od vjerovnika traže povrat razlike između ugovorene i promjenjive kamate koje su im vjerovnici jednostrano odredili tijekom otplate. Konverzijom kredita smanjit će se opterećenost općinskih sudova brojem tužbi, a s druge strane potrošači neće biti izloženi mogućim sudskim troškovima."

8.2.1. Posebno, u odnosu na troškove konverzije Vlada je istaknula:

"S obzirom da su uslijed aprecijacije CHF u prethodnim godinama vjerovnici u svojim poslovnim knjigama evidentirali nerealizirane dobitke zbog usklađenja s tečajem, usklađenje zbog konverzije, koje će u najvećoj mjeri biti nerealizirani gubitak također snose vjerovnici. Ukupan iznos usklađenja u vidu nerealiziranih gubitaka procjenjuje se na oko 7 milijardi kuna. S obzirom da je u prethodnim razdobljima temeljem navedene nerealizirane dobiti plaćen porez na dobit, u razdoblju u kojem će se iznos nerealiziranog gubitka evidentirati u poslovnim knjigama vjerovnika, isti će biti porezno priznati rashod radi čega će iznos plaćenog poreza na dobit odnosno prihod u državnom proračunu temeljem poreza na dobit od strane vjerovnika biti oko 700 milijuna kuna niži.

Važno je istaknuti kako trošak konverzije kredita iz CHF u EUR, odnosno s valutnom klauzulom u CHF u kredite s valutnom klauzulom u EUR neće izravno snositi građani. No, proračunski korisnici neće zbog toga imati manje sredstava na raspolaganju, već će ista biti osigurana iz drugog izvora ukoliko će iznos poreza na dobit biti manji. Naime, ovaj Zakon predstavlja mjeru koja je kako je ranije navedeno izvanredna i jednokratna čiji cilj je izbjeći dužničku krizu i potaknuti građane zadužene u CHF na povećanje osobne potrošnje, odnosno omogućiti im da dio povećanog raspoloživog dohotka preusmjere na daljnje razduživanje (primjerice, smanjenje minusa na tekućim računima) što je jedan korak više prema boljim gospodarskim rezultatima, ali i boljem društvu općenito."

8.3. Potrebu za primjenom povratnog djelovanja ZIDZoPK-a Vlada je obrazložila sljedećim navodima:

"Za primjenu povratnog djelovanja pojedinih odredbi postoje posebno opravdani razlozi, odnosno procijenjeno je kako je cilj zaštite korisnika kredita u CHF i s valutnom klauzulom u CHF veći od značaja pravne nesigurnosti vjerovnika u tom ugovornom odnosu. Naime, položaj jedne ugovorne strane postao je izuzetno otežan, odnosno došlo bi do ozbiljnog oštećenja interesa jedne strane, a moguće i pogodovanju interesa druge strane zbog okolnosti za čije nastupanje pogođena strana nije kriva. Stoga je ovim Zakonom omogućena konverzija kredita korisnicima kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF uz primjenu načela konverzije kredita čiji cilj je da se položaj korisnika kredita u CHF izjednači s položajem u kojem bi se potrošač našao da je bio korisnik kredita u EUR. Naime, modelom konverzije kako je predviđen ne dolazi do umanjavanja ekonomske supstance vjerovnika koju je isti uložio u novcu kod odobrenja kredita, i to u EUR, a štiti se ekonomska supstanca potrošača koji nije primio u novcu iznos tražbine u CHF na koji je vjerovnik istu danas uvećao uslijed porasta tečaja. Nadalje, modelom konverzije primjenom početnog tečaja i tečaja važećih na datum uplate upravo se postiže konverzija tražbine u valutu ekonomske supstance vjerovnika koji je uložio svoja sredstva u EUR čime su stvarno uložena sredstva vjerovnika zaštićena. Da je konverzija provedena po tečaju EUR-a na datum konverzije ekonomska supstanca potrošača bila bi značajno umanjena za iznos nerealiziranih efekata uslijed aprecijacije CHF, a koji iznos potrošač nikada nije dobio u novcu. Isto potvrđuje činjenica da iznos početno odobrene glavnice isplaćene potrošaču stvarno u kunama, u protuvrijednosti EUR-a značajno raste nakon gotovo 8 do 9 godina redovite otplate i značajno je veća u odnosu na početni iznos. Navedeno je u skladu s odredbom članka 90. stavka 5. Ustava Republike Hrvatske, prema kojem, iz posebno opravdanih razloga, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno (retroaktivno) djelovanje.

8.4. Prijedlog za donošenje ZIDZoPK-a po hitnom postupku Vlada je obrazložila kako slijedi:

"Sukladno članku 204. Poslovnika Hrvatskog sabora ... predlaže se donošenje ovog Zakona po hitnom postupku s ciljem trajnog otklanjanja poremećaja u gospodarstvu koji su posljedica neočekivane odluke o ukidanju izvanredne i privremene mjere ograničavanja tečaja CHF prema euru od strane Švicarske narodne banke koji je doveo do ... značajnog porasta CHF tečaja, čak do 30% u jednom danu (...) Stoga se za 53.000 korisnika kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF koji su značajno izravno pogođeni porastom anuiteta, odnosno obroka, a što također predstavlja izravnu ugrozu za 200.000 do 300.000 građana Republike Hrvatske predlaže trajno rješenje, na način da se trajno eliminira neravnopravni položaj dužnika u CHF s ciljem otklanjanja velikih tečajnih neravnoteža u odnosu nacionalne hrvatske valute i CHF."

8.4.1. Rasprava o P.Z.-u/899 zaključena je u Hrvatskom saboru 17. rujna 2015. O toj su se točki dnevnog reda Hrvatskog sabora očitovali Odbor za zakonodavstvo i Odbor za financije i državni proračun.

ZIDZoPK donesen je u hitnom postupku, na 20. sjednici Hrvatskog sabora, održanoj 18. rujna 2015., jednoglasno (105 glasova "za").

Kao što je prethodno rečeno (v. točku 2. obrazloženja ovog rješenja) ZIDZoPK je objavljen u "Narodnim novinama" broj 102 od 25. rujna 2015., a stupio je na snagu 30. rujna 2015.

2) Sadržaj ZIDZoPK-a

9. ZIDZoPK sastoji se od triju članaka.

Člankom 1. iza članka 19. ZoPK-a dodana je glava IV.a "Konverzija kredita denominiranih u CHF i denominiranih u kunama s valutnom klauzulom u CHF" (članci od 19.a do 19.i), te glava IV.b "Ništetnost i sudski postupci" (članci od 19.j do 19.l).

Člankom 2. iza članka 26. ZoPK-a dodan je novi članak - 26.a - kojim su propisane novčane kazne za vjerovnika iz članka 2. stavka 1. točke 2. ZoPK-a (fizičku ili pravnu osobu koja na teritoriju Republike Hrvatske odobrava ili obećava odobriti kredit u okviru poslovne djelatnosti ili slobodnog zanimanja).

Člankom 3. propisano je stupanje na snagu ZIDZoPK-a.

9.1. ZIDZoPK-om osigurava se konverzija CHF kredita koji su u redovnoj otplati, koji su raskinuti, koji su prodani ili na neki drugi način preneseni ili ustupljeni drugoj strani, te koji su u postupku namire, zatim krediti kojima obveza nije prestala, te krediti za koje je pokrenut ovršni postupak. Tom mjerom nisu obuhvaćeni CHF krediti pravnih osoba i oni krediti koji su konvertirani u drugu valutu ili su otplaćeni prije stupanja na snagu ZIDZoPK-a.

Postupak konverzije dobrovoljan je za korisnike CHF kredita, što znači da potrošač CHF kredita obuhvaćenim osporenim mjerom ima mogućnost izbora konvertirati kredit u eure ili nastaviti s otplatom vezanom uz švicarski franak, dok je konverzija

prisilna za vjerovnike (kreditne institucije) ukoliko se potrošači CHF kredita (i/ili jamci, sudužnici ili druge osobe od kojih vjerovnici imaju pravo zahtijevati ispunjenje iz postojećeg kreditnog odnosa) nakon zaprimljenih izračuna odluče za konverziju.

Konverzija CHF kredita provodi se na način da se položaj potrošača CHF kredita izjednači s položajem u kojem bi bio da je koristio kredit denominiran u eurima odnosno u kunama s valutnom klauzulom u eurima po tečaju primjenjivom na datum isplate kredita, a koji je tečaj jednak tečaju one vrste koji je vjerovnik na taj datum primjenjivao na kredite iste vrste i trajanja denominirane u eure odnosno u kune s valutnom klauzulom u eurima (članci 19.b i 19.c stavak 1. ZIDZoPK-a).

9.2. Ustavni sud napominje da se u daljnjem tekstu obrazloženja ovog rješenja, kada je riječ o ZoPK-u, uključujući i ZIDZoPK, koristi kraticom: ZoPK:75/09-102/15.

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

10. Prigovori predlagatelja iznose se prema vremenskom redosljedu njihova zaprimanja na Ustavnom sudu. Kod citiranja navoda koji su u izvorniku označeni tamnijim ili kosim otiskom, takav otisak, kao i ostali načini naglašavanja pojedinih dijelova teksta iz prijedloga, izostavljeni su kao nepotrebni.

11. Predlagatelj Robert Bašić, prijedlogom i dopunom prijedloga od 15. listopada 2015. (predmet broj: U-I-3685/2015), osporava suglasnost s Ustavom ZIDZoPK-a u cjelini. Smatra da je ZIDZoPK u nesuglasnosti s člankom 14. stavkom 2. Ustava jer njime nisu obuhvaćeni oni korisnici kredita u švicarskim francima koji su kreditnu obvezu ispunili prije stupanja na snagu osporene zakonske mjere.

U prijedlogu navodi:

"(...) Kako je Vlada RH predlagatelj zakona o konverziji kredita iz CHF u eure, nije uvrstila u zakon i one osobe koje su otplatile svoj kredit (mene) smatram da je taj zakon diskriminiran. Ali su zato zakonom obuhvatili i one koji imaju kredit u CHF od 100000 do 270000 CHF korisnike kredita koji imaju prvu, drugu ili treću nekretninu.
(...)

(...) Molim Ustavni sud RH da nađe način da 'prisili' izvršnu vlast da me uvrsti u ovaj zakon (...) ili da me obešteti iz državnog proračuna na način kako bi to učinila i banka da sam uvršten u zakon o konverziji."

11.1. Predlagatelj PBZ (predmet broj: U-I-3738/2015) osporava suglasnost s Ustavom ZIDZoPK-a u cjelini. Smatra da ZIDZoPK nije u suglasnosti s člancima 3., 5., 14. stavkom 2., 48., 49., 50. i 90. stavkom 4. Ustava.

Ističe kako osporeni zakon "nesumnjivo ima povratno djelovanje, nejasan je i nedorečen te dovodi do povrede načela jednakosti svih pred zakonom, usklađenosti zakona s Ustavom, povrede poduzetničke slobode, jednakog položaja poduzetnika", te osobito povrede prava stečenih ulaganjem kapitala.

Smatra da se u konkretnom slučaju radi o "populističkoj mjeri Vlade Republike Hrvatske tempiranoj u vrijeme neposredno pred kraj mandata odnosno neposredno prije raspisivanja i održavanja parlamentarnih izbora". Ističe da su odredbe ZIDZoPK-

a "izrađene s pobudom da svjesno umanje imovinu banaka (...) uz obrazloženje da bi vlasnici banaka trebali takve gubitke nadoknaditi onim kapitalom koji su 'iznijeli' iz Hrvatske", kršeći na taj način bilateralne sporazume o zaštiti stranih ulaganja, zaključene između Republike Hrvatske i zemalja "vlasnika" banaka u Hrvatskoj te Ugovor o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UoFEU). Nadalje, ukazuje na to da je osporeni zakon u suprotnosti i s objavljenim stajalištima Europske komisije i Svjetske banke "prema kojima bilo kakvo rješenje mora biti dobrovoljno ili barem dogovorno prihvaćeno od strane banaka, socijalno diferencirano prema jasnim kriterijima i s podjelom troška", a koji kriteriji, kako navodi predlagatelj, nisu poštovani u konkretnom slučaju.

U nastavku navodi:

"Naime, ako je ovdje predlagatelj kao poduzetnik plasirao uslugu/proizvod (pružao bankovne usluge odobravanja i ugovaranja kredita) i to učinio sukladno svim relevantnim propisima koji su vrijedili u vrijeme odobravanja kredita, te ako HNB kao regulatorno i ovlašteno tijelo nadzora nad poslovanjem banaka nije prema ovdje predlagatelju istakla niti jednu primjedbu ili donijela bilo kakvu mjeru povodom kontinuirano provedenih nadzora u smislu eventualnih nezakonitosti ili nepravilnosti u procesu odobravanja i ugovaranja kredita s valutnom klauzulom vezanom za CHF, protivno je Ustavu najavljenim naknadnim zakonskim rješenjima mijenjati odnosno ukidati cjelokupni zatečeni ugovorni odnos sa svim pravima i obvezama koja iz njega proizlaze za stranke, osobito ukoliko se to čini na štetu jedne od ugovornih stranaka.

(...) Osporenim Zakonom nije predviđena bilo kakva naknada vrijednosti, već je očita namjera Zakona ograničenje odnosno oduzimanje vlasništva banaka izvršiti na isključivi teret i štetu banaka."

Zadiranje u poduzetničku slobodu i vlasnička prava banaka kako je to učinjeno osporenim zakonom moglo bi, prema mišljenju predlagatelja, dovesti do novih nejednakosti i potencijalne nestabilnosti cijelog bankarskog sustava i gospodarstva Republike Hrvatske te daljnje pravne nesigurnosti. Navedene navode zaključuje tvrdnjom da se u konkretnom slučaju radi o mjeri kojom se "ne rješava problem" i neselektivnom pristupu problemu na štetu cijelog bankarskog sustava zbog kratkoročnih političkih ciljeva.

Predlagatelj ističe da je riječ o "ozbiljnom pitanju zaštite ulaganja/imovine stranih ulagača" reguliranom kako domaćim propisima tako i međunarodnim ugovorima, a o čemu se, osporenim mjerom, nije vodilo računa.

Također, smatra da se nisu ispunili zakonski uvjeti konverzije jer "početni ugovor o kreditu s valutnom klauzulom u CHF nije ništetan" što je potvrdio i Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) u odluci broj: Revt-249/14 od 9. travnja 2015. (u daljnjem tekstu: odluka Vrhovnog suda od 9. travnja 2015.). Budući da je zaključio pravno valjane ugovore o kreditu smatra da "nije moguće" da bude podvrgnut riziku "prisilne konverzije" takvih ugovora.

Predmetnim zakonskim rješenjem, ističe predlagatelj, radi se o "svojevrsnom 'pogodovanju' korisnika kredita uz valutnu klauzulu u CHF (...) u odnosu na korisnike kredita uz valutnu klauzulu u EUR a osobito u odnosu na korisnike kredita u kunama, kako bi takvim 'jeftinim' kreditima kupovali luksuznu robu, drugu ili treću nekretninu i slično". Stoga umjesto "proklamiranih ciljeva 'ravnopravnosti' ugovornih stranaka"

očito će se, zaključuje predlagatelj, raditi o "izrazitoj neravnopravnosti i nejednakosti ustanovljenoj na štetu vjerovnika - banaka, te će se dovesti do daljnje pravne nesigurnosti".

Također, navodi da Vlada u obrazloženju P.Z-a/899 povratno djelovanje ZIDZoPK-a nije obrazložila "posebno opravdanim razlozima" kako je to propisano Ustavom. Tvrdi da je iz obrazloženja Vlade "očito" da banke nisu krive za nastup okolnosti zbog kojih je položaj potrošača otežan već su razlog tomu "vanjske okolnosti" za koje ni jedna ugovorna strana nije odgovorna. Unatoč tomu, ističe predlagatelj, na banke je prebačen "sav teret" s posljedicama koje su otežavajuće "ne samo za pojedinu banku kao izdavatelja kredita već i potencijalno još opasnije, za cijeli sustav". Smatra da "nije jasno" iz kojeg je razloga bilo potrebno donositi osporenu mjeru "hitno i bez konzultacija sa svim zainteresiranim stranama, a osobito bez konzultacija sa relevantnim tijelima Europske Unije", a da pritom Vlada, kao predlagateljica ZIDZoPK-a, "nije valjano" objasnila ovu mjeru "kojom je izravno narušena pravna ravnoteža između zaštite poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava s jedne strane te javnog interesa s druge strane". Povratno djelovanje ZIDZoPK-a smatra protivnim i Direktivi 2008/48 EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. (u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/48), te Direktivi 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koje se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/62 i 213/36/EU (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/17), što je potvrdila i Europska središnja banka (u daljnjem tekstu: ESB) u javno objavljenom mišljenju od 18. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: mišljenje ESB-a). Konačno, smatra da je povratno djelovanje ZIDZoPK-a u suprotnosti i s relevantnom praksom Ustavnog suda i pretpostavkom da zakonske mjere ne smiju predstavljati nerazmjernan teret za adresate niti smiju dovoditi do neopravdane razlike i nejednakosti u postupanju prema pojedinim skupinama obveznika u usporedivoj situaciji.

U pogledu pitanja sudskih sporova, jednog od važnih ciljeva ZIDZoPK-a, predlagatelj je istaknuo da se u "samom zakonskom tekstu niti na jednom mjestu ne navodi ili uređuje pitanje pokrenutih sporova". Smatra da Vlada nije predvidjela moguće posljedice u odnosu na ugovore o kreditu koji su otkazani i na temelju kojih je pokrenut ovršni postupak, zbog čega je ZIDZoPK u tom dijelu "nejasan i nedorečen". Dalje navodi:

"Naime, pod pretpostavkom da se provede konverzija kako je to predviđeno Zakonom, ostaje neriješeno pitanje, primjerice identiteta tražbine te ovršne isprave iz ovršnog postupka (rješenja o ovrsi i/ili pravomoćne presude koje glase na obvezu u valuti CHF a koje su ishođene u postupcima naplate nakon otkaza kredita), dosadašnjih i potencijalnih budućih troškova takvih postupaka te u konačnici, mogućnosti provođenja ovršnih postupaka po 'novim' ugovorima. Također je upitna forma tih 'novih' ugovora, a koja je forma neophodna za valjanost ugovora/dodataka obzirom na odredbe Zakona o kreditnim institucijama te Zakona o potrošačkom kreditiranju.

Osim toga, spornim Zakonom uopćeno se uređuje tek postupanje odnosno nastavak otplate 'po dosadašnjim uvjetima' u slučaju da korisnik ne prihvati konverziju, bez da je potpuno uređen odnos, primjerice u smislu odnosa prihvata konverzije i sklapanja ugovora ili dodatka ugovoru. Također uopće nije uređen način postupanja u slučaju neprihvatanja konverzije od strane korisnika kredita kojima je kredit otkazan ili je kredit istekao, a nije naplaćen. (...)"

Također, smatra da je nejasna i sama obveza postupanja vjerovnika prema potrošačima kojima je kratkoročni ugovor o kreditu istekao te nije propisano na koji način bi se imao zaključiti "izmijenjeni ugovor o kreditu" odnosno ugovor o kreditu s dužnikom čiji "početni" ugovor o kreditu nije već nekoliko godina na snazi.

Navode prijedloga zaključuje tvrdnjom da su svi relevantni sudionici bankarskog sustava u Republici Hrvatskoj, uključujući i regulatore poslovanja banaka, te nositelja monetarne vlasti (HNB), kao i tijela Europske unije ocijenili kako ZIDZoPK neće riješiti "problem kredita u CHF" već će se "opasno ... zadrijeti u vlasnička prava i ograničenje poduzetničke slobode banaka" pri čemu će izravni utjecaj osporenog zakona "svakako biti na štetu banaka kao i posljedično cijelog gospodarstva".

Slijedom svega navedenog, Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.2. Predlagatelj Damir Jelušić, odvjetnik iz Kraljevice (predmet broj: U-I-3742/2015) smatra da je ZIDZoPK, u cjelini, u nesuglasnosti s člancima 3., 5., 14. stavkom 2., 48. stavkom 1., 49. i 90. Ustava.

Smatra da je ZIDZoPK "protuustavna zakonska intervencija države u privatnopravne odnose nastale sklapanjem ugovora o kreditu u CHF" za koju ne postoji "ustavnopravno uporište", budući da država nije nadležna rješavati privatnopravne sporove već "sukontrahenti u tom odnosu". Tom zakonskom inicijativom država korisnike kredita u švicarskim francima "privilegira" u odnosu na korisnike kredita u drugim valutama. Također, ističe da se nejednakost pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava) očituje i u činjenici što ZIDZoPK-om nisu obuhvaćeni i oni korisnici kredita koji su, do stupanja na snagu ZIDZoPK-a, kreditnu obvezu već izvršili.

U pogledu povrede članka 3. Ustava, u nastavku navodi:

"Osporene su zakonske odredbe ... u ustavnopravnom nesuglasju s vrednotom socijalne pravde jer je krajnje socijalno nepravedno da trošak reguliranja privatnopravnih odnosa banaka u svojstvu kreditora i korisnika kredita u CHF u svojstvu debitara snose svi hrvatski porezni obveznici (...)

Poglavito je, pak, socijalno nepravedno da isti snose i troškove onih najvećih kredita podizanih radi rentijerskog biznisa i sličnih oblika zarade i profita.

(...)

(...) zakonskim rješavanjem privatnopravnih konflikata proisteklih iz sklapanja ugovora o kreditu u CHF ne poštuju prava svih onih poreznih obveznika koji nisu sklapali takve kontraktualne aranžmane da ne plate trošak saniranja sporova vjerovnika i dužnika, banaka i korisnika kredita.

(...)

Jer, ukoliko bi osporeni Zakon ostao na snazi to bi vladajućim političkim elitama otvorilo neograničeni zakonodavni manevarski prostor da i ubuduće radi svojih dnevopolitičkih probitaka zakonski interveniraju u privatnopravne odnose s nesagledivim pravnim, političkim, socijalnim, financijskim i inim posljedicama, s jedne strane, te potpunim razaranjem vrednote vladavine prava kao jedne od smjernica za interpretaciju Ustava, s druge strane."

Ističe da se osporenim ZIDZoPK-om zadire u pravo vlasništva banaka "bez da za to postoje ikakvi ustavnopravni uvjeti i razumno opravdanje u smislu odredbe čl. 50. Ustava i njome propisanih uvjeta i pretpostavaka kod egzistentnosti kojih se može ograničiti pravo vlasništva kao stvarno pravo".

U odnosu na povredu poduzetničkih i tržišnih sloboda predlagatelj ističe da su banke poduzetnici s "jednim jedinim ciljem postojanja, a to je stjecanje čim veće dobiti, pogotovo kod hrvatskih banaka koje su redom u vlasništvu inozemnih banaka majki". Ukazuje na to da korisnike kredita "nitko, pa ni banke, nije tjerao da sklope takve rizične ugovore" zbog čega smatra da zakonodavna intervencija u takve privatnopravne poslove predstavlja "eklatantni državni atak na zajamčene poduzetničke i tržišne slobode".

Također, navodi da su banke osporenim zakonom stavljene u "nejednak položaj na tržištu u odnosu na sve one poduzetnike u čije privatnopravne odnose država nije intervenirala" pri čemu će ugovorne obveze korisnika kredita biti smanjene ali jednako tako i ugovorna prava banaka.

Konačno, u pogledu retroaktivne primjene osporenog zakona, predlagatelj je istaknuo:

"... ukoliko ovaj Zakon ostane na snazi, on će možda donijeti pravnu sigurnost tom relativnom malom broju građana, ali će istodobno rezultirati sveopćom i posvemašnjom pravnom nesigurnošću za sve ostale građane jer će stvoriti presedan za buduće snažne zakonodavne intervencije."

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.3. Predlagatelj Sberbank (predmet broj: U-I-3769/2015) smatra da je ZIDZoPK u cjelini, i formalno i materijalno, u nesuglasnosti s člancima 14. stavkom 2., 16. i 29. stavkom 1. Ustava, člankom 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispr., 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija), te člankom 1. Protokola broj 1 i člankom 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju.

Uvodno ističe da donošenje ZIDZoPK-a predstavlja "grubo retroaktivno" miješanje u imovinu poduzetnika i tržišne slobode pri čemu se ne može jednostrano miješati zakonskim instrumentima u postojeće ugovorne odnose. Smatra da je cijeli postupak donošenja osporene zakonske mjere bio "arbitraran i suprotan visokim standardima vladavine prava", dok je sam sadržaj ZIDZoPK-a "intoniran" bez ikakve namjere da se u okvirima koje postavlja Ustav pronađe pravedna ravnoteža interesa svih uključenih društvenih i poduzetničkih grupa u nastalom problemu.

U odnosu na članak 14. stavak 2. Ustava predlagatelj navodi da su "diskriminatorni efekti" ZIDZoPK-a "očigledni", i to kako u odnosu na dužnike tako i u odnosu na vjerovnike. Smatra da je zakonodavac osporenim mjerom jednu skupinu korisnika kredita (korisnike CHF kredita) privilegirao i stavio u povoljniji položaj u odnosu na sve ostale korisnike kredita čiji je iznos ugovorne obveze bio valutnom klauzulom vezan za drugu valutu. Također, tom mjerom nisu obuhvaćeni svi ugovori o kreditu (članak 19.a stavak 4. ZIDZoPK-a), pa tako primjerice navodi ugovor o operativnom leasingu čiji je iznos ugovorene obveze također mogao biti (i u pravilu je bio) vezan valutnom klauzulom u švicarskim francima. Na taj će način, smatra, iznos tih tražbina ostati vezan uz valutu švicarski franak čime su leasing društva stavljena u povoljniji položaj od ostalih kreditnih institucija. S druge strane, primatelji leasinga postaju diskriminirani u odnosu na korisnike CHF kredita, budući da oni osporenim

zakonskom mjerom nemaju pravo na konverziju. Uz navedeno, izvan domašaja tzv. prave konverzije ostali su svi financijski proizvodi vezani uz švicarski franak, a koje uređuju drugi posebni propisi.

Nadalje, smatra da ZIDZoPK nije "prikladan" za ostvarivanje legitimnog cilja iz razloga što bi njegova primjena proizvela ozbiljne distrozivne ekonomske učinke u drugim segmentima bankarskog poslovanja i monetarne politike u Republici Hrvatskoj. Implementacijom osporene mjere bila bi ozbiljno ugrožena stabilnost bankarskog sustava sa snažnim fiskalnim učinkom zbog pada proračunskih prihoda na ime poreza na dobit u sljedećim razdoblju. Tvrdi da je iz Izvješća HNB-a o problematici zaduženja građana kreditima u švicarskim francima i prijedlozima mjera za olakšavanje pozicije dužnika u švicarskim francima na temelju zaključka Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora iz rujna 2015. (u daljnjem tekstu: izvješće HNB-a) razvidno da je Vladi bilo na raspolaganju više mjera (nekoliko mogućih rješenja) te da je zakonodavac odabrao "najgori model koji nimalo ne vodi računa o ostalim aspektima učinaka konverzije" pri čemu P.Z./899 ne sadrži "nikakvo obrazloženje" zbog čega se primjenjuje upravo ono rješenje koje je strože nego što je to neophodno. Konačno, smatra da osporena zakonska mjera "nije uravnotežena u okvirima Ustava ... s pravima drugih i interesima pravnog poretka u cjelini". Ukazuje na to da pravni poredak počiva na načelu vladavine prava i pravne sigurnosti, koji brani intervencionizam države u postojeće ugovorne odnose i retroaktivna posezanja u ugovorne odnose na način kako je to učinjeno ZIDZoPK-om. Također, nadodaje da zakonodavac nije "niti pokušao" razraditi kategorije korisnika CHF kredita u kontekstu nesporne činjenice da nisu svi korisnici CHF kredita egzistencijalno ugrožena kategorija građana.

U nastavku, predlagatelj tvrdi da ZIDZoPK postavlja "takva ograničenja da je upravo narušena i sama bit prava na sud" jer se odredbama ZIDZoPK-a prisilno konvertiraju tražbine vjerovnika iz ugovorno-kreditnih odnosa i na taj način ugovornim stranama u odnosu na bitan sastojak ugovora (novčani iznos odobren korisniku kredita) onemogućuju da svoj spor iznesu pred neovisan i nepristran sud. Drugim riječima, zakonodavac je snagom zakona odlučio, bez suglasnosti obiju ugovornih strana, da jedan bitan sastojak ugovora promijeni te s time spriječio barem jednu ugovornu stranu da potraži sudsku zaštitu.

U odnosu na pitanje prava vlasništva, podsjeća kako sporni ugovori o kreditu predstavljaju ne samo iznos ugovorne obveze koji je denominiran u švicarskim francima, već i tražbine proizašle iz takvih ugovora. Ukazuje na to da su sklapanjem ugovora o kreditu vjerovnici (banke) stekli potraživanje prema korisniku kredita da im pozajmljeni iznos bude vraćen u rokovima, o dospijeću i na način kako je definirano samim ugovorima o kreditu. Ti su ugovori sklopljeni na temelju zakona, solemnizirani od strane javnog bilježnika pa imaju snagu ovršnosti. Stoga su vjerovnici na temelju prethodno izvršene obveze iz ugovora o kreditu prema korisnicima kredita stekli obvezno pravne zahtjeve utemeljene na zakonu i ugovoru, čime je "konstituirano" pravo vlasništva vjerovnika. Nadalje, tvrdi da se pravo vlasništva može ograničiti samo sukladno zahtjevima iz članka 16. stavka 2. Ustava. Zaštita zdravlja ljudi, kao legitimni interes ove mjere je "očigledno neutemeljen" jer P.Z./899 ne sadrži obrazloženje na koji se način ZIDZoPK-om nastoji zaštititi zdravlje ljudi, a koje ukazuje na postojanje ustavnih vrednota koje bi opravdale ograničenje prava vlasništva vjerovnika.

Predlagatelj također smatra da se ZIDZoPK-om u cijelosti "derogiraju" i poduzetničke slobode iz članka 49. Ustava jer se zakonodavnim intervencijama ulazi u područje slobode ugovaranja, što čini "srž suvremenog gospodarskog ustrojstva Republike Hrvatske". U tom smislu poziva se na odluku Ustavnog suda broj: U-I-897/2014 od 18. srpnja 2014. ("Narodne novine" broj 99/14.; u daljnjem tekstu: odluka Ustavnog suda od 18. srpnja 2014.) te zaključuje kako je ponašanje zakonodavca u konkretnom slučaju "očigledno neustavno i protivno samoj srži poduzetničkih sloboda" pri čemu ni jedan uvjet ograničenja poduzetničkih sloboda iz članka 50. stavka 2. Ustava nije bio ispunjen. Također, prvopredlagatelj (Sberbank Europe AG iz Republike Austrije) u smislu članka 49. stavka 5. Ustava inozemni je poduzetnik kojem Ustav jamči slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala i koje ustavno jamstvo ZIDZoPK u cijelosti zanemaruje. Nadalje, napominje kako ZIDZoPK sadrži "izuzetno stroge" odredbe koje će vjerovnicima generirati daljnji trošak (primjerice izrada kalkulatora konverzije, omogućavanje korisnicima kredita povijesni pregled općih uvjeta kreditiranja, pribava mišljenja ovlaštenog revizora ili sudskog vještaka) jer u slučaju povrede neke od zakonskih obveza propisane su "izuzetno visoke novčane kazne". Imajući u vidu mjerodavne odredbe Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.), koji sadrži jednake odredbe kao ZIDZoPK, moguće je, tvrdi predlagatelj, da vjerovnik (kreditna institucija) bude dva puta kažnjen. Također, ističe da vjerovnici imaju obvezu izraditi odgovarajuću informatičku podlogu kojoj bi se pristupalo na temelju osobnog identifikacijskog broja i koja će obveza, osim daljnjeg troška, vjerovniku predstavljati i kršenje bankarske tajne. Navedene tvrdnje zaključuje navodima:

"(...) ZID ZPK/15 ... u cijelosti derogiraju slobodu poduzetništva zbog intervencije u postojeće ugovorne odnose dok su obveze koje su vjerovnicima postavljene u odnosu na informiranje nerazmjerne, pretjerane i financijski vrlo otegotne te će vjerovnicima donijeti daljnje troškove i daljnje gubitke, uz inicijalni gubitak od predvidivo osam milijardi kuna. Vrlo visoke zapriječene kazne koje nemaju objektivno razumno i prihvatljivo opravdanje također ograničavaju slobodu poduzetništva i utječu na međunarodnu percepciju Republike Hrvatske u pogledu sigurnosti za ulaganje i investicije stranih subjekta."

Ističe i da ZIDZoPK ima nedopušteni povratni učinak jer je zakonodavac normativnim instrumentarijem koji mu je bio na raspolaganju zahvatio u društvene, gospodarske i pravne odnose koji su faktično i pravno nastali prije njegovog stupanja na snagu. Ističe da, iako P.Z./899 sadrži posebno obrazloženje u odnosu na retroaktivni učinak, matična radna tijela Hrvatskog sabora i Odbor za zakonodavstvo nisu sukladno članku 193. Poslovnika Hrvatskog sabora podnijeli Hrvatskom saboru nikakvo izvješće o dijelovima ZIDZoPK-a koji će imati povratno djelovanje pa, stoga, nije ni donesen zaključak s kojim bi se utvrdilo povratno djelovanje njegovih pojedinih odredaba i postojanje opravdanih razloga za takvu primjenu. Zaključno, tvrdi da je donošenjem ZIDZoPK-a zakonodavac povrijedio odredbe Ustava koje se odnose na zabranu retroaktivnosti i u materijalnom smislu jer Ustav dopušta da "samo iznimno i samo pojedine odredbe zakona, a ne cijeli zakon, imaju povratno djelovanje". Smatra da je u slučaju ZIDZoPK-a razgraničenje odredaba koje imaju povratni učinak i onih odredaba koje u strogom smislu riječi nemaju povratni učinak, moguće napraviti isključivo na teorijskoj razini, dok u praktičnom smislu sve odredbe ZIDZoPK-a imaju faktično povratni učinak, suprotno članku 90. Ustava.

U nastavku ističe da je prvopredlagatelj društvo koje je osnovano i koje ima sjedište u drugoj državi članici Europske unije. Napominje kako je Republika Hrvatska sklopila međunarodni ugovor o poticanju i zaštiti ulaganja te da je pristupanjem u Europsku uniju prenijela i dio svojih suverenih ovlasti ostvarivanja prava i ispunjavanja obveza preuzetih na temelju članstva. Ističe i da je sloboda kretanja kapitala jedna od fundamentalnih sloboda u Europskoj uniji, koja je međutim ograničena ZIDZoPK-om. Tvrdi da ZIDZoPK nije donesen ni prema proceduri koja obvezuje Republiku Hrvatsku s obzirom na njezino članstvo u Europskoj uniji jer u njegovom donošenju ESB nije "ni na koji način konzultirana niti je provedeno savjetovanje" (članak 282. stavak 5. UoFEU). Zaključuje kako je "očigledno" da je hrvatski zakonodavac propustio uvažiti obveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora koji obvezuju Republiku Hrvatsku i članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

Također, smatra da je "potpuno ... nelogično i protivno demokratskim standardima 'trajno rješenje' donositi u hitnom postupku, bez ikakve javne rasprave, osiguranja šireg društvenog konsenzusa te bez ikakve mogućnosti da se razmotre alternativna rješenja". Smatra da ZIDZoPK ne udovoljava zahtjevima vladavine prava jer se "tzv. načelo legitimnih očekivanja" nije niti pokušalo ostvariti osporenom zakonskom mjerom. Smatra da je legitimno očekivanje svakog poduzetnika na tržištu da nadležna vlast neće retroaktivno mijenjati postojeće ugovorne odnose i tražbine jedne ugovorne strane, odnosno ako će takvo postupanje i biti nužno, da će se tada uvažavati strogi ustavni zahtjevi.

Konačno, podsjeća da je svoje shvaćanje o ugovornim odredbama s valutnom klauzulom u švicarskim francima dao i Vrhovni sud u odluci od 9. travnja 2015. kada je ocijenio "da ne krše niti jedno zakonsko pravo", zbog čega je, prema mišljenju predlagatelja, zakonodavac bio ograničen u izboru rješenja CHF kredita. Smatra da, s obzirom na to da je zakonodavac ZIDZoPK-om "faktičko i u cijelosti ukinuo" odluku Vrhovnog suda od 9. travnja 2015., ne samo da je s time "na zakonskoj razini" doveo u pitanje njezinu materijalnu, formalnu, objektivnu, subjektivnu i vremensku pravomoćnost, već je ujedno prouzročio i svojevrsni poremećaj nadležnosti, budući da je s tom mjerom izravno ušao u područje nadležnosti HNB-a i s time ga ograničio u njegovom djelovanju te doveo u pitanje njegovu neovisnost.

Zaključno, Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.4. Predlagatelj Raiffeisenbank (predmet broj: U-I-3791/2015) smatra da je članak 1. ZIDZoPK-a, u dijelu u kojem je dodana glava IV.a (članci od 19.a do 19.i), zatim članci 2. i 3. ZIDZoPK-a, u dijelu stupanja na snagu dijela članka 1. ZIDZoPK-a (odnosno glava IV.a ZIDZoPK-a) u nesuglasnosti s člancima 3., 4., 5., 14. stavkom 1., 16., 48., 49., 50. i 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

Također smatra da osporene odredbe ZIDZoPK-a nisu u suglasnosti s člancima 134. i 141.c Ustava jer nisu u suglasnosti s člankom 1. Protokola broj 1 Konvencije, člancima 127. stavkom 4. i 282. stavkom 5. UoFEU-a te mjerodavnim odredbama bilateralnih ugovora o poticanju i zaštiti ulaganja koje je Republika Hrvatska zaključila s državama na čije se subjekte odredbe ZIDZoPK-a odnose, konkretno članku 4. Ugovora između Republike Hrvatske i Republike Austrije o poticaju i zaštiti ulaganja ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 19/97.; u daljnjem tekstu: međunarodni ugovor sklopljen s Republikom Austrijom).

Predlagatelj navodi da donošenje ZIDZoPK-a predstavlja miješanje vlasti u njegovo pravo vlasništva koje nije opravdano jer ne zadovoljava zahtjeve vladavine prava i zakonitosti, legitimnog cilja u općem ili javnom interesu te pravedne ravnoteže između općeg ili javnog interesa zajednice i zaštite imovinskih prava adresata ZoPK-a:75/09-102/15. Ističe da je valutna klauzula pa tako i valutna klauzula u švicarskim francima prošla sudsku kontrolu, i to u postupku kolektivne zaštite potrošača u kojem je postupku ugovaranje valutne klauzule vezane uz švicarske franke, pravomoćnom odlukom Vrhovnog suda od 9. travnja 2015., utvrđeno kao valjano. S obzirom na navedeno, donošenje ZIDZoPK-a smatra oduzimanjem imovine banaka unatoč legitimnim očekivanjima vjerovnika. Nadodaje da je takvo postupanje protivno načelu diobe vlasti iz članka 4. Ustava jer je "izvjesno da Vlada RH osporavanim odredbama zadire u sudsku nadležnost jednostrano mijenjajući valjane ugovorne odnose na štetu jedne ugovorne stranke - vjerovnika". Povredu prava vlasništva nesumnjivo predstavlja i povratno djelovanje osporenih odredaba ZIDZoPK-a, što sve dovodi do slabljenja odnosno smanjenja pravne sigurnosti. S obzirom na to da konverzija podrazumijeva otpis dijela glavnice odnosno potraživanja iz ugovornog odnosa na teret vjerovnika, provedba ZIDZoPK-a će, smatra predlagatelj, imati za posljedicu umanjenje adekvatnosti kapitala banaka i prouzročiti za vjerovnike jednokratni gubitak koji se procjenjuje na iznos od 8 milijardi kuna koji odgovara iznosu od "gotovo trogodišnje dobiti".

Nadalje, ističe da u konkretnom slučaju nije ispunjen zahtjev za vladavinu prava i zakonitosti, kako u odnosu na prethodno provedenu zakonodavnu proceduru, tako i u odnosu na činjenicu da osporene odredbe nisu u skladu s odredbama obvezujućih međunarodnih ugovora i prava Europske unije. Navodi kako je ZIDZoPK donesen u hitnom postupku, iako uvjeti iz članka 204. Poslovnika Hrvatskog sabora nisu bili ispunjeni. Smatra da Vlada nije iznijela obrazloženja koja bi razjasnila opravdanost donošenja osporene zakonske intervencije te da P.Z./899 ne sadrži niti je analizirao izvješće HNB-a s kojim je Vlada bila upoznata i u kojem je analizirano nekoliko mjera za koje HNB smatra da mogu poslužiti kao model za rješavanje problema dužnika u CHF kreditima, a kojima bi se postigao isti učinak za kreditne dužnike, a bio bi znatno blaži za vjerovnike, međunarodne pričuve i državni proračun. U tom smislu dalje navodi:

"Predlagatelj smatra da je navedeno posebno bitno jer osporavana zakonodavna intervencija treba predstavljati trajno rješenje problema dužnika kredita u CHF, kojim rješenjem se ne postiže pravedna ravnoteža između općeg ili javnog interesa zajednice i zaštite imovinskih prava adresata jer se njime rješava problem koji nije nužno trajan (...) uz navedenu posljedicu nepovratnog gubitka na strani vjerovnika u procijenjenom iznosu od 8 milijardi kuna, ali i niza negativnih posljedica za društvenu zajednicu u cjelini. (...)

Obzirom na navedeno predlagatelj smatra da nije prihvatljivo da se trajno rješenje jednog složenog problema rješava po hitnoj proceduri (...)

Time je prema mišljenju Predlagatelja obezvrijeđeno značenje demokratskih procedura i onemogućena javna rasprava koja je u predmetnom slučaju bila nužna, jer bi se njome omogućilo sagledavanje predmetnog problema u cjelini (...) a temeljem analiza i preporuka nezavisnih tijela kao što je HNB."

Činjenica da u zakonodavnoj proceduri koja je prethodila donošenju ZIDZoPK-a nije poštovana odredba članka 75. stavka 1. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci

("Narodne novine" broj 75/08. i 54/13.) jer Hrvatski sabor nije bio upoznat s mišljenjem ESB-a, dok iz obrazloženja Vlade ne proizlaze razlozi zašto ono nije zatraženo, jasno pokazuje, smatra predlagatelj, da je u konkretnom slučaju "ignorirano" poštovanje demokratskih procedura te da je onemogućena javna rasprava.

Nadalje, smatra da, suprotno zahtjevima vladavine prava, dio osporenih odredaba nije dovoljno precizno određen zbog čega njihovi adresati (posebno vjerovnici) ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja. Ukazuje na to da članak 19.e stavak 3. ZoPK-a:75/09-102/15 ne propisuje rok u kojem je vjerovnik dužan izračun konverzije zajedno s pregledom stanja svih pojedinačnih tražbina od potrošača dostaviti preporučenom pošiljkom i osobama od kojih je zahtjeva ili ima pravo zahtijevati ispunjenje obveze iz CHF kredita. Navedeno stvara daljnje nedoumice oko načina primjene osporenih odredaba, posebno u odnosu na krajnji rok u kojem se konverzija mora provesti. Predlagatelj upozorava i na neprecizno zakonsko rješenje iz članka od 19.e do 19.g ZIDZoPK-a.

Predlagatelj ističe kako je Republika Hrvatska prije pristupanja Europskoj uniji zaključila 58 međunarodnih bilateralnih ugovora o poticanju i zaštiti ulaganja, od čega 23 s državama članicama Europske unije, a koji ugovori su i danas na snazi, nakon što je Republika Hrvatska pristupila Europskoj uniji. Tim ugovorima Republika Hrvatska preuzela je obvezu prema kojoj je u slučaju oduzimanja imovine dužna ulagaču naknaditi jednaku poštenu tržišnu vrijednost ulaganja. Osporenim odredbama ZIDZoPK-a "oduzima se odnosno ograničava imovina vjerovnika bez ikakve naknade odnosno na način koji nije u skladu s predmetnim međunarodnim ugovorima" što nije u suglasnosti s člankom 134. Ustava.

Također, smatra da su donošenjem ZIDZoPK-a, budući da Vlada nije zatražila mišljenje ESB-a, povrijeđeni i članci 127. stavak 4. i 282. stavak 5. UoFEU-a. U nastavku ističe:

"2.2.4. Nadalje, osporavane odredbe su protivne odredbi čl. 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koja propisuje zabranu ograničenja kretanja kapitala među državama članicama odnosno zabranu ograničenja u platnom prometu između država članica (...) u slučaju osporavanih odredaba nisu ostvarene pretpostavke za primjenu iznimke, obzirom da u ovome slučaju ne postoji legitiman cilj u općem ili javnom interesu, a niti je ostvarena pravedna ravnoteža između općeg ili javnog interesa i zaštite imovinskih prava ...

2.2.5. Osporavane odredbe protivne su i odredbama čl. 23. st. 5. i čl. 42. Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima (...)

Navedenom direktivom izričito je zabranjeno državama članicama da donose propise kojima reguliraju kredite u stranoj valuti s povratnim djelovanjem, dok je upravo osporavanim odredbama ZID ZPK ... određeno njihovo povratno djelovanje.

(...)

2.2.6. Predlagatelj na ovome mjestu ukazuje i na preporuke Europske komisije iz Izvješća za Hrvatsku za 2015. godinu (Country Report Croatia 2015), u kojem se naglašava kako bi svako rješenje CHF kredita trebalo biti 'proporcionalno, pravedno te imati čvrstu pravnu osnovu s naglaskom na pomoć općenito ugroženim korisnicima kredita.' Iako navedene preporuke nisu pravno obvezujuće za Republiku Hrvatsku, one ukazuju na stav Europske komisije u smislu primjene pravne stečevine EU na

konkretan problem CHF kredita. Navedene preporuke Europske komisije potpuno su zanemarene prilikom donošenja osporavanih odredaba."

Predlagatelj navedene navode zaključuje tvrdnjom da je razvidno kako u odnosu na osporene odredbe nije ispunjen "prvi zahtjev opravdanosti miješanja države u pravo vlasništva - zahtjev za vladavinom prava i zakonitosti".

Nadalje, predlagatelj smatra da se u konkretnom slučaju ne može utvrditi postojanje legitimnog cilja u općem ili javnom interesu koji se tom zakonskom mjerom htio postići. Dalje obrazlaže:

"(...) Nesporno je da zaštita potrošača može biti legitimni cilj za zakonodavnu intervenciju. Spornim se ukazuje da li legitimni cilj u javnom odnosno općem interesu može imati zakonodavna intervencija koja bez bilo kakvih socijalnih ili drugih kriterija, retroaktivno želi dovesti u ravnopravan položaj jednu skupinu potrošača unutar različitih skupina potrošača, a koje od početka vlastitom voljom nisu bile ravnopravne. Naime, uvjeti kredita na koje su se pojedini potrošači odlučivali nisu bili jednaki prvenstveno u pogledu kamate. Imajući u vidu da je konverzija dobrovoljna samo za potrošače, očito je da je mjera diskriminatorna, ali i da postoje korisnici CHF kredita kojima ova mjera nije potrebna jer su ionako u povoljnijem položaju nego korisnici EUR kredita. Osim toga nije jasno na temelju kojih kriterija je zakonodavac zaključio da su svi potrošači CHF kredita u neravnopravnijem položaju u odnosu na ostale korisnike kredita. Štoviše, u Priopćenju za javnost HNB-a od 21.01.2015. (dalje: Priopćenje HNB-a) navodi se da korisnici CHF stambenih kredita nisu nužno najugroženiji sloj hrvatskog društva (toč. 5 Priopćenja)."

U nastavku predlagatelj postavlja pitanje može li se nemogućnost ili otežana nemogućnost plaćanja kreditnih obveza povezivati s ugrozom zdravlja korisnika, a koju nije moguće utvrditi bez provođenja stručnih analiza ili studija koje bi na to mogle ukazati. Smatra da činjenica porasta vrijednosti švicarskog franka u odnosu na euro "nikako sama po sebi ne može prouzročiti pogoršanje zdravlja građana". Navedene navode zaključuje tvrdnjom kako je u konkretnom slučaju izostala bilo kakva analiza koja bi mogla ukazati na ugroženost zdravlja korisnika CHF kredita i da pozivanje Vlade na članak 50. stavak 2. Ustava "predstavlja isključivo zadovoljenje formalnih pretpostavki za oduzimanje imovine bez naknade".

U pogledu cilja ZIDZoPK-a, da se osigura redovita otplata kreditnih zaduženja i povećanja potrošnja, predlagatelj smatra da se navedeno ne može smatrati kao legitimni cilj u javnom interesu koji bi mogao biti opravdanje za oduzimanje nečijeg Ustavom zajamčenog prava. Također, ukazuje na to da osporena mjera može pogodovati skupini potrošača CHF kredita koja je u boljem socijalno-financijskom položaju od moguće ugroženih skupina "potrošača s EUR kreditima ili kuskim kreditima". Sve da je takav cilj i opravdan, smatra predlagatelj, nije ga moguće utvrditi. U nastavku navodi:

"(...) Što se tiče narušene ravnoteže, predlagatelj Zakona ukazuje da bi korisnici CHF kredita bili u neravnopravnom položaju u odnosu na vjerovnike uslijed aprecijacije tečaja, ali ne ukazuje u čemu se ta neravnoteža odnosi. Predlagatelj ovdje ukazuje na točku 6. Priopćenja HNB-a u kojoj je jasno navedeno da vjerovnici ne zarađuju na kreditima u švicarskim francima. Ovo je već bilo predmet ispitivanja i u postupku kolektivne zaštite gdje je utvrđena potpuna valutna usklađenost vjerovnika i potvrđeno da vjerovnici ne zarađuju na tečajnim razlikama u CHF kreditima. (...)"

Također smatra da se cilj ZIDZoPK-a koji je usmjeren na rasterećenje sudova uopće ne može utvrditi, budući da je izostala bilo kakva analiza koja bi učinila vjerojatnim da problem CHF kredita predstavlja opterećenje za hrvatske sudove i da će se osporenim ZIDZoPK-om taj problem riješiti.

Zaključno, u odnosu na nepostojanje ravnoteže između općeg ili javnog interesa zajednice i zaštite imovinskih prava adresata, predlagatelj je istaknuo:

"U obrazloženjima Prijedloga ZID ZPK ... samim osporavanim odredbama, Izvješću HNB-a iz rujna 2015. godine, te Mišljenju Europske središnje banke od 18. rujna 2015. o konverziji kredita u švicarskim francima (CON/2015/32), jasno se navodi da trošak konverzije CHF kredita u EUR kredite snose isključivo vjerovnici te se ono procjenjuje u iznosu od 8 milijardi kuna.

(...)

4.3. U predmetnom slučaju Vladi RH su bile na raspolaganju i druge mjere odnosno načini rješavanja problema korisnika CHF kredita sa istim učincima u odnosu na korisnike CHF kredita te sa različitim učincima u odnosu na vjerovnike i društvo u cjelini, s kojim mjerama je predlagatelj osporavanih odredaba bio upoznat. Pored navedenog, potrebno je uzeti u obzir i činjenice da je prva zakonodavna intervencija (fiksiranje kamatne stope na 3,23% godišnje) rezultirala gubitkom na strani vjerovnika u iznosu otprilike 500 milijuna kuna, a druga gubitkom na strani vjerovnika u iznosu otprilike 400 milijuna kuna.

4.4. Navedeno proizlazi iz Izvješća HNB-a iz rujna 2015. godine u kojemu je detaljno analizirano šest različitih mjera sa jednakim učincima na korisnike CHF kredita te sa detaljno prikazanim učincima svake od mjera na ostale dionike (...) Tako se u predmetnom izvješću analiziraju sljedeće mjere: (i) Paket regulatorno-poreznih mjera; (ii) Oporezivanje aktive banaka u CHF; (iii) Nastavak zamrzavanja tečaja na 6,39 i kamatne stope na 3,23%; (iv). Smanjivanje kamatne stope na oko 1%; (v). Konverzija CHF kredita u EUR kredite uz otpis dijela glavnice; (vi) Konverzija CHF kredita u HRK kredite (mađarski model).

Dakle, Vladi RH su za rješavanje problema CHF kredita bile na raspolaganju više mjera kojima su se u predmetnom slučaju mogli ostvariti jednaki učinci za korisnike CHF kredita ... kao i osporavanim odredbama, a kojima bi se u manjem obujmu imovinu vjerovnika, Državni proračun, monetarnu i financijsku stabilnost, a posredno i na društvenu zajednicu u cjelini.

Unatoč navedenom Vlada RH donosi osporavane odredbe čime se odlučuje za mjeru koja nema socijalnog učinka i ima najteže posljedice po vjerovnike, Državni proračun i međunarodne pričuve (posljedično na stabilnost tečaja kune), ali i društvenu zajednicu u cjelini."

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.5. Predlagatelj ZABA (predmet broj: U-I-3857/2015) smatra da je ZIDZoPK, u cjelini, u nesuglasnosti s člancima 3., 4. stavkom 1., 5. stavkom 1., 14. stavkom 2., 16., 48. stavkom 1., 49. stavcima 1. i 2. i 50. Ustava.

Uvodno, predlagatelj navodi opis ekonomskih prilika u Republici Hrvatskoj kao i okolnosti pod kojima su se građani zaduživali u švicarskim francima. Također navodi razinu zaštite korisnika CHF kredita prije stupanja na snagu ZIDZoPK-a te opisuje sam postupak konverzije i njezine posljedice za vjerovnike (banke).

Tvrđi da je ZIDZoPK kako u formalnoj tako i u materijalnoj nesuglasnosti s Ustavom.

Formalnu nesuglasnost osporene mjere vidi u činjenici što nije bilo uvjeta za donošenje ZIDZoPK-a po hitnom postupku, u povratnom djelovanju, te u nomotehničkim nedostacima koji su u nesuglasnosti sa zahtjevima vladavine prava, kako u pogledu izvjesnosti tako i predvidljivosti posljedica te mjere. Tako ukazuje na to da je ZIDZoPK donesen unatoč Izvješću Ustavnog suda o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/13.) te da samo iznimno, i to samo pojedine odredbe zakona, a nikako zakon u cjelini, mogu imati povratno djelovanje. Ističe da, osim što Izvješće Ustavnog suda i podaci HNB-a nisu bili dostupni zastupnicima Hrvatskog sabora, zastupnici također nisu bili upoznati ni s činjenicom da nisu obavljene prethodne konzultacije s ESB-om, a koje su međunarodna pravna obveza Republike Hrvatske. U nastavku navodi:

"Ono što je na prvi pogled vidljivo ... jest dvoje: (i) da se predlagatelj pozvao na potrebu, očito hitnu potrebu, za otklanjanjem poremećaja u gospodarstvu, koju nije konkretno identificirao; nadalje (ii) također je vidljivo, a i poznato, da je odluka Švicarske narodne banke donesena još u siječnju 2015. te da je zakonodavac u tom povodu, uz već ranije zakonom fiksiranu stopu ugovorne kamate na 3,23 posto, u siječnju 2015., i to već s učinkom od 27. siječnja 2015. fiksirao i tečaj švicarskog franka na netržišnu razinu od 6,39 kn za 1 CHF, pa su eventualni neopisani gospodarski poremećaji koji su navodno nastali zbog zaduživanja u CHF već bili pod kontrolom."

Nadalje, obrazlaže da ZIDZoPK kao "jedinostveni zakonodavni projekt" svoj povratni učinak "formalno ostvaruje putem zakonodavne intervencije u dva postojeća zakona, i to na način da formalno može ustvrditi da se povratni učinak odnosi samo na 'pojedine odredbe zakona'". U odnosu na nomotehničke nedostatke ističe da ZIDZoPK nije formuliran s dovoljnom preciznošću koja bi omogućila predlagatelju usklađivanje njegova ponašanja, odnosno predviđanja, do stupnja koji je razuman u danim okolnostima i posljedicama koje određeno postupanje može povući za sobom. Navedeno se posebno odnosi na pitanje pravnih posljedica konverzije na daljnju opstojnost i učinkovitost sredstava osiguranja koja su s dužnikom i trećim osobama bila ugovorena u vrijeme sklapanja ugovora (hipoteka, sudužništvo, jamstvo, mjenice i slično). Pravna se nesigurnost održava, kako ističe predlagatelj, i u odnosu na vrijednost tražbine prema dužniku nakon konverzije, jer se dovodjenjem u pitanje valjanost ili učinkovitost sredstava osiguranja smanjuju izgledi za naplativost takve tražbine. Te tvrdnje zaključuje navodima:

"Takvo stanje u svojem je objektivnom iskazu poziv na osporavanje obveza koje su stranke imale u vidu i preuzele na formalnopravno valjani način u vezi s obvezama dužnika iz ugovora o kreditu, ali koje nakon konverzije više nisu kakve su izvorno bile.

A vođenje tisuća pojedinačnih sporova, zato što su predlagatelj i zakonodavac propustili, zbog brzine postupanja koju su si sami zadali, uočiti i pravno razumljivo i pouzdano urediti niz ključnih pitanja za buduće funkcioniranje pravnih odnosa, za koje nema presedana u hrvatskoj pravnoj praksi ... svakako nije u interesu vladavine prava i povjerenja pravnih subjekata u institucije pravne države, odnosno za dosljednu provedbu načela trodiobe vlasti.

Zbog toga predlagateljica drži da Zakoni u tom pogledu ne udovoljavaju zahtjevima pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka i načelu pravne izvjesnosti položaja stranaka u ugovornim odnosima u Republici Hrvatskoj. (...)"

U odnosu na materijalnu nesuglasnost ZIDZoPK-a s Ustavom, predlagatelj navodi da će banke zbog primjene te zakonske mjere biti lišene imovine u vrijednosti od oko "8 milijardi kuna". Također, kao posljedica nejasnih i nedorečenih propisa, tvrdi da će konverzijom umanjena tražbina banke prema dužniku izgubiti na svojoj vrijednosti zbog "pravne devalvacije sredstava osiguranja" te da će doći do smanjene mogućnosti njezine naplativosti. Nadalje, smatra kako se ZIDZoPK-om retroaktivno "duboko zadire u imovinska prava" predlagatelja što predstavlja "posvemašnju negaciju ustavnog načela vladavine prava i pravne sigurnosti" jer omogućuje "prisilnu modifikaciju" postojećih ugovora protivno volji vjerovnika (pod prijetnjom prekršajnih sankcija), ali stvara i pretpostavke da se dužniku voljom zakonodavca vrati imovina koju je vjerovnik valjano stekao u ispunjavanju prava i obveza po sklopljenim ugovorima. U nastavku ističe:

"Kad je riječ o urednim dužnicima, oni na dan stupanja na snagu Zakona, banci duguju samo anuitet koji dopijeva u listopadu 2015., i buduće anuitete, a sve druge obveze do toga dana su podmirili s učinkom njihova konačnog prestanka. Retroaktivno miješanje u već okončane pravne situacije - npr. u vidu naknadnog prisilnog formiranja tražbine na povrat 'preplate' u korist dužnika, ili prisilnog otpusta dužniku od njega već naplaćenog duga - u tom smislu predstavlja tzv. pravu retroaktivnost (...)

Kad je riječ o neurednim dužnicima, u mnogim slučajevima postoje pravomoćne sudske odluke kojima je suđeno o pravima i obvezama stranaka, a postoje i brojni sudski postupci u tijeku, kao i ovršni postupci u tijeku. To znači da banka ima prema njima dospjelu nenaplaćenu tražbinu, koja je također zaštićena jamstvom iz čl. 48. stavka 1. Ustava, odnosno predstavlja određenu, dospjelu i prisilno naplativu tražbinu. Primjenom Zakona, stvaraju se pretpostavke za prisilni otpust dijela također i takvog duga, dakle opet u odnosu na već stečenu imovinu banke, i to čak pravno osnaženu i u postupcima koji su već pravomoćno dovršeni ili su u tijeku."

Upozorava da u mnogim slučajevima postoje pravomoćne sudske odluke u korist vjerovnika po kojima dužnik nije postupio odnosno koje nisu prisilno ostvarene ili nisu ostvarene u cijelosti, a koje, primjenom osporene zakonske mjere, postaju "trajno bespredmetne" kao i same tražbine iz tih odluka. Također, smatra neprihvatljivim da se postupci u tijeku rješavaju na temelju zakona s povratnim učinkom.

Nadalje, tvrdi da je ustavnopravno neprihvatljivo različito reguliranje prava dužnika, pri kojem povoljnije prolaze neuredni dužnici. Tim više što takvi dužnici u pravilu nemaju preplatu jer su neuredno otplaćivali kredit pa time imaju veći dug zbog čega će se primjenom konverzije u eure samo izmijeniti kunska protuvrijednost toga duga.

Predlagatelj smatra da Vlada, kao predlagateljica osporene mjere, nije uspjela dokazati da bi miješanje u njegovo vlasništvo koje je nastupilo u okolnostima prave retroaktivnosti imalo legitimni cilj u općedruštvenom interesu. U nastavku obrazlaže (ne)postojanje svakog od postavljenog legitimnog cilja ZIDZoPK-a.

1. Otklanjanje poremećaja u gospodarstvu

Smatra da P.Z./899 ne sadrži jasne razloge kakve "poremećaje u gospodarstvu" Vlada konkretno ima u vidu. Ističe da je opće poznato da je Republika Hrvatska, kao i mnoge druge zemlje, bila izložena recesiji i izostanku strukturnih reformi što je proizvelo i proizvodi poremećaje u gospodarstvu i društvu općenito, a koji se teško

mogu pripisati "baš aprecijaciji CHF-a u odnosu na kunu". Na standard građana, pa tako i kreditno zaduženih građana, utjecao je i pad potražnje globalnih razmjera i s njim povezan pad proizvodnje, zatim pad izvoza i investicija, stečajevi trgovačkih društva i gubitak radnih mjesta, kao i neizvjesnost u pogledu trajanja takvog stanja. Stoga, nije neočekivano da je u takvim okolnostima udio djelomično ili potpuno nenaplativih kredita građanima i pravnim osoba u Hrvatskoj imao tendenciju porasta nakon izbijanja krize i recesije. Zaključuje kako ukupna masa nenaplativih kredita nije dovela do "gospodarskih poremećaja" (jer rizik nenaplativih kredita snose isključivo banke), nego je njihova posljedica. Također, smatra da Vlada nije konkretno obrazložila o kojim se poremećajima u gospodarstvu radi odnosno iz kojih točno okolnosti proizlazi činjenica da su te poremećaje prouzrokovali upravo CHF krediti, zatim zašto dvije zakonske intervencije privremenog fiksiranja kamate nisu bile dostatne za uklanjanje ili ublažavanje tih poremećaja te zašto su predložene mjere upravo one koje su najpogodnije za "trajno" otklanjanje tih poremećaja.

2. Izbjegavanje dužničke krize i poticanje građana zaduženih u švicarskim francima na povećanje osobne potrošnje i razduživanje građana zaduženih u švicarskim francima

Predlagatelj ističe da su dužnici u švicarskim francima manjina dužnika i da je većina kredita sklopljenih čak i u vrijeme kada su se sklapali CHF krediti, sklopljena u eurima ili kunama. Pritom naglašava da su dužnici svjesno i informirano donosili svoje odluke te da su se dužnici u švicarskim francima odlučili za jeftiniji proizvod kojem je anuitet u švicarskim francima bio najpovoljniji u tom trenutku, pa sve do izbijanja svjetske gospodarske krize. Smatra stoga da bi se cilj koji se sastoji od toga da se izbjegne dužnička kriza i potaknu samo građani zaduženi u švicarskim francima na povećanje osobne potrošnje i razduživanje "teško ... mogao prihvatiti kao legitimni cilj" jer pogoduje samo jednoj skupini dužnika, i to onima zaduženima u švicarskim francima, dok ostale dužnike stavlja u neravnopravan položaj.

3. Mjera socijalne politike

U odnosu na (ne)ostvarenje tog legitimnog cilja, predlagatelj napominje da mogućnost dužničke krize na strani kreditnih dužnika postoji i kod korisnika kredita u eurima ili kunama. Također, smatra da sadržaj ZIDZoPK-a "nije koncipiran kao mjera socijalne politike" jer, osim što isključuje sve druge dužnike fizičke osobe, istodobno socijalno ne "distingvira" fizičke osobe zadužene u švicarskim francima. Tako se osporena mjera primjenjuje bez obzira na iznos i namjenu kredita ili socijalno stanje pojedinog dužnika pa se tako vrlo imućni građani koji su se zadužili za vrlo visoke iznose u poslovne svrhe (gradnju, prodaju, iznajmljivanje nekretnina i slično) nalaze u istom pravnom položaju kao i osobe (dužnici) koje su ostale bez posla, osobe koje stanuju u jedinjoj nekretnini i teško žive.

Također, skreće pozornost na to da su mnogi dužnici koji su se zadužili na "valu poleta" koji je okončan izbijanjem svjetske gospodarske krize, a koji nisu među onih 20.000 građana koji su se u međuvremenu i razdužili u švicarskim francima, u teškoćama jer su postali platežno nesposobni, bez radnog mjesta i prihoda. Smatra da ti dužnici, zbog toga što nisu uredno plaćali svoje anuitete, neće imati pravo na povrat preplate te će i dalje dugovati banci, a trošak nenaplativosti njihovih kredita snosit će dakako banke.

4. Očuvanje zdravlja ljudi

Predlagatelj smatra da "izravna ugroza za 200.000 do 300.000 građana", kako to navodi Vlada u P.Z-u/899 "nikako nije mogla biti prepoznata tek u rujnu 2015.", budući da je zakonodavac još 2013. godine, pa opetovano u 2015. godini, mijenjao zakone u interesu skupine dužnika u švicarskim francima, kojima je s time objektivno i pomogao. Pritom nadodaje da nema nikakve dvojbe o tome da su svi, a napose dužnici koji se nađu u životnoj situaciji u kojoj ne mogu uredno ispunjavati svoje obveze zbog gubitka posla ili drugih razloga, nerijetko u stresu koji može prouzrokovati zdravstvene poteškoće, i to neovisno o prirodi svojih neizmirenih obveza, njihovoj valuti i slično.

5. Osiguranje redovite otplate kreditnih zaduženja dužnika, u iznosu i pod uvjetima koji dužnika ne dovode u ravnopravan i ovisnički položaj u odnosu na vjerovnika, uz primjenu načela "kojim se osigurava ravnopravan, a nikako povoljniji položaj u odnosu na dužnike koji su ugovorili zaštitni mehanizam u EUR", te "trajna eliminacija neravnopravnog položaja"

U odnosu na ostvarenje tog legitimnog cilja, predlagatelj ističe da s obzirom na prirodu poslovanja kreditnih institucija koje za odobravanje kredita koriste "tuđi novac", kreditne institucije moraju biti sposobne uredno vratiti tuđi novac u valuti zaduženja. Nadodaje kako one imaju određene regulatorne obveze usmjerene k ostvarivanju sigurnog poslovanja koje se moraju uzeti u obzir u konkretnoj situaciji kada se procjenjuju učinci predloženih propisa na banke kao vjerovnike. Tvrdi kako je točno da je došlo do aprecijacije tečaja švicarskog franka u odnosu na kunu za koju nije odgovorna ni jedna ugovorna strana, no da, unatoč tomu, banke "i dalje duguju svojim vjerovnicima CHF (koje kupuju po aktualnom tečaju) kao i EUR (koje kupuju po aktualnom tečaju)". U nastavku navodi:

"Prema tomu, kad predlagatelj na više mjesta u prijedlogu Zakona varira tezu da 'dužnici nisu primili iznose protuvrijednosti u CHF, već kunske iznose, te je porast kreditnog zaduženja odraz revalorizacije po tečaju CHF, a što predstavlja nerealizirani pripis povećanja kreditnog zaduženja koji nije rezultat stvarnog priljeva novca dužniku' - mora se naprosto konstatirati da je to upravo svrha valutne klauzule, koja u bankarskom poslovanju ima svoje čvrste normativne i gospodarske osnove i razloge, koji takvu klauzulu čine nužnom; pritom se, dakako, mora uvažiti da banke na tečajnim razlikama ne zarađuju."

Nadalje, smatra "načelno spornim" uspoređivati položaj dvaju kupaca (to jest dužnika) koji su kupili dva različita proizvoda (CHF kredit i kredit u eurima), te na temelju toga donositi ocjenu o neravnopravnosti jednog kupca u odnosu na drugog. S tim više što su oba kupca birala proizvod koji će kupiti po slobodnoj volji. Zaključuje stoga da Vlada nije iznijela objektivne pokazatelje kojima bi dokazala i kvantificirala "neravnopravnost" premda ona postoji jer su dužnici u švicarskim francima u odnosu na dužnike u eurima godinama bili u boljem položaju. U nastavku navodi:

"Po mišljenju predlagateljice, zakonsko, retroaktivno 'otklanjanje neravnopravnosti' koje potječe iz činjenice da su dva subjekta sklopila različite ugovore, od kojih se naknadno pokaže da je jedan od njih ekonomski prošao ekonomski povoljnije (za 4 posto), ne samo da narušava stečena prava, u ovom

slučaju banaka i potkopava pravnu sigurnost i povjerenje u pravnu državu, nego može imati i daljnje neželjene posljedice za pravnu sigurnost u pravnom prometu.

(...)

Nadalje, takva zakonska intervencija može potaknuti pravne subjekte da svoja ugovorna prava i obveze počnu shvaćati relativnima, podložnima promjenama odnosno, uz dobro lobiranje, i naknadnoj pomoći zakonodavca.

Naime, ako je zakonodavac takvu pomoć pružio dužnicima u CHF, tada bi i druge interesne skupine mogle tražiti da i one budu stavljene u ravnopravni položaj u odnosu na dužnike u CHF (...)

Zakoni, dakle, neizravno mogu dovesti do toga da buduće ugovorne strane sklapanju ugovora i preuzimanju obveza odnosno rizika u pravnom prometu, počnu pristupati s umanjenom pozornošću, odnosno olako - znajući da će u slučaju materijalizacije rizika, taj rizik snositi netko drugi, jer za to postoji legislativni presedan (...)"

U odnosu na pitanje razmjernosti, predlagatelj ponavlja da ciljevi ZIDZoPK-a "nisu dovoljno jasni, razumljivi i obrazloženi, da bi se bilo koji od njih mogao smatrati legitimnim ciljem u općedruštvenom interesu". Smatra da teret zakonskih rješenja u imovinskopravnom pogledu snose isključivo banke jer im se oduzima već stečena imovina te da će banke, zbog naravi i složenosti "operacije 'konverzije' kredita" imati daljnje značajne izdatke (kako u vezi s kupnjom švicarskih franaka za potrebe razduživanja u švicarskim francima tako i u vezi s kupnjom eura za potrebe usklađivanja valutne pozicije u odnosu na konvertirane ugovore koji će biti denominirani u euro, zatim troškove informatičke prilagodbe i ostale troškove provedbe konverzije). Rizici koji proizlaze iz osporene mjere, a koji su "posve nedorečeni i nejasni" u odnosu na ranije stanje, bitno će umanjiti naplativost njegove tražbine.

Ukazuje i na to da postoje i "daljnje posljedice" koje mogu proizaći primjenom ZIDZoPK-a, a koje se mogu odraziti na financijski sustav u Republici Hrvatskoj, posebno s obzirom na izostanak poreznih prihoda po osnovi poreza na dobit zbog očekivanog gubitka u kojem će se banke naći te eventualnih negativnih učinaka koji bi mogli nastupiti zbog smanjenja deviznih pričuva Republike Hrvatske. S druge strane, ističe predlagatelj, potrošači ne snose nikakav trošak iz svoje imovine. Napominje da oni samo nemaju pravo potraživati trošak kamate na oduzetu imovinu banke, ili tečajne razlike za koje, međutim "nije jasno" o čemu je točno riječ.

Također, podsjeća da je predlagatelj (kao i ostale banke) već imao troškove koji su nastali kao posljedica zakonodavnih mjera fiksiranja kamatne stope i tečaja. Posebno naglašava činjenicu (koja proizlazi i iz "opservacije HNB-a") da banke ne ostvaruju nikakvu zaradu na tim kreditima. U tom smislu poziva se na odluku Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) *Statileo protiv Hrvatske* (presuda od 10. srpnja 2014., zahtjev br. 12027/10) te ističe da, čak i u kontekstu najsloženije reforme, sloboda procjene države u takvim situacijama nije neograničena te mora "tražiti pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta, kojim se ne može opteretiti samo jedna određena društvena grupa, neovisno o tome koliko su važni interesi druge grupe ili zajednice u cjelini".

Navode prijedloga zaključuje:

"Drugim riječima, predlagateljici se čini kako nije postojao niti jedan razlog zašto se, sve da su za to postojali objektivni i socijalno motivirani legitimni ciljevi,

konverzija CHF kredita u EUR kredite ne bi obavila eventualno pro futuro, bez povratnog učinka i po aktualnim tečajevima.

Odnosno, nejasno je zbog čega se taj cilj nije mogao postići na tragu bilo koje od mjera koje je sugerirala HNB, ili pak naprosto perpetuiranjem, modifikacijom, ili razboritom kombinacijom postojećih administrativnih mjera, a ugovoru i tržištu ostaviti da funkcionira u skladu s Ustavom RH, pa makar uz manje otegotno privremeno produženje roka ili modifikaciju postojećih administrativnih ograničenja.

(...)

Po mišljenju predlagateljice, iz navedenoga rječito proizlazi kako mjere propisane Zakonima prelaze granice onoga što je odgovarajuće i nužno za postizanje ciljeva (sve da oni jesu razumljivo postulirani odnosno legitimni), pri čemu, između nekoliko mogućnosti mjera, zakonodavac nije izabrao onu koja je najmanje tegobna, nego upravo onu koja je najtegovnija za banke, i čiji su nedostaci u posvemašnjem nerazmjeru s ciljem koji se želi postići.

Time je, smatra predlagateljica u sklopu nedopustivog miješanja u njena prava i prava drugih banaka, to miješanje ujedno prekomjernog intenziteta, uslijed čega bi takvo miješanje predstavljalo prekomjerni teret za predlagateljicu, sve i da je ono utemeljeno na legitimnom cilju."

Ustavnom sudu predlaže usvajanje ustavne tužbe.

11.6. Predlagatelji Marijan Perica i Hrvoje Arko, odvjetnici u Zagrebu (predmet broj: U-I-3875/2015) smatraju da su članak 1., u dijelu koji se odnosi na glavu IV.a (članci od 19.a do 19.i) i članak 2. ZIDZoPK-a u nesuglasnosti s člancima 3., 48. stavkom 1., 49. stavcima 1. i 4., te člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

Predlagatelji ukazuju na to da bi se odredbe ZIDZoPK-a trebale primjenjivati i na ugovore o kreditu zaključene prije 1. siječnja 2010. iako "sam tekst tog zakona ni u jednom dijelu ne derogira odredbu čl. 29. st. 1. i st. 2. Zakona o potrošačkom kreditiranju koje uređuju na koje ugovore o kreditu treba primijeniti njegove odredbe". Podsjećaju da su "... Zakonom o potrošačkom kreditiranju ... isključeni ... ugovori o kreditu koji su zaključeni prije 1. siječnja 2010. godine, osim točno utvrđenih odredbi koje su propisane člankom 29. st. 2. ZPK".

U odnosu na pitanje povratnog djelovanja pojedinih odredaba ZIDZoPK-a ističu kako "samo pojedine odredbe zakona iz posebno opravdanih razloga mogu imati povratno djelovanje". Nastavno navode:

"(...) Međutim, očita namjera Vlade Republike Hrvatske, kao predlagatelja Zakona o izmjeni i dopunama zakona o potrošačkom kreditiranju, bila je da njegove odredbe trebaju obuhvatiti i ugovore koji su zaključeni prije 1. siječnja 2010., iako se to ne može zaključiti iz samog teksta Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' broj 102/15.), što se posebice odnosi na odredbu čl. 19.a tog zakona koja uređuje predmet konverzije. Stoga, nastala situacija izaziva takvu pravnu nesigurnost koja je u otvorenoj suprotnosti s vladavinom prava (...) jer ostaje dvojbenim da li ograničenje primjene Zakona o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' br. 75/09.; 112/12.; 143/13.; 147/13., 9/15., 78/15. i 102/15.) samo na ugovore o kreditu zaključene nakon 1. siječnja 2010. treba obuhvatiti i ugovore o kreditu koji su predmet konverzije uređene Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ('Narodne novine' broj 102/15.)."

Nadalje, ukazuju na to da je odlukom Vrhovnog suda od 9. travnja 2015. utvrđeno da je postupanje banaka u razdoblju od 2004. godine pa nadalje kod ugovora o kreditu

koji su sadržavali odredbe kojima je glavnica kredita bila vezana valutnom klauzulom uz švicarski franak bilo zakonito, konkretno u skladu s člankom "395. ZOO/91 odnosno nakon 1. siječnja 2006. ... čl. 22. ZOO/05". Smatraju stoga da su osporenim zakonom kojim se nalaže "primjena unatrag" druge valutne klauzule od one koju su ugovorne strane ugovorile prilikom sklapanja ugovora o kreditu grubo narušene poduzetničke i tržišne slobode (članak 49. stavci 1. i 2. Ustava).

U odnosu na članak 19.c stavak 1. točku 1. ZoPK-a:75/09-102/15 predlagatelji smatraju kako se navedenom odredbom vjerovnicima nalaže da svoje "dospjele i na zakonit način namirene novčane tražbine umanje", dok se korisnicima kredita (dužnicima) na taj način priznanje da su "namirenjem svoje ranije obveze, ujedno podmirili i svoju kasniju obvezu". Smatraju da je takvo "preračunavanje već naplaćenih tražbina po osnovi dospjelih anuiteta, odnosno obroka otplate kredita" u nesuglasnosti s člancima 48. stavkom 1. i 49. Ustava.

Ustavnom sudu predlažu usvajanje prijedloga.

11.7. Predlagatelj Splitska banka (predmet broj: U-I-3877/2015) smatra da je ZIDZoPK, u cjelini, u nesuglasnosti s člancima 14., 16., 48. stavkom 1., 49., 50. stavkom 2. i 90. stavkom 4. Ustava, člankom 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju, te člankom 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju. Također, smatra da je ZIDZoPK u nesuglasnosti i s člankom 3. Međunarodnog ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 1-2/1997; u daljnjem tekstu: međunarodni ugovor zaključen s Republikom Francuskom), zaključenim 22. siječnja 1997. između Republike Hrvatske i Vlade Francuske Republike, Ugovorom o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 2/12. i 9/13. - ispr.) te s člankom 282. UoFEU-a.

Ističe da je P.Z./899 "jednostrani stav Vlade Republike Hrvatske o monetarno-kreditnoj politici Republike Hrvatske (u razdoblju od 2004. do 2008. godine), koji nije utemeljen niti znanstvenim niti praktičnim uporištem".

Smatra kako su "diskriminatorni efekti ZID ZPK/15 ... očigledni" jer je jednu skupinu korisnika kredita (onih korisnika kredita kojima je iznos stavljen na raspolaganje bio denominiran u valuti švicarski franak) privilegirao i stavio u povoljniji položaj u odnosu na sve ostale korisnike kredita čiji je iznos ugovorene obveze bio valutnom klauzulom vezan za drugu valutu. Nadalje, ističe kako je odstupanje od načela jednakosti svih pred zakonom dopušteno samo u slučaju kada za takvo odstupanje postoji ustavnopravno prihvatljivo i objektivno razumno opravdanje koje ne dovodi drugu stranu (vjerovnika) ili skupinu korisnika kredita u bitno nepovoljniji položaj, a kojem zahtjevu ZIDZoPK ne udovoljava. Smatra da se reguliranje ugovornih obveza korisnika CHF kredita, u kontekstu aprecijacije tečaja švicarskog franka, moglo postići drugim sredstvima kojima se ne bi vrijeđala ili bi se barem manjim intenzitetom vrijeđala ustavna prava drugih subjekata.

U odnosu na nesuglasnost s člankom 16. Ustava predlagatelj navodi da ZIDZoPK ne udovoljava kriterijima načela razmjernosti. U tom smislu uvodno navodi da ZIDZoPK predstavlja "u svom punom smislu i sadržaju" ograničavajuća pravna pravila jer retroaktivno "interveniraju" u postojeće ugovorne odnose i tražbine jedne ugovorne

strane (vjerovnika) mijenjajući njezin bitni dio pri čemu se snagom zakona - prisilno i retroaktivno "ulazi u područje slobode ugovaranja i sklopljene ugovore" mimo volje obje ugovorne strane. U nastavku navodi kako iz izvješća HNB-a proizlazi da je postizanje legitimnog cilja - olakšanje kreditne pozicije korisnika CHF kredita kroz predložena rješenja ZIDZoPK-a - neprikladno. To iz razloga što će ta mjera proizvesti "ozbiljne distrozivne ekonomske učinke u drugim segmentima bankarskog poslovanja i monetarne politike u Republici Hrvatskoj" koji bi, s jedne strane, imali "jednokratni olakšavajući učinak na položaj konkretnih korisnika kredita" te, s druge strane, nastavak "novih ozbiljnih ekonomskih problema". Drugim riječima, bila bi ozbiljno "ugrožena stabilnost bankarskog sustava sa snažnim fiskalnim učinkom zbog pada proračunskih prihoda na ime poreza na dobit u sljedećim godinama". Također, ističe da iz navedenog izvješća HNB-a proizlazi da je nadležnoj vlasti stajalo na raspolaganju nekoliko mogućih rješenja, no da se "nadležna vlast ... ipak odlučila na rješenje koje je bitno strože nego što je to bilo neophodno" pri čemu obrazloženje P.Z-a/899 "ne sadrži nikakvo obrazloženje zbog čega se primjenjuje" upravo ovako rješenje. Konačno, ističe kako osporena zakonska mjera "nije uravnotežena u okvirima Ustava Republike Hrvatske s pravima drugih i interesima pravnog poretka" jer je zakonodavac imao mogućnost ostvariti legitimni cilj "zadržavajući se u ustavnim okvirima i to biranjem nekog od drugih modela koje je istaknula Hrvatska narodna banka, a koji ne bi uopće ili bi barem manje vrijeđao stečena ugovorna prava jedne ugovorne strane, poduzetničke i tržišne slobode, imovinu te vladavinu prava i nepovredivost vlasništva".

U pogledu prava vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava i članak 1. Protokola broj 1) predlagatelj navodi da predmet ZIDZoPK-a nije samo ugovor o kreditu, već i tražbine iz tih ugovora. Ističe da je sklapanjem ugovora o kreditu i ispunjenjem ugovorne obveze vjerovnik stekao potraživanje prema korisniku kredita koji se sastoji od toga da mu pozajmljeni iznos bude vraćen u rokovima, o dospijeću i na način kako je definirano samim ugovoru o kreditu. Budući da ugovori o kreditu imaju i snagu ovršnosti, na taj način za vjerovnika je nastalo i pravo vlasništva, koje se može ograničiti samo sukladno ustavnim zahtjevima iz članaka 16. stavka 2. i 50. stavka 2. Ustava, koje je u konkretnom slučaju izostalo. Predlagatelj smatra da ostaje "nejasno na koji se to način nastoji putem ZID ZPK/15 ... zaštititi zdravlje ljudi (?), a koja ustavna vrednota opravdava ograničenje vlasničkih prava vjerovnika".

Predlagatelj nadalje navodi kako osporena zakonska mjera u cijelosti "derogira" poduzetničku slobodu te se zakonodavnim intervencijama ulazi u područje slobode ugovaranja što čini "srž suvremenog gospodarskog ustrojstva Republike Hrvatske". Smatra da ZIDZoPK mijenja postojeće odnose, što s aspekta vladavine prava i slobode poduzetništva nije dopušteno, te se poziva na odluku Ustavnog od 18. srpnja 2014. u kojoj je Ustavni sud "jasno istaknuo kako je tek u okviru spora o građanskim pravima i obvezama moguće uspostaviti jednakost i pravednu ravnotežu među strankama, a ne ustavnopravno vrlo upitnim zakonskim rješenjima kojima se ukida sloboda poduzetništva". Također dodaje:

"(...) Predlagatelj smatra kako niti jedan uvjet ograničenja poduzetničkih sloboda iz odredbe članka 50. stavka 2. Ustava ... nije bio ispunjen. Drugim riječima, ustavni temelj ograničenja poduzetničkih sloboda, jednako kao i vlasničkih prava, u slučaju ZID ZPK/15 ... ne postoji, a navodna intencija zaštite zdravlja ljudi, koja se spominje u Prijedlogu zakona broj 899, je očigledno neutemeljena."

Zaključno, u tom dijelu, navodi kako će ZIDZoPK vjerovnicima "nužno generirati daljnji trošak" (primjerice članak 19.d ZoPK-a:75/09-102/15 - troškovi izrade kalkulatora konverzije, izrada odgovarajuće informatičke podloge, te pribavljanje mišljenja ovlaštenog revizora ili sudskog vještaka), dok su u slučaju povrede bilo koje zakonske obveze propisane "izuzetno visoke" novčane kazne, koje nemaju objektivno razumno i prihvatljivo opravdanje. Također, ukazuje na to da rješenje po kojem bi korisnik kredita mrežnoj informatičkoj podlozi pristupao sa svojim osobnim identifikacijskim brojem dovodi vjerovnike (banke) u situaciju da krše i bankovnu tajnu odnosno da postupaju suprotno odredbama Glave XII (bankovna tajna) Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 159/13. i 19/15.).

U nastavku ističe da ZIDZoPK ima nedopušteni povratni učinak, to jest da je osporenom zakonskom mjerom zakonodavac "zahvatio u društvene, gospodarske i pravne odnose koji su faktično i pravno nastali prije stupanja na snagu ZID ZPK/15", a da pritom nisu ispunjeni formalno-pravni uvjeti propisani Poslovníkom Hrvatskog sabora. Ističe kako P.Z./899 sadrži "neko obrazloženje u odnosu na retroaktivni učinak", međutim, da matična radna tijela Hrvatskog sabora i Odbor za zakonodavstvo nisu Hrvatskom saboru podnijeli nikakvo izvješće o dijelovima ZIDZoPK-a koji će imati povratno djelovanje. Štoviše, nije ni donesen zaključak kojim bi se utvrdilo povratno djelovanje njegovih pojedinih odredaba niti je učinjeno vjerojatnim postojanje opravdanih razloga za takvu primjenu. Zabranu je retroaktivnosti zakonodavac, prema mišljenju predlagatelja, povrijedio i u materijalnom smislu jer Ustav dopušta samo iznimno i samo da pojedine odredbe zakona, a ne cijeli zakon, imaju povratno djelovanje.

Predlagatelj smatra da su ZIDZoPK-om povrijeđene i međunarodne obveze Republike Hrvatske kako u formalnom tako i u materijalnom smislu. Navedene navode pojašnjava činjenicom da je predlagatelj hrvatsko trgovačko društvo čiji je jedini dioničar francuska banka Societe Generale SA, Pariz, te da je ZIDZoPK-om povrijeđen članak 3. međunarodnog ugovora sklopljenog s Republikom Francuskom. Smatra da se ZIDZoPK-om ograničava sloboda kretanja kapitala, jedna od temeljnih tržišnih sloboda u Europskoj uniji. Navodi da je Republika Hrvatska pristupanjem Europskoj uniji prenijela i dio svojih suverenih ovlasti, donošenje zakona kojim se ograničava sloboda kretanja kapitala ujedno predstavlja i povredu obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz članstva. Predlagatelj ističe i da ZIDZoPK nije donesen ni prema proceduri koju predviđa članak 282. UoFEU-a jer u njegovom donošenju ESB "nije ni na koji način konzultirana niti je provedeno savjetovanje", na što ukazuje i sam ESB u svom mišljenju.

Daljnju formalnu neustavnost ZIDZoPK-a predlagatelj vidi u činjenici da je donesen po hitnom postupku. U nastavku obrazlaže:

"63. Potpuno je nelogično i protivno demokratskim standardima 'trajno rješenje' donositi u hitnom postupku, bez ikakve javne rasprave, osiguranja šireg društvenog konsenzusa te bez ikakve mogućnosti da se razmotre alternativna rješenja. Predmetno fiksiranje tečaja istječe krajem siječnja 2016. godine i do tada se mogla osigurati redovna zakonodavna procedura, javna rasprava i mogućnost alternativnih rješenja (pa čak i unatoč održavanju parlamentarnih izbora). Predlagatelj smatra da takvo postupanje u cijelosti krši načelo vladavine prava, budući da krši apsolutno sve standarde koji su inherentni demokratskim procedurama."

Također, a imajući u vidu praksu Ustavnog suda, predlagatelj "smatra očiglednim" da se načelo legitimnih očekivanja "nije niti pokušalo ostvariti donošenjem ZID ZPK/15", unatoč činjenici što je legitimno očekivanje svakog poduzetnika na tržištu da nadležna javna vlast neće retroaktivno mijenjati postojeće ugovorne odnose i tražbine jedne ugovorne strane odnosno, ako takvo postupanje i bude nužno, da će se uvažavati strogi ustavni zahtjevi.

Zaključno ističe da je svoje stajalište o problematici CHF kredita dao i Vrhovni sud koji je u revizijskom postupku odbio tužbeni zahtjev kojim je zatraženo da se ugovorne odredbe o valutnoj klauzuli u švicarskim francima utvrde nepoštenima, a s time i ništetnima. S obzirom na to da je Vrhovni sud već imao priliku ocjenjivati sadržaj spornih ugovornih odredaba s valutnom klauzulom, predlagatelj smatra kako je zakonodavac bio ograničen u izboru rješenja. Navode zaključuje tvrdnjom da je zakonodavac donoseći ZIDZoPK prekršio načelo diobe vlasti iz članka 4. Ustava jer je "faktično" promijenio pravomoćnu odluku Vrhovnog suda od 9. travnja 2015. te doveo u pitanje njezinu "materijalnu, formalnu, objektivnu, subjektivnu i vremensku pravomoćnost".

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.8. Predlagatelj Erste banka (predmet broj: U-I-3925/2015) smatra da ZIDZoPK, u cjelini, nije u suglasnosti s člancima 3., 4., 5., 16., 48. stavkom 1., 49. stavcima 1., 2. i 4., 50., 90. stavcima 4. i 5., 134. i 141.c Ustava.

Uvodno predlagatelj iznosi sažetak obrazloženja P.Z-a/899 i sadržaja ZIDZoPK-a, dok u nastavku obrazlaže razloge kako formalne tako i materijalne nesuglasnosti ZIDZoPK-a s Ustavom.

U odnosu na formalnu neustavnost osporenog zakona, predlagatelj smatra da u konkretnom slučaju nisu bili ispunjeni uvjeti iz članka 204. Poslovnika Hrvatskog sabora za donošenje zakona po hitnom postupku jer razlozi za donošenje ZIDZoPK-a navedeni u P.Z.-u/899 "ne opravdavaju" hitnu zakonsku intervenciju. Navedeno iz razloga što je od 1. siječnja 2014. bila na snazi zakonodavna mjera koja je kamatnu stopu u CHF kreditima fiksirala na 3,23% a zatim je uvedeno "zamrzavanje" otplatnog tečaja na 6,39 kuna za 1 švicarski franak koje je trajalo do 27. siječnja 2015., pri čemu su banke izrazile i spremnost da se nastavi primjena tih mjera dok se ne pronađe trajno rješenje. Također, napominje da je predlagano nekoliko mjera za koje je HNB smatrao da mogu poslužiti kao model za rješavanje problema dužnika CHF kredita s kojima bi se postigao isti učinak za kreditne dužnike, a znatno manje negativni učinci za vjerovnike, međunarodne pričuve i državni proračun u odnosu na mjeru koja je izabrana. Smatra stroga da je intervencijom izvršne vlasti obezvrijeđeno značenje demokratskih procedura i onemogućena javna rasprava koja je u konkretnom slučaju bila nužna kako bi se problem CHF kredita sagledao u cjelini, i to na temelju analiza i preporuka nezavisnih tijela kao što su ESB i HNB. Da je u donošenju ZIDZoPK-a "ignorirano poštivanje demokratskih procedura i onemogućena javna rasprava" potvrđuje i činjenica što se nije postupalo sukladno članku 75. stavku 1. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci kojim se propisuje obveza da se prijedlozi zakona koji se odnose na područje iz nadležnosti ESB-a dostavljaju na mišljenje ESB-u.

Također navodi:

"Važno je istaknuti da u trenutku donošenja osporenih Zakona nije bilo nikakvih posebnih okolnosti niti na tuzemnom financijskom tržištu, niti na međunarodnim tržištima kapitala, niti je došlo do nekih izvanrednih gospodarskih okolnosti koje bi utjecale na potrošače korisnike CHF kredita, niti je došlo do nekog poremećaja u radu sudova niti je došlo uopće do bilo kakvih drugih okolnosti koje bi bile relevantne za ovu materiju.

(...)

Nameće se sam po sebi zaključak da je jedina svrha donošenja ovakvih ishitrenih Zakona sakupljanje političkih bodova u izornoj kampanji za predstojeće parlamentarne izbore, čime s obzirom na financijske implikacije osporenih Zakona ova izborna utrka postaje najskuplja u povijesti."

U odnosu na pitanje postojanja legitimnog cilja zaštite zdravlja ljudi, predlagatelj smatra kako on ne postoji. Ukazuje na to da su u postupku prije donošenja osporene mjere izostale bilo kakve analize koje bi potvrdile da upravo zaduženje u švicarskim francima predstavlja čimbenik rizika po zdravlje ljudi, koje posljedice takvo zaduženje ima za njegove korisnike, koliki je broj korisnika pogođen takvim rizikom, posljedice koje je spomenuti čimbenik već uzrokovao te procjena daljnjih posljedica ukoliko isti ne bude saniran. Kao dokaz svojoj tvrdnji navodi odluku Ustavnog suda broj: U-I-4853/2008 od 31. siječnja 2012. Također, smatra da ZIDZoPK ne spada u materiju koja bi na bilo koji način izravno bila povezana s domenom zdravstva. Nastavno ističe:

"Međutim unatoč navodima iz obrazloženja prijedloga ZID ZPK, predlagatelj ne obrazlaže kakvo je psiho-fizičko zdravlje potrošača u CHF i s valutnom klauzulom u CHF. Čak niti ne navodi da je zdravlje potrošača u CHF i s valutnom klauzulom u CHF lošije ili ugroženije od zdravlja drugih dužnika čiji krediti su u valuti ili uz valutnu klauzulu EUR ili KN. Podnositelj smatra da potencijalna ugroza zdravlja može biti kod onih ljudi koji zbog bolesti ili smanjenja plaća ili gubitka posla nisu u mogućnosti podmiriti mjesečne obveze, odnosno nemaju za osnovne životne troškove, a nije u svezi s činjenicom zaduženja pojedinog potrošača/korisnika kredita u pojedinoj valuti.

Iz obrazloženja nije dakle razvidno da li je zbog zaduženja u CHF uopće ugroženo zdravlje ljudi. Ukoliko je ugroženo, na koji način i u kojoj mjeri, i kakve se sve mjere mogu poduzeti da bi se pozitivno utjecalo na očuvanje zdravlja ljudi."

Nadalje, tvrdi da ZIDZoPK neće osigurati redovitu otplatu CHF kredita. Smatra da ni taj legitimni cilj osporene zakonske mjere Vlada nije potkrijepila valjanim obrazloženjem, konkretnim podacima i provedenim analizama koje predviđaju da će ZIDZoPK osigurati njegovo ostvarenje. Tim više što su osporenim mjerom obuhvaćeni svi krediti u švicarskim francima odnosno s valutnom klauzulom u švicarskim francima, bez obzira na vrstu i namjenu te rok trajanja, kao i oni krediti koji su u redovitoj otplati, oni raskinuti, prodani ili na neki drugi način preneseni ili ustupljeni drugoj strani, kao i oni koji su u postupku namire, kojima nije prestala obveza te u odnosu na koje su pokrenuti ovršni postupci. Ističe da Vlada nije provela analizu niti prikupila primjerice sljedeće podatke: koliki će se broj potrošača (korisnika kredita) obuhvatiti osporenim mjerom, kakvog su socijalnog statusa ti potrošači, o kakvim se kreditima radi s obzirom na vrstu, iznos, namjenu te rok trajanja (je li riječ o kupnji prve nekretnine u svrhu rješavanja stambenog pitanja ili o nekretnini za odmor, autokreditu i sl.), koliki je broj otkazanih kredita i već utuženih potraživanja na temelju takvih kredita, kako će i hoće li korisnici kredita kojima su dugovanja

dospjela, moći nastaviti otplaćivati anuitete, koji su razlozi zbog kojih su već otkazane kredite potrošači prestali otplaćivati te koliko će uistinu predložena mjera osigurati odnosno povećati redovnu otplatu CHF kredita. Navedeno, tvrdi, proizlazi i iz prijedloga HUB-a od 20. veljače 2015. te izvješća HNB-a.

Također, ukazuje na to da su korisnici kredita većih iznosa u pravilu osobe boljeg imovinskog stanja koje uglavnom nisu uzimale takve kredite za rješavanje svojih nužnih životnih potreba, već radi realizacije bitno višeg standarda života, često i radi ulaganja ili davanja u zakup, najma ili drugih vidova komercijalizacije nekretnina. Budući da je osporena mjera linearne naravi te da nema nikakvu socijalnu komponentu nejasno je kako je prikladna da pomogne svim korisnicima CHF kredita.

Nadalje, predlagatelj smatra da se osporenim zakonskom mjerom neće ostvariti niti cilj poticanja gospodarskog napretka i socijalnog blagostanja građana. Navodi da konverzija CHF kredita ne dovodi do automatskog pada međunarodnih pričuva, ali da ima za banke direktnu posljedicu gubitka dijela glavnice kredita. To znači da će banke imati manju tražbinu s osnove kredita u svojoj bilanci jer se zbog otpisa potraživanja u eurima bankama skraćuje pozicija u toj valuti. Otpis tih tražbina, smatra predlagatelj, rezultirat će valutnom neusklađenosti bilanci banaka te će banke biti primorane kupovati devize na domaćem tržištu, što će nužno dovesti do slabljenja vrijednosti kune kao domaće valute. Posljedično, HNB bi trebao intervenirati i u budućnosti trošenjem međunarodnih pričuva, dok u protivnom prijeti pad tečaja kune u odnosu na euro. Također, ističe da će se gubitak kreditnih institucija manifestirati i u percepciji porasta rizika poslovanja na hrvatskom tržištu. Smatra da je razumno pretpostaviti da će zaduživanje u Republici Hrvatskoj postati skuplje i teže jer će se plasmani subjektima u Republici Hrvatskoj smatrati rizičnijima, i to prije svega zbog činjenice da će percepcija vjerovnika biti da pisani ugovor i stečena prava nisu jamstvo ispunjenja obveze jer ugovorni odnos može biti naknadno izmijenjen jednostranom zakonskom intervencijom na štetu vjerovnika. Jednako tako, povećava se, smatra predlagatelj, i rizik da financijske institucije smanje svoja ulaganja u Republiku Hrvatsku, odnosno da povuku iz Republike Hrvatske inozemne izvore financiranja ili da racionaliziraju alokaciju kapitala. Ukazuje i na to da će znatno skuplje biti bilo kakvo međunarodno zaduživanje Republike Hrvatske i poslovnih subjekata upravo zbog percepcije nesigurnosti poslovanja u Republici Hrvatskoj. Tvrdi da sve prethodno navedeno može dovesti i do povećanja kamatnih stopa na sve kredite. Smatra da će osporena mjera uzrokovati pad prihoda u proračunu od poreza na dobit u bankarskom sektoru u sljedećih nekoliko godina te samim time biti uteg dinamici fiskalne konsolidacije, a da je, zbog pada potrošnje i izostanka investicija, za očekivati i podbačaj prihoda od poreza na dodanu vrijednost. Smatra da je iz izravnih i neizravnih posljedica konverzije vidljivo da zakonska rješenja ZIDZoPK-a ne mogu potaknuti gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana, te ih u nastavku prijedloga obrazlaže. Navode o neostvarivanju tog legitimnog cilja zaključuje tvrdnjama:

"Iz gore navedenog nedvojbeno proizlazi da osporeni Zakoni ne samo da neće potaknuti gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana nego će imati upravo suprotni efekt. Oni su prijetnja tečaju i financijskoj nestabilnosti Hrvatske. Dvesti će do pada međunarodnih pričuva i/ili pada tečaja kune u odnosu na euro, porasti će rizik poslovanja na hrvatskom tržištu, dovesti će do pada prihoda u državni proračun, te će uzrokovati čitav niz izravnih i neizravnih posljedica.

Dodatne moguće ... negativne posljedice koje mogu nastati provedbom osporenih Zakona su i mogućnost narušavanja povjerenja štediša i kreditora u banke (...)"

U odnosu na zaštitu potrošača CHF kredita te o (ne)ravnopravnom položaj ostalih korisnika kredita, predlagatelj je istaknuo:

"... kako je nesporno da zaštita potrošača može predstavljati legitiman cilj za zakonodavnu intervenciju no međutim intervencija koja bez bilo kakvih socijalnih ili drugih kriterija, retroaktivno želi dovesti u 'ravnopravan' položaj jednu skupinu potrošača unutar različitih skupina potrošača, a koje od početka vlastitom voljom nisu bile ravnopravne ukazuje se nelegitimnom.

(...)

Na ovaj način korisnicima kredita u CHF se naknadno priznaju sve koristi koje su imali prilikom sklapanja kredita (dizanje većeg iznosa kredita, kraća ročnost) u odnosu na korisnike kredita u EUR, a sve negativnosti koje su posljedice rasta tečaja CHF u odnosu na EUR osporenim Zakonima se anuliraju.

Da stvar bude još apsurdnija, ako se ovaj problem sagleda sa stajališta korisnika kredita u HRK, onog manjeg broja korisnika kredita koji su jedini imali povjerenje u domaću valutu, onda proizlazi da su korisnici kredita u kunama u posve neravnopravnom položaju u odnosu na one u EUR i CHF jer su mogli podići najmanji iznos kredita a od početka su imali najviše kamatne stope i najvjerojatnije će u konačnici najviše platiti svoj kredit."

Smatra da se usvojenim modelom konverzije ne izjednačava položaj dužnika u eurima i švicarskim francima jer se dužnici u švicarskim francima dovode u privilegiran položaj u odnosu na vjerovnike u eurima. To zato što su korisnici kredita u eurima zbog viših kamatnih stopa mogli uzeti niže iznose kredita, ili kredite s dužim vremenom otplate. Zatim, korisnicima CHF kredita, za razliku od korisnika kredita u eurima, pruža se mogućnost reprogramiranja njihovog duga bez obzira ispunjavaju li uvjete koji su inače potrebni za reprogramiranje. ZIDZoPK-om se izričito zabranjuje bankama da korisnici CHF kredita snose ikakve troškove reprograma ili da se od njih traže ikakva dodatna sredstva osiguranja, dok korisnicima kredita u eurima nije dana nikakva mogućnost izmjene ugovora, sklapanje aneksa ugovora o kreditu ili reprogramiranja duga bez davanja novih, adekvatnih, kolateralna i dodatnih troškova. Jednako vrijedi i za korisnike kredita u kunama. Iz navedenog izvodi zaključak da se sada u "nepovoljnijoj" situaciji nalaze oni korisnici kredita koji su se u trenutku odabira valute kredita odlučili za euro ili hrvatsku kunu, a koji krediti su u tom trenutku bili "skuplji proizvod". Zbog navedenog ZIDZoPK ne osigurava ravnopravan položaj dužnika CHF kredita i kredita u eurima, nego, dapače, pozivajući se na zaštitu korisnika CHF kredita, diskriminira sve ostale korisnike kredita.

Nadalje, predlagatelj smatra da ZIDZoPK nije razmjern cilju koji se njime želio postići. Smatra da bez obrazloženog i definiranog navođenja ciljeva koji su predloženi ZIDZoPK-om te ne provođenjem analiza, procjena i pribavljanjem relevantnih mišljenja nije bilo moguće utvrditi da osporena zakonska mjera udovoljava zahtjevima iz članka 16. stavka 2. Ustava. Ističe da iz izvješća HNB-a proizlazi više mogućih mjera kojima bi se popravio položaj dužnika CHF kredita (paket regulatorno-poreznih mjera, oporezivanje aktive banaka u švicarskim francima, nastavak zamrzavanja tečaja na 6,39 i kamatne stope na 3,23%, smanjivanje kamatne stope i konverzija u eure s umanjenjem dijela glavnice) koje su blaže u odnosu na osporenu zakonsku mjeru. U nastavku navodi:

"Iz prethodno navedenih pet mjera razvidno je kako upravo posljednja opisana i usvojena mjera ... predstavlja najoštriju od navedenih mjera, budući ista ima visok trenutni trošak za Banke na ime otpisa dijela glavnice, fiskalni učinak je koncentriran kroz razdoblje od naredne 2-3 godine, a utječe i na smanjenje međunarodnih pričuva.

Ostale predlagane mjere u pravilu ne bi imale, ili bi imale neznatan učinak na međunarodne pričuve, fiskalni učinak bio bi blaži, a i Banke bi snosile znatno niže troškove, odnosno učinak na poslovni rezultat i kapital Banaka bi bio znatno umjereniji."

Također, ukazuje na to da osporena mjera predstavlja i nerazmjernan teret za adresate jer će bankama stvoriti znatne troškove koji će umanjiti njihovu adekvatnost kapitala te generirati gubitke u iznosu od gotovo trogodišnje očekivane dobiti, dovesti do jednokratnog povećanja operativnih troškova, a posljedično i pada ukupnog kapitala (s 23,5% na 19,7%). Zaključuje stoga, da osporena mjera nije razmjerna cilju koji se njome želio postići te je vjerovnicima (bankama) nametnut prekomjerni teret.

Predlagatelj u nastavku obrazlaže razloge zbog kojih smatra da je osporenim mjerom povrijeđeno načelo diobe vlasti iz članka 4. Ustava. Ističe da je materija potrošačkih kredita s aspekta ugovaranja valutne klauzule u švicarskim francima "izdržala ... test sudbene kontrole, a time i test njene valjanosti" jer je Vrhovni sud, prije nego što je donesen ZIDZoPK, odlukom od 9. travnja 2015. odbio reviziju Potrošača - Hrvatskog saveza udruga za zaštitu potrošača u dijelu koji se odnosio na iznos glavnice kreditne obveze vezanu uz valutu švicarski franak. U nastavku je istaknuo:

"Polazeći od zahtjeva vladavine prava, podnositelj ... smatra da zakonodavac nije bio ovlašten, u okolnostima konkretnog slučaja, jednostrano mijenjati pravne (ugovorne) odnose na način na koji je to učinio u osporenim ZID ZPK (...)

Podnositelj prijedloga smatra da ZID ZPK ... sadrže potencijalno vrlo opasan pravni presedan, budući da isti sadržajno i formalno nalikuju izreci presude, s bitnom razlikom što presude u demokratski uređenim pravnim porecima uobičajeno ne donose tijela izvršne i zakonodavne vlasti, nego nadležni sudovi po zakonito provedenom postupku u kojemu je zajamčena kontrola sudskih odluka.

Jedini razlog donošenja ZID ZPK ... prema mišljenju podnositelja prijedloga je nezadovoljstvo Vlade RH odlukom Vrhovnog suda Republike Hrvatske u Predmetu Potrošač (...)

(...)

Činjenica je i da je Vrhovni sud RH donio odluku o predmetu Potrošač te zauzeo shvaćanje da je valutna klauzula uz CHF valjana u ugovorima o kreditu, da je takva odluka neprikosnoveni i da takvu odluku sudbene vlasti svi ostali subjekti i tijela u državi trebaju poštovati i da se tu više nema što dodati ili mijenjati.

Međutim, činjenica je i da se ove godine održavaju parlamentarni izbori (...)"

Predlagatelj ističe i da je zakonodavac u predmetima pojedinačnih tužbi protiv banaka, koji su u različitim fazama postupka, *de facto* presudio sporove u korist tužitelja, a protiv podnositelja prijedloga.

Nadalje, smatra da je ZIDZoPK u nesuglasnosti i s člankom 48. stavkom 1. Ustava. Navodi da su za tumačenje povrede prava vlasništva u konkretnom slučaju osobito od značenja kategorije potraživanja i dugova, ugovornih prava, budućih prihoda i legitimnih očekivanja. U nastavku navodi:

"Podnositelj prijedloga ističe da svi ugovori o kreditu koji su predmet osporenih Zakona predstavljaju ugovorne odnose iz kojih za kreditne institucije proizlaze ugovorna prava, tj. obveznopравни zahtjevi. Svi ti ugovori zaključeni su u skladu s pravnim propisima koji su bili na snazi u vrijeme njihovog zaključenja te na temelju istih kreditne institucije imaju dospjela i buduća potraživanja koja su određena ili određiva te naplativa, a samim time i podobna za ovrhu. Podnositelj prijedloga ističe i da je kod znatnog broja tražbina koje su predmet osporenih Zakona donesene pravomoćne sudske odluke iz kojih za kreditne institucije nesumnjivo proizlaze legitimna očekivanja, a čija se opstojnost odredbama osporenih Zakona dovodi u pitanje.

Podnositelj prijedloga stoga ističe da je iz svega navedenog jasno vidljivo da tražbine iz ugovornih odnosa, kako dospjele, tako i buduće, zasnovane na valjanoj pravnoj osnovi, koje tražbine su dostatno ustanovljene, čime su i ovršne, a od kojih su pojedine tražbine dodatno i potvrđene pravomoćnim sudskim odlukama čine pravo vlasništva zajamčeno odredbom čl. 48. st. 1. Ustava".

Ističe dalje da nije postojao interes Republike Hrvatske za donošenje ZIDZoPK-a te da je Vlada iznijela "nedorečena i paušalna" obrazloženja za zadiranje u ugovorne odnose vjerovnika i dužnika. Smatra da pozivanje na zaštitu ustavnih načela iz članaka 1. i 49. Ustava "nije primjereno" jer ZIDZoPK nema socijalan već linearan učinak. Jednako tako smatra neprimjereno te "paušalno i činjenično neosnovano" pozivanje na zaštitu zdravlja iz članaka 16. i 50. stavka 2. Ustava jer se vlasništvo nad obveznopравnim zahtjevima vjerovnika u slučaju CHF kredita vjerovnicima nepovratno oduzima.

Interes Republike Hrvatske odnosno javni interes za donošenje osporene zakonske mjere, smatra predlagatelj, ne postoji jer se ZIDZoPK-om ne postiže ravnopravnost građana s kreditima u švicarskim francima, već naprotiv, građani koji su sklopili ugovore o kreditu u hrvatskim kunama ili eurima dovode se u neravnopravan položaj u odnosu na manji broj građana koji imaju zaduženja u CHF kreditima. U tom smislu dalje navodi:

"... osim procijenjenog troška vjerovnika u iznosu od 8 milijardi kuna, HNB kao izravne posljedice osporenih Zakona koje će pogoditi Republiku Hrvatsku navodi i povećanje proračunskog manjka uslijed izostanka uplata s osnove poreza na dobit, što će zahtijevati kompenzacijske mjere na strani fiskalnih prihoda i/ili rashoda, smanjenje deviznih rezervi u procijenjenom iznosu od 1 milijarde eura. Navode se i posredni učinci na mogućnost materijalizacije financijskih rizika i širih utjecaja na financijski sektor i gospodarstvo u cjelini koji se mogu očitovati u percepciji većeg rizika ulaganja u hrvatsko gospodarstvo i većeg rizika kreditiranja (...)

Iz navedenog se može zaključiti da, osim što interes Republike Hrvatske, odnosno javni interes za donošenje osporenih Zakona ne postoji, postoji i jasna mogućnost da izravni i neizravni učinci osporenih Zakona postižu dijametralno suprotan učinak."

Međutim, smatra da ukoliko bi se i uzelo da interes Republike Hrvatske za takvom mjerom i postoji, tada bi "nužno nastala" obveza Republike Hrvatske za osiguranje i isplatu naknade tržišne vrijednosti oduzete odnosno ograničene imovine.

U nastavku predlagatelj tvrdi da je osporena mjera u nesuglasnosti s odredbama Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji jer "donošenjem osporenih

zakona nisu primijenjeni pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije u skladu s pravnom stečevinom Europske unije, čime je povrijeđena odredba čl. 141.c st. 2. Ustava". Ističe da ZIDZoPK-a nije donesen u smislu članka 127. UoFEU-a i Odluke Vijeća Europske unije broj 98/415/EZ od 29. lipnja 1998., jer je iz mišljenja ESB-a razvidno da se hrvatska nadležna tijela nisu konzultirala s ESB-om. Također, tvrdi da osporena zakonska mjera ne udovoljava zahtjevima Direktive 88/361/EEZ Vijeća od 24. lipnja 1998. za provedbu članka 67. Ugovora OJ L 178 (Direktiva o kretanju kapitala) i Direktive 2014/17 (zabrana retroaktivnosti), te praksi Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU).

U odnosu na formalnu neustavnost, predlagatelj tvrdi da pri donošenju ZIDZoPK-a nije poštovana propisana procedura jer suprotno Poslovniku Hrvatskog sabora nije provedena javna rasprava, zatim, jer je ZIDZoPK objavljen 25. rujna 2015., a stupio na snagu 30. rujna 2015. pa *vacatio legis* osporene mjere nije u skladu s Ustavom, nije zatraženo mišljenje ESB-a te nije uvaženo izvješće HNB-a. Ukazuje i na to da je osporeni zakon "pun nomotehničkih nedostataka".

U odnosu na pitanje retroaktivne primjene ZIDZoPK-a predlagatelj navodi:

"Iz odredbi ZID ZPK ... proizlazi da će se iste primjenjivati povratno budući reguliraju obveze vjerovnika i potrošača ... u vezi ugovornih odnosa iz ugovora o kreditu sklopljenih prije donošenja ZID ZPK ...

Međutim podnositelj prijedloga ističe kako se ne radi samo o retroaktivnoj primjeni odredaba ZID ZPK ... već i o retroaktivnoj primjeni 'osnovnih' zakona i to:

a) Zakona o potrošačkom kreditiranju od dana 19. lipnja 2009. godine - dalje u tekstu: ZPK/09 i

(...)

Odredba čl. 29. st. 1. ZPK/09 ... izričito određuje da se ZPK/09 ne primjenjuje na ugovore o kreditu sklopljene prije njegova stupanja na snagu (01.01.2010.) (...)

(...)

Cit. zakonska odredba iz čl. 29. ZPK/09 nikada nije ukinuta nekim kasnijim izmjenama i dopunama (...)

(...)

S obzirom da se dakle sam ZPK/09 sukladno izričitoj zakonskoj odredbi ne primjenjuje na ugovore o kreditu sklopljene prije 01.01.2010. odredbe ZID ZPK iz kojih proizlazi da se primjenjuju na već postojeće ugovorne odnose u vezi kredita denominiranih u CHF i denominiranih u kunama s valutnom klauzulom u CHF su u suprotnosti s odredbama ZPK/09.

Naime, primjenom odredaba ZID ZPK na odnose nastale prije dana njegovog stupanja na snagu, pa čak i na odnose nastale prije stupanja na snagu ZPK/09, osim povrede retroaktivnosti Zakona, došlo bi i do povrede pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja adresata (...)"

Konačno, smatra, ukoliko bi Ustavni sud zauzeo stajalište da samo pojedine odredbe ZIDZoPK-a imaju povratno djelovanje, odnosno da su iste u skladu s člankom 90. stavkom 5. Ustava, tada bi bilo potrebno utvrditi postojanje posebno opravdanih razloga za retroaktivnost koji, u konkretnom slučaju, ne postoje.

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.9. Predlagatelj Addiko bank (predmet broj: U-I-3957/2015) smatra da ZIDZoPK, u cjelini, nije u suglasnosti s člancima 3., 14. stavkom 2., 29. stavkom 1., 48. stavkom

1., 49., 57. stavkom 1., 90. i 134. Ustava, kao i međunarodnim ugovorima, i to: s člankom 1. Protokola 1. Konvencije, člankom 2. međunarodnog ugovora zaključenim s Republikom Austrijom, te člancima 127. stavkom 4. i 282. stavkom 5. UoFEU-a.

U prijedlogu navodi da ZIDZoPK nije u suglasnosti s člankom 90. stavkom 5. Ustava jer članak 1. ZIDZoPK-a ima povratno djelovanje, a koje povratno djelovanje posebno proizlazi i iz članaka 19.c i 19.d ZoPK-a:75/09-102/15. Smatra, međutim, kako su odredbe članka 1. ZIDZoPK-a "jasno povezane" sa svim ostalim odredbama ZoPK-a:75/09-102/15 te s njima čine jedinstvenu logičnu, funkcionalnu i pravnu cjelinu pa se ZIDZoPK ne može smatrati "pojedinih odredbama za koje bi bilo dopušteno da imaju povratno djelovanje u smislu čl. 90. st. 5. Ustava". Ističe da je stupanjem na snagu ZIDZoPK-a zakonodavac povratno izmijenio prava i obveze vjerovnika (banaka) i korisnika kredita (potrošača) te ukinuo odnosno izmijenio prava koja su vjerovnici stekli na temelju ugovora o kreditu. Smatra da je povratnim djelovanjem ZIDZoPK-a povrijeđeno i načelo slobode, jednakosti i nepovredivosti vlasništva, kao najviše ustavne vrednote.

Nadalje, ukazuje na to da ZIDZoPK-om vjerovnicima nije ostavljen primjeren rok za prilagodbu novim poslovnim uvjetima. Smatra da rok od 45 dana od dana stupanja na snagu ZIDZoPK-a nije "pravičan ni razuman" za dostavu izračuna konverzije potrošaču s obzirom na složenost postupka utvrđivanja ekonomskih parametara konverzije i broj subjekata kojem se vjerovnici moraju obratiti. Iz navedenih razloga smatra da ZIDZoPK nije u suglasnosti člankom 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju, a time i s člankom 134. Ustava. Navedene tvrdnje zaključuje navodima da članak 19.e ZoPK-a:75/09-102/15 dovodi "vjerovnike u situaciju da bez svoje objektivne krivnje budu kažnjeni visokim novčanim kaznama ... da nisu učinili nešto što objektivno nisu ni mogli ni stigli". U nastavku ističe:

"Predlagatelj se ne može oteti dojmu da je zakonodavac upravo htio dovesti ... vjerovnike u situaciju da objektivno ne mogu poštovati tako određen rok od 45 dana, kako bi ih mogao novčano kažnjavati.

Za takav zaključak govori i činjenica da su oba ovdje osporena zakona objavljena u Narodnim novinama koje imaju datum 25. rujna 2015., a da su osporeni zakoni stupili na snagu već petog dana - 30. rujna 2015.

(...) Naime, prema čl. 90. st. 3. Ustava, zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave u Narodnim novinama, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno. Ovdje, zbog specifične složenosti materije koju treba provesti, takvi razlozi za skraćivanje roka stupanja na snagu zaista nisu postojali. Naprotiv, postojali su razlozi da taj rok bude bitno duži od općeg roka od osam dana, upravo radi prilagodbe na nove uvjete poslovanja.

Takva hitnost, u stupanju zakona na snagu, može biti opravdana u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda (članak 17. Ustava), ali ne u situaciji koja je donositelju zakona eventualna sporna situacija poznata godinama, a da nije bilo nikakve njegove reakcije."

Predlagatelj smatra da je osporeni zakon u suprotnosti s načelom vladavine prava jer "ne postoji pravna sigurnost kad ... Hrvatski sabor može u svako doba i prema svojoj voluntarističkoj procjeni, snagom državne prisile, promijeniti trajne obvezne odnose koji su nastali slobodnom voljom ugovornih strana i koji traju već godinama". Takve zakonodavne intervencije mogu se očekivati "i ubuduće, što stvara i potpunu pravnu neizvjesnost". Osporeni zakon je protekcionistička mjera kojom se banke

stavlja u nejednak položaj u odnosu na korisnike kredita (potrošače) te protivnim poduzetničkim i tržišnim slobodama jer je jednostranom intervencijom u već sklopljene ugovore bitno promijenio tržišni položaj, a time i slobodu poslovnih banaka u Republici Hrvatskoj.

Ističe da je Hrvatski sabor "postao izvor pravne nesigurnosti" jer osporena zakonska mjera povratno djeluje na već sklopljene ugovore, čime se potkopava povjerenje javnosti u rad zakonodavnog tijela.

U nastavku navodi da je ZIDZoPK *ad hoc* zakon, to jest "zakon koji ima pridjev - 'vatrogasne mjere'" jer je zakonodavac imao na umu tek jednu skupinu pravnih subjekata koji su kredite ugovorili uz primjenu valutne klauzule u švicarskim francima.

Predlagatelj naglašava da zadiranje u već postojeća, stečena prava "Ustavni sud ne odobrava" te se pritom poziva na odluke Ustavnog suda broj: U-I-4763/2012 i U-I-1342/2013 od 18. rujna 2013. U vezi s tim navodi kako banke pri donošenju odluke o (dugoročnom) ulaganju imaju pravo znati "da će im država jamčiti pravnu sigurnost i izvjesnost". Zaključuje da je suprotno načelu pravičnosti "zakonom povratno promijeniti nastale, trajne obvezne odnose na način da se oni izmjene isključivo na štetu jednog od sudionika obveznog odnosa, ovdje ... vjerovnika". Uz to, napominje, da je Hrvatski sabor "potpuno ... izgubio iz vida da već postoje zakonima propisani mehanizmi za izmjene trajnih obveznih odnosa, koje korisnici kredita i potrošači nisu ni pokušali koristiti", a koje su mogli iskoristiti još na početku krize koju je izazvalo neočekivano jačanje valute švicarski franak. Stoga zaključuje da, u situaciji kada potrošači nisu koristili postojeća prava na izmjenu ranije sklopljenih ugovora o kreditu, nije u skladu s načelom pravičnosti unatrag mijenjati zakone i "protežirati jednu od ugovornih strana". Tim više što su potrošači prije stupanja na snagu osporenog ZIDZoPK-a profitirali jer su otplatne rate CHF kredita bile povoljnije od takve rate u eurima.

Nadalje, ističe da su "izravni" vlasnici predlagatelja iz Austrije pa se na njih mora primijeniti međunarodni ugovor zaključen s Republikom Austrijom. Tvrdi da međunarodni ugovori jamče ulagateljima kontinuitet zakonskih uvjeta i okruženja, a koji kontinuitet je ZIDZoPK-om prekinut. Načelo zabrane diskontinuiteta *mutatis mutandis* vrijedi i za domaće ulagatelje.

Posebno, ističe da je Vlada u postupku donošenja ZIDZoPK-a propustila postupiti sukladno člancima 127. stavku 4. i 282. stavku 5. UoFEU-a prema kojima su se države članice Europske unije, u postupku donošenja takvih zakona, dužne savjetovati s ESB-om.

U odnosu na rizik korisnika kredita (potrošača) i vjerovnika (poslovnih banaka) predlagatelj je istaknuo:

"Zakonodavac pri donošenju osporenih ZIDZPK ... nije imao na umu da su korisnici kredita u švicarskim francima uz rizik prihvatili i mogućnost da profitiraju. Općepoznato ... je da su krediti u švicarskim francima u određenom razdoblju bili povoljniji od kredita koji su imali valutnu klauzulu povezanu primjerice s eurom, pa su korisnici kredita u švicarskim francima u tom razdoblju bili u povoljnijem položaju od korisnika kredita koji su rate otplaćivali izračunom u eure. Tada se korisnici kredita u švicarskim francima nisu tužili na svoj pravni položaj, niti su poslovne banke činile

politički pritisak da se Hrvatski sabor intervenira i zakonom poboljša samo njihov položaj.

(...)

... vjerovnici također su izloženi rizicima promjena povezanih s primjenom valutne klauzule na financijskom tržištu. Nije za očekivati, niti bi to odgovaralo pravoj ugovornoj volji strana iz ugovora o (potrošačkom) kreditu, da samo banka snosi sve rizike nepredvidljiva financijskog tržišta i da korisnika kredita odnosno potrošača kreditira na način da banka bude u gubitku.

Zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju (...) Kod ugovora s valutnom klauzulom, pa i u slučaju promjene stope ugovorene kamate, vrijedi načelo rizika za obje ugovorne strane, pa i načelo aleatornosti, koje Hrvatski sabor nije uzeo u obzir pri donošenju osporenih zakona. To nije uzela u obzir ni Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj ovdje osporenih zakona."

U pogledu motiva za donošenje ZIDZoPK-a, predlagatelj tvrdi da je moguće da su oni "socijalni", iako se ne mogu isključiti i oni politički (privlačenje glasova birača pred, tada, predstojeće parlamentarne izbore). U tom smislu ističe da zakonodavac uopće nije ni pokušao napraviti razliku, primjerice, između onih korisnika kredita koji su kredit ugovorili radi rješavanja stambenog pitanja i onih koji su to učinili "iz čisto poslovnih razloga, da povećaju svoju već postojeću, ponekad i veliku, imovinu koju zatim daju u najam ili zakup i slično, ili su kupovali ne baš uvijek nužne stvari poput jahti ili skupih automobila". Postavlja pitanje je li "socijalno pravedno" u smislu članka 3. Ustava da troškovi konverzije idu na teret poslovnih banaka (i barem djelomično, na teret svih fizičkih i pravnih osoba u Republici Hrvatskoj) u situaciji u kojoj su pojedini potrošači sklapali CHF kredite "isključivo iz poslovnih razloga". Zaključuje da ZIDZoPK takvim pravnim subjektima daje prava koja nisu u suglasnosti s člankom 49. stavkom 1. Ustava, prema kojem su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske i kojem je imanentan rizik. Smatra da bi, s obzirom na članak 57. stavak 1. Ustava, ako uopće i postoji potreba za donošenjem osporenog zakona, tada takav zakon trebao zaštititi "socijalno ranjive ljude (primjerice nezaposlene, nesposobne za rad, osobe s posebnim potrebama)", a ne one koji su ugovore sklapali samo iz svojih poslovnih ciljeva koje nisu ostvarili.

U vezi s podjelom tereta konverzije predlagatelj navodi:

"Socijalno pravedna država ... pri donošenju ovakvih zakona nesumnjivo bi morala napraviti socijalnu selekciju i zaštitu dati doista siromašnima. Drugim riječima nije sporno da određenim osobama valja pomoći, samo valja utvrditi primjerene objektivne kriterije i ocijeniti je li pravično sav teret promjene ugovornih obveza prebaciti samo na jednu ugovornu stranu, ovdje ... vjerovnike, ili bi u tome trebala sudjelovati i druga ugovorna strana, ali i država koja ima ustavnu obvezu ... svojim resursima štiti socijalno ugrožene."

Nadalje, ukazuje na to da su odredbe ZIDZoPK-a nedorečene i nejasne te ostavljaju mogućnost različitog tumačenja propisa (primjerice članak 19.e ZoPK-a:75/09-102/15 koji zabranjuje vjerovniku da zahtijeva dodatne instrumente plaćanja u odnosu na ranije zaključene ugovore o kreditu) što otvara pitanje pravne sigurnosti i jednakosti svih pred zakonom. Ističe da ZIDZoPK ne obvezuje korisnika kredita da pristupi postupku potvrde (solemnizacije) novog ili izmijenjenog ugovora o kreditu pa postavlja pitanje imaju li ti novi/izmijenjeni ugovori o kreditu svojstvo ovršne isprave. Zaključuje kako bi institucija koja provodi ovrhu mogla utvrditi i ocijeniti da je potvrđen

(solemniziran) samo prethodni ugovor, a ne i novi što bi za posljedicu imalo odbacivanje prijedloga za ovrhu vjerovnika u slučaju prisilnog izvršenja (novog/izmijenjenog) ugovora o kreditu. Navedeno bi generiralo nove parnične postupke koji bi mogli trajati i više godina. Članak 19.e ZoPK-a:75/09-102/15 je, smatra predlagatelj, izvor pravne nesigurnosti i nejednakosti jer vjerovnici postaju ovisni o subjektivnom tumačenju ZIDZoPK-a od strane nadležnih institucija. Predlagatelj tvrdi da nema vladavine prava kada zbog svoje nejasnoće propis onemogućuje ili čak ukida stečeno pravo, to jest postojeću zaštitu koju vjerovnici imaju na temelju postojećih (ranijih) ugovora o kreditu, kao i u slučaju kada je propis takav da dopušta različita tumačenja. Smatra da zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti te moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima adresata na koje se taj zakon primjenjuje. Zahtjev za preciznošću pravne norme, jedan je od osnovnih elemenata vladavine prava.

Predlagatelj, nadalje, tvrdi da se nejasnim i nedorečenim odredbama osporenog ZIDZoPK-a dovode u pitanje instrumenti osiguranja plaćanja i njihova stečena prava. Sklapanjem novog ili izmijenjenog ugovora o kreditu i dalje ostaje založno pravo kao instrument osiguranja plaćanja. Međutim, ukoliko takav ugovor nema svojstvo ovršne isprave tada će vjerovnik u slučaju da kreditni dužnik ne ispuni svoju obvezu, pravnu zaštitu morati potražiti u dva postupka - parničnom i ovršnom dok je ranije to mogao samo u ovršnom. Navedeno dovodi do slabljenja pravnog položaja vjerovnika jer ZIDZoPK ne predviđa "izričiti pravni instrument" kojim bi se korisnika kredita moglo pravno obvezati na potvrdu (solemnizaciju) novih ili izmijenjenih ugovora o kreditu pred javnim bilježnikom. Navedene navode zaključuje tvrdnjom da je ZIDZoPK u cjelini instruiran na način da se protežira jedna od ugovornih strana - korisnik kredita odnosno potrošač. Ističe da se prethodno navedeno odnosi i na pravo vjerovnika da zahtijeva od korisnika kredita izdavanje novih zadužnica s valutnom klauzulom u eurima umjesto postojećih švicarskih franaka.

Konačno, u odnosu na podjelu troškova konverzije, konkretno troškova potvrde (solemnizacije) obvezujućeg novog/izmijenjenog ugovora o kreditu, predlagatelj je istaknuo:

"Nema vladavine prava ako se troškovi nametnutog, obveznog sklapanja ugovora ... prevaljuju samo na jednu ugovornu stranu (ovdje ... vjerovnike), a svi povoljni učinci ... pripadaju drugoj ugovornoj strani (korisnicima kredita odnosno potrošačima). U situaciji kada vjerovnik mora zbog sile zakona pristati na smanjenje svojih prava, pa i moguće gubitke, bilo bi pravično (odgovarajućom (analognom) primjenom čl. 29. st. 1. Ustava u vezi s čl. 3. Ustava) da barem troškove nastanka nove ovršne isprave (novog ili izmijenjenog ugovora o kreditu) snose korisnici kredita odnosno potrošači, kad su sve ostale odredbe osporenih ... ZIDZPK isključivo u njihovu korist."

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.10. Predlagatelj OTP banka (predmet broj: U-I-4064/2015) smatra da ZIDZoPK, u cjelini, nije u suglasnosti s člancima 14., 16., 48. stavkom 1., 49., 50. stavkom 2. i 90. stavkom 4. Ustava. Također smatra da osporeni zakon nije u suglasnosti s člankom 14. Konvencije, člankom 1. Protokola 1. i člankom 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju, kao i odredbama europskog javnog prava i međunarodnim obvezama Republike Hrvatske koje proizlaze iz njezinog članstva u Europskoj uniji.

U odnosu na povredu prava zajamčenog člankom 14. Ustava, te člankom 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju predlagatelj je naveo:

"(...) očigledni su sljedeći Diskriminatorni efekti ZID ZPK/15:

- Zakonodavac je ZID ZPK/15 jednu skupinu korisnika kredita (onih kojima je iznos kredita stavljenog na raspolaganje bio denominiran u valuti švicarski franak) privilegirao i stavio u povoljniji položaj u odnosu na sve ostale korisnike kredita čiji je iznos ugovorene obveze bio vezan za drugu valutu (EUR);

- Samo jednoj skupini korisnika kredita je zakonodavnom intervencijom promijenjen supstancijalni sadržaj ugovorne obveze, a da za takvo narušavanje načela jednakosti nisu bili ispunjeni i drugi jednako strogi ustavni i konvencijski zahtjevi;

- Odstupanje od načela jednakosti svih pred zakonom, Ustav Republike Hrvatske i Konvencija dopuštaju samo u slučaju ako za takvo odstupanje postoji ustavnopravno prihvatljivo i objektivno razumno opravdanje koje ne dovodi drugu ugovornu stranu (vjerovnika) ili skupinu korisnika kredita (onih čija je ugovorna obveza bila izražena u kunama - HRK ili valutnom klauzulom vezanom uz drugu valutu - EUR) u bitno nepovoljniji položaj;

- U skladu s predstavljenim zakonskim rješenjima samo jedna skupina korisnika kredita ima pravo na konverziju kredita, dok ostale skupine kredita to pravo nemaju."

Također, smatra da, u smislu članaka 16. i 50. Ustava, ZIDZoPK predstavlja ograničavajuća pravna pravila, budući da retroaktivno intervenira u postojeće ugovorne odnose i tražbine jedne ugovorne strane (vjerovnika) mijenjajući njezin bitni dio. Zakonodavac takvim zakonskim rješenjem, prema mišljenju predlagatelja, "ulazi" u područje slobode ugovaranja i sklopljene ugovore o kreditu koji su bili denominirani u švicarskom franku. Nadodaje da je iz izvješća HNB-a razvidno da rješenja ZIDZoPK-a, osim "jednokratnog olakšavajućeg učinka na položaj konkretnih korisnika kredita", nisu prikladna za ostvarivanje legitimnog cilja "jer bi njihova primjena proizvela ozbiljne distorzivne ekonomske učinke u drugim segmentima bankarskog poslovanja i monetarne politike u Republici Hrvatskoj". Smatra da je osporena zakonska mjera "stroža" nego što je to neophodno s obzirom na to da je nadležnoj vlasti "stajalo na raspolaganju nekoliko mogućih rješenja". Konačno, smatra da intervencija države u postojeće ugovorne odnose na način "da se u cijelosti zanemaruju prava i interesi jedne ugovorne strane ima apsolutistički karakter i nije u skladu s interesima pravnog poretka u cjelini".

Nesuglasnost osporenog ZIDZoPK-a s člankom 48. stavkom 1. Ustava i člankom 1. Protokola 1 uz Konvenciju predlagatelj obrazlaže činjenicom da su sporni ugovori o kreditu sklopljeni na temelju zakona i u pravilu potvrđeni od strane javnog bilježnika u koje su "ugrađivane i klauzule ovršnosti što je predmetnim ugovorima ... dalo i snagu ovršnosti (izvršnosti)". Time su, ističe predlagatelj, vjerovnici prema korisnicima kredita stekli obvezno-pravni zahtjev odnosno za vjerovnike je nastalo ustavno i konvencijsko pravo vlasništva koje se može ograničiti "samo sukladno ustavnim zahtjevima iz ... članka 16. stavka 2. i ... 50. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske".

Nadalje, smatra da se ZIDZoPK-om "u cijelosti derogiraju i poduzetničke slobode" jer "niti jedan uvjet ograničenja poduzetničkih sloboda iz ... članka 50. stavka 2. Ustava ... nije bio ispunjen". Ističe da "navodna intencija zaštite zdravlja ljudi, koja se spominje u Prijedlogu 899, je očigledno neutemeljena".

Predlagatelj ukazuje na "dodatni nerazmjerni trošak" vjerovnika (banaka) zbog ispunjenja zakonskih obveza iz članka 19.d. ZoPK-a:75/09-102/15 (izrada kalkulatora konverzije), budući da u kratkom roku moraju izraditi odgovarajuću informatičku podlogu te pribaviti mišljenja ovlaštenog revizora pri čemu pristupanje korisnika takvoj mrežnoj informatičkoj podlozi na temelju svog identifikacijskog broja predstavlja "kršenje" bankovne tajne. Predlagatelj zaključuje kako se osporenim ZIDZoPK-om "u cijelosti derogira" sloboda poduzetništva vjerovnika jer "vrlo visoke zapriječene kazne ... nemaju objektivno razumno i prihvatljivo opravdanje".

U odnosu na pitanje retroaktivnog učinka ZIDZoPK-a, predlagatelj smatra da Vlada nije Hrvatskom saboru podnijela "nikakvo izvješće o dijelovima ZID ZPK/15 ... koji će imati povratno djelovanje" pa da stoga nije "niti donesen zaključak s kojim bi se utvrdilo povratno djelovanje" njegovih odredaba kao i postojanje opravdanih razloga za takvu primjenu. Iz navedenih razloga smatra da je ZIDZoPK donesen "bez ispunjenja uvjeta iz Poslovnika Hrvatskog sabora" pa je ujedno i u nesuglasnosti s Ustavom. Nadalje, osim u formalnom smislu, predlagatelj smatra da je zakonodavac povrijedio odredbe Ustava o zabrani retroaktivnosti i u materijalnom smislu. Ističe kako, suprotno Ustavu, "cijeli ZID ZPK/15", a ne samo pojedine njegove odredbe, ima povratno djelovanje pri čemu se svi instituti koje sadrži odnose na regulaciju onih odnosa koji su nastali prije no što je stupio na snagu.

Zaključno, poziva se na Izvješće Ustavnog suda o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/13.) u kojem je Ustavni sud upozorio na uočene pojave neustavnosti prilikom donošenja zakona u hitnom postupku. Također, navodi da je svoje stajalište o problematici ugovora o kreditu koji su denominirani u valuti švicarski franak dao i Vrhovni sud (odluka Vrhovnog suda od 9. travnja 2015.) kada je u revizijskom postupku odbio utvrditi kako su ugovorne odredbe o valutnoj klauzuli sa švicarskim frankom nepoštene prema potrošačima pa time i ništetne. Smatra da je zakonodavac, kada je donio ZIDZoPK, "faktično" prekršio načelo diobe vlasti iz članka 4. stavka 1. Ustava, budući da je njime "u cijelosti ukinuo presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske".

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.11. Predlagateljica Nada Jelavić iz Vrgorca (predmet broj: U-I-4113/2015) osporava suglasnost članka 19.a stavka 3. ZoPK-a:75/09-102/15 s člancima 3., 5., 14. i 26. Ustava. Također, smatra da osporeni članak nije u suglasnosti s člancima 7. i 17. Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda od 10. prosinca 1948., te člankom 2. točke 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 12/93.).

Kao i predlagatelj pod točkom 11. ovog rješenja, predlagateljica smatra kako je zakonodavac u konkretnom slučaju postupao "arbitrarno" te protivno Ustavu jer ZIDZoPK-om nisu obuhvaćeni oni kreditni dužnici koji su do stupanja na snagu ZIDZoPK-a konvertirali svoje kredite ili ih prijevremeno otplatili.

Također, ukazuje na "vidljivu retroaktivnost (povratno djelovanje zakona)" koja se, iako nije u suglasnosti s člankom 90. stavkom 5. Ustava ne primjenjuje na korisnike

kredita koje su svoje kredite konvertirali ili otplatili. Smatra da su oštećeni svi kojima su odobreni krediti vezani uz valutu švicarski franak pa ih je ZoPK:75/09-102/15 "trebao jednako tretirati". U nastavku navodi:

"Osporene odredbe zakona, čiji tekst u svojoj cjelini ima za cilj obešteti sve one građane koji su podigli kredite u stranoj valuti CHF, diskriminira one koji su to također učinili, ali su prije donošenja Zakona izvršili konverziju u valutu EUR. Tom konverzijom zaustavljen je rast tečaja CHF, prema tečaju u vrijeme izvršene konverzije, ali šteta je svakako nastala do izvršene konverzije, pa i nakon konverzije, jer građani plaćaju više od onoga na što su se obvezali plaćanjem kredita u 'švicarcima'. Ovakvim propisom načelo jednakosti zajamčeno Ustavom (26) je poljuljano, jer se radi o jednom od temeljnih principa svakog demokratskog režima, te naša država svojim Ustavom proklamira odanost načelu jednakosti među ljudima."

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

11.12. Predlagateljica Gorana Bralić iz Zagreba (predmet broj: U-I-469/2016) smatra da članak 19.e ZoPK-a:75/09-102/15 nije u suglasnosti s člancima 3., 5. i 14. stavkom 2. Ustava.

U prijedlogu, naime, navodi da se prilikom ocjene suglasnosti osporenog članka ZoPK-a:75/09-102/15 mora imati u vidu *ratio* (svrha) donošenja ZIDZoPK-a, a posebno "načelo konverzije kredita" čiji je cilj da se položaj korisnika kredita u valuti švicarski franak i u kunama s valutnom klauzulom u valuti švicarski franak izjednači s položajem u kojem bi se potrošač našao da je bio korisnik kredita u eurima ili kredita denominiranog u kunama s valutnom klauzulom u eurima.

Smatra da zakonsko rješenje u osporenom članku prema kojem vjerovnik pogodnosti koje su potrošaču kredita (denominiranog u valuti švicarski franak odnosno denominiranog u kunama s valutnom klauzulom u švicarskim francima) bile odobrene prilikom sklapanja ugovora o kreditu nije dužan primijeniti prilikom izračuna konverzije iz članka 19.c ZoPK-a:75/09-102/15, već one padaju na teret potrošača, nije u suglasnosti s prethodno navedenim "načelom konverzije kredita". U tom smislu dalje navodi:

"Shodno tome, nepriznavanjem istih pogodnosti koje su stvarno bile odobrene korisnicima kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF, takvi korisnici kredita, čine jedinu skupinu korisnika kredita koja stvarno nije dovedena u položaj u kojem bi se potrošač našao da je bio korisnik kredita u EUR ili kredita denominiranog u kunama s valutnom klauzulom u EUR.

(...)

Slijedom navedenog, korisnici kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF, kojima je prilikom sklapanja ugovora o kreditu bila odobrena pogodnost u vidu smanjenja kamatne stope, posebnog tečaja ili druge specifične pogodnosti po odluci vjerovnika, dovedeni su u bitno nepovoljniji, odnosno u neravnopravan položaj u odnosu na ostale skupine korisnika kredita.

Prvenstveno, dovedeni su u neravnopravan položaj u odnosu na korisnike kredita kojima je, prilikom sklapanja ugovora o kreditu, bila odobrena određena pogodnost, i koji su bili korisnici kredita u EUR ili kredita denominiranog u kunama s valutnom klauzulom u EUR (...)

S druge strane, korisnici kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF, kojima je prilikom sklapanja ugovora o kreditu bila odobrena pogodnost (...)

konverzijom kredita bi se našli u položaju korisnika kredita u EUR ili kredita denominiranog u kunama s valutnom klauzulom u EUR, ali ne bi imali posebne pogodnosti u vidu smanjene kamatne stope, posebnog tečaja ili druge specifične pogodnosti po odluci vjerovnika, koje su im prilikom sklapanja ugovora o kreditu u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF bile odobrene, i koje su bile odobrene i korisnicima kredita u EUR ili kredita denominiranog u kunama s valutnom klauzulom u EUR.

Dodatno, korisnici kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF, kojima je prilikom sklapanja ugovora o kreditu bila odobrena pogodnost (...) dovedeni su u bitno nepovoljniji, odnosno u neravnopravan položaj u odnosu na korisnike kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF kojima nisu bile odobrene pogodnosti (...)

Naime, obje skupine vjerovnika prema osporavanoj odredbi ZID Zakona o potrošačkom kreditiranju konverzijom bi bile dovedene u isti položaj, iako bi stvarno, da su bili korisnici kredita u EUR ili kredita denominiranog u kunama s valutnom klauzulom u EUR, bili u različitom položaju, s obzirom na to da bi jedna skupina korisnika kredita u CHF i u kunama s valutnom klauzulom u CHF imala odobrene pogodnosti u vidu smanjene kamatne stope, posebnog tečaja ili druge specifične pogodnosti po odluci vjerovnika, a druga ne bi imala iste pogodnosti.

Shodno navedenom ... nepobitno je povrijeđeno pravo na jednakost predlagatelja kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, ali i pravo na jednakost zajamčeno člankom 14. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske."

Nadalje, predlagateljica ukazuje na to da je nepriznavanjem pogodnosti prilikom izračuna konverzije korisnik kredita doveden u položaj u kojem mu je "izračun konverzije bitno nepovoljniji u odnosu na izračun konverzije u kojem bi im bile priznate odobrene pogodnosti". Navedeno, smatra "ugrozom" socijalne pravde odnosno narušavanje načela socijalne države i načela prema kojem je država ta koja potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana. Navedene navode zaključuje tvrdnjom da je korisnik kredita, suprotno cilju konverzije, stavljen u nepovoljniji položaj od onog u kojem bi bio da je koristio kredit u eurima odnosno kredit denominiran u kunama s valutnom klauzulom u eurima.

Također, smatra da osporena odredba ne udovoljava zahtjevima za preciznošću i određenošću pravne norme, kao jednim od ključnih elemenata vladavine prava. To iz razloga što termin "'druge specifične pogodnosti po odluci vjerovnika' ostavlja dovoljno prostora za nagađanje o smislu i sadržaju istog te ostavlja vjerovnicima prilično veliku diskrecijsku ocjenu prilikom donošenja odluke o tome što se sve smatra specifičnim pogodnostima i prilikom donošenja odluke o priznanju specifičnih pogodnosti na izračun konverzije". Takvim postupanjem vjerovnika izračun konverzije "znatno" varira što, prema mišljenju predlagateljice, dovodi do "neujednačene prakse vjerovnika i nejednake primjene prava" a s time uzrokuje pravnu nesigurnost te ugrožavanje slobode korisnika kredita od samovolje i zlouporabe vjerovnika.

Ustavnom sudu predlaže usvajanje prijedloga.

IV. OČITOVANJA MINISTARSTVA FINACIJA I ZAINTERESIRANIH INSTITUCIJA

12. Tijekom ustavnosudskog postupka Ustavni sud pribavio je očitovanja HNB-a, HUB-a, Udruge Franak, Hrvatskog društva ekonomista iz Zagreba i Ekonomskog instituta (v. točku 5. obrazloženja rješenja).

12.1. Također, Ustavni sud zatražio je očitovanje o navodima podnesenih prijedloga i od Ministarstva financija (v. točku 6. obrazloženja rješenja).

12.2. U nastavku obrazloženja rješenja iznose se mjerodavni dijelovi očitovanja Ministarstva financija, HNB-a, HUB-a i Udruge Franak.

1) Očitovanje Ministarstva financija

13. Ministarstvo financija uvodno je u očitovanju izložilo sadržaj ZIDZoPK-a te je objasnilo okolnosti zaduživanja u švicarskim francima.

Potom se očitovalo o pojedinim prigovorima predlagatelja, i to ponajprije o prigovorima o formalnoj (ne)ustavnosti ZIDZoPK-a, a zatim o legitimnim ciljevima ZIDZoPK-a i s tim u vezi iznijelo razloge zbog kojih smatra da je osporena mjera bila razmjerna cilju koji se želio postići odnosno da adresatima mjere nije nametnut prekomjeren teret.

U nastavku, iznijelo je razloge zbog kojih smatra da osporena mjera nije u nesuglasnosti s člancima 48. i 49. Ustava (pravo vlasništva te poduzetnička i tržišna sloboda), zatim razloge zbog kojih smatra da osporena mjera nije diskriminatorna (članak 14. Ustava) i zbog kojih se ciljevi ZIDZoPK-a nisu mogli postići bez retroaktivnog (povratnog) djelovanja ZIDZoPK-a (članak 90. Ustava) odnosno bez intervencije u postojeće ugovorne odnose.

Svoje očitovanje Ministarstvo financija zaključilo je osvrtom na mjerodavne međunarodne ugovore i pravo Europske unije te razloge zbog kojih konverzijom nisu bili obuhvaćeni CHF krediti kod kojih je dužnikova obveza ispunjena ili prisilno ostvarena.

13.1. U nastavku se obrazloženja ove odluke za svaki pojedini prigovor o neustavnosti osporene mjere iznose mjerodavni dijelovi očitovanja Ministarstva financija, redoslijedom i na način kako ih je navelo Ministarstvo financija.

a) Sadržaj ZIDZoPK-a i okolnosti zaduživanja u švicarskim francima

Ministarstvo financija istaknulo je sljedeće:

"Odredbama ZID ZPK ... postavljen je temelj za rješenje problema kredita denominiranih u CHF i kredita denominiranih u kunama s valutnom klauzulom kojom se plaćanja vezuju uz CHF (u daljnjem tekstu: krediti u CHF) u kojima dužnikova obveza iz kredita ili obveza vraćanja primljenog nastala zbog prestanka ugovora o kreditu nije ispunjena ili prisilno ostvarena, na datum konverzije, odnosno 30. rujna

2015. godine. I ZID ZPK i ZID ZOKI uređuju istu vrstu odnosa, a ZID ZOKI-jem je samo proširen krug ovlaštenika i na kategorije adresata koji nisu obuhvaćeni odredbama ZID ZPK.

Konverzijom su bili obuhvaćeni krediti potrošačima prema ZID ZPK i korisnicima kredita prema ZID ZOKI (u daljnjem tekstu: potrošači) odnosno fizičkim osobama, uključujući fizičke osobe koje obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja, obrtnike, trgovce pojedince i nositelje obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva.

Konverzijom nisu bili obuhvaćeni krediti u CHF pravnim osobama i krediti u CHF koji su konvertirani u drugu valutu ili otplaćeni prije stupanja na snagu ZID ZPK i ZID ZOKI.

2. Zaduživanje u CHF i postojeći zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj (...)

Direktno kreditiranje u stranoj valuti bilo je tradicionalno ograničeno u Republici Hrvatskoj što je bio rezultat gospodarskih i monetarnih politika. Bankarske operacije su većinom bile financirane u stranoj valuti, iz domaćih i stranih bankarskih zaduženja kao i iz depozita građana koji su bili vezani uz stranu valutu (više od 95% u DEM i kasnije u EUR). Izvori financiranja kreditnih institucija proporcionalno se dijele između zaduženja kreditnih institucija i depozita (građana i korporativnog sektora). Iako hrvatski građani primaju svoje plaće u HRK i potrošačke cijene su izražene u HRK, tradicionalno je većina tržišta (nekretnina, automobila i dr.) u velikoj mjeri vezana uz EUR (što znači da su cijene izražene u EUR, a plaćanja se vrše u HRK), što je i glavni razlog zašto je hrvatsko maloprodajno tržište prihvaćalo i još uvijek prihvaća takvo kreditiranje vezano uz EUR. Međutim, budući da su takva hrvatska tržišta isključivo vezana uz EUR, a ne uz neku drugu valutu, kreditiranje građana u drugim valutama otvara njihovu valutnu poziciju i ostavlja ih neosiguranim, odnosno nezaštićenim od rizika.

Iz tog razloga, te kako bi kreditne institucije upravljale svojom otvorenom pozicijom, kreditni proizvodi kreditnih institucija (za građane i korporativni sektor) gotovo su isključivo bili vezani uz stranu valutu (također više od 95% u DEM i kasnije u EUR), dok kreditne institucije gotovo nisu ni nudile direktno kreditiranje u HRK, koje nije vezano uz stranu valutu. Ako su ga nudile, to se radilo uz nepovoljnije uvjete (vrlo visoka kamatna stopa i na kratko razdoblje, do maksimalno tri do pet godina), što znači da je direktni portfelj u HRK bio neznatno u većini kreditnih institucija. Direktno kreditiranje u stranim valutama također nije bilo značajno što je rezultat restrikcija u pogledu svrhe za koju su se takvi krediti u stranim valutama mogli koristiti, a to je isključivalo kupnju nekretnine ili potrošačkih proizvoda koji su nuđeni hrvatskim građanima. Posljedica ograničenja u plaćanjima u stranim valutama u Republici Hrvatskoj je u praksi značila da su ugovorna glavnica i plan otplate bili samo u ugovoru izraženi u stranoj valuti dok su potrošači primali isključivo iznose u HRK na svoje račune te su svoje rate namirivali isključivo u HRK iznosima. U slučaju potrošača fizičkih osoba, čak i ako su imali devize na svojim računima štednje, one su prvo otkupljivane od potrošača, a zatim konvertirane u HRK, a iznos u HRK koristio i za namirenje dospjelih rata.

(...)

Od 2005. do 2008. godine, kreditne institucije i drugi vjerovnici svojom su ponudom kredita intenzivno nudile kredite vezane uz CHF ili valutnu klauzulu u CHF, budući da su u tom razdoblju tečaj CHF u odnosu na HRK te kamatne stope na CHF bile niske u odnosu na kretanje tečaja i kamatnih stopa u CHF u prethodnim razdobljima (na razini tečajeva iz 1998. godine), a što je bilo uzrokovano određenim značajnim kretanjima na svjetskim financijskim tržištima.

Kako bi proširili svoj tržišni udio te privukli više potrošača, kreditne institucije u stranom vlasništvu (austrijske i talijanske) započele su nuditi kredite vezane uz CHF, valutu kojom se ni tada, a ni sada nije uobičajeno trgovalo niti se na nju pozivalo ni na kojem hrvatskom tržištu. Nesporna je činjenica da je sam proces odobravanja kredita u CHF počeo s namjerom povećanja tržišnog udjela na području kreditiranja

potrošača. Pri tome su same kreditne institucije svjesno proširivale kreditni potencijal zahvaljujući prilagođenom izračunu kreditne sposobnosti budući da je za kredite u CHF bilo lakše potrošačima zadovoljiti potrebne uvjete (niža početna kamatna stopa rezultirala je u nižem traženom anuitetu te je mogućnost kreditiranja bila veća). Navedenim su kreditne institucije omogućile plasiranje kredita značajnom dijelu potrošača koji nisu u potpunosti bili kreditno sposobni u odnosu na EUR ili HRK.

Kao rezultat činjenice da je vrijednost valute CHF i kamatnih stopa u CHF bila na svojoj povijesno najnižoj razini u tom trenutku, značajan broj potrošača, koji nisu bili kreditno sposobni u EUR zbog svojih prosječnih ili ispodprosječnih primanja ili pak visoke zaduženosti, bili su u mogućnosti dobiti kredite vezane uz CHF, budući da su tada rate u CHF niže. To su većinom bili stambeni krediti, s prosječnim trajanjem od 25 godina. Kako je navedeno razdoblje obilježila i značajna ekspanzija kreditiranja stanovništva u Republici Hrvatskoj, prema Hrvatskoj narodnoj banci, ukupan iznos bruto odobrenih kredita vezanih uz CHF na kraju 2010. godine dosegao je protuvrijednost u HRK od 34,3 milijardi HRK.

Iako je možda u trenutku odobravanja kredita, zaštitni mehanizam vezan uz CHF potrošačima nosio niži obrok ili anuitet, činjenica je da su podizanjem takvih kredita potrošači postali značajno izloženi u valuti u kojoj ne zarađuju svoj dohodak, koja nije istovjetna valuti (EUR) u kojoj su dominantno denominirana tržišta za koje svrhe su se takvi krediti podizali - tržište nekretnina, tržište najma, tržište automobila i dr. To je predstavljalo značajan rizik da u slučaju značajnog porasta tečaja i kamatnih stopa (što obično nosi i obrnuto proporcionalan pad vrijednosti sredstava koja su vezana uz drugu valutu, a u koje su kreditna sredstva uložena) neće biti dostatni za namirenje takvog zaštitnog mehanizma u CHF.

Također, važno je istaknuti da je Austrijski regulator financijskog tržišta (njem. Finanzmarktaufsicht, u daljnjem tekstu: FMA) još 2003. godine donio Minimalne standarde za kreditne institucije (eng. FMA Minimum Standards for Granting and Managing Foreign Currency Loans (FMA-FX-MS) i FMA Minimum Standards for Granting and Managing Loans with Repayment Vehicles (FMA-TT-MS)) te je započeo upozoravati austrijske kreditne institucije da se devizni krediti u CHF smatraju proizvodom visokog rizika, dok ih je 2008. godine zabranio. FMA je reagirao na širenje takvog kreditiranja u Austriji, gdje su kreditne institucije nudile takve proizvode većinom svojim bogatim potrošačima koji nemaju primanja ili druge izvore prihoda u CHF. Osobito su istaknuli svoju obvezu da potrošačima pažljivo i detaljno objasne rizike povezane s valutom CHF i kreditiranja u stranoj valuti. Tako su austrijske kreditne institucije, kod davanja takvih kredita u Austriji, bile obvezne slijediti standarde davanja kredita i svojim potrošačima dati brošure u kojima su upozoravale i objašnjavale rizike povezane s takvim kreditima."

b) O formalnoj (ne)ustavnosti ZIDZPK-a

"Podnositelji prijedloga smatraju kako u konkretnom slučaju donošenja ZID ZPK ... uvjeti iz navedenog članka 204. Poslovnika Sabora nisu bili ispunjeni, odnosno osporavaju donošenje navedenih zakona po hitnom postupku.

(...)

U nenormativnom dijelu Prijedloga ZID ZPK ... navedena je kao ustavna osnova za donošenje ZID ZPK ... odredba članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava te je detaljno obrazložena potreba donošenja ZID ZPK ... po hitnom postupku. Kao razlozi navedeni su ciljevi trajnog otklanjanja poremećaja u gospodarstvu, izbjegavanja dužničke krize, rasterećenja sudova te osiguranje redovite otplate kreditnih zaduženja dužnika, u iznosu i pod uvjetima koji dužnika ne dovode u neravnopravan i dužnički ovisan položaj u odnosu na vjerovnika, pri tome se vodeći načelom kojim se osigurava ravnopravan, a nikako povoljniji položaj u odnosu na dužnike koji su ugovorili zaštitni mehanizam u EUR. Također, kao cilj je navedeno

sprečavanje nepoštene poslovne prakse od strane kreditnih institucija odnosno u određenim slučajevima i samovoljno ponašanje u odnosu na potrošače.

Navedeni razlozi nikako se ne bi mogli smatrati općima, neodređenim i neuvjerljivima, a što će u nastavku obrazloženja biti dodatno i pojašnjeno, a prvenstveno imajući u vidu činjenicu da je oko 55 000 potrošača po kreditnim partijama izravno bilo pogođeno rastom glavnice i rastom anuiteta ili obroka.

Nadalje, napominjemo kako je i sama Europska komisija iznijela stajalište da su ciljevi povećanja socijalne zaštite, izbjegavanja dužničke krize i sprečavanja nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija odnosno rješavanje nepoštenih uvjeta u potrošačkim ugovorima o kreditu, koji su navedeni kao obrazloženje spornih odredbi ZID ZPK i ZID ZOKI-ja, mogući prevladavajući razlozi od općeg interesa. Isto stajalište izneseno je u pismu službene obavijesti u kojem su od Republike Hrvatske zatražena dodatna obrazloženja istih ciljeva u svezi odredbi ZID ZPK i ZID ZOKI.

Zaključno napominjemo, a kako je i propisano člankom 205. Poslovnika Sabora, da o prijedlogu donošenja zakona po hitnom postupku i njegovoj opravdanosti, u konačnici odlučuje Hrvatski Sabor."

c) Legitimni ciljevi ZIDZoPK-a, razmjernost i teret propisanih ograničenja

U tom djelu očitovanja Ministarstvo financija navelo je i obrazložilo legitimne ciljeve ZIDZoPK-a, zatim je iznijelo razloge zbog kojih smatra da je osporena mjera razmjerna ciljevima koji su se njome željeli postići te zbog čega mjerom nije nametnut prekomjeran teret adresatima ove mjere.

a) U odnosu na legitimne ciljeve ZIDZoPK-a, Ministarstvo financija je navelo:

"Kao što je već navedeno kao glavni ciljevi donošenja ZID ZPK i ZID ZOKI navedeni su: izbjegavanje dužničke krize, povećanje socijalne zaštite te sprečavanje nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija.

U svezi određivanja razloga od javnog interesa, željeli bi također skrenuti pažnju na zaključke iz presude Europskog suda za ljudska prava, Vrzić v. Croatia, od 12. srpnja 2016. godine, a u kojima je izneseno stajalište kako bi, izvršna i zakonodavna vlast trebale biti te koje određuju sadržaj javnog interesa, a ne sudovi, odnosno sudbena vlast.

2.1. Legitimni ciljevi ZID ZPK (...)

2.1.1. Izbjegavanje dužničke krize

Pri razmatranju modela konverzije potrebno je uzeti u obzir okolnosti u kojima je eskalirao problem potrošača koji su imali sklopljene ugovore o kreditu u CHF, a odnosi se na gospodarsku krizu koja je u Republici Hrvatskoj započela 2008. godine. Uslijed gospodarske krize i tržište nekretnina bilježi negativan trend pada vrijednosti, zbog čega potrošači s kreditima u CHF nisu bili u mogućnosti podmiriti kreditnu obvezu niti prodajom nekretnine koja je bila predmet kupnje takvim kreditom. U takvim uvjetima problemi potrošača s CHF kreditima samo su pridonijeli povećanju gospodarske krize, odnosno povećanju dužničke krize.

U cilju ilustracije dužničke krize u Republici Hrvatskoj govore i sljedeći podaci. Prema podacima Hrvatske narodne banke tražbine kreditnih institucija prema stanovništvu u prosincu 2004. godine iznosile su 65,28 mlrd HRK, u prosincu 2006. godine iznosila su 95,69 mlrd HRK, u prosincu 2008. godine iznosila su 126,55 mlrd HRK, a u studenom 2014. godine iznosila su 126,87 mlrd HRK.

Udio duga građana prema kreditnim institucijama kao vjerovnicima, na dan 31. prosinca 2015. godine iznosio je 54,54%, a prema svim financijskim institucijama udio duga je bio 62,33%, dok je na dan 31. svibnja 2016. godine udio duga građana prema

kreditnim institucijama iznosio 53,00%, a prema svim financijskim institucijama udio duga je bio 60,73%.

Prilikom donošenja odluke o konverziji, uzet je u obzir relativno niski stupanj blagostanja najširih slojeva stanovništva unutar države. Tako je, prema podacima Eurostata, Republika Hrvatska svrstana među tri najsiromašnije države članice Europske unije, mjereno BDP po paritetu kupovne moći. U takvoj situaciji, uz stabilan i adekvatno kapitaliziran bankovni sustav, prema privremenim nerevidiranim podacima za kreditne institucije na dan 31. ožujka 2016. godine stopa ukupnog (regulatornog) kapitala iznosi 21,81%, što je i dalje značajno više od zahtijevanih 8%.

2.1.2. Povećanje socijalne zaštite

Cilj izrađenog modela konverzije je bio osigurati redovitu otplatu kreditnih zaduženja potrošača nakon što su potrošačima mjesečne otplatne rate porasle za oko 60% do 80%, dok je glavnica porasla za oko 30% do 40%, u iznosu i pod uvjetima koji potrošača ne dovode u neravno pravan i dužnički ovisan položaj u odnosu na vjerovnika. Uz to, cilj je bio osigurati takvim potrošačima ravno pravan položaj u odnosu na potrošače koji su ugovorili zaštitni mehanizam u EUR te posljedično izbjeći dužničku krizu.

Naime, potrošači su u razdoblju od 2005. do 2008. godine sklapali ugovore o kreditu u CHF u kojima su s jedne strane bile ugrađene odredbe o valutnoj klauzuli temeljem koje se glavnica vezala uz CHF i činile su je ovisnom o odnosu CHF i HRK i s druge strane odredbe o promjenjivoj kamatnoj stopi koja je, također, ovisila o visini glavnice budući da se određuje u postotku od visine glavnice, a koji postotak je određivala kreditna institucija svojom jednostranom odlukom. Pri tome je bitno navesti da kreditne institucije nisu informirale potrošače da uz svaki indeksirani kredit kupuju i derivativni financijski instrument, a naročito da u pogledu kredita s valutnom klauzulom u CHF kupuju derivativni financijski instrument za koji gotovo da i ne postoji instrument koji bi im bio na raspolaganju da se osiguraju, odnosno zaštite od ovog rizika.

Najvećim dijelom, oko 22,2 mlrd. HRK, odnosno oko 94,4% kredita u CHF odnosilo se na stambene kredite stanovništvu, kojima su građani rješavali svoje egzistencijalno pitanje, a koji su u najvećem dijelu osigurani založnim pravom ili fiducijarnim prijenosom vlasništva nad nekretninom koja je predmet kreditiranja. Predmetne ugovore o kreditu sklapali su uglavnom potrošači koji nisu bili kreditno sposobni u EUR zbog svojih prosječnih ili ispodprosječnih primanja ili pak visoke zaduženosti.

Cilj izrade modela konverzije bio je omogućiti potrošačima da iz svoje zarade osiguraju sebi i obitelji slobodan i dostojan život, odnosno zaštititi temeljno ljudsko pravo na dostojanstven život, budući da su značajnom dijelom potrošača rate bile veće od mjesečnih primanja, pa im radi otplate kredita nije ostajalo financijskih sredstava za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, a koje pravo je zajamčeno odredbama Ustava, Povelje o temeljnim pravima Europske unije i Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Dakle, pri izradi ZID ZPK i ZID ZOKI hrvatske vlasti vodile su se, osim načelima propisanim u nacionalnom pravu, istovremeno i temeljnim načelima u svezi zaštite potrošača na razini Europske unije. Člankom 38. Povelje o temeljnim pravima Europske unije propisana je obveza Europske unije da svojim politikama osigura visoku razinu zaštite potrošača, a člankom 169. Ugovora o funkcioniranju Europske unije da Europska unija, radi promicanja interesa potrošača i osiguranja visokog stupnja zaštite potrošača, doprinosi zaštiti zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i promicanju njihova prava na obaviještenost, obrazovanje i organiziranje u svrhu zaštite njihovih interesa i to mjerama usvojenima na temelju članka 114. u kontekstu ostvarenja unutarnjeg tržišta i mjerama kojima se podupire, dopunjuje i nadzire politika koju vode države članice. Važnost zaštite potrošača kao jedne od osnovnih vrijednosti Europske unije proizlazi i iz stavka 4. istoga članka

Ugovora o funkcioniraju Europske unije kojim se dopušta državama članicama da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere od onih osiguranih politikama Europske unije.

S obzirom da je socijalna pravda jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava) okolnost da je na potrošača prebačen cjelokupni tečajni rizik imala je za posljedicu da su nakon višegodišnje uredne otplate potrošači zaduženiji nego u trenutku kada su sklopili ugovor o kreditu, što odnose između kreditnih institucija i tih potrošača čini neuravnoteženima i nepravednima.

2.1.3. Sprečavanje nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija

Važno je istaknuti kako su pri sklapanju dvostranih pravnih poslova, u konkretnom slučaju ugovora o kreditu, sudionici dužni polaziti od temeljnih načela obveznog prava kao što su načelo ravnopravnosti sudionika u obveznim odnosima, načelo dužnosti njihove suradnje, načelo jednakih vrijednosti činidbe, načelo savjesnosti i poštenja, načelo zabrane zlouporabe prava. Zbog aprecijacije tečaja CHF i zbog jednostranih povećanja kamatnih stopa bez jasno određenih parametara, derogirana su navedena načela iz razloga što su potrošači efektivno primljene iznose u HRK, zbog CHF indeksa, trebali vratiti nerazmjerno uvećane. Iz navedenoga proizlazi da je zakonodavac uvažio ustavne vrednote, imajući na umu da je Republika Hrvatska Ustavom određena kao socijalna država koja potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana.

Visoka razina zaštite potrošača svakako podrazumijeva odgovorno postupanje kreditnih institucija prema svakom pojedinom potrošaču.

(...)

Potrebno je naglasiti da je i prethodno važećim Zakonom o bankama i važećim Zakonom o kreditnim institucijama (Narodne novine, br. 159/13, 19/15 i 102/15, u daljnjem tekstu: ZOKI) bilo propisano praćenje i ocjenjivanje kreditne sposobnosti potrošača tijekom cijelog razdoblja trajanja kredita. U kontekstu činjenice da je značajnom broju potrošača kreditna sposobnost znatno smanjena, odnosno da je kreditno opterećenje takvo da prelazi zakonski maksimum, prema načelu savjesnog i poštenog postupanja, kreditne institucije trebale su promptnije reagirati i kreirati primjerene mjere, a ne teret prebacivati na potrošače.

Nedovoljna pažnja kreditnih institucija je u smislu ugovorene promjenjive kamatne stope potvrđena presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske slijedom pokrenutog sudskog postupka za kolektivnu zaštitu potrošača (Broj: Revt 249/14-2 od 9. travnja 2015. godine, a koja je u dijelu koji se odnosi na valutnu klauzulu za sve kreditne institucije i na 8. tuženu Sberbank d.d. u dijelu koji se odnosi na promjenjivu kamatnu stopu ukinuta Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-2521/2015 i dr. od 13. prosinca 2016. godine). (...)

(...)

U prilog nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija navodimo kako su dosad nadležni sudovi u Republici Hrvatskoj za prekršaje propisane Zakonom o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 09/15, 78/15, 102/15 i 52/16) izrekli nekoliko desetaka nepravomoćnih kazni za kreditne institucije u iznosu od 80.000,00 do 100.000,00 HRK, po svakoj nepravomoćnoj presudi, jer nisu pojedinačno ugovorile s potrošačima sve odredbe vezane uz promjenjivu kamatnu stopu.

Također, iako je institut valutne klauzule općeprihvaćen u našem društvu, kao što je već ranije navedeno, uglavnom se radilo o valuti EUR, a održavanje stabilnog nominalnog tečaja HRK u odnosu na EUR čini osnove tečajne politike Hrvatske narodne banke. Kreditne institucije nisu dokazale da su potrošači imali predodžbu o stvarnom značenju i posljedicama ugovaranja valutne klauzule u CHF, odnosno da su ih prilikom sklapanja predmetnih ugovora o kreditu informirale o svim rizicima takvog ugovaranja. U navedenim slučajevima također se radilo o unaprijed formuliranim ugovorima o kreditu o kojima potrošači nisu posebno pregovarali.

Zakonodavac je zbog navedene činjenice bio dužan reagirati i spriječiti daljnu eskalaciju problema u području CHF kreditiranja, a koja bi neminovno uslijedila s protekom roka na koji je CHF tečaj bio zamrznut."

b) U odnosu na razmjernost mjere i ciljeva koji su se ZIDZoPK-om željeli postići, Ministarstvo financija je u očitovanju pošlo od članka 16. Ustava koji sadrži "opća načela razmjernosti", te članka 50. stavka 2. Ustava koji to načelo konkretizira kada su u pitanju poduzetničke i tržišne slobode.

U tom je smislu Ministarstvo financija iznijelo i obrazložilo razloge za prikladnost ograničavajućih pravnih pravila za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, zabranu da ograničavajuća pravna pravila budu stroža nego što je potrebno, te za uravnoteženost između ograničavajućih pravnih pravila i zajamčenog prava pojedinca i interesa pravnog poretka i drugih ljudi.

Mjerodavni dio obrazloženja očitovanja glasi:

"2.2.1. Prikladnost

Kao dokaz da su sporni propisi u skladu s načelom razmjernosti, odnosno da su propisane mjere bile prikladne za ostvarivanje već navedenih osnovnih ciljeva ZID ZPK i ZID ZOKI bitno je navesti sljedeće:

- potrošači s kreditima u CHF predmetnom konverzijom izjednačeni su s potrošačima s kreditima u EUR, dakle nisu u boljem položaju već u istom ili lošijem položaju u odnosu na potrošače s kreditima u EUR; prema zaprimljenim pritužbama potrošača čak lošiji položaj očituje se u tome da su CHF krediti konvertirani kredite u EUR po znatno višim EUR kamatnim stopama uz primjenu nezakonitih povećanja kamatnih stopa (što je utvrdio Vrhovni sud Republike Hrvatske svojom odlukom),

- konverzija CHF kredita nije se odnosila na sve građane s kreditima u CHF, već su iz područja primjene isključeni krediti u CHF koji su do stupanja na snagu ZID ZPK i ZID ZOKI već konvertirani u drugu valutu ili su otplaćeni te krediti u CHF koje su sklapali poslovni subjekti,

- mjere se ne primjenjuju na sve kreditne institucije, već samo one koje su odobravale kredite u CHF; prema izvješću koje su kreditne institucije dostavile Ministarstvu financija do kraja ožujka 2016. godine riječ je o 11 kreditnih institucija (9 u stranom vlasništvu, 2 u domaćem vlasništvu),

- očuvana je stabilnost bankovnog sustava jer, nakon smanjene dobiti u 2015. godini zbog konverzije, u prvome kvartalu 2016. godine kreditne institucije ostvarile su bruto dobit od 1,5 mlrd HRK (200 milijuna EUR) odnosno 150% više nego u prvome kvartalu 2015. godine. Nastavak pozitivnog poslovanja tijekom 2016. godine zabilježen je i u drugom kvartalu 2016. godine. Tako je na dan 30. lipnja 2016. evidentirana ukupna bruto dobit sustava od 3,5 mlrd HRK (u odnosu na prvo polugodište 2015. godine dobit je snažno porasla, 2,1 mlrd HRK ili 152,6%, i to u većini kreditnih institucija, na što su ključno utjecali manji troškovi ispravaka vrijednosti i rezerviranja te jednokratni dobici od prodaje dionica Visa Europe Ltd.),

- prema privremenim nerevidiranim podacima za kreditne institucije na dan 31. ožujka 2016. godine stopa ukupnog (regulatornog) kapitala iznosi 21,81% što je i dalje značajno više od zahtijevanih 8%; očekivalo se smanjenje nakon konverzije u iznosu oko 3,8% (s 23,5% na 19,7%), no na kraju ožujka 2016. godine smanjenje je oko 1,69%,

- uslijed povećanog zahtjeva za EUR očekivao se negativni učinak na međunarodne pričuve nakon konverzije u iznosu 1 mlrd EUR; međunarodne pričuve u lipnju 2016. godine iznose 12,9 mlrd EUR (u rujnu 2015. godine iznosile su 13,4 mlrd EUR) što upućuje na zaključak kako je, uzevši u obzir i ostale faktore koji djeluju na

pričuve, učinak konverzije na međunarodne pričuve Republike Hrvatske bio manji od očekivanog,

- djelomično nadoknadivi i potpuno nenadoknadivi plasmani u CHF prepolovljeni su u razdoblju između 30. rujna 2015. godine (prije konverzije) i 30. lipnja 2016. godine (nakon konverzije). Tako su na 30. rujna 2015. godine ti plasmani iznosili 4,64 mlrd. HRK da bi se na 30. lipnja 2016. godine smanjili na 2,19 mlrd. HRK

- dinamika plasmana kreditnih institucija u prvoj polovici 2016. godine bila je povoljnija nego prethodnih nekoliko godina. Plasmani poduzećima porasli su tijekom prve polovine 2016. za 3,1% (izračunato na temelju transakcija) nakon dvije godine uzastopnog pada. I plasmani stanovništvu su, nakon sedam godina kontrakcije, u prvih šest mjeseci 2016. porasli za 0,7% (također na temelju transakcija), pri čemu je osobito bio izražen rast kreditiranja u HRK.

- od ukupno 58.367 ugovora o kreditu 93,9% potrošača prihvatilo je konverziju kredita dok je 84,9% konverziju i realiziralo. Konverziju kredita nije prihvatilo 6,04% potrošača.

Iz navedenoga proizlazi kako konverzija nije proizvela nikakve distorzivne ekonomske učinke u bankarskom poslovanju niti u monetarnoj politici Republike Hrvatske te da su učinci konverzije bili značajno manji od procijenjenih, a i da su se procjene ostvarile stabilnost bankarskog sustava ne bi bila ugrožena niti bi nastao snažan fiskalni učinak pada proračunskih prihoda. Zaduživanje u Republici Hrvatskoj nakon konverzije kredita u CHF nije postalo ni skuplje niti teže.

U svezi izračuna učinka konverzije od 7,6 mlrd HRK potrebno je dodatno napomenuti da se radi o podatku o učincima konverzije koji su kreditne institucije same izračunale i pojedinačno dostavile Ministarstvu financija sukladno ZID ZPK i ZID ZPK na kraju ožujka 2016. Nadzor nad istinitošću sadržaja istih podataka Ministarstvo financija nije bilo u mogućnosti provjeravati, budući da se isti odnose na područje pružanja bankovnih usluga i superviziju kreditnih institucija, a koje područje je prvenstveno uređeno odredbama ZOKI-ja, a za čiji nadzor je nadležna Hrvatska narodna banka. Nadalje, važno je napomenuti kako se radi o podacima koji su obuhvatili samo izravne financijske troškove kreditnih institucija, bez uzimanja u obzir i brojnih koristi, kako izravnih i neizravnih financijskih koristi za kreditne institucije, tako i za društvo u cjelini. Primijenjen je bruto princip što znači da se gledaju ukupna potraživanja pojedine kreditne institucije, tj. potraživanja koja nisu umanjena za vrijednosna usklađenja (rezervacije). Imajući u vidu činjenicu da je vjerojatni neto učinak konverzije na temelju prethodno iznesenih argumenata i okvirnih procjena značajno manji, može se zaključiti da je društvena opravdanost konverzije i više nego dokazana.

Slijedom navedenog može se zaključiti da fokusiranje na kratkoročne i direktne troškove konverzije daje subjektivnu i pristranu ocjenu poduzetih mjera. Bitno je istaknuti da, u širem kontekstu, koristi od konverzije imaju sve tri strane: potrošači, kreditne institucije i država. Naime, konverzija je eliminirala valutni rizik te tako smanjila materijalizaciju kreditnog rizika koji se očitovao u eksplozivnom rastu djelomično nadoknadivih i nenadoknadivih CHF kredita. Na taj način konverzija je pozitivno utjecala na bilance kreditnih institucija. Sam postupak konverzije zbog načina izračuna zadržao je tržišne prinose kreditnih institucija na razini kredita u EUR. Na taj način osiguran je prinos, ali i uklonjen rizik iz portfelja kreditnih institucija.

Zakonodavac nije našao razloga da iz područja primjene ZID ZPK i ZID ZOKI isključi potrošače koji su otplaćivali svoje kredite uz značajne napore (npr. liječnici, IT stručnjaci, suci i dr.) što bi značilo da takve potrošače nije trebalo obuhvatiti konverzijom iako im je iznos neotplaćene glavnice snažno porastao zbog valutne klauzule i jednostrane promjene kamatnih stopa. Naime, sve kategorije potrošača, neovisno o svrsi za koju je sklopan ugovor o kreditu, našle su se u istoj situaciji, a prema njima se postupalo na isti način, pri čemu rizici nisu dovoljno objašnjeni niti jednoj kategoriji potrošača.

Ne može se smatrati da su navedene kategorije potrošača ostvarile dobitak na štetu zajmodavca, odnosno kreditne institucije, kako navode podnositelji prijedloga samo zato jer nije riječ o najranjivijim dužničkim skupinama (nezaposlenima, nesposobnima za rad, osobama s posebnim potrebama i dr.) jer im primjerice nisu bili blokirani računi ili protiv njih nije pokrenut ovršni postupak. Inzistiranje na izvršenju ugovora u kojima bi takvi potrošači mjesečno izvršavali svoje obveze prema kreditnoj instituciji značilo bi dovođenje potrošača u nemoguću situaciju, a bez njihove krivnje.

ZPK određuje potrošača kao fizičku osobu koja u transakcijama obuhvaćenim zakonom djeluje izvan poslovne djelatnosti ili slobodnog zanimanja. Predmetni zakon do donošenja ZID ZPK nije pružao veću ili manju zaštitu potrošačima s obzirom na sposobnost otplate kredita, omjer kredita i vrijednosti i sl. već je svima omogućavao jednaku razinu zaštite stoga i odredbe o konverziji CHF kredita koje su postale sastavni dio ZPK, pružaju jednaku razinu zaštite svim potrošačima.

Navedeno je u skladu s Direktivom 2008/48/EU koja je prenesena u Zakon o potrošačkom kreditiranju. Visoku razinu zaštite potrošača svakako podrazumijeva odgovorno postupanje kreditnih institucija na način da kada nude svoje proizvode i usluge maksimalno odgovorno pristupaju prema svakom pojedinom potrošaču i pomažu mu da se u okviru zakonom dopuštenih mogućnosti koristi njihovim uslugama, ali nikada na svoju štetu.

Jednako tako niti Direktiva 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/17/EU) koja uređuje način na koji se treba odvijati konverzija kredita u stranoj valuti nakon 21. ožujka 2016. godine ne izuzima određene skupine potrošača iz područja primjene na način da razgraničava potrošače koji su u potrebi u odnosu na one koji možda nisu, odnosno odredbama članka 23. Direktive 2014/17/EU određenim skupinama potrošača nije onemogućeno pravo na konverziju.

Bitno je istaknuti da niti same kreditne institucije tijekom pregovora u Ministarstvu financija, koji su se vodili od veljače do ožujka 2015. godine nisu izradile i ponudile kriterije za razlikovanje potrošača s kreditima u CHF s obzirom na primanja, namjenu, socijalni status, obrazovanje i sl.

Dodatno, s druge strane, imajući u vidu ustavne aspekte i obvezu zaštite javnog interesa te jednakost i prava svih građana, izostavljanje neke od kategorija na temelju namjene kredita ili socijalnih prilika potrošača, odnosno segregacija i podjela potrošača s osnove prihoda, socijalnog ili financijskog položaja mogla bi predstavljati povredu ustavnog načela jednakosti svih građana pred zakonom, ali i načela jednakog tretmana. Ne uzimajući u obzir okolnosti pod kojima su krediti u CHF bili sklopljeni, u kontekstu okolnosti u kojima su se potrošači našli uslijed nedovoljne i netransparentne informiranosti o tečajnim rizicima i rizicima promjenjivosti kamatne stope, drugim rizicima i pravoj suštini instrumenata koje su isti kupovali sklapajući opisane ugovore o kreditu, već isključivo njihov socioekonomski status, moglo bi predstavljati kršenje njihovih prava kao potrošača.

Iz navedenog je vidljivo kako su mjere koje su poduzete prije donošenja ZID ZPK i ZID ZPK, isto kao i konačan model konverzije, bili linearni te da nije provedena diferencijacija potrošača. Linearna provedba mjera zakonskom intervencijom bila je uistinu nužna i proizlazila je iz specifičnih nacionalnih okolnosti. Naime, jasno je da su sve mjere u cilju rješavanja problematike CHF kredita donesene intervencijom zakonodavca budući da kreditne institucije prije propisane konverzije nisu ponudile potrošačima odgovarajuće modele rješavanja duga koji bi na primjeren način riješile problem dužnika s kreditima u CHF, a ako su takve i postojale, iste nisu bile niti istovremene niti ujednačene. Dakle, prije izrade konačnog modela konverzije, kreditne institucije nisu preuzele aktivniju ulogu u kreiranju rješenja.

2.2.2. Manje ograničavajuće mjere

Prije konačnog modela konverzije, poduzeto je više mjera u cilju olakšavanja položaja potrošača s kreditima u CHF, upravo imajući u vidu nedovoljnu

zainteresiranost kreditnih institucija da na primjeren način pristupe iznalaženju optimalnog rješenja za kredite u CHF.

Individualne ponude konverzije kredita u EUR ili HRK koje su imale u ponudi pojedine kreditne institucije, bile su neujednačene i neistovremene mjere te iako su omogućavale potrošačima konverziju prije aprecijacije CHF prema HRK, bile su slabo prihvaćene.

Nakon prve aprecijacije tečaja CHF, u ljeto 2011. godine, Memorandum o mjerama za ublažavanje položaja korisnika stambenih kredita, ali bez zakonske snage, potpisan je između Vlade Republike Hrvatske i kreditnih institucija, a uključivao je bitno smanjenje naknada konverzije kredita u CHF u druge valute, reprogramme kredita na razdoblja do 40 godina, smanjenje javnobilježničkih naknada. Međutim, bez zakonske snage, isto je ponovo prepušteno odnosima kreditnih institucija i potrošača, odnosno programima bilateralnog ponovnog ugovaranja kreditnih uvjeta, koja su se također odvijala individualno i neujednačeno, sukladno internim politikama kreditnih institucija za potrošače s problemima u otplatama. Odaziv potrošača na navedenu mjeru ponovo nije bio velik, svega 26 potrošača s 35 kreditnih partija prihvatilo je tu mogućnost.

Istovremeno započinjali su sudski procesi te problematika potrošača s kreditima u CHF i nakon 2011. godine nije bitno smanjena, a naplativost kredita u CHF kontinuirano se pogoršavala.

Zakonodavac je zbog navedene činjenice bio dužan reagirati i spriječiti daljnju eskalaciju problema u području CHF kreditiranja, a koja bi neminovno uslijedila s protekom roka na koji je CHF tečaj bio zamrznut.

Mjere koje su dobrovoljno nudile kreditne institucije, radi iznesenih razloga bile su slabo prihvaćene. Kao druga poduzeta mjera nakon financijske krize, a ujedno prva zakonska mjera, ujednačena istovremena prema svim potrošačima s kreditima u CHF, ostvarena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, broj 143/13). Kamatna stopa od siječnja 2014. godine na sve stambene kredite u CHF fiksirana je na 3,23% na način da je uveden mehanizam zaštite potrošača od porasta tečaja koji premašuje 20%, tako da se u takvim valutama ograničava i fiksira iznos kamatne stope sve dok aprecijacija takve valute traje.

U svrhu rješavanja problema kredita u CHF i zaštite ekonomski slabije strane u navedenom odnosu od samih početaka aprecijacije tečaja CHF u odnosu na HRK nastojalo se međusobnim razgovorima i sastancima sa svim zainteresiranim strana pronaći najprihvatljivije rješenje problema potrošača s kreditima u CHF, međutim, budući da dogovor nije postignut, trebalo je osigurati zaštitu potrošača na neki drugi primjeren način.

Kao treća mjera zbog značajne aprecijacije CHF prema EUR, a posljedično i prema HRK uslijedila je u siječnju 2015. godine kada je Zakonom o dopuni Zakona o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, broj 9/15) tečaj za anuitete i obroke stambenih CHF kredita u redovnoj otplati tijekom narednih godinu dana određen na 6,39 HRK za CHF.

Švicarska narodna banka je 15. siječnja 2015. godine, neočekivano ukinula izvanrednu i privremenu mjeru ograničavanja tečaja CHF prema EUR, od 1,20 CHF za EUR, koju je uvela u rujnu 2011. godine. (...)

(...)

Stoga je Zakon o dopuni Zakona o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, broj 9/15) fiksirao otplatne anuitete odnosno obroke na razinu tečaja 6,39 HRK za 1 CHF kod ranije sklopljenih ugovora o kreditu u CHF na razdoblje od najduže godinu dana. Trošak te kratkoročne mjere, prema procjenama Hrvatske narodne banke, trebao je iznositi cca 220 mil HRK. Uvedena mjera primjenjivala se na sve anuitete odnosno obroke koji su dospijevali nakon stupanja na snagu navedenog Zakona.

(...)

Radna skupina koja je bila osnovana pri Ministarstvu financija održala je tri sastanka (23. veljače 2015. godine, 2. ožujka 2015. godine i 9. ožujka 2015. godine), a na kojima se raspravljalo o različitim prijedlozima i mogućim rješenjima problema kredita u CHF.

U okviru radne skupine raspravljalo se o mogućim rješenjima kredita u CHF pa tako i o mogućoj primjeni socijalnih kriterija, kako bi se zaštitilo najugroženije skupine potrošača. Međutim, kreditne institucije pozvale su se na bankovnu tajnu te nisu dostavile osobne identifikacijske brojeve potrošača zaduženih u CHF niti su dostavile bilo koje druge podatke na temelju kojih bi se mogla izvršiti analiza dužnika i njihova kategorizacija.

Predstavnici kreditnih institucija i Udruge franak dostavili su prijedloge rješenja, međutim, stajališta sudionika bila su različita, nisu se približavala stoga nije pronađeno rješenje koje bi bilo prihvatljivo svim uključenim stranama.

Zadnji sastanak radne skupine održan je 9. ožujka 2015. godine. ZID ZPK i ZID ZOKI Hrvatski sabor usvojio je u rujnu 2015. godine i to jednoglasno. Dakle, svi zastupnici 8. saziva Hrvatskog sabora glasovali su za usvajanje ZID ZPK i ZID ZOKI.

Slijedom daljnjeg ispitivanja načela razmjernosti želimo istaknuti kako su analizirane i druge moguće mjere i njihovi učinci:

- oporezivanje aktive kreditnih institucija u CHF - ova mjera ne bi bila prikladna jer predstavlja uvođenje novog poreza u uvjetima visokog poreznog opterećenja,

- nastavak zamrzavanja tečaja CHF na 6,39 HRK, uz kamatnu stopu na kredite u CHF administrativno određenu na razini od 3,23%, ili dodatno smanjenu na razinu od 1% - ova mjera ne bi bila prikladna jer bi dovela do umjereno slabog poslovnog rezultata kreditnih institucija, te ne predstavlja odgovarajuće trajno rješenje problema kredita u CHF,

- konverzija kredita u CHF u HRK (prema mađarskom modelu), odnosno konverzija svih valutno vezanih stambenih kredita u HRK prema tržišnom tečaju na kraju lipnja 2015. godine - ova mjera ne bi bila prikladna jer bi dovela do smanjenja međunarodnih pričuva Republike Hrvatske za 7,0 mlrd EUR, odnosno 62% čime bi se međunarodne pričuve Republike Hrvatske snizile na 4,3 mlrd EUR,

- konverzija po trenutnom tečaju i trenutnim kamatnim stopama u HRK - ova mjera ne bi bila prikladna jer bi obzirom na tadašnji tečaj CHF potrošače dovela u još nepovoljniji položaj, pa bi im glavnica nakon 10 godina otplate porasla za 40% u odnosu na primljeni iznos, a pri tome bi kamatna stopa na tako uvećanu glavicu u budućnosti bila viša od kamatne stope na kredit u CHF (za oko 1%).

Obzirom da su ostale razmatrane mjere mogle imati više negativnih posljedica, izrada ZID ZPK i ZID ZOKI u danim okolnostima je predstavljala, u širem ekonomskom kontekstu, najprikladnije rješenje. Primijenjeni modeli konverzije kredita u CHF ne predstavljaju idealno rješenje problema, ali obzirom da svi događaji, koji su prethodili ovoj zakonodavnoj intervenciji, nisu ostavljali niti prostora, niti izbora za dodatna odgađanja, pristupilo se osiguranju uvjeta za trajno rješenje problema potrošača s CHF kreditima."

2.2.3. Uravnoteženost između ograničavajućih pravnih pravila i zajamčenog prava pojedinca i interesa pravnog poretka i drugih ljudi

Potrebno je napomenuti kako je cilj navedenih mjera prvenstveno bila zaštita potrošača kao slabije ugovorne strane u odnosu s kreditnim institucijama, a imajući u vidu činjenicu da kreditne institucije plasiraju potrošačima novac u vidu različitih novčarskih proizvoda i da u tom području posjeduju znanje nemjerljivo s onim potrošača. S obzirom da, osim jednostranih promjena promjenjivih kamatnih stopa, nisu uvažavale ni nastup izvanrednih okolnosti, kao što je prekomjerna aprecijacija tečaja CHF u odnosu na HRK i teške posljedice koje su iz tog razloga nastupile za potrošače, mjerama zaštite potrošača željelo se ostvariti cilj koji je u konkretnom slučaju imao veći značaj od pravne sigurnosti druge ugovorne strane. Nastojalo se iznaći rješenje sa što manje neželjenih posljedica za obje ugovorne strane, a i društvo

u cjelini, odnosno teret mjera ravnomjerno rasporediti na potrošače, kreditne institucije i državu, uvažavajući specifične mogućnosti pogođenih strana.

S druge strane, u odnosu na pitanje proporcionalnosti, držimo da u konkretnom slučaju proporcionalnost treba promatrati na način da se postavi pitanje je li proporcionalno (a nastavno na to je li opravdano i pravedno) da potrošač nakon 10 godina otplate kredita bude zaduženiji nego u trenutku kada je uzeo kredit, a da pritom onome tko je odobrio kredit jamči u potpunosti zarada u skladu s onom činidbom koju je faktično ispunio."

Kada je riječ o uravnoteženosti između ograničavajućih pravnih pravila i zajamčenog prava pojedinca i interesa pravnog poretka i drugih ljudi, Ministarstvo financija je svoje navode obrazložilo iznošenjem podataka o troškovima konverzije te mogućim koristima za kreditne institucije. U nastavku je navelo:

"U nastavku obrazloženja iznosimo moguće izravne i neizravne učinke konverzije.

2.2.3.1. Troškovi konverzije

Operativne troškove u vezi obračuna i komunikacije s potrošačima snosile su kreditne institucije. No troškove izmjene ugovora u vidu javnobilježničke ovjere i ostale redovne troškove stranke su snosile onako kako je to predviđeno općim uvjetima kreditne institucije.

Nadalje, potrošači s kreditima u CHF su snosili teret konverzije u vidu naknade štete ili naknade izgubljene buduće dobiti (a ista je trenutno evidentirana u obliku nerealiziranih tečajnih razlika u poslovnim knjigama kreditnih institucija) vezane uz novčanu tražbinu po kreditu. Međutim, kao što je navedeno, potrošač, ako je prihvatio izračun konverzije kredita, snosio je razliku u početnoj glavnici uslijed kupoprodaje deviza a prilikom isplate kredita, budući da je ista razlika već realizirana, snosio je iznos naplaćenih zateznih kamata, naknada i troškova iz početno utvrđenih otplatnih planova također jer su isti već realizirani. Potrošač je također snosio razliku veće kamate po kreditima u EUR u odnosu na kredite u CHF, a nije imao pravo niti na ukamaćivanje niti tečajnu razliku na utvrđeni uplaćeni iznos preplate, odnosno kreditna institucija isti je tretirala kao do sada, a sukladno svojim pravilima da se sva preplata koristi za namiru buduće glavnice kada ista dospijeva, radi čega kreditna institucija na istu obračunava i naplaćuje iznos kamate, iako je iznos unaprijed naplatila. Na ovaj način kreditnoj instituciji jamčila se u potpunosti zarada prinosa na iznos u EUR, koji je ista stvarno uložila. Nadalje, potrošač je snosio efekt aprecijacije EUR u odnosu na HRK od razdoblja od kad je dobio kredit koji mu je stvarno isplaćen u HRK, ali koji je kreditna institucija financirala najvećim dijelom izvorima u EUR ili vezanim uz EUR.

2.2.3.2. Moguće koristi za kreditne institucije

Studija Hrvatske narodne banke iz rujna 2015. godine koja je utvrdila troškove konverzije od približno 8 mlrd. HRK, obuhvatila je samo izravne financijske troškove kreditnih institucija, ali nije uzela u obzir brojne koristi, kako izravne i neizravne financijske koristi za kreditne institucije, tako i društvo u cjelini. Također, nisu uzeti u obzir niti oportunitetni troškovi koje bi imale kreditne institucije te društvo da nije došlo do konverzije. Stoga je potrebno osvrnuti se i na financijsku analizu koja obuhvaća direktne koristi koje su kreditne institucije imale od mjera valutne konverzije kreditnog portfelja kao i emisije kreditnog portfelja vezanog uz CHF, analizu oportunitetnih koristi i troškova (u kojima osobito treba izdvojiti činjenicu da nije bilo takvog 'kreditnog proizvoda' kreditne institucije ne bi plasirale takvu kreditnu aktivu, također moraju se uvažiti i troškovi kreditnih institucija koji bi nastali da nije bilo konverzije) te ekonomsku analizu - koja obuhvaća koristi i troškove društva (najviše se odnosi na činjenicu da je oko 55 000 potrošača (kreditnih partija) s kreditima u CHF 'vraćeno nazad' na financijsko tržište te im je omogućeno uredno otplaćivanje obaveza te s tim

povezano uživanje prava u vlastitoj imovini, ali i financijsku stabilnost te neizravne troškove financijskog sustava povezane sa velikim udjelom nenaplaćenih potraživanja kreditnih institucija).

Na temelju dostupnih podataka može se tvrditi da je konverzija kreditnog portfelja u CHF u najvećoj mjeri pogodovala kreditnim institucijama budući da je omogućila relativno jednostavnu eliminaciju dijela toksičnog kreditnog portfelja koji bi u konačnici doveo do značajnih gubitaka. Također je uz minimalne troškove javnog sektora (dio izgubljenog poreza na dobit) omogućila eliminaciju valutnog rizika za potrošače te uredno podmirenje preuzetih kreditnih obveza te očuvanje vlasništva nad preuzetom nefinancijskom imovinom.

Prema izračunima Hrvatske narodne banke ukupni trošak konverzije za kreditne institucije predviđen je na oko 8 mlrd. HRK. Od navedenog iznosa procijenjeno je da se oko 5,8 milijardi odnosi na trošak jednokratnog otpisa odnosno na ujednačavanje preostale glavnice potrošača s kreditima u CHF i EUR, 1,8 mlrd. HRK na umanjivanje anuiteta te oko 500 mil. HRK za nestambene i otkazane kredite. Pored toga procijenjeno je da će kreditne institucije tek 2017. godine zbog prijenosa gubitaka ući u područje pozitivnih zarada. Iako metodologija za izračun navedenih troškova nije transparentno iznesena te podaci agregiranih statističkih nekonsolidiranih izvještaja kreditnih institucija ukazuju da su 2015. godine kreditne institucije ostvarile gubitak od oko 5 mlrd. HRK, a na temelju mjesečnih izvještaja za 2016. godinu bilježe se sjajni poslovni rezultati pa je na dan 30. rujna 2016. godine ostvarena dobit prije oporezivanja za 2016. godinu u iznosu od 5 mlrd. HRK.

U svakom slučaju, zakonsko rješenje valutne konverzije kreditnog portfelja uklonilo je srž problema te eliminiralo materijalizaciju valutnog rizika koji je prerastao u kreditni rizik jer se dramatično povećavao broj potrošača s kreditima u CHF koji nisu mogli uredno otplaćivati svoje obveze. Stoga je, kao takvo, ipak uspjelo u svojoj namjeri sprječavanja narušavanja opće financijske stabilnosti, pomoglo kreditnim institucijama u eliminaciji toksičnog kreditnog portfelja te omogućilo stabilno i pozitivno poslovanje u narednim razdobljima te oslobodilo velik dio potrošača valutnog rizika s kojim se nisu ni trebali nositi.

U nastavku se iznose moguće koristi koje su kreditne institucije imale od primjene valutne konverzije kreditnog portfelja:

A. Na temelju dostupnih podataka može se uočiti da je iznos plasiranih kredita u CHF početkom 2010. godine prešao razinu od 34,3 mlrd. HRK. U samoj strukturi kreditnog portfelja, prema navedenim podacima, krediti u CHF imali su udio od oko 13%.

(...)

Tablicom 2. prikazana je kvaliteta kreditnog portfelja kreditnih institucija po valutama gdje je važno iznijeti nekoliko zapažanja:

- imajući u vidu da nije jednostavno uspoređivati kredite po različitim valutama s obzirom na različite pretpostavke o njihovoj ročnosti te ostalim elementima, ipak se može zaključiti da je kreditni portfelj u CHF imao iznadprosječno visoku razinu kredita evidentiranih kao potencijalno ili realno nenadoknadivih; s obzirom da većina kreditnih partija datira od 2005. godine, tako visoki postotak nenaplativih kredita već nakon nekoliko godina svjedoči o karakteru kreditnog portfelja;

- kada se uzmu u obzir podaci iz 2016. godine gdje se vidi da preostali potrošači s kreditima u CHF koji nisu sudjelovali u konverziji u visokom postotku nisu u stanju otplaćivati svoje obveze i to 66%, te da je samo u jednom tromjesečju broj takvih potrošača porastao za oko 10%, vidljiv je štetan učinak kreditnog portfelja na bilance kreditnih institucija te poslovni rezultat.

Provođenjem konverzije kredita koji su bili inicijalno odobreni u CHF dolazi do značajnog poboljšanja dijela kreditnog portfelja uključenih kreditnih institucija. To se vidi iz podataka Hrvatske narodne banke gdje su djelomično nadoknadivi i potpuno nenadoknadivi plasmani u CHF prepolovljeni u razdoblju između 30. rujna 2015. godine (prije konverzije) i 30. lipnja 2016. godine (nakon konverzije). Tako su na 30.

rujna 2015. godine ti plasmani iznosili 4,64 mlrd. HRK da bi se na 30. lipnja 2016. godine smanjili na 2,19 mlrd. HRK.

(...)

B. Zbog konverzije kreditnog portfelja kreditne institucije nisu platile očekivani porez na dobit u 2015. godini

Prema ZID ZPK i ZID ZOKI učinak konverzije je porezno priznati rashod te će kreditne institucije nužno vratiti 20% od oko 8 mlrd. HRK, odnosno procijenjenog ukupnog troška konverzije za kreditne institucije tj. 1,52 mlrd. HRK.

Uslijed jednokratnog otpisa kreditne institucije su u 2015. godini bilježile gubitke. Da nije bilo konverzije iste bi platile porez na dobit za 2015. godinu. Posljedično, smanjena je obveza poreza na dobit za 2016. godinu uslijed prijenosa ostvarenog gubitka u 2015. godini. Navedene stavke predstavljaju odbitnu stavku od bruto troškova konverzije budući da je država poreznom tretmanom učinka konverzije omogućila kreditnim institucijama rješavanje problematičnog kreditnog portfelja.

Glede sudjelovanja države u konverziji, u kontekstu smanjenja proračunskih prihoda, iz podataka Ministarstva financija-Porezne uprave o naplaćenim iznosima s osnove poreza na dobit za 2014. i 2015. godinu, bitno je napomenuti da je 8 kreditnih institucija (OTP Banka Hrvatska d.d., Sberbank d.d., Raiffeisenbank Austria d.d., Erste&Steiermarkische bank d.d., Zagrebačka banka d.d., Societe-Generale Splitska banka d.d., Privredna banka Zagreb d.d. i Hypo Alpe-Adria-Bank d.d. sada Adikko bank d.d.) ukupno uplatilo 482,5 mil. HRK u 2014. godini, i iznos od 132,5 mil. HRK u 2015. godini. Razlika od 350 mil. HRK je iznos manje uplaćen u Državni proračun Republike Hrvatske s osnove poreza na dobit, od strane ovih 8 kreditnih institucija.

C. Konverzija kreditnog portfelja omogućila je značajnom dijelu od 55000 potrošača s kreditima u CHF otplatu kreditnih zaduženja te eliminaciju troškova povezanih s deviznim tečajem, kao i zadržavanje nefinancijske imovine stečene zaduživanjem

(...)

Da nije bilo konverzije materijalizaciju valutnog rizika snosile bi kreditne institucije, država te potrošači. Raspodjela troškova ovisila bi ponajviše o diskrecijskim političkim odlukama (aktivaciji novih poreznih oblika ili transferima) te poslovnoj politici kreditnih institucija (prijenosu dijela troškova potrošača). Međutim, ono što je sigurno dodatne troškove zbog narušavanja financijske stabilnosti te povećanih troškova financijskog sustava snosili bi svi dionici.

D. CHF krediti konvertirani su u EUR kredite po znatno višim kamatnim stopama te uz višestruko veće kamatne marže tako da će kreditne institucije u narednom razdoblju (ovisno o ročnosti kredita) ostvariti veće iznose neto kamatnih prihoda u odnosu na one koje su mogli ostvariti na temelju CHF kredita.

Na poboljšanja u sektoru stanovništva u prvoj polovici 2016. godine dominantno je utjecalo poboljšanje kvalitete stambenih kredita. Prema procjenama Hrvatske narodne banke, utjecaj na ta kretanja imala je konverzija kredita u CHF zbog mogućeg poboljšanja boniteta dužnika zbog djelomičnog otpisa duga i postojanja pretplate, ali i zbog refinanciranja u drugim kreditnim institucijama.

Kretanje ispravaka vrijednosti stambenih kredita bila su pod utjecajem konverzije. Tako je u prvom polugodištu 2016. godine ostvaren prihod od ukinutih troškova ispravaka vrijednosti stambenih kredita u visini od 293,9 mil. HRK dok je u istom razdoblju 2015. godine postoj osnovi ostvaren trošak od 281,1 mil. HRK. Utjecaji olakšavanja položaja dužnika u CHF bili su vidljivi i u kretanjima drugih troškova, troškova fiksiranja tečaja CHF za kredite u otplati i troškova sudskih sporova po kreditima u toj valuti, koje su banke snosile u prvom polugodištu 2015. godine, a koji su u istom razdoblju 2016. godine izostali. Tome bi još valjalo pridodati i pozitivne učinke na kamatne prihode, s obzirom na to da su kamatne stope na stambene kredite s valutnom klauzulom u CHF ograničene na 3,23%.

E. Uslijed povećanog zahtjeva za EUR očekivao se učinak na međunarodne pričuve nakon konverzije u iznosu 1 mlrd. EUR; međunarodne pričuve u lipnju 2016.

godine iznose 12,9 mlrd. EUR (u rujnu 2015. godine iznosile su 13,4 mlrd. EUR) što upućuje na zaključak kako je, uzevši u obzir i ostale faktore koji djeluju na pričuve, učinak konverzije na međunarodne pričuve Republike Hrvatske bio manji od očekivanog.

Iz analiziranih i drugih mogućih mjera konverzija kredita u CHF u HRK (npr. prema mađarskom modelu), odnosno konverzija svih valutno vezanih stambenih kredita u Republici Hrvatskoj u HRK prema tržišnom tečaju na kraju lipnja 2015. godine - utvrđeno je kako ista ne bi bila prikladna jer bi dovela do smanjenja međunarodnih pričuva Republike Hrvatske za 7,0 mlrd. EUR, odnosno 62% čime bi se međunarodne pričuve Republike Hrvatske snizile na 4,3 mlrd. EUR.

F. Zbog provedbe konverzije, dio potrošača s kreditima u CHF neće pokrenuti postupke protiv kreditnih institucija zbog nezakonitih jednostranih promjena kamatnih stopa čime su kreditne institucije izbjegle trošak tužbi i vraćanja preplaćenih kamata."

d) O povredi prava vlasništva, poduzetničkih i tržišnih sloboda

U očitovanju je Ministarstvo financija navelo:

"3. Pravo vlasništva, poduzetnička i tržišna sloboda
(...)

Također, uzimajući u obzir navedenu specifičnu nacionalnu situaciju u kojoj su se našli potrošači s kreditima u CHF potrebno je također istaknuti i samo ustavno ovlaštenje zakonodavcu, propisano člankom 2. stavkom 4. podstavkom 1. Ustava prema kojem može samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je, sukladno članku 5. stavku 1. Ustava, dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, osobito one koje proizlaze iz načela vladavine prava i kojima se štite ustavna dobra i vrednote kao što je i člankom 63. Ustava propisana obveza Republike Hrvatske da stvara materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život njezinih građana. Ustavno ovlaštenje iz članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava daje mogućnost zakonodavcu oblikovati, mijenjati, dopunjavati i ukidati postojeća zakonska uređenja pojedinih odnosa, to jest odnose uređivati na različite načine, ovisno o različitim okolnostima (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4597/2012 od 4. studenoga 2014. i druge).

Prilikom izrade odredbi ZID ZPK i ZID ZOKI zakonodavac je, prije svega, a uzimajući u obzir činjenicu da snosi odgovornost za dostojanstven život svojih građana i kroz svoje institucije radi na ostvarenju načela socijalne pravde, nastojao naći rješenje za teške posljedice koje su nastupile za potrošače u ionako teškoj gospodarskoj situaciji. Osnovni cilj bio je zaštititi dostojanstvo pojedinca ugroženo teškim materijalnim prilikama u kojima se našao radi izvanrednih okolnosti, a sa što manje neželjenih posljedica za obje ugovorne strane i društvo u cjelini. Nastojao se postići kompromis između zahtjeva postavljenih na osnovi vlasničkih prava, poduzetničke i tržišne slobode te ostvarenja načela socijalne pravde, o kojem također ovisi stabilnost demokratskoga društva te ostvariti cilj koji je u konkretnom slučaju imao veći značaj od pravne sigurnosti druge ugovorne strane, a uzimajući u obzir i činjenicu aprecijacije tečaja CHF u odnosu na HRK ali i jednostrano povećanje kamatnih stopa u sklopljenim ugovorima o kreditu i nedovoljnu informiranost potrošača o bitnim sastojcima ugovora o kreditu, čime su bila derogirana osnovna načela obveznog prava.

Pri razmatranju modela konverzije potrebno je uzeti u obzir i činjenicu da kreditne institucije prije propisane konverzije nisu razvile niti primijenile modele rješavanja duga koji bi financijski ugroženim potrošačima omogućili zaštitu njihovih interesa. Kreditne institucije nisu preuzele gubitak koji slijedi iz loših poslovnih odluka koje su nastale zbog kreditiranja određenog dijela potrošača koji su bili vrlo slabe i

upitne kreditne sposobnosti i to na način da je ugovoren visoki udio anuiteta odnosno obroka u prihodima, omjer duga i vrijednosti nekretnine 1:1, promjenjiva kamatna stopa, i to još sve u valuti koja nije korelirana s domaćom valutom. Istim su navedeni odnosi između kreditnih institucija i potrošača bili neuravnoteženima i nepravednima.

S obzirom na sve prethodno navedeno, razvidno je kako je zakonodavac intervenciju u postojeće obvezno-pravne (ugovorne) odnose smatrao opravdanom, budući se ista provodila kao iznimna i jednokratna mjera, uz uvažavanje temeljnih vrednota na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Hrvatske i pravima zakonodavca da izvršava svoje ovlasti.

To proizlazi iz nekoliko činjenica:

- potrošači su u odnosu na kreditne institucije bili u evidentno neravnopravnom položaju,

- potrošači su se u neravnopravnom položaju našli uslijed nedovoljne pažnje kreditnih institucija prilikom odobravanja kredita,

- nedovoljna pažnja kreditnih institucija je u smislu ugovorene promjenjive kamatne stope potvrđena ranije citiranom presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske u kojoj se navodi kako odredbe navedenih ugovora o kreditu koji su sklapani u spornom razdoblju sa potrošačima i koji su sadržavali odredbu o promjenjivoj kamatnoj stopi, bez da su uz to bili određeno precizirani razlozi za njezinu izmjenu ubuduće, a niti se to moglo utvrditi, nerazumljive, te posljedično tome i nepoštene.

U konkretnom slučaju ocjenjeno je da je postojala potreba za zakonodavnom intervencijom u području kredita u CHF te da predložene mjere trebaju biti provedene uz uvažavanje postojećih ugovornih odnosa u najvećoj mogućoj mjeri odnosno sa što manje štetnih posljedica za obje strane u ugovornom odnosu. Ugovori su i dalje na snazi, no ovom zakonodavnom intervencijom ugovoreni zaštitni mehanizam u CHF zamijenjen je zaštitnim mehanizmom u EUR, a trošak provedbe zamjene zaštitnog mehanizma podijeljen je između potrošača i vjerovnika pri čemu je dio troška preuzela i država na način da svaka strana snosi određeni trošak sukladno svojim mogućnostima, uzimajući u obzir da je potrošač slabija ugovorna strana, odnosno da su kreditne institucije visoko specijalizirane institucije čije je znanje i iskustvo u kreditnom poslovanju u odnosu na prosječnog potrošača nemjerljivo.

Jednokratnom i izvanrednom zakonodavnom intervencijom izjednačuje se položaj korisnika kredita u CHF i s valutnom klauzulom u CHF s položajem u kojem bi bili da su realizirali kredit u EUR."

e) O (ne)diskriminaciji adresata

O razlozima je nepostojanja diskriminatornih učinaka ZIDZoPK-a Ministarstvo financija istaknulo:

"Glede navoda podnositelja prijedloga da postoji neravnopravan položaj potrošača s kreditima u CHF s položajem potrošača s kreditima u EUR bitno je istaknuti kako su isti neutemeljeni. Naime, upravo ovim modelom konverzije koji pretpostavlja sučeljavanje stvarnih otplata stvarnom tečaju u EUR na datum uplate, i to anuitetima u EUR izračunatim primjenom kamatnih stopa u EUR koje su vrijedile za sve takve kredite u EUR osiguralo se da potrošači snose višu kamatnu stopu u EUR u odnosu na nižu kamatnu stopu u CHF, u svim razdobljima trajanja kredita tako da je odredbama ZID ZPK i ZID ZOKI-ja uzeta u obzir činjenica da su potrošači koji imaju kredite u CHF u prošlosti imali koristi od plaćanja nižih kamata.

U svezi navoda podnositelja prijedloga da ZID ZOKI sadrži odredbe diskriminatorne u odnosu na jednu kategoriju poduzetnika važno je istaknuti da je ZID ZOKI-jem određena konverzija kredita u CHF za korisnike kredita koji su fizičke osobe i to: fizičke osobe koje obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja, obrtnici, trgovci pojedinci i nositelji poljoprivrednih gospodarstava. Dakle, riječ je o dužnicima koji su

fizičke osobe i koji odgovaraju cjelokupnom svojom imovinom za obveze svoje djelatnosti te su značajno ranjiviji od ostalih poduzetnika odnosno trgovačkih društava koji su kao poslovnu opciju mogli koristiti derivativne financijske instrumente kojima bi se štitili od promjene tečaja CHF. Svako radno mjesto u Republici Hrvatskoj, čija ... administrativna stopa nezaposlenosti je u prvih šest mjeseci 2016. godine prosječno iznosila 16,1%, je bitno tako da se navedena skupina može smatrati vrlo bitnim kreatorima radnih mjesta"

f) O zabrani retroaktivnosti (povratnom djelovanju)

Razloge zbog kojih se ciljevi ZIDZoPK-a ne bi mogli ostvariti bez njegovog retroaktivnog (povratnog) djelovanja, Ministarstvo financija obrazložilo je sljedećim navodima:

"U kontekstu svega prethodno navedenog u pogledu načina odobravanja kredita u Republici Hrvatskoj, ali pogotovo potrošačima s kreditima u CHF, navedeno nije bilo moguće postići bez povratnog djelovanja, odnosno intervencije u postojeće ugovorne odnose. Navedenim načinom kreditni položaj potrošača s kreditima u CHF ni u kojem dijelu nije u prednosti u odnosu na potrošače s kreditima u EUR.

Prije svega potrebno je istaknuti da opisana zakonodavna intervencija nije suprotna Ustavu kao ni europskom pravu, budući da je i Ustavom i europskim pravom povratno djelovanje zakona dozvoljeno je ako postoje opravdani razlozi. Iz odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske po pitanju povratnog djelovanja zakonskih odredbi, ali i presuda Suda Europske unije po pitanju retroaktivnosti pojedinih direktiva, razvidan je prilično usuglašen stav o tome da je povratno djelovanje dopušteno ako su razlozi opravdani te jasno i nedvojbeno obrazloženi te ako je poštivana procedura za njihovo donošenje.

Ustav u članku 90. stavku 5. određuje da pojedine odredbe zakona iznimno mogu imati povratno (retroaktivno) djelovanje iz posebno opravdanih razloga koji u slučaju kreditiranja u CHF zbog značajne aprecijacije tečaja CHF, i jednostrane izmjene kamatnih stopa od strane kreditnih institucija, a što je dovelo do porasta kamatnih stopa na CHF, uistinu postoje. Niti jedna odredba zakona nema za cilj da potrošač s kreditom u CHF nakon konverzije bude u povoljnijem položaju u odnosu na potrošača s kreditom u EUR.

Model konverzije imao je snažan legitimni cilj te je nužan u demokratskom društvu u smislu da postoji prijevika društvena potreba za njegovim donošenjem. Naime, oko 55 000 potrošača zajedno s obiteljima (riječ je o kreditnim partijama) izravno je pogođeno rastom glavnice i rastom anuiteta/obroka na način da su se u nekim slučajevima obroci/anuiteti povećali i za 60% do 80%, a neotplaćena glavnica, kao što je navedeno je nakon 10 godina otplate kredita uvećana za 40% u odnosu na početno primljen iznos."

g) Međunarodni ugovori i pravo Europske unije

U odnosu na prigovore predlagatelja u vezi s povredama mjerodavnih međunarodnih (bilateralnih) ugovora i prava Europske unije, Ministarstvo financija je istaknulo:

"Podnositelji prijedloga također navode kako su navedenim zakonima povrijeđena načela odredaba članka 134. i 141. c Ustava, odnosno ističu neusklađenost odredbi ZID ZPK i ZID ZOKI sa sklopljenim međunarodnim ugovorima i pravima koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije.

6.1. Međunarodni ugovori

U svezi međunarodnih ugovora o poticanju i zaštiti ulaganja koje je Republika Hrvatska sklopila sa određenim državama članicama (u daljnjem tekstu: BIT-ovi), a koje navode podnositelji prijedloga, napominjemo kako je za eventualne sporove koji se odnose na tumačenje i primjenu istih, ugovorena nadležnost arbitražnog suda te da do ovog trenutka nije utvrđena konkretna povreda odredaba navedenih ugovora od strane arbitražnog suda.

Također, smatramo važnim napomenuti, kako se radi o dvostranim ugovorima, sklopljenim uglavnom devedesetih godina, s ciljem zaštite investitora određenih država članica i investitora trećih zemalja.

S obzirom kako se podnositelji u prijedlozima navode povrede BIT-ova sklopljenih između država članica i Republike Hrvatske, ukazujemo na priopćenje Europske komisije od 18. lipnja 2015. godine. U priopćenju se navodi kako je navedeno pitanje raskida BIT-ova Europska komisija iznosila je već neko vrijeme, ali budući da su tek malobrojne države članice iste i raskinule, gornjeg datuma protiv pet država članica pokrenut je i pre-sudski postupak u kojem se zahtjeva raskid BIT-ova, zbog navodne povrede prava Europske unije.

Europska komisija u svom priopćenju navodi kako BIT-ovi nakon proširenja Europske unije ne ispunjavaju više svoj cilj, štoviše, kako nisu u skladu sa pravom Europske unije, budući isto pravo ne dozvoljava diskriminaciju po nacionalnoj osnovi, odnosno jamčenje prava i zaštitu investitora samo nekih država članica. Sve države članice Europske unije podvrgnute su istom pravu, pravilima tržišta i sve imaju jednake koristi i zaštitu.

Također, osim pokrenutih pre-sudskih postupaka protiv pet država članica, Europska komisija istovremeno je zatražila informacije i dijalog i sa svim preostalim državama članicama u svezi raskidanja BIT-ova.

6.2 Pravo Europske unije

Republika Hrvatska je zaprimila pismo službene obavijesti kojim je protiv Republike Hrvatske pokrenut pre-sudski postupak zbog navodne povrede prava Europske unije, u svezi odredbi ZID ZPK i ZID ZOKI-ja, a u svezi slobode kretanja kapitala i poslovnog nastana. Međutim, odluka u postupku povrede prava Europske unije koji može pokrenuti Europska komisija protiv Republike Hrvatske još nije donesena. (...)

Naime, sukladno pismu službene obavijesti i u njemu iznesenom stajalištu Europske komisije, sloboda kretanja kapitala i sloboda poslovnog nastana mogu se ograničiti nacionalnim mjerama koje su opravdane razlozima utvrđenima u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije ili prevladavajućim razlozima od općeg interesa. Ciljeve povećanja socijalne zaštite, izbjegavanja dužničke krize i sprečavanja nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija odnosno rješavanje nepoštenih uvjeta u potrošačkim ugovorima o kreditu, koje su hrvatska nadležna tijela navela kao obrazloženje spornih odredbi ZID ZPK i ZID ZOKI-ja Europska komisija smatra mogućim prevladavajućim razlozima od općeg interesa, međutim, zatražila je od Republike Hrvatske dodatna obrazloženja.

U vrijeme CHF kreditiranja Republika Hrvatska nije bila država članica Europske unije te nije uživala zaštitu njezinih institucija i politika kojima bi potrošači bili bar djelomično zaštićeni nakon nastupanja promijenjenih okolnosti. Istovremeno kada su se CHF krediti našli u ponudi i u Republike Hrvatske ostvarili svoj vrhunac u vremenu 2005. do 2008. godine, u nekim državama članicama Europske unije njihovi su regulatori izašli s upozorenjima javnosti da se radi o visoko rizičnim proizvodima. Stoga smo uvjereni kako u slučaju da je Republika Hrvatska u to vrijeme bila punopravna članica Europske unije, CHF krediti kao visoko rizični proizvodi ne bi bili plasirani u ovoj mjeri jer bi i Republiku Hrvatsku u većoj mjeri štitilo zakonodavstvo Europske unije.

Smatramo važnim za napomenuti kako su i nadležne institucije Europske unije upravo neodgovorno ponašanje sudionika na financijskom tržištu prema potrošačima prepoznale kao ozbiljan problem koji potencijalno dovodi do ozbiljnih gospodarskih i

socijalnih posljedica i financijske krize i koji zahtjeva poseban regulatorni okvir Europske unije. Opisani problemi prepoznati su kao značajni i kao takvi istaknuti i u uvodnom dijelu Direktive 2014/17/EU, kao njeni glavni ciljevi. (...)

(...)

U vrijeme kada su se ugovarali navedeni krediti u CHF u Republici Hrvatskoj nije postojao zakonodavni okvir kojim bi se predvidjelo pravo potrošača na konverziju kredita u CHF u alternativnu valutu ili bilo koje druge mogućnosti kojima bi se ograničio tečajni rizik za zajmoprimca i zaštitilo zajmoprimca kao potrošača od učinaka koji bi ga doveli do dužničke krize i socijalnih problema, a također nije imao niti zaštitu predviđenu odredbama Direktive 2014/17/EU budući da je odredbama članka 43. propisano da se ista ne primjenjuje na ugovore o kreditu koji već postoje prije 21. ožujka 2016. godine te svaka druga mjera koja bi djelovala samo ubuduće ne bi riješila problem na sustavan i dosljedan način.

(...)

Važno je napomenuti da su odredbe ZID ZPK i ZID ZOKI jednokratnog trajanja te da su primijenjene na postojeće (već ranije sklopljene ugovore o kreditu), odnosno neće se primjenjivati na nove kredite sklopljene nakon stupanja Direktive 2014/17/EU koja potrošačima prilikom sklapanja ugovora o kreditu sa valutnom klauzulom pruža primjerenu zaštitu. Dakle, Direktiva 2014/17/EU ne primjenjuje se na postojeće ugovore o kreditu pa za iste nema jednoobraznog rješenja, već najbolje rješenje pokušava naći svaka država članica zasebno, ovisno o svojim ekonomskim i socijalnim specifičnostima, a uzimajući u obzir veličinu i utjecaj kredita u CHF na ukupni portfelj kreditnih institucija.

Nadalje, potrebno je istaknuti kako podnositelji u svojim prijedlozima navode kako su odredbe ZID ZPK i ZID ZOKI koje se odnose na povratno djelovanje zakona protivne Direktivi 2008/48/EU, budući je istom propisano kako se njene odredbe ne primjenjuju na ugovore o kreditu koji već postoje na dan stupanja na snagu nacionalnih provedbenih mjera, a radi se o direktivi maksimalne harmonizacije.

Slijedom istoga, željeli bi skrenuti pozornost na spojeni predmet C-511/15 i C-512/15, povodom zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije koji je uputio Prekršajni sud u Bjelovaru u postupcima C-511/15 i C-512/15 protiv Privredne banke Zagreb d.d., a u kojem je upućeno prethodno pitanje: 'Može li se povratna primjena Zakona o potrošačkom kreditiranju, kako je izmijenjen tumačiti i prosuđivati isključivo prema odredbama tog zakona, odnosno da li je takva primjena zakona sukladna pravu Unije, osobito odredbi članka 30. Direktive 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/48/EZ) prema kojoj je izričito propisano u stavku 1. da se njene odredbe ne primjenjuju na ugovore o kreditu koji su sklopljeni prije stupanja na snagu nacionalnog zakona kojim je implementirana navedena Direktiva u nacionalno zakonodavstvo?'

Slijedom istoga u spojenim prethodnim postupcima C-511/15 i C-512/15 Sud Europske unije donio je rješenje na temelju članka 99. Poslovnika, kojim je odgovorio na prethodno pitanje Prekršajnog suda u Bjelovaru. U konkretnom slučaju, Sud je ocijenio da se odgovor na prethodno pitanje može jasno izvesti iz ranije sudske prakse, i to one na koju je ukazivala i RH u svojem pisanom očitovanju (presuda u predmetu C-602/10).

Sud Europske unije ocijenio je da je u odnosu na Direktivu 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima, hrvatski zakonodavac bio slobodan propisati odredbe vezano uz promjenjivost kamatnih stopa, sankcije i njihov retroaktivni učinak kod hipotekarnih stambenih kredita.

Odlučeno je kako članak 23. i članak 30. stavak 1. Direktive 2008/48/EZ treba tumačiti na način da im nisu protivne nacionalne odredbe kao što su one o kojima je riječ u glavnim postupcima, kojima se vjerovniku, pod prijetnjom prekršajnih sankcija, nameće dužnost poštovanja obveza u pogledu promjenjive kamatne stope u vezi s ugovorima o kreditu koji postoje na dan stupanja na snagu tih odredaba jer ti ugovori

o kreditu ne potpadaju pod materijalno područje primjene navedene direktive, a niti te obveze ne predstavljaju njezinu provedbu.

Također, a u svezi mišljenja Europske središnje banke o modelu konverzije CHF kredita iz rujna 2015. godine, napominjemo kako je ista istaknula da je na hrvatskim nadležnim tijelima da ocijene je li karakter povratnog djelovanja zakona u skladu s hrvatskim zakonskim i ustavnim načelima."

h) O CHF kreditima kod kojih je dužnikova obveza ispunjena ili prisilno ostvarena

Zaključno, Ministarstvo financija je razloge zbog kojih konverzijom nisu obuhvaćeni i CHF krediti kod kojih je ugovorna obveza prestala, objasnilo kako slijedi:

"Dakle, ZID ZPK ... ne primjenjuju se na kredite kod kojih je dužnikova obveza ispunjena ili prisilno ostvarena. Sukladno općim pravilima Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15) ispunjenjem prestaje obveznopravni odnos. Potpunim i pravodobnim ispunjenjem činidbe prestaje ne samo dužnikova obveza već i njoj korelirano subjektivno pravo vjerovnika."

2) Očitovanje Hrvatske narodne banke

14. Mjerodavni dio očitovanja HNB-a glasi:

"CHF krediti u Hrvatskoj postojali su već od 1999. godine (...) No, tek nakon 2004. godine oni počinju primjetno rasti te su uglavnom korišteni za financiranje sektora stanovništva (stambeni i auto krediti). Pri tome su stambeni krediti sektoru stanovništva bili dominantan oblik CHF kreditiranja (...) U razdoblju od 2005. do 2007. godine ovi su krediti dosegli svoj vrhunac te je u tom razdoblju odobreno gotovo 90% kreditnih partija stambenih CHF kredita. U tom razdoblju, ovi krediti predstavljaju značajan oblik stambenog kreditiranja u Hrvatskoj ...

(...)

Uzroci rasta CHF kredita u Hrvatskoj sredinom 2000.-ih mogu se podijeliti na međunarodne i domaće (...) Povijesno stabilan tečaj CHF prema EUR, a time i HRK prema CHF uz istovremenu razliku u kamatnim stopama u korist CHF iz perspektive dužnika stimulirali su uvjerenje da su CHF krediti jednako rizični, a povoljniji glede kamatne stope ...

(...)

Istovremeno, niža kamatna stopa kreditno sposobnim dužnicima je omogućavala podizanje većeg iznosa kredita ako je bio CHF kredit u odnosu na EUR kredit ili HRK kredit ... za prosječni stambeni CHF kredit iz 2006. godine dužnik s istom kreditnom sposobnošću mogao podići i EUR kredit ili HRK kredit, ali bi morao podići manji iznos ... ili produžiti rok otplate kredita ... Razlog tome je kamatni diferencijal, odnosno razlika u referentnim kamatnim stopama koja je između eura i švicarskog franka (...)

(...)

Što se tiče domaćih uzroka rasta CHF kredita, svakako treba spomenuti optimizam na tržištu, odnosno očekivanja porasta dohotka ... ali i očekivanja na tržištu nekretnina (...)

(...)

Konačno, konkurencija među bankama u razdoblju kada su odobravani CHF krediti se intenzivirala te su ovi krediti za neke banke bili instrument za povećanje tržišnog udjela (...)

(...)

Ukupan iznos stambenih CHF kredita odobrenih nakon 2000. godine iznosio je oko 28 mlrd. HRK, dok je stanje neotplaćene glavnice na kraju rujna 2015. ... iznosilo oko 17,9 mlrd. HRK. Pri tome, treba spomenuti da su ovi krediti gotovo u cijelosti odobravani uz valutnu klauzulu, dok je udio 'čistih' deviznih CHF stambenih kredita zanemariv ...

(...)

Stabilan tečaj EUR prema CHF trajao je sve do početka financijske krize, odnosno do kraja 2008. godine, kada CHF počinje kontinuirano rasti prema EUR, a samim time i prema HRK (...) Početkom 2015. godine zbog odluke Švicarske narodne banke da napusti branjenje tečaja franka u odnosu na EUR dolazi do nagle aprecijacije tečaja CHF prema EUR, a time i HRK ... Upravo je aprecijacija CHF prema EUR i HRK nakon 2010. imala najveći utjecaj na porast tereta otplate za CHF dužnike (...)

(...)

(...) Stanje neotplaćene glavnice stambenih kredita s valutnom klauzulom na dan stupanja Zakona na snagu 30. rujna 2015. iznosilo je oko 17,9 mlrd. kuna (uključujući efekt deprecijacije kune prema franku), dok je stanje neotplaćene glavnice ostalih (nestambenih) kredita u francima iznosilo oko 0,5 mlrd. kuna.

Prema preliminarnim podacima Ministarstva financija o statusu procesa konverzije, zaključno s krajem ožujka 2016., od ukupnog broja ponuda za konverziju prihvaćeno je njih oko 54,7 tisuća, odnosno 94%, dok je na kraju ožujka 2016. otprilike 90% prihvaćenih ponuda bilo i realizirano. Od ukupnog broja ugovora kod njih 81% riječ je bila o preplati u odnosu na usporedivi eurski kredit. Zbog naknadnih izmjena aneksa ugovora, dio banaka je proces prihvaćanja ponuda za konverziju produžio do svibnja 2016. nastavljajući primjenjivati fiksni tečaj.

Troškovi učinka zakonskih izmjena koje se odnose na konverziju CHF kredita u EUR kredite prema preliminarnim podacima Ministarstva financija s kraja ožujka 2016. iznosili su 6,3 mlrd. kuna, čemu treba pribrojiti i troškove povezane s preplatom kredita u iznosu od 1 mlrd. kuna, što ukupno iznosi 7,3 mlrd. kuna. Smanjenje stope ukupnoga kapitala bankovnog sustava povezano s konverzijom od kraja lipnja 2015. do kraja rujna 2015. iznosilo je malo više od 3 postotna boda. No ona se na kraju ožujka 2016. vratila na razinu iz razdoblja prije konverzije, te je iznosila 21,8 postotnih bodova.

(...)

Zbog potrebe usklađivanja devizne pozicije banaka povezane s konverzijom CHF kredita u EUR, a temeljem ZID ZPK/102-15 došlo je do povećane potražnje kreditnih institucija za devizama te je tečaj kune tijekom rujna 2015. oslabio više od 1% u odnosu na euro pa je na početku listopada 2015. premašio razinu od 7,64 EUR/HRK u odnosu na razinu s početka rujna 2015. od oko 7,55 EUR/HRK. S obzirom na veliki obujam deviznih transakcija te neravnomjerno raspoređenu kunsku likvidnost i limite među bankama koji ih onemogućavaju da sve potrebe zadovolje na domaćem novčanom tržištu, istodobno se pojavio i nedostatak kunske likvidnosti. Ti poremećaji na tržištu odrazili su se i na rast prekonoćnih kamatnih stopa na novčanom tržištu u drugoj polovini rujna na oko 2% ...

(...)

S ciljem održavanja financijske stabilnosti, odnosno ublažavanja pritiska na slabljenje domaće valute te stabilizaciju kamatnih stopa na novčanom tržištu povezanih s provedbom zakona o konverziji, HNB je poduzeo skup povezanih mjera kojima je osigurao kunsku i deviznu likvidnost sustava:

(...)

Tim potezima premoštene su devizne i kunske likvidnosne potrebe pa su se prekonoćne kamatne stope na novčanom tržištu nakon skoka na oko 2% u rujnu 2015. ... stabilizirale na razini od oko 0,5% na kojoj su se zadržale i u većem dijelu 2016., pri čemu kraj promatranog razdoblja obilježava njihov daljnji pad.

Tečaj kune prema euru od početka listopada 2015. također se stabilizirao, no prilagođavanje deviznih pozicija poslovnih banaka nastavilo se ... i rezultiralo daljnjom deprecijacijom kune prema euru sve do kraja 2016. (...)

Neizvjesnost oko učinaka svih spomenutih izmjena i dopuna Zakona o potrošačkom kreditiranju dovela je i do rasta premije rizika za Hrvatsku (...)

(...)

Za iznos mogućeg smanjenja deviznih pričuva povezanog s konverzijom procjenjivalo se da bi mogao iznositi do 880 mil. EUR (...)

Također, valja spomenuti da je višak na tekućem i kapitalnom računu platne bilance ostvaren prošle godine uvelike premašio očekivanja (...). U takvim uvjetima iznimno visokih priljeva kapitala banke su mogle veći dio potražnje za devizama zadovoljiti na tržištu što im je otvorilo prostor za financiranje deviznih odljeva radi zatvaranja valutne pozicije.

(...)

Postupak konverzije doveo je i do zamjetne prilagodbe neto inozemne pozicije kreditnih institucija. Banke su anticipirale učinak otpisa dijela CHF kredita na njihovu deviznu poziciju povećanjem inozemne aktive i razduživanjem prema inozemstvu u rujnu i listopadu 2015. (...)

(...)

Odmah po stupanju na snagu ZID ZPK/102-15, HNB je započeo s izvršavanjem svoje zakonske obveze nadzora provođenja konverzije u svim bankama na koje se odnosi obveza konverzije (...)

U slučajevima kada je na osnovi zaprimljene dokumentacije i informacija banaka ocijenjeno potrebnim, HNB je zatražio korekcije dokumenata i uočenih nepravilnosti u postupanju banaka (...)

(...)

Spomenutim aktivnostima bilo je obuhvaćeno više do 35.000 izračuna konverzije, odnosno aneksa ugovora, što čini natpolovični udio u ... ukupnom broju od 54.663 prihvaćenih konverzija (...)

Istodobno, od sredine studenog 2015. godine do druge polovice travnja 2016. godine, u HNB-u je zaprimljen i obrađen 2.251 prigovor potrošača vezan uz konverziju. (...)"

3) Očitovanje Hrvatske udruge banaka

15. Mjerodavni dio očitovanja HUB-a glasi:

"ZID ZOKI/15 je sva ona prava koja su na temelju ZID ZPK/15 zajamčena potrošačima (...) protegnuo i na osobe koje ne potpadaju pod zakonsku definiciju potrošača.

Time su blagodati sporne specifične zaštite potrošača u ovom slučaju protegnute i na osobe koje po hrvatskom zakonu i mjerodavnom europskom pravu ne uživaju zaštitu kao potrošači, jer se radi o osobama koje su kredit koristile kao 'fizičke osobe koje obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja, obrtnicima, trgovcima pojedincima i nositeljima obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva' ... i to opet bez obzira na visinu iskorištenog kredita.

(...)

HUB je dakle u Radnoj skupini iznio svoja ključna stajališta, konzistentno s onima koja je elaborirao svojim ranijim javnim priopćenjima na svojoj internetskoj stranici. (...)

(...)

U sažetku, HUB je bio ustrajan u svojim stajalištima, prema kojima:

- HUB ne može podupirati prinudna rješenja koja bi bila u koliziji s Ustavom RH i obvezama koje je RH preuzela sklapanjem međunarodnih ugovora o poticanju i zaštiti stranih ulaganja.

- Naprotiv, HUB može poduprijeti dobrovoljno rješenje, selektivno, odnosno diferencirano na temelju jasno uređenih socijalnih kriterija (...)

- Svako trajno rješenje, koje bi bilo ustavnopravno opravdano, treba se zasnivati na pravičnoj podjeli tereta između kreditora, korisnika kredita i Države.

(...)

Presuda Vrhovnog suda RH, koja je nedugo zatim donesena u sporu radi zaštite kolektivnih interesa potrošača, Revt 249/14-2, samo je učvrstila HUB i njegove članice u uvjerenju da su u ugovaranju valutne klauzule, pa i valutne klauzule denominirane u CHF, poslovale savjesno i zakonito, odnosno da su sve tražbine banaka ugovorene s valutnom klauzulom zakonito stečeni i pravno neupitan dio njihove imovine.

(...)

Umjesto očekivanog angažmana Ministarstva socijalne politike i mladih i drugih državnih tijela na definiranju potrebnih kriterija ... stiglo je rješenje bez ikakve socijalne motivacije.

Dakako, definiranje potrebnih kriterija je predmet državnog interesa i odgovornosti u vođenju socijalne politike, a ne pitanje poslovne procjene banaka. To je pitanje političke procjene kojim skupinama građana pomoći regulatornom intervencijom i koje konačno transakcije na teret proračuna porezno rasteretiti da bi model intervencije bio realno provediv.

(...)

... nije potrebno isticati da HUB-u nije dana razumna prilika sudjelovati u stvarnom radu na izradi propisa (...)

Suprotno očekivanju, pred HUB-om se dakle našao prijedlog propisa koji nije ni socijalno diferenciran, niti sadrži pravičnu podjelu tereta između dionika, već je:

- prinudan i retroaktivan;

- uniformiran i neselektivan;

- koji ne samo da ne sadrži socijalne kriterije i fokus na najranjivije skupine građana, već primjenu propisa širi in favorem skupina koje se čak i ne smatraju potrošačima;

- koji cijeli teret stavlja na kreditore, a dužnike i Državu oslobađa sudjelovanja u prinudno kreiranom 'učinku konverzije';

- te koji je sada već notoran problem u okviru prava Europske unije i pravnih poredaka onih njenih članica koje su uopće normativno rješavale, ili rješavaju 'problem zaduženja građana u CHF nakon njegove aprecijacije bez presedana.'

(...)

(...) HUB ističe da osporeni propisi po njegovom razumijevanju već u sebi sadrže ustavnopravno nedopuštenu retroaktivnost, i to ne tek u smislu nedopuštenog retroaktivnog interveniranja u valjano sklopljene ugovore, već i u smislu retroaktivnog mijesanja zakonodavca u pravne situacije koje su okončane prije sporne zakonske intervencije.

Naime, nalažući povrat 'preplate', propis vjerovniku koji je prije donošenja propisa valjano, zakonito i u skladu s ugovorom dijelom naplatio svoju tražbinu, prinudno oduzima dio tako naplaćenoga i prinuđuje ga da izvjestan dio već naplaćenoga transformira u ex lege nastalu tražbinu dužnika i isplati ju, odnosno obračuna u korist dužniku kao dužnikovu tražbinu prema vjerovniku.

(...)

... procjena ustavnosti propisa izvjesno otvara i pitanje poštivanja ustavno određene diobe zakonodavne i sudbene vlasti.

(...)

Jednoj je ugovornoj strani dakle zakonski dana ovlast zatražiti 'konverziju', a drugoj je ugovornoj strani nametnuta obveza 'konvertirati' kredit, čim to dužnik zatraži.

Iza eufemizma 'konverzija' zapravo se krije potpuna destrukcija jednog ugovornog odnosa, valjano zasnovanog, i zatim također destrukcija cjelokupnog dužničko-vjerovničkog odnosa, u pravilu višegodišnjeg, kako se ovaj na temelju ugovora realizirao mjesečnim otplatama kreditne obveze u skladu s ugovorom.

(...) U primjeni spornih propisa, ostvarenje načela 'pacta sunt servanda' pokazat će se iznimkom koja je u diskreciji jedne ugovorne strane.

Ako bi pak u izvjesnom slučaju konverzija konvenirala vjerovniku, on nema zakonskog instrumenta prinuditi korisnika kredita na konverziju (...)

Ponajprije, po hrvatskom pravu ugovori obvezuju ugovorne strane.

Ugovorne strane su slobodne ugovor izmijeniti, pa u konačnici i zamijeniti posve drugim obveznim odnosom, no i za to je, kao i za sklapanje ugovora, neophodna suglasnost njihovih volja.

Osporeni propisi naprotiv, ovlašćuju jednu ugovornu stranu da zahtijeva supstituiranje jednog ugovora, koji je sklopljen suglasnošću volja, posve drugim ugovorom, koji u sebi sadrži posve druge bitne elemente od onih koje su ugovorne strane željele pri sklapanju ugovora.

(...)

Poduzetnička i tržišna sloboda u sebi uključuje i slobodu ugovaranja, a ova pak u sebi uključuje slobodu izmjene sklopljenog ugovora suglasnošću ugovornih strana.

(...)

Poduzetnička i tržišna sloboda su temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. (...)

... zakonodavac je anulirao i slobodu ugovaranja i tržišnu slobodu, te je oboje zamijenio administrativnim uređenjem. (...)

Štoviše, anulirao je zakonodavac osporenim propisom i pravne učinke svih djelomičnih ispunjenja ugovornih obveza, do kojih je došlo od dana njihovog sklapanja do dana stupanja propisa na snagu."

4) Očitovanje Udruge Franak

16. U svom očitovanju Udruga Franak je istaknula da su podneseni prijedlozi u cijelosti neosnovani i neutemeljeni "te da ne postoji nikakva osnova za ukidanje osporenih odredaba Zakona." Između ostalog, navela je:

"(...) Podnositelj ističe kako zakonodavac svakako pri uređenju predmetnog područja, ima određenu, široku marginu diskrecije. Široka margina diskrecije zakonodavca o ovim pitanjima ne bi trebala biti sporna i priznata je kako kroz doktrinu slobodne prosudbe, prihvaćenu kroz praksu Europskog suda za ljudska prava (dalje Europski sud), kao i kroz praksu Ustavnog suda RH. (...)

(...)

Na ovakvo stajalište ukazuje i pravna znanost (...)

(...)

... Podnositelj drži da predmetni zakon ima neupitnu ustavnu utemeljenost i legitimnost. Ove činjenice valja naravno sagledati, u okviru dosega mjera, i u vezi sa socijalnom garancijom samog vlasništva ... sukladno kojem su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru (...)

Slijedom izloženog, za reći je kako je zakonodavac Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ... koristeći svoje ustavno ovlaštenje iz čl. 2. stavka 4. Ustava RH, konačno i stvarno uravnotežio očiti i ekstremni disbalans uspostavljen nepoštenim ugovornim odnosom između poslovnih banaka i građana, a koji je, po svakog građanina korisnika takvog štetnog kredita te društvo kao cjelinu rezultirao višestrukim negativnim posljedicama. (...)

Agonija koju su građani Republike Hrvatske proživjeli može se sagledati sa niza aspekata, bilo u smislu posljedica koje su ovi štetni i toksični kreditni angažmani proizveli na osobnim razinama svakog pojedinca i njegove obitelji, bilo u pogledu korelativnih, stvarnih i potencijalnih općedruštvenih posljedica. U domeni privatne sfere života pojedinaca možemo govoriti o posljedicama: s aspekta nastale direktne ekonomske ovisnosti i podređenosti pojedinaca i njihovih obitelji koje su dovedene u situaciju 'dužničkog ropstva', s aspekta nemogućnosti građana da sebi i svojoj obitelji zaradom osiguraju dostojan život, s aspekta nepoštenog i protuustavnog zadiranja Osporavatelja zakona u imovinu tih građana, s aspekta narušenog ljudskog dostojanstva i egzistencijalne ugroženosti građana i njihovih obitelji, narušenog zdravlja i izgubljenih života, upropaštenih brakova, obitelji i obiteljskog života.

S druge strane (...) je slučaj Franak, postao prvorazredno društveno pitanje. Radi se o problemu koji je zahvatio cjelokupni javni prostor, političke, ekonomske, gospodarske, kao i znanstveno pravne rasprave. (...)

(...)

(...) institucije Republike Hrvatske, zakonodavna i izvršna vlast - do prvih zakonodavnih intervencija 2012., a posebice monetarna, Hrvatska narodna banka - još uvijek, bili su tek nijemi promatrači ovog sistematskog pothvata poslovnih banaka. (...)

U tom smislu, posebno se valja pritom osvrnuti na Hrvatsku narodnu banku, kao nositelja monetarne vlasti u Republici Hrvatskoj, koja čak ni do današnjeg dana još uvijek nije poduzela niti jedan korak za zaštitu građana Republike Hrvatske. Upravo suprotno, iz očitovanja HNB-a u pogledu efekata ovog zakona, a na koja se očitovanja kao glavne argumente redom pozivaju svi Osporavatelji zakona, sasvim je jasno kako je HNB potpuno neosnovano i pristrano pokušao sabotirati čak i ovaj Zakon. Već samim protekom vremena, sada od godinu dana, sasvim je primjerice jasno da su sve 'objektivne prognoze' HNB-a o teškim negativnim financijskim i gospodarskim posljedicama ovog zakona - bile apsolutno netočne i usmjerene na pogodovanje Osporavateljima zakona. No to nije ni za čuditi kada HNB već punih deset godina propušta i odbija činiti ono za što je pozitivnim propisima određeno da joj je obveza. Zakonom o HNB-u te Zakonom o potrošačkom kreditiranju jasno je propisano kako je upravo ovo tijelo monetarna vlast te kao takva ima vršiti odlučnu regulatornu ulogu i superviziju poslovanja banaka i kreditnih institucija u Republici Hrvatskoj. Usprkos tome HNB u pogledu spornih kunskih kredita sa valutnom klauzulom u švicarskim francima nikada, pa ni do danas nije poduzeo apsolutno ništa, nikada nije službeno upozorio građane na prirodu i rizičnost ovih proizvoda, nikada nije sporni proizvod stavio pod superviziju ili reviziju, nikada nije zahtijevao njegovo povlačenje sa tržišta. Naime, HNB je kao krovna institucija i regulator tržišta vrlo dobro znao i morao znati o kakvom se proizvodu radi, znao je i morao znati kakve rizike i posljedice za obične građane nosi takav proizvod te je znao i morao znati da se radi o sistematskom i planiranom plasmanu na tržište Republike Hrvatske, isključivo sa ciljem stjecanja ekstra profita bez obzira na posljedice. Sve što je HNB napravila u punih deset godina jest to da se sada odlučila biti zastupnik interesa poslovnih banaka, znajući naravno da braneci nezakonito poslovanje banaka brani i sebe. U svom stručnom mišljenju prof. Lovrinović i prof. Jakovčević su primjerice jasno ukazali kako je (...) iz Republike Hrvatske izneseno ni više ni manje nego 3,3 milijarde kuna. Hrvatske banke, ovdje redom Osporavatelji zakona, su tako u 2010. zaradile na razini grupe ili konsolidiranog izvješća zaradile ekstradobit u iznosu od 3,5 milijardi kuna. Ilustracije radi prema izvješćima poslovnih banaka u razdoblju 2007.-2014. banke su ostvarile 30 milijardi kuna bruto dobiti.

Kao kontrapunkt iznesenom, a u pogledu jednog od načina na koji treba i mora djelovati regulatorno tijelo u provođenju svojih zakonskih ovlasti ukazuje se na Austrijsku Narodnu banku (OeNB) te FMA (regulatornu agenciju) koji su u Austriji još 2006. godine jasno i nedvosmisleno, u tiskanoj brošuri Informativni letak o rizicima deviznih kredita koja je bila obvezna za prezentirati građanima prije zaključenja bilo

kakvih ugovora o kreditu koji bi bio vezan uz švicarski franak, upozoravali građane na sve rizike i posljedice zaključenja takvih ugovora. Brošura je tiskana u 300.000 primjeraka, a Republika Austrija slijedom gore iznesenog postupanja Austrijske Narodne Banke još 2008. godine zabranila bankama izdavanje kredita vezanih uz CHF.

(...)

(...) Posebno se ukazuje kako su sve ove banke, sada Oспоравatelji zakona, još 2000. godine potpisale Kodeks dobre bankovne prakse kojim se obvezuju redom na standarde dobrog ponašanja, odgovornost, javnost, profesionalnost, dobrobit svojih klijenata, etično i profesionalno ponašanje, poštovanje zakona i propisa, poštenu i otvoreni dijalog itd. itd. (...)

(...)

U cijelom ovom opisanom periodu, svakako valja istaknuti kako je i sam Podnositelj aktivno sudjelovao u bezbrojnim pregovorima izvršne vlasti sa poslovnim bankama, a u smislu postizanja dogovora između predstavnika korisnika kredita, vjerovnika te izvršne vlasti. Podnositelj može potvrditi, a što je bilo vidljivo i iz javnih očitovanja, kako ti pregovori nisu davali nikakve rezultate i to prije svega zbog nepostojanja ikakve volje na strani vjerovnika, poslovnih banaka, da ponude bilo kakvo prihvatljivo rješenje. Usprkos cijelom nizu sastanaka i pregovora vjerovnici nikada nisu podnijeli konkretan prijedlog rješenja ovog problema. Nikada štoviše nisu ni izradili analizu strukture svojih spornih kredita pa shodno tome, osim sporadične deklaratorne namjere izražene, i to kada su već saznali za zakonodavno rješenje, nikakva konkretna ponuda rješenja ovog problema od strane poslovnih banaka ne postoji niti je ikad postojala. (...) jedini cilj 'pregovaranja' poslovnih banaka, sada redom Oспоравatelja zakona, bio dobivanje na vremenu i popravljjanje svoje negativne percepcije u javnosti. Naime, toliko dugo dok se problem nije rješavao toliko dugo su Oспоравatelji zakona imali kontinuiran priliv novčanih sredstava u enormno povećanim iznosima, bilo u trenutnim otplatama, bilo zacementiranom naplatom budućih enormno uvećanih potraživanja glavnica kredita. Napominje se kako se administrativna mjera zamrzavanja tečaja na omjer 6,39 odnosila samo na otplate anuiteta no ne i iznos glavnice kredita. (...) U praksi smo imali nezakonite ugovore, nezakonite kamatne stope, zakonska ograničenja kamatnih stopa, zakonska ograničenja tečaja, i to takva da su ograničenja dijelom bila uvjetovana (aprecijacija tečaja), a dijelom ograničena rokom, a onda opet uvjetovana samo za anuitete no ne za cijelo dugovanje!?

Jasno je stoga da je Zakon o potrošačkom kreditiranju, koncipiran na ovaj način, sve do trenutka ove zakonodavne mjere i donošenja Zakona o konverziji, bio ogledni primjerak onoga na što ukazuje i Vijeće Europe: izostanak kvalitete zakona i izostanak kontrole arbitrarnosti u njegovoj primjeni. Jasno je da zakon kao takav više nije bio održiv jer nije trajno i konačno regulirao područje uređenja, čime je zapravo građanima pružena privremena zaštita no s druge strane nije dosegnut zadovoljavajući standard pravne sigurnosti.

Također je za reći kako su česte izmjene zakona producirale velik broj normi koje su adresati, ovdje redom Oспоравatelji zakona jednostavno ignorirali. (...)

(...)

Ljudsko dostojanstvo stoga je i pred zakonodavca te pravni poredak Republike Hrvatske, u kontekstu izloženog slučaja, svakako postavilo zahtjev uobličavanja društvenih odnosa na način koji onemogućava povredu njegova sadržaja od strane države i svih nedržavnih aktera, ali i osiguravanja zaštite i utuživosti svih subjektivnih prava koja iz ljudskog dostojanstva proizlaze na ustavnopravnoj te pozitivnopravnoj razini.

Ovaj zadatak je zakonodavac u cijelosti ispunio!

Naime, kao što je razvidno iz priloženih svjedočanstva, koja su samo varijacije životnih priča koje su proživjeli gotovo svi korisnici ovih kredita, mnoge su osobe,

zbog ove neizdržive životne situacije, psihički i fizički oboljele, a što je najžalosnije neke su osobe izgubile ono što je najdragocjenije - svoje živote. (...)

(...)

O problematici ovih kredita i njihovu utjecaju na zdravlje i živote očitovale se i struka pa se citira prof. dr. Goran Dodig:

(...)

Također o teškim psihičkim posljedicama koje se manifestiraju tek danas navodi i zamjenik ravnateljice psihijatrijske bolnice na Rabu, psiholog Gordan Bošković:

(...)

O opsegu i zahvatu problema Franak najbolje govori činjenica da je ovakve kredite u Republici Hrvatskoj imalo preko 75.000 uglavnom mladih obitelji. Pritom je žalosna istina kako je broj osoba koje su direktno pogođene plasmanom takvih kredita i daleko veći. Naime, gotovo svi takvi krediti kao obveznike plaćanja imaju i sudužnike i jamce koji su također u financijskoj obvezi. Uzevši u obzir i činjenicu kako su, iz razloga što su mjesečne rate kredita u velikom broju slučajeva dosegle gotovo visinu cijelih mjesečnih primanja na temelju kojih je kredit odobren, financijske obveze tih građana uvelike podmirivali i članovi šire obitelji, jasno je da je broj građana koji je direktno pogođen posljedicama bio i znatno veći od brojke 200.000 osoba u Republici Hrvatskoj ... Još žalosnije je što su najmanje četvrtina od njih djeca. (...)

(...)

Forward ugovori s valutnim swapom rade se često i kratkoročno, a služe tome da banka u svakome trenutku ima maksimalno pokriće za kredite s valutnom klauzulom upravo u toj valuti, makar to pokriće bilo samo knjigovodstvena matematičko ekonomska aktivnost. Da tih aktivnosti nije bilo, zaradu na rastu tečaja CHF ne bi imale banke matice, nego bi zaradu na rastu tečaja na anuitetima CHF imale 'domaće' banke.

Ukratko, na takav način banke koje su ugovorile CHF kredite iznijele su svojim bankama maticama više milijardi kuna tijekom vremena kada je tečaj CHF-a naglo rastao. I zbog toga, u konverziji CHF kredita 'domaće' banke uistinu imaju gubitak. Međutim, banke matice - vlasnice 'domaćih' banaka (banke majke), imaju enormnu dobit na običnom knjigovodstvenom matematičkom triku, stoga je očigledno da cijela bankarska korporacija nema u stvari baš nikakav gubitak od konverzije, nego nema ekstra dobit, koju bi imala da nije bilo konverzije. Valja napomenuti da se za ekstra dobit od tečajnih razlika ne naplaćuje nikakav porez, jer je ta dobit nevidljiva u Hrvatskoj.

(...)

(...) Unatoč tome da su građani svoje kredite uredno plaćali njihova novčana obveza se nije smanjivala, nego rasla.

Ovo doslovno znači da građani doslovno nisu uopće znali, niti su mogli znati koliki im je dug, kolika im je glavnica, kolika kamata te koliki će im dug, bilo glavnica ili kamata biti sutra, preksutra, a kamoli za trideset godina. Kao što je Podnositelj već prije iznio upravo na ovaj način dovedeni su u položaj financijske ovisnosti i egzistencijalne podčinjenosti i podređenosti koji svoju vanjsku manifestaciju, ima u obliku modernog dužničkog ropstva. Ovakvo stanje je u direktnoj protivnosti sa zajamčenim i priznatim ljudskim pravima i temeljnim slobodama (...)

U širem aspektu, upućujemo Sud i na neka rješenja iz zemalja koje su se našle pred istim problemom (...)

Mađarska je problem spornih kredita u potpunosti riješila. Naime, mađarski Vrhovni sud (Kurija) je odlukom pod brojem GPJ 2/2014, a temeljem prethodnog mišljenja Europskog suda u predmetu C-26/13, Kasler-OTP odlučio: (...) Na temelju ove odluke zakonodavna vlast u Mađarskoj odmah je reagirala te u obliku zakonske regulative osigurala provedbu ove odluke na način da je izvršena konverzija svih ovih kredita u domaću valutu (forinte) te su banke obvezne vratiti preplaćene iznose građanima, što su u konačnici i učinile.

(...)

Republika Austrija je problem ovakvih kredita u potpunosti prevenirala. Naime, kako vam je već ranije ukazano Austrijska narodna banka (OeNB) te FMA (regulatornu agenciju) su još 2006. godine tiskali brošuru Informativni letak o rizicima deviznih kredita, a koja je u smislu prezentacije za klijentima prije zaključenja posla, bila obvezna. (...)

(...)

Crna Gora je problem spornih kredita također riješila zakonodavnim putem te je tamo također donesen zakon o konverziji.

Poljska, Rumunjska i Bosna i Hercegovina također su u postupku zakonodavnog rješavanja problema kreditiranja vezanog uz švicarski franak.

(...)

6) Gore izneseni financijski aspekti ukazuju na još jednu posljedicu konverzije, a koju Oспоравatelji zakona hotimice nisu naveli. Svi krediti indeksirani u CHF valuti konvertirani su u EURO kredite i to po znatno višem EURO kamatnim stopama, uz nedopuštenu primjenu sudski utvrđenih nezakonitih povećanja tih kamatnih stopa pa će poslovne banke u sljedećih deset do dvadeset godina ... naplatiti znatno veće iznose na ime ugovornih kamata po tim kreditima (...) To je enormna zarada na konverziji koje banke nigdje nisu prikazale.

(...)

10) Svi CHF indeksirani krediti bili su vezani uz jednostrano promjenjive kamatne stope čija je promjena u sedam poslovnih banaka sudski utvrđena nezakonitom te su banke Zakonom o konverziji 'abolirane' u isplati iznosa nezakonito stečenih kamata u CHF kreditima te nisu vratile dužnicima preplaćene kamate na temelju kolektivne pravomoćne sudske presude. Dio dužnika nije pokrenuo sudske postupke, a nakon konverzije 50.000 dužnika to vjerojatno neće niti učiniti, pa banke na temelju toga neće ostati bez dodatnih 400 milijuna eura (...) time se učinak konverzije smanjuje na 180 milijuna eura.

11) Činjenica je da se za određeni postotak smanjio i udio 'loših kredita', čime su banke povećale naplativost svojih kreditnih plasmana (...)

12) Smanjenjem broja 'loših kredita' poslovnim bankama posljedično se smanjuju rezervacije kod središnje banke (HNB-a).(...)"

V. RJEŠENJE USTAVNOG SUDA BROJ: U-I-2780/2015-PM i dr. od 11. STUDENOGA 2015.

17. Ustavni sud podsjeća da je rješenjem broj: U-I-2780/2015-PM i dr., od 11. studenoga 2015. (u daljnjem tekstu: rješenje od 11. studenoga 2015.), odlučio da nisu osnovani prijedlozi predlagatelja za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimanju na osnovi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 143/13. i 147/13. - ispr.), ZIDZoPK-a i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.).

Navedenim rješenjem Ustavni sud zauzeo je i stajalište o pravnoj naravi ZIDZoPK-a i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama.

U točki 23. obrazloženja rješenja od 11. studenoga 2015. Ustavni sud je naveo:

"Ustavni sud u tom smislu utvrđuje da je u konkretnim slučajevima riječ o posebnim upravnim zakonima ne-sistemskog karaktera kojima su uvedene specifične interventne zakonske mjere javnopravnog karaktera radi otklanjanja neravnoteže u vjerovničko-dužničkim odnosima kad je riječ o kreditima u CHF.

Prema riječima Vlade Republike Hrvatske, kao predlagateljice osporenih zakona, te bi zakonske mjere trebale imati trajni učinak, za razliku od onih privremenih koje su uvedene ZD-om ZPK-a/9-15 i ZID-om ZoKI-ja/19-15 (v. točke 17.1. i 18.1. obrazloženja ovog rješenja), a koje prestaju djelovati krajem siječnja 2016. (po sili ZD-a ZPK-a/9-15), odnosno krajem veljače 2016. (po sili ZID-a ZoKI-ja/19-15.)."

17.1. Ustavni sud, kada odlučuje o osnovanosti prijedloga za ocjenu suglasnosti osporenih odredaba ZIDZoPK-a i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama u konkretnom slučaju, ostaje pri svom stajalištu, izraženom u rješenju od 11. studenoga 2016., da su ZIDZoPK i Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama posebni zakoni ne-sistemskeg karaktera s trajnim učinkom kojima su uvedene specifične interventne zakonske mjere javnopravnog karaktera donesene u cilju otklanjanja neravnoteže u vjerovničko-dužničkim odnosima u slučaju CHF kredita.

VI. ODLUKA USTAVNOG SUDA BROJ: U-III-2521/2015 i dr. od 13. prosinca 2016.

18. Ustavni sud također podsjeća da je točkom I. alinejom 1. izreke odluke broj: U-III-2521/2015 i dr. od 13. prosinca 2016. ("Narodne novine" 123/16.; u daljnjem tekstu: odluka Ustavnog suda od 13. prosinca 2016.) djelomično usvojio ustavnu tužbu Potrošača - Hrvatskog saveza udruga za zaštitu potrošača (u daljnjem tekstu: Potrošač) i ukinuo točku I. izreke odluke Vrhovnog suda od 9. travnja 2015. kojom je odbijen tužbeni zahtjev Potrošača za utvrđenje da su utužene poslovne banke (jedne od predlagatelja za postupak ocjene suglasnosti ZIDZoPK-a s Ustavom) povrijedile kolektivne interese i prava potrošača korisnika kredita koristeći u potrošačkim ugovorima o kreditima nepošteno ugovornu odredbu kojom je ugovorena valuta uz koju je vezana glavnica švicarski franak, o kojoj se nije pojedinačno pregovaralo.

U tom je dijelu predmet vraćen Vrhovnom sudu na ponovni postupak. Ustavni sud odbio je ustavne tužbe kreditnih institucija u pogledu odluka redovnih sudova kojima je usvojen tužbeni zahtjev Potrošača i utvrđena ništetnost ugovornih odredaba o promjenjivoj kamatnoj stopi sukladno jednostranoj odluci kreditnih institucija.

18.1. U nastavku se citiraju mjerodavni dijelovi odluke Ustavnog suda od 13. prosinca 2016., koji glase:

"(...) Ustavni sud utvrđuje da je Vrhovni sud pojam nerazumljivosti spornih ugovornih odredba o valutnoj klauzuli, s jedne strane, i ugovornih odredaba o promjenjivoj kamatnoj stopi sukladno jednostranoj odluci banaka, s druge strane, protumačio različito.

(...) Ustavni sud podsjeća da je drugostupanjski sud u odnosu na primjenu standarda iz presude Suda EU broj: C-26/13 naveo sljedeće:

'Prema Presudi Europskog suda pravde od 30. travnja 2014. u predmetu poslovni broj C-26/13 navodi se da članak 4. stavak 2. Direktive 93/13 treba tumačiti na način da ugovorna odredba potrošaču ne mora biti samo gramatički razumljiva, što u ovom konkretnom slučaju znači da u ugovoru moraju na transparentan način potrošaču biti objašnjeni razlozi i pojedivosti mehanizma promjene kamatne stope kao i odnos s drugim odredbama ugovora odnosno općih uvjeta poslovanja koje se

na to odnose tako da potrošač na temelju točnih i razumljivih kriterija može predvidjeti ekonomske posljedice koje iz toga za njega proizlaze' (...)

(...)

Praksa Suda EU navedena u osporenim odlukama sudova (broj: C-26/13 od 30. travnja 2014.) odraz je ustaljenog stajališta da se potrošač nalazi u slabijem položaju u odnosu na poduzetnike (u konkretnom slučaju banke), kako u pogledu pregovaračke snage tako i u pogledu razine obaviještenosti, odnosno položaju koji vodi do pristanka na uvjete koje je poslovni subjekt prethodno sastavio, bez mogućnosti utjecaja na njihov sadržaj. Upravo zbog tog slabijeg položaja potrošača Direktiva 93/13/EEZ obvezuje države članice da propišu mehanizam koji će osigurati da bilo koja ugovorna odredba o kojoj se nije pojedinačno pregovaralo može biti podvrgnuta ispitivanju kako bi se ocijenilo je li eventualno nepoštena.

19. Slijedom svega navedenog, ostaje nejasno kojim kriterijima se rukovodio Vrhovni sud kada je utvrdio da ugovorna odredba o valutnoj klauzuli, za razliku od ugovorne odredbe o promjenjivoj kamatnoj stopi, ne podliježe testu poštenosti. Pri tome Ustavni sud polazi od činjenica (utvrđenih, a djelom i nespornih u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku) da ni u odnosu na ugovorne odredbe o valutnoj klauzuli službenici banaka nisu objasnili potrošačima prirodu navedene klauzule i njezino značenje, odnosno nisu im uopće, a kamoli na primjeren, to jest jasan, razumljiv, pregledan i nedvosmislen način, objasnili značenje i posljedice ugovaranja te zaštitne klauzule."

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

19. Predmet ovog ustavnosudskog postupka je apstraktna kontrola suglasnosti s Ustavom ZIDZoPK-a i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama, kao posebnih zakona ne-sistemskeg karaktera s trajnim učinkom kojima su uvedene specifične interventne zakonske mjere javnopravnog karaktera (v. točku 17.1. obrazloženja ovog rješenja).

19.1. U vezi s navedenim Ustavni sud podsjeća da njegova zadaća nije procjenjivati, ispitivati ili kontrolirati svrsishodnost vladinih ekonomskih, proračunskih, fiskalnih, socijalnih i drugih politika, kao ni procjenjivati, ispitivati ili kontrolirati svrsishodnost monetarne politike HNB-a, sve dok se one provode na način suglasan s ustavnim zahtjevima, uz poštovanje temeljnih ustavnih vrednota i zaštićenih ustavnih dobara. U tom smislu, osporena zakonska rješenja moraju imati ustavnu osnovu i moraju biti opravdana, to jest moraju imati legitimni cilj i biti razmjerna tako da adresatima mjere ne bude nametnut prekomjeren teret.

20. Prigovori predlagatelja mogu se svrstati u dvije osnovne skupine, i to: one kojima se osporava formalna i one kojima se osporava materijalna (ne)suglasnost s Ustavom.

1. FORMALNA (NE)SUGLASNOST ZIDZoPK-a S USTAVOM

21. Prigovori predlagatelja o formalnoj nesuglasnosti ZIDZoPK-a s Ustavom mogu se dalje podijeliti na prigovore koji su usmjereni na donošenje ZIDZoPK-a po hitnom postupku, te na prigovore o propustima Vlade da se prethodno savjetuje s ESB-om.

a) Donošenje ZIDZoPK-a po hitnom postupku

22. Većina predlagatelja smatra da je ZIDZoPK u nesuglasnosti s Ustavom jer je donesen po hitnom postupku, iako za to nisu bili ispunjeni uvjeti propisani Poslovníkom Hrvatskog sabora.

22.1. Mjerodavni dio članka 204. Poslovníka Hrvatskog sabora glasi:

"ODJELJAK B - HITNI POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA
Razlozi za hitni postupak
Članak 204.

Iznimno, zakon se može donijeti po hitnom postupku, kada to zahtijevaju osobito opravdani razlozi, koji u prijedlogu moraju biti posebno obrazloženi. Uz prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku podnosi se konačni prijedlog zakona, koji sadrži sve što i prijedlog zakona, osim što se umjesto teksta prijedloga zakona prilaže tekst konačnog prijedloga zakona.

(...)

U hitnom se postupku objedinjuje prvo i drugo čitanje zakona.

(...)"

Kao što je već ranije spomenuto (v. točku 8.4.1. obrazloženja rješenja), ZIDZoPK donesen je na prijedlog Vlade, jednoglasno, u hitnom postupku, na 20. sjednici Hrvatskog sabora, održanoj 18. rujna 2015.

22.2. Ustavni sud prije svega ističe da je u više navrata upozoravao da donošenje sve većeg broja zakona po hitnom postupku može dovesti u pitanje samu bit parlamentarizma i da je takva pojava zabrinjavajuća (v. primjerice rješenje broj: U-I-1625/2014 i dr., U-II-241/2015, U-II-383/2015 i U-II-1343/2015 od 30. ožujka 2015., objavljeno u "Narodnim novinama" broj 40/2015.). Na temelju ovlasti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti propisanih člankom 125. alinejom 5. Ustava i člankom 104. Ustavnog zakona, o navedenoj pojavi Ustavni sud je još 2013. godine izvijestio Hrvatski sabor, točkom I. Izvješća o postupcima donošenja zakona i o Poslovníku Hrvatskog Sabora broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/13.). U navedenom Izvješću Ustavni sud utvrdio je da se u postupcima donošenja zakona u Republici Hrvatskoj moraju poštovati standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito standard široke javne rasprave.

Pritom je Ustavni sud naglasio da "ne odriče" pravo zakonodavcu da u pojedinim specifičnim situacijama zakon donese u hitnom postupku, ali da to mora činiti iznimno, kada za to postoje razlozi propisani u Poslovníku Hrvatskog sabora (pri čemu je istaknuo da je jedan od takvih razloga i otklanjanje poremećaja u gospodarstvu) i kada su ti razlozi opravdani. Nije dostatno samo pozvati se na Poslovník Hrvatskog sabora ili potrebu hitnog postupka opravdati općim, neodređenim ili neuvjerljivim razlozima.

22.3. Iz obrazloženja P.Z.-a/899 (v. točku 8.4. obrazloženja rješenja) i očitovanja Ministarstva financija (v. točku 13.1. b) obrazloženja rješenja) proizlazi da je Vlada, predložila donošenje ZIDZoPK-a po hitnom postupku iz sljedećih razloga: trajnog otklanjanja poremećaja u gospodarstvu, izbjegavanja dužničke krize, rasterećenja sudova, osiguranja redovite otplate kreditnih zaduženja dužnika u iznosu i pod uvjetima koji dužnika ne dovode u neravno pravan i ovisan položaj u odnosu na

vjerovnika te sprječavanja nastavljanja nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija.

Svoje je navode Vlada, između ostalog, pojasnila i činjenicom da je poremećaj u gospodarstvu dodatno izazvala neočekivana odluka Švicarske narodne banke o ukidanju izvanredne i privremene mjere ograničavanja tečaja švicarskog franka prema euru što je dovelo do značajnog porasta tečaja švicarskog franka, i to kako prema euru, tako i prema hrvatskoj kuni (čak i do 30% u jednom danu). Sve je to hrvatske građane dovelo do toga da nakon osam (8) do devet (9) godina redovite otplate CHF kredita iznos početno odobrene glavnice isplaćen potrošaču stvarno u kunama (u protuvrijednosti u eurima) značajno naraste te postane bitno veći u odnosu na početni iznos (o tome v. više točku 26.5. obrazloženja ovog rješenja).

22.4. Iz očitovanja Ministarstva financija također proizlazi da ni unatoč sastancima radne skupine osnovane pri Ministarstvu financija (sastanci su održani 23. veljače 2015., 2. ožujka 2015. i 9. ožujka 2015.), na kojima se raspravljalo o mogućim rješenjima CHF kredita (pa tako, između ostalog, i o mogućoj primjeni socijalnih kriterija, kako bi se zaštitilo najugroženije skupine potrošača), stajališta sudionika (predstavnik kreditnih institucija i Udruge Franak) bila su različita te se nije nazirala mogućnost da se postigne usuglašeno, najprihvatljivije, rješenje. Jedan od razloga bio je i taj što kreditne institucije, pozvavši se na bankovnu tajnu, nisu dostavile ni osobne identifikacijske brojeve potrošača zaduženih u švicarskim francima ni bilo koje druge podatke na temelju kojih bi se mogla izvršiti analiza dužnika i njihova kategorizacija.

Slijedom navedenog, u takvoj specifičnoj situaciji kada su, s jedne strane, značajnom broju potrošača CHF kredita nominalno i efektivno bila smanjena primanja, a učešće otplatnih anuiteta (obroka) kredita u ukupnim primanjima se povećalo (u nekim slučajevima i više od 50%) što je prosječnog potrošača CHF kredita dovelo do prezaduženosti i, s druge strane, očite nemogućnosti postizanja usuglašenog rješenja CHF kredita, a sve u cilju nužnog otklanjanja poremećaja u gospodarstvu, Ministarstvo financija istaknulo je da je zaštitu potrošača CHF kredita valjalo osigurati na neki drugi primjeren način.

22.5. Polazeći od obrazloženja P.Z.-a/899 i navoda Ministarstva financija, Ustavni sud utvrđuje da je Vlada, kao predlagateljica ZIDZoPK-a, iznijela opravdane razloge za donošenje ZIDZoPK-a u hitnom postupku koji se ne mogu ocijeniti kao opći, neodređeni i neuvjerljivi.

Stoga, ocjena je Ustavnog suda da su razlozi koje je Vlada navela za potrebu donošenja ZIDZoPK-a u hitnom postupku dostatni i relevantni za ocjenu da su za donošenje ZIDZoPK-a u hitnom postupku bile ispunjene pretpostavke iz članka 204. Poslovnika Hrvatskog sabora.

23. Uz navedeno, skreće se pozornost da je člankom 205. Poslovnika Hrvatskog sabora propisano da o prijedlogu donošenja zakona u hitnom postupku i njegovoj opravdanosti u konačnici odlučuje Hrvatski sabor, što je Hrvatski sabor u slučaju CHF kredita i učinio, i to jednoglasno.

b) Savjetovanje s Europskom središnjom bankom

24. Jedan od prigovora formalne neustavnosti ZIDZoPK-a jest i prigovor više predlagatelja da se Vlada, kao predlagateljica ZIDZoPK-a nije, u smislu članka 282. stavka 5. UoFEU-a o prijedlogu ZIDZoPK-a savjetovala s ESB-om.

24.1. Članak 282. stavak 5. UoFEU-a glasi:

"Odjeljak 6.
EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA
Članak 282.

(...)

(5) S Europskom središnjom bankom mora se u područjima njezine nadležnosti savjetovati o svim predloženim aktima Unije i o svim prijedlozima propisa na nacionalnoj razini te o njima Europska središnja banka može dati mišljenje."

24.2. Okvir za savjetovanje nacionalnih tijela s ESB-om utvrđen je Odlukom Vijeća od 29. lipnja 1998. o savjetovanju nacionalnih tijela s Europskom središnjom bankom u pogledu prijedloga propisa (98/415/EZ). Članak 2. ove Odluke glasi:

"Članak 2.

1. Tijela država članica savjetuju se s ESB-om o nacrtima svih propisa u području nadležnosti ESB-a, a posebno u pogledu:

- valutnih pitanja

(...)

- pravila koja se primjenjuju na financijske institucije u mjeri u kojoj takva pravila značajno utječu na stabilnost financijskih institucija i tržišta.

(...)"

24.3. U dodatnom je očitovanju, klasa: 011-01/16-05/112, ur.broj: 513-06-03-17-7 od 10. veljače 2017., dostavljenom na zahtjev Ustavnog suda, Ministarstvo financija navelo:

"Ministarstvo financija ne procjenjuje niti ispituje svrsishodnost odluka Vlade Republike Hrvatske kojima ista ispunjava ustavnu zadaću vođenja vanjske i unutarnje politike, a za koje je u konačnici odgovorna Hrvatskom saboru, ako je ista procijenila da nacrti ZID ZPK i ZID ZOKI ne ulaze u područje primjene članka 2. Odluke.

Međutim, ESB je 18. rujna 2015. godine samoinicijativno izdala mišljenje o pitanju konverzije kredita denominiranih u CHF i kredita denominiranih u HRK s valutnom klauzulom kojom se plaćanja vezuju uz CHF ... u Republici Hrvatskoj (CON/2015/32), a u kojem je istaknula da je na hrvatskim nadležnim tijelima da ocijene je li karakter povratnog djelovanja zakona u skladu s hrvatskim zakonskim i ustavnim načelima te da je potrebno voditi računa o pravičnoj raspodjeli tereta između svih zainteresiranih strana."

24.4. Kraj jasne i precizne obveze nacionalnih vlasti iz članaka 127. stavka 4. i 282. stavka 5. UoFEU-a da se o svim prijedlozima propisa na nacionalnoj razini iz normativnoga okvira određenog Odlukom Vijeća Europske unije 98/415/EZ (posebice u pogledu valutnih pitanja, te u odnosu na pravila primjenjiva na financijske institucije sa značajnim utjecajem na njihovu stabilnost, kao i na stabilnost financijskih tržišta) obvezno savjetuju s ESB-om, Ustavni sud ne može osporiti načelnu osnovanost

prigovora predlagatelja koji u bitnom upiru na kršenja pravila demokratske procedure s posljedicom povrede načela vladavine prava.

Iako su mišljenja ESB-a, u kontekstu gore navedenog, isključivo savjetodavnog i neobvezujućeg karaktera pa nacionalna tijela nisu dužna po njima postupati, posve je nedvojbeno da obveza savjetovanja s ESB-om na osnovi Odluke 98/415/EZ ima značaj bitnog postupovnog zahtjeva po pravu Europske unije čije kršenje dovodi do povrede Odluke 98/415/EZ. Takva povreda može dovesti i do pokretanja postupka pred Sudom EU (*infringement proceedings*). Obveza savjetovanja s ESB-om u smislu citirane Odluke određena je zato da djeluje kao sustav prevencije u svrhu sprječavanja problema s potencijalno neusklađenim ili nedosljednim nacionalnim propisima, zbog čega je nužno održati savjetovanje kada je propis još u nacrtu, a posebice u fazi kada nacionalno tijelo može svrhovito razmotriti mišljenje ESB-a. Proizlazi, dakle, da je cilj cijelog sustava savjetovanja utvrđenog Odlukom 98/415/EZ osigurati da se nacionalni propis donese samo nakon temeljitog razmatranja mišljenja ESB-a.

Utoliko i s ustavnopravnog aspekta, kršenje obveze savjetovanja s ESB-om može dovesti do povrede pravila demokratske procedure, koje posebno obvezuje nositelje vlasti, da ovlasti kojima raspolažu na temelju Ustava i uloge koje imaju u danim okolnostima koriste poštujući pravila demokratske procedure kao njezina sastavnog dijela. Ujedno, poštovanje propisane procedure, ali i usvojenih demokratskih standarda pri donošenju zakona predstavlja najmanju mjeru zahtjeva koja se pred njihove donositelje postavlja u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava.

Zbog toga nije prihvatljivo stajalište Ministarstva financija, sadržano u dostavljenom očitovanju, da je odluka Vlade o provedbi savjetovanja s ESB-om isključivo stvar političke ocjene i prosudbe svrsishodnosti za koju Vlada snosi samo političku odgovornost.

Ipak, sagledavajući ovaj predmet i ovaj segment ukupne problematike u kontekstu sadržaja i cilja osporene zakonske mjere, Ustavni sud zaključuje da se u konkretnom slučaju ne radi o kršenju demokratske procedure u smislu prakticanja neograničene političke moći odnosno "legalizirane samovolje" Vlade kao nositelja izvršne vlasti. Ovo pogotovo stoga jer mišljenje ESB-a u smislu članka 282. UoFEU-a nije obvezatno već ga on "može dati", što je uostalom, samoinicijativno, i učinio u konkretnom slučaju.

Iz sadržaja mišljenja ESB-a od 18. rujna 2015. razvidno je da bitne napomene ESB-a iznesene u tom mišljenju sadržajno korespondiraju ključnim argumentima iz prijedloga osporenog zakona (potreba da hrvatska nadležna tijela ocijene je li karakter povratnog djelovanja u skladu s hrvatskim zakonskim i ustavnim načelima te obveza da se vodi računa o pravičnoj raspodjeli tereta između svih zainteresiranih strana zahvaćenih konverzijom), dok su se predviđanja negativnih učinaka konverzije pokazala neutemeljenima (npr. neprihvatljivi gubici bankarskog sektora, smanjenje međunarodnih pričuva Republike Hrvatske s neželjenim posljedicama na makroekonomsku stabilnost države, narušavanje funkcionalne nezavisnosti HNB-a i sl.).

U odnosu na bit konverzije sadržane u osporenom zakonu, riječ je o *ad hoc* izvanrednoj i jednokratnoj mjeri kojom se, na zahtjev potrošača - dužnika iz kredita, aktivira mehanizam konverzije detaljno razrađen zakonskim odredbama te se intervenira u već nastale - egzistirajuće - ugovorne odnose zahvaćene eskalirajućom dužničkom krizom i drastičnom ugovornom neravnotežom. Navedena zakonska mjera odnosi se na ograničen broj određenih ugovora sklopljenih prije stupanja na snagu zakona - njih ukupno 58.367 (od kojih je 57.808 konvertirano) s jasno i provjerljivo određenim ugovornim stranama.

Zbog navedenih razloga prigovor formalne neustavnosti osporenog zakona na izloženoj osnovi nije utemeljen.

25. Imajući u vidu utvrđenja iznesena u točkama od 21. do 24.4. obrazloženja ovog rješenja, Ustavni sud utvrđuje da je ZIDZoPK u formalnoj suglasnosti s Ustavom.

2. MATERIJALNA (NE)SUGLASNOST ZIDZoPK-a S USTAVOM

1) Socijalna država i načelo socijalne pravde (članci 1. i 3. Ustava)

26. Vlada je u P.Z-u/899 istaknula da se osporena zakonska mjera, kao izvanredna i jednokratna zakonodavna intervencija temelji "na ustavnom načelu da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva socijalna država (članak 1. Ustava) i na načelu da je država ta koja potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana (članak 49. Ustava)". Socijalna država konstitutivni je element europskog ustavnog identiteta koji potvrđuje i sam Ustav. Socijalna pravda jedna je od najviših vrednota ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske koja je ujedno i temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava).

Ministarstvo financija je u očitovanju posebno naglasilo da je i "sama Europska komisija" iznijela stajalište da su ciljevi povećanja socijalne zaštite, izbjegavanja dužničke krize i sprječavanja nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija odnosno rješavanje nepoštenih uvjeta u potrošačkim ugovorima o kreditu "mogući prevladavajući razlozi od općeg interesa".

26.1. Članci 1., 3. i 49. Ustava u mjerodavnim dijelovima glase:

"Članak 1.

Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva ... socijalna država.
(...)"

"Članak 3.

(...) socijalna pravda (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

"Članak 49.

(...)
Država potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.
(...)"

26.2. Ustavni sud podsjeća da je u odluci i rješenju broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. ("Narodne novine" broj 143/09.) iznio načelna stajališta o pravnoj naravi Ustava Republike Hrvatske, standardima socijalne države i načelima socijalne pravde.

Ustavni sud također podsjeća da se Ustav Republike Hrvatske ubraja u skupinu tzv. socijalno svjesnih ustava. Člankom 1. Ustava, Republika Hrvatska uspostavljena je kao socijalna država. Kao takva ima obvezu poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana te se brine za gospodarski razvitak zemlje (članak 49. stavak 3. Ustava).

Socijalna država ima karakter ustavnog i normativnog koncepta i predstavlja ustavni oblik organizacije države dobrobiti, i to onog tipa koji zahtijeva ostvarenje socijalnih prava zajamčenih Ustavom i vodeću ulogu državne i javne vlasti u poduzimanju gospodarskih i socijalnih mjera. Socijalne države u Europi ne samo da imaju obvezu suzdržavanja od povreda temeljnih prava nego imaju i prisilnu, pozitivnu obvezu njihove zaštite i promicanja (Bačić, A.: *Prava izgubljena u tranziciji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj: 1-2/2005.).

Koncept socijalne države načelno ispunjava tri funkcije: omogućuje različite oblike pozitivnih mjera državne i javne vlasti u gospodarskom području, kao što su primjerice državni intervencionizam i "upravljanje odozgo" (dirizizam); obvezuje državnu i javnu vlast da utječu, odnosno da se miješaju u tržišnu funkciju, kako bi se osiguralo ostvarenje temeljnih socijalnih prava, ostvarila socijalna sigurnost i izjednačile ili umanjile ekstremne socijalne razlike; zabranjuje rastakanje temeljnih struktura države dobrobiti ili radikalno ograničenje priznatih socijalnih prava.

Budući da te zadaće proizlaze iz ustavnog koncepta socijalne države, njihovo je ispunjavanje neposredno vezano uz načelo vladavine prava (članak 3. Ustava), jer se u socijalnoj državi socijalno djelovanje državnih vlasti mora provoditi u pravnom obliku i uz ispunjenje zahtjeva koje pred zakonodavca postavlja načelo vladavine prava.

26.3. Socijalna je pravda najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava). Ustavni sud u svojoj je ustavnosudskoj praksi potvrdio da članak 3. Ustava ima i dodatnu funkciju: osim što služi kao temelj za tumačenje Ustava, istodobno je i smjernica zakonodavcu pri razradi pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Socijalna je pravda sastavna komponenta koncepta socijalne države, jer takva država zahtjeva uspostavu i očuvanje socijalne pravde. Načelo socijalne pravde podrazumijeva koncept društva u kojem se pravda odražava kroz sve njegove aspekte te utemeljuje obvezu države da se na zakonodavnom i na "provedbenom" planu angažira u uspostavi i održavanju pravednog socijalnog poretka. Takav poredak nužno implicira minimum ekonomskog blagostanja kao nužan uvjet ostvarenja ljudskog dostojanstva. U navedenom kontekstu socijalne države bitna je komponenta i socijalno jamstvo prava vlasništva iz članka 48. stavka 2. Ustava iz koje proizlazi zahtjev usmjeren nositeljima vlasničkog prava i njihovim korisnicima da pridonose općem dobru u smislu ostvarivanja takvih konkretnih gospodarskih uvjeta društvenog života koji

pojedincima, obiteljima i raznim društvenim skupinama omogućuju postizanje istinskog i cjelovitog dobra i blagostanja.

26.4. Navedene doktrinarne postavke o socijalnoj državi i socijalnoj pravdi dobivaju osobit izraz u ustavnosudskom nadzoru zakonodavne djelatnosti u pogledu normativne materije koja zahvaća tržišno gospodarstvo i ugovornu autonomiju u obveznim odnosima, odnosno općenito problematiku obveznih odnosa koja izvire iz slobode adresata da autonomno uređuju međusobne ugovorne odnose. Temeljni problem izvire iz potrebe razborite ustavnosudske prosudbe zakonodavčeva balansiranja i pronalaženja optimalnog kompromisa između suprotstavljenih ustavnih vrijednosti. S jedne strane, riječ je o zahtjevima koji proizlaze iz vlasničkih prava (uključujući legitimna očekivanja da ta prava neće biti ugrožena zahvatima javne vlasti), poduzetničkih i tržišnih sloboda sa svim implikacijama koje podrazumijeva "neoliberalna ekonomska paradigma" (liberalizacija ekonomije, deregulacija tržišta, reducirana državna intervencija u socijalno-ekonomsku sferu, poštovanje "svetinja" ugovora - "tržišni fundamentalizam"). S druge strane, koncept socijalne države izgrađen na ideji države blagostanja usmjerene osiguranju stvarnih uvjeta za život dostojan čovjeka, a kojoj u tom smislu nije strana ni državna intervencija u privatnopravnu sferu ugovornih odnosa, posebice u situacijama drastične neravnoteže ekonomske i realne ugovorne moći ugovornih strana (trgovaca i potrošača - građana) a naročito u kontekstu izražene gospodarske i socijalne krize i tržišnih previranja. Ovo zato što u izrazito nepovoljnim ekonomsko-monetarnim konstelacijama, klasični liberalni principi slobodne trgovine i ugovorne autonomije (načelo *pacta sunt servanda*) mogu rezultirati izrazito nepravednim i socijalno-etički neprihvatljivim učincima.

Taj je problem na osobit način prisutan u radu ustavnih sudova u svim postupcima u kojima oni nadziru ustavnost zakona koji se bave javnim politikama, osobito onom socijalnom. Mjerila koja je za određivanje granice dopuštene ustavnosudske kontrole zakonodavne djelatnosti s aspekta socijalne države (članak 1. Ustava) i socijalne pravde (članak 3. Ustava) oblikovao Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke danas se smatraju vladajućim smjernicama u djelovanju europskih ustavnih sudova:

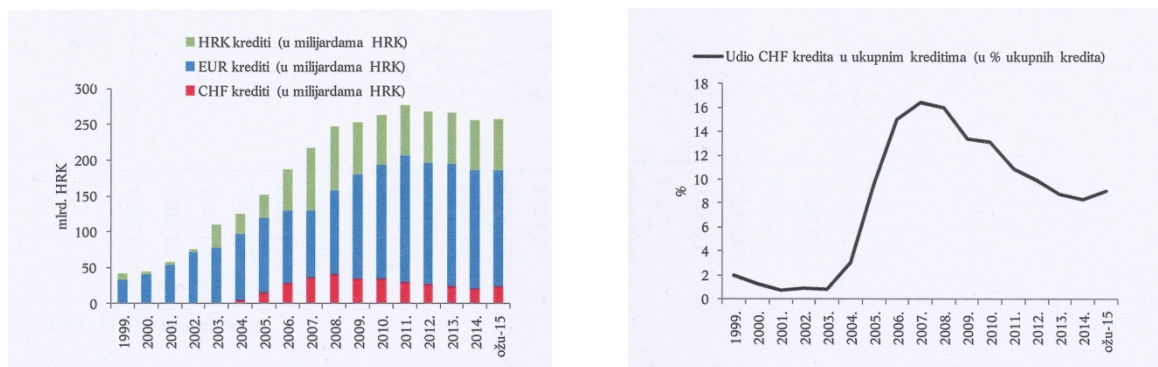
"Načelu socijalne države može pripasti značenje prilikom tumačenja temeljnih prava kao i tumačenja i ustavnopravne prosudbe - prema mjerilu zakonskih ograničenja - zakonâ koji ograničavaju temeljna prava. Ono, međutim, nije pogodno za ograničavanje temeljenih prava neposredno, bez bliže konkretizacije koju provodi zakonodavac. Ono utemeljuje obvezu države da se brine za pravedan socijalni poredak (usp. npr. BVerfGE 5, 85 [198]; 22, 180 [204]; 27, 253 [283]; 35, 202 [235 i dalje]); pri ispunjenju ove obveze zakonodavcu pripada širok prostor slobodnog odlučivanja (BVerfGE 18, 257 [273]; 29, 221 [235]). Načelo socijalne države, prema tome, postavlja državi zadaću, ali ne govori kako se takva zadaća u pojedinostima mora ispuniti - da je drugačije, načelo socijalne države dospjelo bi u proturječje s načelom demokracije: demokratski poredak Temelnog zakona, kao poredak slobodnog političkog procesa, bio bi bitno ograničen i prikraćen kad bi političkom oblikovanju volje prethodno bila zadana ustavnopravna obveza upravo tog i nijednog drugog rješenja. Zbog takve otvorenosti načelo socijalne države ne može temeljnim pravima postavljati neposredne granice. (BVerfGE 59, 231 /Freie Mitarbeit/ - rješenje Prvog senata od 13. siječnja 1982. - 1 BvR 848, 1047/77 916, 1307/78, 350/79 und 475, 902, 965, 1177, 1238, 1461/80)."

26.5. Polazeći od tako postavljenih granica, Ustavni sud je u ocjeni suglasnosti ZIDZoPK-a uzeo u obzir sljedeće podatke koje su u svojim očitovanjima istaknuli Ministarstvo financija i HNB.

CHF krediti u Hrvatskoj postojali su već 1999. godine, međutim tek 2004. godine oni počinju primjetno rasti te su uglavnom korišteni za financiranje sektora stanovništva. Dominantni oblik CHF kreditiranja bili su stambeni krediti s prosječnim trajanjem od dvadeset i pet (25) godina. Tako su, primjerice, stambeni CHF krediti, kako to proizlazi iz podataka navedenih u očitovanju HNB-a, na kraju rujna 2015., netom prije konverzije, činili 88% ukupnog stanja CHF kredita, odnosno 95% stanja CHF kredita u sektoru stanovništva. CHF krediti su svoj vrhunac dosegli u razdoblju između 2005. i 2007. godine kada je odobreno gotovo 90% kreditnih partija stambenih CHF kredita.

Kako je izgledala valutna struktura kredita u Hrvatskoj u vrijeme stupanja na snagu ZIDZoPK-a razvidno je iz niže navedenog grafikona.

Slika 1. Valutna struktura (neto) kredita u Hrvatskoj (lijevo) i udio CHF kredita u ukupnim kreditima (desno)



Izvor: HNB

Nadalje, proizlazi da je ukupan broj odobrenih kreditnih partija stambenih CHF kredita iznosio 73.700. Ako se od tog broja izuzmu u međuvremenu otplaćeni krediti, s krajem listopada 2013. broj kreditnih partija iznosio je 55.800. Prosječni odobreni stambeni CHF kredit iznosio je približno 82.000 švicarskih franaka uz vaganu nominalnu kamatnu stopu (NKS) od 4,62% i inicijalnu ročnost od 22 godine. Također, većina stambenih CHF kredita podignuta je u cilju rješavanja egzistencijalnog pitanja građana, i to u iznosu koji odgovara cijeni prosječnog stana.

Nakon 2007. godine kamatne stope počele su rasti te je došlo do porasta tereta otplate CHF kredita. Rast kamatnih stopa na CHF kredite nastavljen je do kraja 2009. godine te do nagle aprecijacije tečaja švicarskog franka prema euru dolazi početkom 2015. godine zbog odluke Švicarske narodne banke da napusti zaštitu švicarskog franka u odnosu na euro.

Kako bi slikovito prikazalo učinak odluke Švicarske narodne banke na konkretnu situaciju prosječnog hrvatskog potrošača u švicarskim francima, Ministarstvo financija je u očitovanju navelo sljedeće primjere:

"Tako je uz kredit odobren u visini od 120 000 CHF, uz otplatno razdoblje od 25 godina i uz mjesečni anuitet od 620 CHF, skok tečaja sa 6,39 na cca 7,54 HRK za 1 CHF, odnosno porast od 18%, donio porast otplatnog anuiteta u HRK za 713 HRK. Isto tako, kod kredita odobrenog u visini od 70 000 CHF, uz otplatno razdoblje od 20 godina i uz mjesečni anuitet od 421 CHF, skok tečaja sa 6,39 na 7,54 HRK za 1 CHF, donio je porast anuiteta u HRK od 484,15 HRK. Bitno je također navesti da je u ovom primjeru, početna glavnica od 70 000 CHF na dan potpisivanja ugovora o kreditu iznosila je 315 000 HRK, dok je u 9. godine otplate, kada glavnica iznosi 51 500 CHF uz tečaj 6,39 njena visina 329 085 HRK, a nakon skoka tečaja na 7,54 HRK, čak 388 310 HRK."

Pritom je Ministarstvo financija posebno naglasilo da su potrošači CHF kredita nakon višegodišnje otplate kredita bili dužni "daleko više" nego pri sklapanju ugovora (u konkretnom slučaju čak 73.310 kn). Iz podataka HNB-a nadalje proizlazi da je u vrijeme izrade ZIDZoPK-a stopa nenaplativih stambenih kredita stanovništva u švicarskim francima iznosila 13,2%, što je znatno više u usporedbi s kreditima u ostalim valutama (nenaplativi stambeni krediti u euru iznosili su 5,43%).

Uz navedene podatke, Ustavni sud ne može zanemariti ni sljedeće podatke. Iz očitovanja HNB-a proizlazi da su tražbine kreditnih institucija prema stanovništvu u prosincu 2004. iznosile 65,28 mlrd. kuna, u prosincu 2006. godine 95,69 mlrd. kuna, u prosincu 2008. godine 126,55 mlrd. kuna, a u studenom 2014. godine 126,87 mlrd. kuna. Nadalje, udio duga građana prema kreditnim institucijama kao vjerovnicima 31. prosinca 2015. iznosio je 54,54%, a prema svim financijskim institucijama 62,33%, dok je 31. svibnja 2016. udio duga građana prema svim kreditnim institucijama iznosio 53,00%, a prema svim financijskim institucijama 60,73%.

Ustavni sud razmotrio je i podatke Statističkog ureda Europskih zajednica (Eurostat, <http://ec.europa.eu>) prema kojima je Republika Hrvatska, u trenutku donošenja ZIDZoPK-a, bila svrstana među tri najsiromašnije države članice Europske unije, mjereno u bruto domaćem proizvodu po paritetu kupovne moći.

Konačno, iz očitovanja Ministarstva financija razvidno je da je stopa ukupnog (regulatornog) kapitala kreditnih institucija 31. ožujka 2016. iznosila 21,81%, dakle, značajno više od zahtijevanih 8%.

Pritom je potrebno upozoriti i na ocjenu ESB-a iznesenu u mišljenju od 18. rujna 2015., u kojem se, *inter alia* navodi:

"Prije globalne financijske krize, kreditiranje u stranim valutama domaćinstava i nefinancijskih korporacija bilo je popularno u nekoliko država članica. Kako je ESB prethodno naglasio, između ostalog, niže kamatne stope primjenjive na kredite u stranoj valuti u odnosu na kredite u domaćoj valuti, povećale su potražnju za takvim kreditima. U Hrvatskoj, krediti u CHF predstavljaju ... 9% ukupnog kreditnog portfelja banaka prema podacima za kraj ožujka 2015. s time da se većina ovih kredita (95%) odnosi na sektor domaćinstva ... Kvaliteta imovine portfelja kredita u CHF je ispod prosjeka (t. 2.1.) ... ESB je istaknuo u nekoliko navrata rizike povezane s kreditima u stranoj valuti. Posebice, oni predstavljaju glavni rizik financijskoj stabilnosti u nekoliko država članica, gdje je udio kredita u stranoj valuti relativno visok (3.5.1.) ... Doista, u slučaju Hrvatske prevladava kreditiranje u stranoj valuti s gotovo 70% kreditnog portfelja banaka denominiranih u stranoj valuti ili vezanih uz stranu valutu (3.5.2.)."

26.6. Uzimajući u obzir prethodno navedene podatke koji ukazuju na teške socijalne uvjete u kojima žive stotine tisuća hrvatskih građana, oni također svjedoče o ozbiljnom problemu s kojim su se u trenutku izrade ZIDZoPK-a sukobili ustavni koncepti socijalne države i tržišnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj, ali i na zahtjevne zadaće koje predstoje nadležnim tijelima državne i javne vlasti, kao i samim hrvatskim građanima, u procesu njihova ostvarenja.

26.7. Vraćajući se na konkretan ustavnosudski postupak, Ustavni sud primjećuje da je ZIDZoPK četvrta, interventna, mjera koju je Vlada poduzela u slučaju aprecijacije švicarskog franka. Naime, prva je bila u ljeto 2011. godine, kada je s kreditnim institucijama potpisala Memorandum o mjerama za ublažavanje položaja korisnika stambenih kredita (bez zakonske snage) kojim je smanjena naknada konverzije CHF kredita u druge valute, reprogramiranje kredita na razdoblja do 40 godina te javnobilježničke naknade. Druga mjera, nakon financijske krize, a ujedno prva zakonska mjera, koja se odnosila na sve potrošače CHF kredita, uvedena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditu ("Narodne novine" broj 143/13.) kojom zakonskom mjerom je kamatna stopa od siječnja 2014. na sve stambene kredite u švicarskim francima fiksirana na 3,23%, za slučaj porasta tečaja iznad 20%. Treća je mjera, zbog značajne aprecijacije švicarskog franka prema euru, a posljedično i prema kuni, poduzeta u siječnju 2015. Tom je mjerom - Zakonom o dopuni Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 9/15.) - tečaj za anuitete i obroke stambenih kredita u redovnoj otplati tijekom narednih godinu dana fiksiran na 6,39 kuna za švicarski franak.

Ministarstvo financija istaknulo je u očitovanju da prethodne tri (3) mjere nisu, međutim, trajno riješile problematiku CHF kredita, djelomično i zato što kreditne institucije nisu bile (dovoljno) zainteresirane da na djelotvoran i prikladan način pristupe iznalaženju optimalnog rješenja. Drugim riječima, istaknulo je da je osporena mjera bila nužna jer nije postojala neka druga manje tegobna (ograničavajuća) mjera za rješavanje problema CHF kredita.

Stoga se potrošač CHF kredita, u situaciji kada je položaj dužnika, već ionako opterećen dotadašnjom aprecijacijom švicarskog franka, postao znatno otežan i iznenadnom odlukom Švicarske narodne banke od 15. siječnja 2015. (kojom je omjer švicarskog franka prema euru pao na 0,86 švicarskih franaka za 1 euro, a tečaj kune prema švicarskom franku porastao na približno 9,00 kuna za 1 švicarski franak), našao u situaciji da su mu otplatni anuiteti, odnosno obroci CHF kredita porasli u prosjeku od 500,00 do 700,00 kuna u odnosu na prethodni mjesec.

Budući da je tečaj švicarskog franka i dalje rastao, dok su kreditne institucije jednostranom odlukom, bez posebno određenih parametara, mijenjale kamatne stope kreditnim dužnicima, potrošači CHF kredita i kreditne institucije nisu nikako uspijevali iznaći obostrano prihvatljivo rješenje za CHF kredite, niti je bilo naznaka da će do njega doći, Vlada, kao predlagateljica, odnosno zakonodavac, ZIDZoPK-om želio je u kratkom roku postaviti temelj za trajno rješenje problema CHF kredita.

26.8. Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Ustavni sud zaključuje da je država (zakonodavac), poštujući načelo socijalne države na kojoj počiva ustavnopravni poredak Republike Hrvatske, u situaciji opisane dužničke krize u kojoj su se hrvatski građani našli zbog zaduživanja u švicarskim francima, imala pozitivnu obvezu

poduzeti određene mjere u gospodarstvu odnosno umiješati se u tržišnu funkciju kako bi osigurala ostvarenje temeljnih socijalnih prava i socijalne sigurnosti te izjednačila odnosno umanjila ekstremne socijalne razlike nastale kao posljedica aprecijacije švicarskog franka.

Ustavni sud posebno napominje da nije tijelo kojem je dopušteno preuzimati ulogu bilo kojeg tijela zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti i umjesto njih donositi odluke ili provoditi odgovarajuće mjere, odnosno presuđivati o tome bi li bilo bolje ili svrsishodnije da su umjesto rješenja koja su izabrala nadležna tijela prihvaćena neka druga rješenja. Kad bi Ustavni sud to učinio, preuzeo bi položaj kvazi-zakonodavnog tijela protivno svim odrednicama ustavnog poretka Republike Hrvatske.

26.9. Slijedom svega navedenog, ocjena je Ustavnog suda da ZIDZoPK, u gospodarskim i socijalnim okolnostima u kojima je donesen, zadovoljava zahtjeve koje mu postavlja ustavotvorac u svjetlu određenja Republike Hrvatske kao socijalne države (članak 1. Ustava) i socijalne pravde kao najviše vrednote njezina ustavnog poretka (članak 3. Ustava).

2) Poštuje li ZIDZoPK ustavno načelo razmjernosti (članak 16. Ustava)?

27. Polazeći od svega navedenog Ustavnom sudu preostaje ispitati ispunjava li ZIDZoPK zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava odnosno odgovoriti na pitanje je li postojao legitimni cilj u javnom interesu za njegovo donošenje, ako jest, je li bio nužan, prikladan i razmjernan u užem smislu za ostvarenje legitimnog cilja koji se nastojao postići tako da se njime ne stavlja prekomjeren teret na njegove adresate.

Načelo razmjernosti, na kojem počiva ustavni poredak Republike Hrvatske, sadržano u članku 16. Ustava, glasi:

"Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju."

Načelo razmjernosti u svjetlu socijalne države i socijalne pravde sastavni je dio koncepta materijalne pravne države, odnosno vladavine prava (članak 3. Ustava).

27.1. Miješanje državne vlasti u prava adresata obuhvaćenih pozitivnim mjerama državne i javne vlasti u gospodarskom području, kako bi se osiguralo ostvarenje temeljnih socijalnih prava i socijalne sigurnosti te kako bi se izjednačile ili umanjile ekstremne socijalne razlike, može se opravdati samo ako takvo miješanje zadovoljava dva uvjeta. Prvo, da je riječ o pravno valjanom (zakonitom) miješanju. Drugo, da to miješanje ima legitimni cilj i da je opravdano s aspekta javnog ili općeg interesa. Ustavni sud je u vezi s tim morao u ovom postupku odgovoriti na sljedeća pitanja:

a) Koji je cilj zakonodavac želio postići donošenjem ZIDZoPK-a i je li taj cilj legitiman?

b) Je li mjera (konverzija) propisana ZIDZoPK-om razmjerna cilju koji se nastojao postići odnosno nameće li osporena mjera (konverzija) prekomjerni teret na kreditne institucije, kao adresate ZIDZoPK-a?

a) Koji je cilj zakonodavac želio postići donošenjem ZIDZoPK-a i je li taj cilj legitiman?

28. Kao što je već ranije spomenuto (v. točku 26.4. obrazloženja rješenja) država koja počiva na načelu socijalne države, kao što je Republika Hrvatska, ima obvezu brinuti se za pravedan socijalni poredak pri čemu zakonodavcu, u cilju ispunjenja ove obveze, pripada širok prostor slobodnog odlučivanja. Drugim riječima, Ustav dopušta državi da donese ili primjeni zakone koje smatra potrebnima da bi ispunila ovu svoju zadaću i u tom smislu ZIDZoPK, kao mjera državne i javne vlasti, prema stajalištu Ustavnog suda, predstavlja pravno valjano ("zakonito") miješanje države u imovinska prava adresata ZIDZoPK-a.

28.1. U pogledu utvrđenja je li za takvo miješanje postojao legitiman cilj, zakonodavac mora pokazati postojanje osobito važnog javnog interesa.

Vlada je taj interes obrazložila u prijedlogu ZIDZoPK-a, u poglavlju II. P.Z.-a/899 naziva "Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći" (v. točke od 7. do 8.4.1. obrazloženja ovog rješenja). Navedene razloge prihvatio je i Hrvatski sabor činom donošenja ZIDZoPK-a. Većinu tih razloga ponovilo je Ministarstvo financija u svojem očitovanju (v. točku 13.1. c) obrazloženja ovog rješenja).

Imajući u vidu razloge Vlade navedene u P.Z-u/899 i očitovanju Ministarstva financija, čini se da je za donošenje ZIDZoPK-a postojao osobito važan javni interes:

- sanirati eskalirajuću dužničku krizu,
- osigurati redovitu otplatu kreditnih zaduženja, i to u iznosu i pod uvjetima koji takvog potrošača CHF kredita ne dovode u neravnotežan i dužnički ovisan položaj u odnosu na kreditne institucije,
- osigurati potrošačima CHF kredita ravnopravan odnos u odnosu na potrošače koji su ugovorili zaštitni mehanizam u eurima čime bi se, ujedno, potrošačima CHF kredita, zaštitilo i temeljno ljudsko pravo na dostojanstven život (značajnom dijelu potrošača CHF kredita rate kredita bile su veće od mjesečnih primanja, pa im radi otplate kredita nije ostajalo financijskih sredstava za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba), ugroženo aprecijacijom švicarskog franka i jednostranim povećanjem kamatnih stopa bez jasno određenih parametara od strane kreditnih institucija,
- osigurati zaštitu i provođenje temeljnih načela obveznog prava (načela ravnopravnosti sudionika u obveznim odnosima i načela dužnosti njihove suradnje, načela jednakih vrijednosti činidbe, načela savjesnosti poštenja i načela zlouporabe prava),
- potaknuti građane zadužene u švicarskim francima na povećanje osobne potrošnje (to jest omogućiti im da dio povećanog raspoloživog dohotka preusmjere na daljnje razduživanje),

- rasterećenje sudova (na način što će se konverzijom CHF kredita, s jedne strane, smanjiti broj postupaka u kojima se od kreditnih institucija traži povrat razlike između ugovorene i promjenjive kamate koju su kreditne institucije jednostrano određivale tijekom otplate kredita, dok potrošači CHF kredita neće biti izloženi mogućim sudskim troškovima, s druge strane).

Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud nema razloga dovoditi u sumnju procjenu Vlade da je u opisanim okolnostima zaduženja u CHF kreditima zakonodavac "bio dužan reagirati i spriječiti daljnju eskalaciju problema na području CHF kreditiranja, a koja bi neminovno uslijedila s protekom roka na koji je CHF tečaj bio zamrznut".

Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da ZIDZoPK ima legitimni cilj: povećanje socijalne zaštite, sprječavanje nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija i sprječavanje produbljanja dužničke krize.

b) Je li mjera (konverzija) propisana ZIDZoPK-om razmjerna cilju koji se nastoji postići?

29. Kako je već navedeno (v. točku 27. obrazloženja ovog rješenja) sukladno članku 16. Ustava temeljne slobode i prava čovjeka mogu se ograničiti samo zakonom kako bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, te pravni poredak, moral i zdravlje. Stoga se može reći da članak 16. Ustava sadrži "opće načelo razmjernosti".

To je načelo, kada su u pitanju poduzetničke i tržišne slobode, konkretizirano člankom 50. stavkom 2. Ustava kojim je propisano da se poduzetnička sloboda (i vlasnička prava) može iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Utvrdivši postojanje legitimnog cilja u javnom interesu, Ustavni sud dalje je morao ispitati je li miješanje u imovinska prava adresata bilo razmjerno cilju koji se nastojao postići. To znači da valja odgovoriti na pitanje jesu li ograničavajuća pravna pravila (ZIDZoPK-a) prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, zatim jesu li (oštrija) stroža no što je to bilo neophodno te nameću li prekomjerni teret kreditnim institucijama kao vjerovnicima ugovornog odnosa.

1. Prikladnost osporene mjere

29.1. U odnosu na prikladnost osporene mjere, Ministarstvo financija je u svojem očitovanju (v. točku 13.1. c) obrazloženja ovog rješenja) iznijelo podatke iz kojih se može zaključiti sljedeće:

- da su osporenim mjerom potrošači CHF kredita dovedeni u isti ili lošiji položaj od potrošača kredita u eurima (jer su CHF krediti konvertirani u kredite u eurima po znatno višim euro kamatnim stopama),
- da je očuvana stabilnost bankarskog sustava jer se bruto dobit kreditnih institucija povećala (u prvom kvartalu 2016. godine iznosila je 150% više u odnosu na prvi kvartal 2015. godine, a koji trend pozitivnog poslovanja bankarskih institucija je nastavljen i dalje tijekom 2016. godine pa je tako 30. lipnja 2016. evidentirana

ukupna bruto dobit sustava od 3,5 mlrd. kuna, to jest 152,6% u odnosu na prvo polugodište 2015. godine i to u većini kreditnih institucija),

- ukupni (regulatorni) kapital je 31. ožujka 2016. iznosio 21,81%, dakle više od zahtijevanih 8% pri čemu se nije ostvarilo očekivano smanjenje od 3,8%, već je ono iznosilo manje, to jest 1,69%;

- učinak konverzije na međunarodne pričuve Republike Hrvatske bio je manji od očekivanog (očekivao se negativni učinak u iznosu od 1 mlrd. eura, međutim, međunarodne pričuve u lipnju 2016. iznosile su 12,9 mlrd. eura dok su u rujnu 2015., uzimajući u obzir i ostale faktore koji djeluju na pričuve, iznosile 13,4 mlrd. eura),

- djelomično nadoknadivi i potpuno nenadoknadivi plasmani u švicarskim francima prepolovljeni su u razdoblju između 30. rujna 2015. (prije konverzije) i 30. lipnja 2016. (nakon konverzije),

- dinamika plasmana kreditnih institucija je porasla u prvoj polovici 2016. godine (plasmani poduzeća su, nakon dvije godine uzastopnog pada, u prvoj polovici 2016. godine porasli za 3,1% dok su plasmani stanovništva u prvih šest mjeseci 2016. godine porasli za 0,7%), te

- od ukupno 58.367 ugovora o kreditu, 93,9% potrošača je prihvatilo konverziju CHF kredita dok je 84,9% konverziju i realiziralo.

Iz navedenih podataka Ministarstva financija proizlazi da konverzija nije uzrokovala distorzivne ekonomske učinke ni u bankarskom poslovanju ni u monetarnoj politici Republike Hrvatske. Također, proizlazi da su negativni učinci konverzije bili značajno manji od procijenjenih te da zaduživanje u Republici Hrvatskoj nakon konverzije CHF kredita nije "postalo ni skuplje niti teže". Izračun učinaka troškova "od 8 mlrd. HRK" (od navedenog iznosa procijenjeno je da se oko 5,8 mlrd. kuna odnosi na trošak jednokratnog otpisa odnosno na ujednačavanje preostale glavnice potrošača CHF kredita i kredita u eurima, 1,8 mlrd. kuna na umanjivanje anuiteta, te oko 500 mil. kuna za na stambene i otkazne kredite) podatak je koji su kreditne institucije same izračunale i pojedinačno dostavile Ministarstvu financija krajem ožujka 2016. Metodologija izračuna navedenih troškova, međutim, nije transparentno iznesena i prikazani izračun učinaka troškova konverzije uključuje samo izravne financijske troškove kreditnih institucija, bez uzimanja u obzir i brojne koristi (kako izravnih tako i neizravnih financijskih koristi) za kreditne institucije, ali i za društvo u cjelini. Ministarstvo financija pojasnilo je da je pri tom izračunu primijenjen tzv. "bruto princip" što znači da su uzeta u obzir samo ukupna potraživanja pojedine kreditne institucije odnosno potraživanja koja nisu umanjena za vrijednosna usklađenja (rezervacije). S obzirom na to da je neto učinak konverzije značajno manji, fokusiranje na kratkoročne i direktne troškove konverzije prema mišljenju Ministarstva financija "daje subjektivnu i pristranu ocjenu" poduzetih mjera te da je društvena opravdanost konverzije "i više nego dokazana". Ministarstvo financija zaključilo je navedene navode tvrdnjom da su koristi od konverzije imale sve tri strane: potrošači, kreditne institucije i država. Navedeno iz razloga što je konverzija eliminirala valutni rizik te je tako smanjila materijalizaciju kreditnog rizika koji se očitovao u eksplozivnom rastu djelomično nadoknadivih i nenadoknadivih CHF kredita pa je tako konverzija pozitivno utjecala na bilance kreditnih institucija. Također, sam postupak konverzije zbog načina izračuna zadržao je tržišne prinose kreditnih institucija na razini kredita u eurima te je na taj način osiguran prinos, ali i uklonjen rizik iz portfelja kreditnih institucija.

29.1.1. U odnosu na prigovore pojedinih predlagatelja u pogledu neprikladnosti osporene mjere s obzirom na krug subjekata zaštite, Ministarstvo financija navelo je da je ZIDZoPK-om pružena jednaka zaštita "svim" potrošačima, neovisno o sposobnosti otplate kredita, omjeru kredita i vrijednosti jer je ZoPK prije donošenja te mjere omogućavao jednaku razinu zaštite svim potrošačima. Istaknulo je da je ovakvo zakonsko rješenje u skladu i s Direktivom 2008/48 koja je prenesena u ZoPK, te Direktivom 2014/17. Posebno je naglasilo da, s jedne strane, same kreditne institucije nisu tijekom pregovora izradile i ponudile kriterije za razlikovanje potrošača s CHF kreditima s obzirom na primanja, namjenu, socijalni status, obrazovanje i sl., dok bi, s druge strane, izostavljanje neke od kategorija potrošača na temelju namjene kredita ili socijalnih prilika potrošača moglo predstavljati povredu ustavnog načela jednakosti svih pred zakonom.

29.1.2. Prigovore pojedinih predlagatelja da ZIDZoPK-om nisu obuhvaćeni potrošači CHF kredita kod kojih je dužnikova obveza ispunjena ili prisilno ostvarena, Ustavni sud ne prihvaća kao ustavnopravno relevantne, budući da je, u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" broj 35/05., 41/08., 125/11. i 78/15.; u daljnjem tekstu: ZOO) propisano da pravilnim i urednim ispunjenjem dužne činidbe prestaje obveznopravni odnos uključujući i subjektivno pravo vjerovnika da zahtijeva ispunjenje te činidbe.

29.1.3. Imajući u vidu prethodno izneseno, Ustavni sud nema razloga posumnjati u istinitost podataka o učincima konverzije koje je Ministarstvo financija iznijelo u svojem očitovanju. Tim više, što se ti podaci ne kose s podacima koje je HNB, kao nadzorno tijelo kreditnih institucija, iznijelo u svojem očitovanju. Osim toga, navedene podatke svojim navodima nisu dovele u pitanje ni same kreditne institucije koje su podnijele prijedlog za ocjenu ZIDZoPK-a.

Stoga, Ustavni sud, kao ustavnopravno osnovane, prihvaća navode Ministarstva financija o prikladnosti ZIDZoPK-a kao mjere za ostvarenje postavljenih legitimnih ciljeva koji su se ZIDZoPK-om htjeli postići.

2. Nužnost mjere (nepostojanje manje ograničavajuće mjere)

29.2. Ustavni sud, prije svega, primjećuje da nužnost posezanja za osporenom zakonskom mjerom konverzije na zahtjev potrošača CHF kredita proizlazi iz, s jedne strane, sistemskog nedostatka koji izvire iz manjkavosti pravnog okvira i opsega normativnog zahvata u materiju valutne klauzule i, s druge strane, regulatornog propusta.

U odnosu na doseg normiranosti instituta valutne klauzule, Ustavni sud primjećuje da u Republici Hrvatskoj u vrijeme ugovaranja valutne klauzule u švicarskim francima za kredite zahvaćene osporenom zakonskom mjerom, doista, nije postojao adekvatan zakonski okvir u smislu prikladnog normativnog rješenja kojim bi se neutralizirao odnosno limitirao nerazmjerni (ekscesni) valutni (tečajni) rizik koji je ugovaranjem valutne klauzule prevaljen na potrošače CHF kredita kao dužnike ugovornog odnosa.

Iako potrošač u modelu ugovora o kreditu s valutnom klauzulom, neovisno o svojem znanju odnosno informiranosti o uslugama kreditnih institucija, naprosto mora biti svjestan da s time preuzima valutni rizik (koji u modelu monetarnog nominalizma leži

na vjerovniku), takva ugovorna klauzula, međutim, ne bi smjela ugovor o kreditu pretvoriti u rizičnu spekulacijsku transakciju kao aleatorni pravni posao čija pravna narav isključuje primjenu osnovnih načela općeg ugovornog prava, posebice načela ekvivalentnosti međusobnih činidaba, ugovorne ravnoteže i stranačke ravnopravnosti. Utoliko potrošač i u modelu monetarnog valorizma (iz kojeg proizlazi valutna klauzula) ima legitimno očekivanje da će i u fazi realizacije ugovora međusobni odnos ugovornih strana biti uravnotežen te da ga primjena valutne (kao zaštitne, a ne profitne) klauzule pri ispunjavanju ugovorne obveze otplate kredita neće odvesti u osiromašenje i bankrot uslijed drastičnog povećanja glavnice kredita i otplatnih anuiteta, unatoč prethodnog dugogodišnjeg urednog podmirivanja ugovornih obveza.

Temeljna funkcija i *ratio legis* (članka 22. stavka 1. ZOO-a) valutne klauzule je zaštita stvarne vrijednosti vjerovnikove novčane tražbine, odnosno održavanje one vrijednosti kakva je postojala u trenutku zasnivanja ugovornog odnosa, kao i osiguranje ravnopravnosti stranaka, jednake vrijednosti ugovornih činidbi odnosno općenito održavanje ugovorne ravnoteže. Načelo monetarnog valorizma ide ka sprječavanju da se zbog inflacije domaće valute (kao valute plaćanja - *money of payment*) u intervalu između ugovaranja novčane obveze i njezina ispunjenja ne bi narušilo načelo ekvivalentnosti činidaba na štetu vjerovnika. Cilj mu je, dakle, zaštitni a ne profitni, pa valutna klauzula ni u kojem slučaju - s obzirom na specifičnu konstelaciju ekonomskih i monetarnih komešanja koja rezultiraju izraženom aprecijacijom valute ugovora (valorimetra - *unit of account*), a uz stabilnu domaću valutu kao valutu plaćanja - ne bi smjela postati instrumentom obogaćenja vjerovnika i osiromašenja dužnika, odnosno sredstvom remećenja ugovorne ravnoteže i ravnopravnosti stranaka u mjeri koja dovodi do izrazite inferiornosti dužnika. Takva situacija nedvojbeno predstavlja "iskliznuće" valutne klauzule iz sustava i funkcionalnog okvira instituta valutne klauzule s obzirom na njegovu pravnu narav i temeljnu svrhu. U izloženim okolnostima konkretnog slučaja kredita indeksiranih na švicarske franke kao zaštitne valute ugovora, zbog nepostojanja specijalnog normativnog rješenja (poput npr. onog iz članka 627. stavka 1. ZOO-a za ugovor o građenju s klauzulom fiksne cijene) u općem ugovornom pravu (ZOO), odnosno u pravu zaštite potrošača, a u povezanosti s drugim uzrocima činjenične naravi, zaštitna klauzula je očigledno "iskliznula" i izašla iz svojih funkcionalnih limita određenih razumnim smislom koji proizlazi iz pravne naravi i dosega ovog instituta ugovornog prava.

Bitne činjenične osobitosti realizacije obveza dužnika - potrošača u otplati CHF kredita upućuju na zaključak da je kuna kao načelno "slabija" valuta na koju ugovor glasi kao na valutu plaćanja zadržala svoju realnu vrijednost (kupovnu moć), dok je švicarski franak kao zaštitna i načelno "jača" valuta snažno aprecirala, pa su kreditne institucije, suprotno zaštitnoj svrsi valutne klauzule, primanjem ispunjenja ishodili veći broj novčanih jedinica stabilne domaće valute iste kupovne moći kao i u vrijeme ugovaranja. Time su kreditne institucije nedvojbeno ostvarile značajnu korist uslijed očitog narušavanja načela jednake vrijednosti ugovornih činidbi i ravnopravnosti ugovornih strana. Kako to proizlazi iz iscrpne analize sadržane u očitovanju Ministarstva financija, kreditne institucije se, naime, nisu same izložile valutnom (tečajnom) riziku u švicarskim francima, zadužujući se u toj valuti na inozemnim tržištima, nego su sredstva za kreditne plasmane domaćim potrošačima CHF kredita pribavljale iz vlastitih kunskih i euro depozita ili zaduživanja u eurima.

U odnosu na ranije istaknute regulatorne propuste, u uvodnom dijelu Direktive 2014/17 istaknuti su kao poseban problem krediti nominirani u stranoj valuti:

"Financijska kriza pokazala je da neodgovorno ponašanje sudionika tržišta može ugroziti temelje financijskog sustava, što dovodi do gubitka povjerenja među svim stranama, osobito među potrošačima, i potencijalno do ozbiljnih socijalnih i gospodarskih posljedica. Mnogobrojni potrošači izgubili su povjerenje u financijski sektor i dužnici sve teže otplaćuju svoje kredite, što dovodi do porasta slučajeva neispunjavanja obaveza i prisilnih prodaja ... Pojedini su se problemi ticali kredita nominiranih u stranoj valuti koje su potrošači uzeli ... bez primjerenih informacija o tome ili razumijevanja tečajnog rizika koji je s time povezan. Te su probleme uzrokovali tržišni i regulatorni propusti kao i drugi čimbenici poput opće gospodarske situacija i niskih razina financijske pismenosti ... Zbog značajnih rizika povezanih sa zaduživanjem u stranoj valuti, nužno je omogućiti mjere kojima se osigurava da su potrošači svjesni rizika koji preuzimaju i u mogućnosti ograničiti svoju izloženost tečajnom riziku tijekom trajanja kredita ... na način da se omogući potrošaču pravo promjene valute kredita ili putem drugih načina kao što su gornje granice ili, ako su ona dovoljna za ograničenje tečajnog rizika, putem upozorenja."

Međutim, evidentno je da je u "hrvatskom slučaju" izostala čak i, za kreditne institucije, najblaža mjera preveniranja tečajnog rizika u vidu pravovremenog upozorenja upućenog potrošačima. Komparativna analiza, međutim, pokazuje postojanje realnih mogućnosti za učinkovite poteze na tom planu od strane monetarne vlasti kao supervizora poslovanja kreditnih institucija što ilustrativno proizlazi iz opisa aktivnosti (v. točku 13.1. ovog rješenja) koje je Austrijski regulator financijskih tržišta (FMA) od 2003. godine sustavno i uspješno poduzimao radi zaštite potrošača od štetnih učinaka deviznih kredita indeksiranih u švicarske franke prepoznatih kao "proizvod visokog rizika", koje je 2008. godine i zabranio.

Obveza je Ustavnog suda, međutim, ostati u granicama svoje nadležnosti i na apstraktnoj razini ocijeniti opterećuje li ZIDZoPK prekomjerno adresate na koje se primjenjuje.

29.3. Već je ranije spomenuto (vidi točku 26.7. obrazloženja ovog rješenja) da je ZIDZoPK četvrta mjera koju je Vlada, zbog nedovoljne zainteresiranosti kreditnih institucija da na primjeren način pristupe iznalaženju optimalnog rješenja za CHF kredite, poduzela u cilju olakšavanja položaja potrošača CHF kredita. Vlada odnosno Ministarstvo financija, svojim navodima ne negiraju činjenicu da su kreditne institucije prije ZIDZoPK-a stavljale na raspolaganje individualne ponude konverzije kredita u eure ili hrvatske kune, međutim, one su bile "neujednačene i neistovremene" pa su tako, iako su omogućavale potrošačima konverziju prije aprecijacije švicarskog franka u odnosu na kunu, bile slabo prihvaćene.

U svojem je očitovanju Ministarstvo financija (v. točku 13.1. c) obrazloženja ovog rješenja) iznijelo razloge zbog čega druge predložene mjere (oporezivanje aktive kreditnih institucija u švicarskim francima, nastavak zamrzavanja tečaja švicarskog franka na 6,39 kuna, konverzija CHF kredita u kune prema tržišnom tečaju na kraju lipnja 2015., te konverzija po trenutnom tečaju i trenutnim kamatnim stopama) ne bi bile prikladne za ostvarenje ciljeva koji su se ZIDZoPK-om nastojali postići. Iz očitovanja Ministarstva financija razvidno je da bi primjena neke (ili nekih) od drugih

predloženih mjera dovela do ili uvođenja novog poreza u uvjetima visokog poreznog opterećenja ili bi takva mjera rezultirala slabim poslovnim rezultatima kreditnih institucija ili bi uvođenje te/tih mjera snizilo međunarodne devizne pričuve za 62% više nego što je to bilo predviđeno ZIDZoPK-om. Također, Ministarstvo financija istaknulo je da bi primjenom neke od drugih mjera s obzirom na tadašnji tečaj švicarskog franka potrošače CHF kredita moglo dovesti u još nepovoljniji položaj jer bi im glavnica nakon deset (10) godina otplate porasla za 40% u odnosu na primljeni iznos pri čemu bi kamatna stopa na tako uvećanu glavicu u budućnosti bila više (za oko 1%) od kamatne stope na CHF kredit.

Slijedom navedenog, Vlada je zaključila kako bi takve mjere mogle imati više negativnih posljedica nego ZIDZoPK-om predloženi model konverzije.

O nužnosti osporene mjere već je bilo riječi u točkama 26.6. i 26.7. obrazloženja ovog rješenja.

29.3.1. Ocjena je Ustavnog suda da su Vlada odnosno Ministarstvo financija iznijeli relevantne i dostatne razloge zbog čega je model konverzije koji je predviđen ZIDZoPK-om bio nužan odnosno da u konkretnom slučaju nije postojala manje ograničavajuća mjera u slučaju CHF kredita.

c) Nameće li osporena mjera (konverzija), unatoč prikladnosti i nužnosti, prekomjeran teret na kreditne institucije, kao adresate ZIDZoPK-a?

30. Ministarstvo financija je u očitovanju (v. točku 13.1. c) obrazloženja rješenja) navelo kako je cilj navedenih mjera bila prvenstveno zaštita potrošača CHF kredita kao slabije ugovorne strane u odnosu na kreditne institucije koje u području plasiranja novca potrošačima CHF kredita u vidu različitih novčarskih proizvoda, nesumnjivo, posjeduju znanje nemjerljivo sa znanjem prosječnog potrošača.

Ustavni sud podsjeća da je ustaljena praksa Suda EU (v. točku 18.1. obrazloženja ovog rješenja) u tumačenju Direktive 93/13/EEZ da se potrošač nalazi u slabijem položaju u odnosu na poduzetnike odnosno na kreditne institucije u slučaju CHF kredita.

Stoga, imajući u vidu slabiji položaj potrošača CHF kredita u odnosu na kreditne institucije, kao i činjenicu da kreditne institucije nisu dovoljno i u odgovarajućoj mjeri uvažavale prekomjernu aprecijaciju švicarskog franka i teške posljedice koje je imala za potrošače CHF kredita te da su u takvoj situaciji kreditne institucije jednostrano, bez određenih parametara, mijenjale kamatnu stopu kredita, Ustavni sud nema razloga posumnjati u opravdanost tvrdnji Ministarstva financija da se osporenim mjerom prije svega željelo zaštititi potrošača CHF kredita kao slabije ugovorne strane i da je ostvarenje tog cilja imalo veći značaj od pravne sigurnosti druge strane.

30.1. Ustavni sud primjećuje da je ZIDZoPK-om određena konverzija CHF kredita, kao zakonska interventna mjera, bila dobrovoljna mjera za potrošače CHF kredita, a obvezna za kreditne institucije.

Ovakav mehanizam konverzije načelno konceptijski korespondira standardima Europske unije - u članku 23. ranije spomenute Direktive 2014/17 (primjenjive na

ugovorne odnose nastale nakon 21. ožujka 2016. - članak 43. Direktive), kojom je normirana obveza država članica da "... osiguravaju da, ako potrošač ima kredit u stranoj valuti, vjerovnik potrošaču redovito šalje upozorenja ... barem ako vrijednost nepodmirenog iznosa ... varira za više od 20% od one koju bi iznosila ako bi se primijenio tečaj između valute ugovora o kreditu i valute države članice koji je vrijedio u trenutku sklapanja ugovora. U tom se upozorenju potrošača izvješćuje o povećanju ukupnog iznosa, navodi se, prema potrebi, pravo na pretvaranje u alternativnu valutu uz uvjete pod kojima se to može izvršiti te objašnjavaju drugi primjenjivi mehanizmi ograničavanja tečajnog rizika kojem je potrošač izložen".

Da bi Ustavni sud mogao ocijeniti nameće li osporena mjera, unatoč prikladnosti i nužnosti, prekomjeren teret na kreditne institucije kao adresate ZIDZoPK-a, Ustavni sud je najprije morao razmotriti pravni i ekonomski položaj potrošača CHF kredita, ali i moguće koristi kreditnih institucija od učinaka konverzije.

30.2. Iz očitovanja Ministarstva financija razvidno je da su potrošači od 2005. do 2008. godine sklapali ugovore o CHF kreditu u kojima su, s jedne strane, bile ugrađene odredbe o valutnoj klauzuli na temelju koje se glavnica vezala uz švicarski franak i činile su je ovisnom o odnosu švicarskog franka i kune i, s druge strane, odredbe o promjenjivoj kamatnoj stopi koja je, također, ovisila o visini glavnice, budući da se određuje u postotku od visine glavnice, a koji postotak je određivala kreditna institucija svojom jednostranom odlukom, bez posebno određenih parametara. Kreditne institucije nisu informirale potrošače da uz svaki indeksirani kredit kupuju i derivativni financijski instrument, a osobito da u pogledu kredita s valutnom klauzulom u švicarskim francima kupuju derivativni financijski instrument za koji gotovo da i ne postoji instrument koji bi im bio na raspolaganju da se osiguraju, odnosno zaštite od ovog rizika, što je potvrdio i Ustavni sud odlukom broj: U-III-2521/2015 i dr. od 13. prosinca 2016. (v. točke 18.3., 19. i 19.1. obrazloženja te odluke). Već je prethodno spomenuto da se većina CHF kredita odnosila na stambene kredite u cilju rješavanja životne egzistencije potrošača CHF kredita. Pritom su sporne ugovore sklapali uglavnom potrošači koji nisu bili kreditno sposobni u eurima, bilo zbog svojih prosječnih ili ispodprosječnih primanja ili pak zbog visoke zaduženosti.

Nadalje, uslijed gospodarske krize tržište nekretnina zabilježilo je negativan pad vrijednosti, zbog čega potrošači CHF kredita nisu bili u mogućnosti podmiriti kreditnu obvezu niti prodajom nekretnine koja je bila predmet kupnje takvim kreditom.

Donošenjem osporene mjere, kreditne su institucije, na temelju članka 19.e ZoPK-a:75/09-102/15, bile dužne u roku od četrdeset i pet (45) dana od dana stupanja na snagu ZIDZoPK-a, preporučenom pošiljkom uz povratnicu, dostaviti potrošaču CHF kredita izračun konverzije kredita sa stanjem na dan 30. rujna 2015., o čijem je prihvatu potrošač imao obvezu obavijestiti kreditnu instituciju u narednom roku od trideset (30) dana od dana primitka izračuna konverzije. U protivnom, otplata kredita nastavlja se prema važećim ugovornim uvjetima i sukladno odredbama ZoPK-a:75/09-102/15.

Nadalje, iz podataka koje je Ministarstvo financija dostavilo u svojem očitovanju razvidno je da je od ukupno 58.367 ugovora o kreditu prihvatilo konverziju 93,9%

potrošača, dok ih je 84,9% konverziju i realiziralo. Konverziju kredita nije prihvatilo 6,04% potrošača.

30.3. Iz očitovanja Ministarstva financija (v. točku 13.1. c) obrazloženja ovog rješenja, to jest točku 2.2.3.1. očitovanja) razvidno je da su troškovi konverzije, osim na teret kreditnih institucija, jednim dijelom, pali i na teret potrošača CHF kredita. Iz dostavljenih podataka proizlazi da su operativne troškove u vezi s obračunom i komunikacijom s potrošačima snosile kreditne institucije dok su potrošači snosili sljedeće troškove konverzije:

- troškove izmjene ugovora u vidu javnobilježničke ovjere i ostale redovne troškove (te troškove stranke su snosile onako kako je predviđeno općim uvjetima kreditne institucije),
- teret konverzije u vidu naknade štete ili naknade izgubljene buduće dobiti (evidentirana u obliku nerealiziranih tečajnih razlika u poslovnim knjigama kreditnih institucija) vezane uz novčanu tražbinu po kreditu,
- u slučaju prihvata konverzije CHF kredita, snosio je razliku u početnoj glavnici uslijed kupoprodaje deviza, a prilikom isplate kredita, iznos naplaćenih zatezних kamata, naknada i troškova iz početno utvrđenih otplatnih planova,
- razliku veće kamate po kreditima u euru u odnosu na kredite u švicarskim francima bez prava na ukamaćivanje i tečajnu razliku na utvrđeni uplaćeni iznos preplate čime se kreditnoj instituciji jamčila zarada prinosa na iznos u eurima,
- učinak aprecijacije eura u odnosu na kunu od razdoblja od kad je dobio kredit koji mu je stvarno isplaćen u kunama, koji je kreditna institucija financirala najvećim dijelom izvorima u eurima ili vezanim uz euro.

Slijedom navedenog proizlazi da su netočni navodi pojedinih predlagatelja kao adresata ZIDZoPK-a da je cijeli trošak konverzije pao na teret kreditnih institucija.

30.4. Ministarstvo financija je u svojem očitovanju opetovano naglasilo da studija HNB-a iz rujna 2015. koja je utvrdila troškove konverzije od približno 8 mlrd. kuna, nije uzela u obzir brojne koristi (izravne i neizravne) kako za kreditne institucije tako i za društvo u cjelini. Jednako tako, istaknulo je, da nisu uzeti u obzir ni oportunitetni troškovi koje bi imale kreditne institucije i društvo da nije došlo do konverzije.

U nastavku očitovanja navelo je podatke HNB-a o troškovima konverzije te je iznijelo zaključke proizašle iz analize tih podataka. Iz njihove analize proizlazi da je provođenjem konverzije CHF kredita došlo do "značajnog poboljšanja" dijela kreditnog portfelja uključenih kreditnih institucija, budući da su djelomično nadoknadivi i potpuno nenadoknadivi plasmani u švicarskim francima prepolovljeni u razdoblju između 30. rujna 2015. (prije konverzije), kada su iznosili 4,64 mlrd. kuna, i 30. lipnja 2016. (nakon konverzije), kada su iznosili 2,18 mlrd. kuna (v. više u točki 13.1. c) obrazloženja ovog rješenja, to jest u točki 2.2.3.2. očitovanja Ministarstva financija).

Nadodaje da kreditne institucije nisu platile očekivani porez na dobit u 2015. godini. Troškovi konverzije su kreditnim institucijama porezno priznati rashod te će one nužno vratiti 20% od oko 8 mlrd. kuna procijenjenih troškova, to jest 1,52 mlrd. kuna. Drugim riječima, kreditnim institucijama smanjena je obveza poreza na dobit za 2016. godinu uslijed prijenosa gubitka u 2015. godini.

Konverzija kreditnog portfelja omogućila je da se približno 55.000 potrošača (kreditnih partija) CHF kredita "vрати nazad" na financijsko tržište uz uredno otplaćivanje obveza. Konverzijom su eliminirani troškovi povezani s deviznim tečajem te zadržavanje nefinancijske imovine stečene zaduživanjem.

Također, konverzija CHF kredita u euro kredite, ističe Ministarstvo financija, izvršena je po znatno višim kamatnim stopama te uz višestruko veće kamatne marže što će, posljedično, kreditnim institucijama (ovisno o ročnosti kredita) omogućiti ostvarenje većeg iznosa neto kamatnih prihoda u odnosu na one koje su mogli ostvariti na temelju CHF kredita.

Nadalje, konverzija CHF kredita dovela je do mogućeg poboljšanja boniteta dužnika (potrošača CHF kredita) zbog djelomičnog otpisa duga i postojanja preplate te zbog refinanciranja u drugim kreditnim institucijama što je dovelo do poboljšane kvalitete stambenih kredita u prvoj polovici 2016. godine. Poboljšanje boniteta potrošača CHF kredita utjecalo je na kretanja drugih troškova, fiksiranja tečaja švicarskog franka za kredite u otplati i sudskih sporova po kreditima u toj valuti, koje su kreditne institucije snosile u prvom polugodištu 2015. godine, a kojih nije bilo u istom razdoblju 2016. godine. Uz navedeno, konverzija je imala pozitivan učinak na kamatne prihode budući da su kamatne stope na stambene kredite s valutnom klauzulom u švicarskim francima ograničene na 3,23%.

U pogledu učinaka konverzije na međunarodne devizne pričuve, Ministarstvo financija navelo je podatak da se uslijed povećanog zahtjeva za eure očekivao učinak na međunarodne pričuve u iznosu od 1 mlrd. eura. Međutim, podaci iz lipnja 2016. pokazali su da su međunarodne pričuve u lipnju 2016. iznosile 12,9 mlrd. eura (u rujnu 2015. su iznosile 13,4 mlrd. eura), što znači da je učinak konverzije na međunarodne pričuve (uzimajući u obzir i ostale faktore koji djeluju na pričuve) bio manji od očekivanog. Učinak konverzije da je provedena iz švicarskih franaka u kune (primjerice po mađarskom modelu), odnosno u kune po tržišnom tečaju na kraju lipnja 2015., doveo bi do smanjenja međunarodnih pričuva Republike Hrvatske za 7,0 mlrd. eura, odnosno 62%, čime bi se međunarodne pričuve snizile na 4,3 mlrd. eura.

Konačno, zbog konverzije dio potrošača CHF kredita neće pokrenuti postupke protiv kreditnih institucija zbog jednostranih promjena kamatnih stopa, čime su kreditne institucije izbjegle trošak tužbi i vraćanja preplaćenih kamata.

30.5. Na zahtjev Ustavnog suda, HNB dostavio je Ustavnom sudu dopunu očitovanja od 4. studenoga 2016. o, između ostalog, eventualnim koristima koje su kreditne institucije imale od provođenja konverzije. HNB je istaknuo da, s obzirom na podatke "koji su trenutno raspoloživi Hrvatskoj narodnoj banci", nije moguće "točno i potpuno" kvantificirati pozitivne učinke konverzije. Međutim, koristeći dostupne statističke podatke i nadzorne izvještaje, istaknuo je sljedeće:

"Pozitivni učinci koji su posljedica konverzije mogu se svrstati u dvije kategorije, ovisno o tome imaju li izravan ili neizravan utjecaj na poslovanje banaka ...
(...)"

(...) Konverzijom je tako došlo do porasta kamatnih stopa na konvertirane kredite za 2 do 3 postotna boda u odnosu na prethodno fiksiranu razinu od 3,25%, ovisno o klijentu, banci i vrsti kredita. (...)

(...)

Drugi izravni pozitivan učinak (...) proizlazi iz poboljšane kvalitete ukupnih stambenih kredita odobrenih stanovništvu (...)

Iz statističkih podataka kojima raspolaže Hrvatska narodna banka proizlazi da je u razdoblju nakon konverzije došlo do značajnog smanjivanja udjela neprihodonosnih kredita u portfelju banaka. (...) S obzirom na to da ovakva refinanciranje (posebno u drugoj banci) za posljedicu mogu imati poboljšanje kvalitete kredita (novoodobreni krediti najbolje su kvalitete) ona su doprinijela smanjenju udjela neprihodonosnih u ukupnim stambenim kreditima stanovništvu kod promatranih banaka s 9,89%, koliko je iznosio na kraju 2015., na 8,35% na kraju 2016. (...) Zaključujemo kako iako nije moguće reći s ikakvom razinom sigurnosti koji dio od poboljšanja kvalitete kredita je izravna posljedica konverzije, ipak sa sigurnošću možemo reći da je, ukoliko ne dođe do slabljenja CHF prema EUR, konverzija popravila današnju i buduću kvalitetu kreditnog portfelja.

(...)

Druga kategorija učinaka odnosi se na neizravne financijske učinke konverzije (...) Djelomična materijalizacija ovih rizika (rizika kojima su banke bile izložene na snovi CHF kredita - op. Ustavnog suda) u periodu prije nego je konverzija provedena utjecala je na troškove banaka, a moguće je da bi ona i u budućim razdobljima generirala troškove bankama da proces konverzije nije proveden. Tako je konverzijom CHF kredita značajno smanjena izloženost banaka kamatnom riziku proizašlom iz zakonskog fiksiranja kamatnih stopa na CHF kredite. Osim smanjenja izloženosti banaka kamatnom riziku, provođenjem konverzije smanjila se i njihova izloženost valutnom te valutno induciranom kreditnom riziku. Spomenuto smanjenje izloženosti banaka rizicima po konvertiranim kreditima za direktnu posljedicu imat će i smanjivanje regulatornih kapitalnih zahtjeva prema bankama u narednoj godini (...) olakšavajući im tako prilagodbu eventualno novim razinama zahtjeva za zaštitnim slojevima kapitala u budućnosti.

(...)

Završno, Hrvatska narodna banka može potvrditi podatak da su sve poslovne banke u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2007. do 2014. ostvarile bruto dobit u iznosu od 30,35 milijardi kuna."

30.6. Iz navedenog Ustavni sud zaključuje da su kreditne institucije, osim što su podnijele teret operativnih troškova u vezi s obračunom i komunikacijom s potrošačima CHF kredita, nedvojbeno imale i koristi od provedene konverzije. Konverzija CHF kredita pogodovala je kreditnim institucijama, budući da je omogućila relativno jednostavnu eliminaciju dijela toksičnog kreditnog portfelja koji bi u konačnici zasigurno doveo do značajnih gubitaka, budući da je kreditni portfelj u švicarskim francima imao iznadprosječnu visoku razinu kredita evidentiranih kao potencijalno ili realno nenadoknadivih. Konverzijom je omogućeno da se na financijsko tržište "vрати назад" značajan broj potrošača (kreditnih partija) kredita koji su, nakon konverzije, u mogućnosti da uredno otplaćuju kreditnu obvezu, što doprinosi stabilnom i pozitivnom poslovanju kreditnih institucija, ali i općoj financijskoj stabilnosti društva.

Ustavni sud nadalje primjećuje da je dio tereta troškova konverzije podnijela i država. Naime, kreditnim institucijama učinak konverzije priznat je kao porezni rashod i da nije bilo konverzije kreditne institucije platile bi porez na dobit za 2015. godinu. Zbog navedenog, kreditnim institucijama je ZIDZoPK-om omogućeno da "vrate" 20% od

procijenjenih troškova konverzije (oko 8 mlrd. kuna) to jest 1,52 mlrd. kuna. Na taj je način, a uz minimalne troškove javnog sektora (u vidu izgubljenog poreza na dobit), konverzijom kreditnog portfelja omogućena eliminacija valutnog rizika za potrošače te uredno podmirenje preuzetih kreditnih obveza i očuvanje vlasništva nad preuzetom financijskom imovinom. Drugim riječima, država je poreznim tretmanom učinaka konverzije omogućila kreditnim institucijama rješavanje problematičnog kreditnog portfelja.

30.7. Na temelju svega navedenog, Ustavni sud ocjenjuje kako bi materijalizaciju valutnog rizika da nije bilo konverzije snosile kreditne institucije, država i potrošači, pri čemu bi raspodjela troškova ponajviše ovisila o diskrecijskim odlukama (aktivaciji novih poreznih oblika ili transferima) te o poslovnoj politici kreditnih institucija (prijenosu dijela troškova na potrošače). Čini se stoga da se ZIDZoPK-om uspjelo u namjeri sprječavanja narušavanja opće financijske stabilnosti, pomoglo se kreditnim institucijama u eliminaciji toksičnog kreditnog portfelja (postupak konverzije je zbog načina izračuna zadržao tržišne prinose kreditnih institucija na razini kredita u eurima te je na taj način osiguran prinos), te se omogućilo stabilno i pozitivno poslovanje kreditnih institucija.

Efekti porasta vrijednosti zaštitnog mehanizma u švicarskim francima za kreditne institucije u najvećem broju slučajeva i u najvećem opsegu pritom predstavljaju nerealizirane dobitke i nisu posljedica stvarnih priljeva novca u navedenoj valuti, a nije ni početni odljev novca kreditnih institucija nastao u švicarskim francima, već u kunama. Naime, vjerovnici su izvore sredstava za novčane isplate po navedenim kreditima prvenstveno i u najvećoj mjeri pribavili u eurima, a u kojima su i njihova zaduženja i danas denominirana, uz razliku što su radi upravljanja otvorenom deviznom pozicijom sklapali određene derivativne instrumente obrnutog predznaka, s ciljem neutraliziranja nerealiziranih efekata u poslovnim knjigama. Zbog toga, po navedenim instrumentima, ne dolazi do novčanih odljeva u punom iznosu kako je on evidentiran u poslovnim knjigama kreditnih institucija.

30.8. Slijedom svega iznesenog, ocjena je Ustavnog suda da se ne bi moglo zaključiti da ZIDZoPK opterećuje kreditne institucije preko mjere koja bi se morala smatrati nepodnošljivom.

30.9. Imajući u vidu utvrđenja iznesena u točkama od 27. do 30.8. obrazloženja rješenja, ocjena je Ustavnog suda da osporena mjera (ZIDZoPK) ispunjava zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava.

3) Načelo jednakosti ili nediskriminacije (zabrana diskriminacije)

31. Članak 14. Ustava glasi:

"III. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

1. Zajedničke slobode

Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki."

Članak 14. stavak 1. Ustava zabranjuje diskriminaciju. Ustavno jamstvo jednakosti svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava) je poseban izraz jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

Diskriminacija znači različito postupanje prema osobama ili skupinama u sličnim situacijama bez objektivnog i razumnog opravdanja. Različito uređenje prava i obveza smatrat će se diskriminatornim samo ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se s time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići (v. odluku Ustavnog suda broj: U-I-3335/2006 i dr. od 14. lipnja 2011., "Narodne novine" broj 74/11.).

Država (zakonodavac) uživa određeno područje slobodne prosudbe u ocjeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike, u inače sličnim situacijama, različito postupanje. Širina tog područja varira ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, predmetu o kojem je riječ i njegovom kontekstu. Široko područje slobodne prosudbe države obično je dopušteno kad je riječ o općim mjerama gospodarske ili socijalne strateške politike (v. predmet ESLJP-a, *Andrejeva protiv Latvije*, presuda, Veliko vijeće, 18. veljače 2009., zahtjev br 55707/00).

31.1. ZIDZoPK, kao interventna zakonska mjera jednokratnog vremenskog trajanja, ne obuhvaća sve, nego samo određene skupine potrošača kredita (potrošače CHF kredita) i samo pojedine kreditne institucije u Republici Hrvatskoj (samo one koje su plasirale CHF kredite, njih ukupno osam, ovdje predlagatelja).

Predlagatelji tvrde da su "diskriminatorni učinci" ZIDZoPK-a "očigledni", i to kako u odnosu na potrošače tako i na kreditne institucije.

31.1.1. Kada je riječ o diskriminaciji potrošača prigovori se mogu podijeliti na:

- one kojima se tvrdi da je ZIDZoPK jednu skupinu korisnika kredita - potrošače CHF kredita - privilegirao i stavio u povoljniji položaj u odnosu na sve ostale korisnike kredita čiji je iznos ugovorne obveze vezan valutnom klauzulom uz drugu valutu (euro i ostale valute),
- one kojima se tvrdi da je ZIDZoPK diskriminatoran i u odnosu na same potrošače CHF kredita jer ne obuhvaća one potrošače CHF kredita koji su svoju kreditnu obvezu ispunili prije stupanja na snagu ZIDZoPK-a, ali i u odnosu na one dužnike koji su bili uredni platiše (naime, neuredni dužnici, zbog neuredne otplate kredita, u pravilu, nisu imali preplatu pa s time imaju veći dug čija se kunska protuvrijednost, konverzijom u euro, samo izmijenila).

31.1.2. Kada je riječ o diskriminaciji kreditnih institucija, predlagatelji prije svega ukazuju na to da je ZIDZoPK populistička mjera donesena pred parlamentarne izbore pa da, stoga, u konkretnom slučaju ne postoji ustavnopravno prihvatljivo i objektivno opravdanje zbog čega su potrošači CHF kredita stavljeni u povoljniji položaj u odnosu na drugu ugovornu stranu, to jest kreditne institucije. Neki predlagatelji ističu i da ZIDZoPK-om nisu obuhvaćeni svi ugovori o kreditu, primjerice ugovori o operativnom leasingu čiji iznos glavnice je također mogao biti (i u pravilu je bio) vezan uz valutnu

klauzulu u švicarskim francima. Ti predlagatelji smatraju da će na taj način iznos tražbina proizašlih iz ugovora o operativnom leasingu ostati vezan uz valutu švicarski franak čime su leasing društva stavljena u povoljniji položaj u odnosu na kreditne institucije jer primatelji leasinga nemaju pravo na konverziju. Takvim rješenjem, tvrde pojedini predlagatelji, primatelji leasinga su ujedno stavljani i u diskriminatoran položaj u odnosu na potrošače CHF kredita koji imaju pravo na konverziju. Konačno, ukazuju na to da ZIDZoPK-om nisu obuhvaćeni "svi ostali financijski proizvodi vezani uz švicarski franak, a koje uređuju drugi posebni propisi".

1. U odnosu na diskriminaciju potrošača CHF kredita i potrošača ostalih vrsta kredita

31.2. Ustavni sud primjećuje da potrošači CHF kredita i potrošači ostalih vrsta kredita na općoj (generalnoj) razini spadaju u istovrsnu skupinu, budući da su obje skupine, u smislu ZoPK-a:75/09-102/15, korisnici ugovora o potrošačkom kreditu.

Međutim, da bi Ustavni sud mogao ocijeniti prigovore predlagatelja o diskriminaciji potrošača CHF kredita i potrošača ostalih vrsta ugovora o kreditu, Ustavni sud morao je (ponovno) poći od legitimnih ciljeva koji su se osporenim mjerom željeli postići (v. točke od 28. do 28.1. obrazloženja ovog rješenja).

Kao što je to više puta rečeno, ZIDZoPK-om se željela, između ostalog, izbjeći eskalirajuća dužnička kriza potrošača CHF kredita te zaštititi dostojanstvo potrošača CHF kredita koje je bilo ugroženo teškim materijalnim prilikama u kojima su se, osim izvanrednih okolnosti (aprecijacije švicarskog franka), našli u ionako, nesporno, teškoj gospodarskoj situaciji. S obzirom na to da aprecijacija švicarskog franka nije bila od utjecaja na izvršavanje obveze iz ugovora o kreditu korisnika ostalih vrsta kredita, Ustavni sud ne prihvaća, kao ustavnopravno opravdane, prigovore pojedinih predlagatelja o diskriminaciji, budući da ekonomski položaj potrošača CHF kredita i potrošača ostalih vrsta kredita nije usporediv.

U pogledu prigovora pojedinih predlagatelja o tome da ZIDZoPK-om nisu obuhvaćeni potrošači CHF kredita koji su kreditnu obvezu ispunili prije stupanja na snagu ZIDZoPK-a pa da su s time isti diskriminirani, Ustavni sud napominje da se o ovim prigovorima već očitovao, pa se predlagatelje ovih prigovora, radi nepotrebnog ponavljanja, upućuje na obrazloženje Ustavnog sud u točki 29.1.2. ovog rješenja.

2. U odnosu na diskriminaciju kreditnih institucija i drugih vjerovnika

31.3. Ustavni sud se dosad u obrazloženju ovog rješenja (posebno u točki 28.1.) više puta osvrnuo na pravni i ekonomski položaj potrošača CHF kredita i kreditnih institucija, pa se u ovom djelu, sažeto, ponavljaju samo neka od njih.

Nesporno je da su potrošači, za razliku od kreditnih institucija, kada su u pitanju potrošački ugovori (ugovori o potrošačkim kreditima), slabija ugovorna strana čije je znanje o ekonomskim (financijskim) prilikama i novčarskim proizvodima i njihovim oblicima nemjerljivo manje u odnosu na znanje i iskustvo koje posjeduju kreditne institucije. Jednako je tako nesporno da potrošači u slučaju CHF kredita nisu primili u novcu iznos tražbine u švicarskim francima koju su kreditne institucije uvećale uslijed

aprecijacije (porasta) tečaja švicarskog franka. Konačno, nesporna je i činjenica da kreditne institucije u pogledu ugovorene promjenjive kamatne stope nisu pružile dostatnu pažnju, budući da su kamatnu stopu mijenjale jednostrano bez određenih parametara, što je potvrđeno i odlukama Vrhovnog suda i Ustavnog suda.

Iz navedenog proizlazi da su do donošenja osporene mjere potrošači CHF kredita bili u evidentno neravnopravnom položaju u odnosu na kreditne institucije. Pored navedenog, ukazuje se i na činjenicu da kreditne institucije nisu pružile ni dostatnu pažnju prilikom odobravanja CHF kredita ni informirale potrošače da uz svaki indeksirani CHF kredit kupuju derivativni financijski instrument za koji gotovo i da ne postoji instrument zaštite od rizika (za razliku od valute euro, u kojem slučaju održavanje stabilnog nominalnog tečaja hrvatske kune u odnosu na euro čini osnovu tečajne politike HNB-a).

Ustavni sud smatra važnim istaknuti i činjenicu da je Austrijski regulator financijskog tržišta (*Finanzmarktaufsicht*) još 2003. godine donio Minimalne standarde za kreditne institucije te je počeo upozoravati austrijske kreditne institucije da se CHF krediti smatraju proizvodom visokog rizika, dok ih je 2008. godine zabranio. Austrijski regulator financijskog tržišta također je posebno istaknuo svoju obvezu da potrošačima pažljivo i detaljno objasni rizike povezane s valutom švicarski franak i općenito kreditiranja u stranoj valuti, zbog čega su austrijske kreditne institucije, kod davanja ovakvih kredita u Austriji, bile obvezne slijediti standarde davanja kredita i svojim potrošačima dati brošure u kojima su upozoravale i objašnjavale rizike povezane s kreditima u švicarskim francima. Ustavni sud primjećuje da je ovakvo ili slično postupanje HNB-a i kreditnih institucija, ovdje predlagatelja, potpuno izostalo.

Naime, nesporno je da su i potrošači CHF kredita i kreditne institucije adresati ZIDZoPK-a. Međutim, nesporno je i da su obje te skupine zbog svog pravnog i ekonomskog položaja različite i da se ne nalaze u jednakom ili bitno usporedivom položaju.

Imajući u vidu slobodu zakonodavca u procijeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike, različito uređenje prava i obveza, Ustavni sud utvrđuje da je u okolnostima konkretnog slučaja miješanje u prava kreditnih institucija i drugih vjerovnika (primjerice vjerovnika ugovora o leasingu) donošenjem ZIDZoPK-a, bilo razumno i opravdano.

Stoga je ocjena Ustavnog suda da je različito postupanje prema kreditnim institucijama i drugim vjerovnicima u slučaju CHF kredita opravdano s aspekta članka 14. Ustava.

31.4. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud utvrđuje da je ZIDZoPK u suglasnosti s člankom 14. Ustava.

4) Ocjena Ustavnog suda o ostalim prigovorima

a) Pravo vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava)

32. Predlagatelji smatraju da ZIDZoPK nije u suglasnosti s člankom 48. stavkom 1. Ustava jer nije postojao interes Republike Hrvatske za donošenje te mjere i da je Vlada u P.Z-a/899 iznijela "nedorečena i paušalna" obrazloženja za zadiranje u ugovorne (privatnopravne) odnose.

Ističu da predmet ZIDZoPK-a nisu samo CHF krediti, već i tražbine koje proizlaze iz tih ugovora (obveznopravni zahtjevi) koje imaju snagu ovršnosti. Naime, sklapanjem tih ugovora kreditne su institucije, tvrde pojedini predlagatelji, stekle potraživanja prema korisniku kredita da im pozajmljeni iznos bude vraćen u rokovima, o dospijeću i na način kako je to definirano samim ugovorima o kreditu. Navode kako su svi CHF krediti sklopljeni u skladu s pravnim propisima koji su bili na snazi u vrijeme njihovog sklapanja pa su na temelju njih kreditne institucije opravdano očekivale realizaciju svojih budućih dospjelih potraživanja.

Podredno, ukoliko je i postojao interes Republike Hrvatske za donošenje osporene mjere, tada je "nužno nastala" i obveza Republike Hrvatske za osiguranje i isplatu naknade tržišne vrijednosti oduzete odnosno ograničene imovine, koja je, međutim, u ovom slučaju izostala.

Konačno, smatraju da su za tumačenje povrede prava vlasništva u konkretnom slučaju od osobitog značaja kategorije potraživanja i dugova, ugovornih prava, budućih prihoda i legitimnih očekivanja.

32.1. Članak 48. stavak 1. Ustava glasi:

"3. Gospodarska, socijalna i kulturna prava
Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.
(...)"

32.2. Ministarstvo financija je u očitovanju navelo da se pravo vlasništva, između ostalog, treba sagledati i u kontekstu povrede prava vlasništva građana čija su imovinska prava bila ugrožena nepoštenom poslovnom praksom kreditnih institucija u ionako teškoj gospodarskoj situaciji. Istaknulo je da je osnovni cilj bio zaštititi dostojanstvo pojedinca ugroženog teškim materijalnim prilikama u kojima se našao zbog izvanrednih okolnosti, pazeći pritom da bude što manje "neželjenih posljedica" za obje ugovorne strane i društvo u cjelini.

Nadalje, Ministarstvo financija posebno je naglasilo da je pri razmatranju modela konverzije uzeta u obzir i činjenica da kreditne institucije prije propisane konverzije nisu ni razvile ni primijenile modele rješavanja duga koji bi financijski ugroženim potrošačima omogućili zaštitu interesa niti su preuzele gubitak koji slijedi iz loših poslovnih odluka koje su nastale zbog kreditiranja određenog djela potrošača koji su bili vrlo slabe i upitne kreditne sposobnosti.

Pored navedenog, Ministarstvo financija istaknulo je i činjenicu da su ugovorni odnosi nakon donošenja osporene mjere i dalje ostali na snazi, pri čemu se ZIDZoPK-om ugovoreni zaštitni mehanizam u švicarskim francima zamijenio zaštitnim mehanizmom u eurima. Trošak provedbe te zamjene zaštitnog mehanizma podijelio se između potrošača CHF kredita, kreditnih institucija i države, i to na način da svaka strana snosi određeni trošak sukladno svojim mogućnostima, posebno uzimajući u obzir da je potrošač slabija ugovorna strana, odnosno da su kreditne institucije visoko specijalizirane institucije čije je znanje i iskustvo u kreditnom poslovanju u odnosu na prosječnog potrošača nemjerljivo.

32.3. Ustavni sud podsjeća na utvrđenja iznesena u točki 30.7. obrazloženja ovog rješenja iz kojih proizlazi da efekti porasta vrijednosti zaštitnog mehanizma u švicarskim francima za kreditne institucije u najvećem broju i opsegu predstavljaju nerealizirane dobitke i nisu posljedica stvarnih priljeva novca u švicarskim francima.

Također, podsjeća se i na činjenicu da potrošači CHF kredita nisu u novcu primili iznose protuvrijednosti u švicarskim francima, već kunske iznose, te da je porast kreditnog zaduženja potrošača CHF kredita odraz revalorizacije po tečaju švicarskog franka, što predstavlja nerealizirani pripis povećanja kreditnog zaduženja koji nije rezultat stvarnog priljeva novca potrošaču CHF kredita.

32.4. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud primjećuje da takvi ugovorni odnosi, koji vjerovniku (kreditnim institucijama) jamče visoke povrate na temelju zaštitnog mehanizma u švicarskim francima, dužnika (potrošače CHF kredita) dovode u neravnopravan i ovisan položaj uslijed kojeg mora vraćati iznos koji značajno premašuje iznos stvarnog novca koji je primio, a koji vjerovnik nikada nije također stvarno ni isplatio. Pritom, Ustavni sud ne može, a da ne uzme u obzir i činjenicu da kreditne institucije u slučaju CHF kredita nisu primijenile dužnu pažnju pri promjeni kamatne stope, koju su, kako je to Vrhovni sud utvrdio, a Ustavni sud potvrdio, mijenjale nepošteno, to jest jednostrano i bez određenih parametara.

Slijedom svega navedenog, a budući da se osporenim modelom konverzije stvarno nije umanjila ekonomska supstanca kreditnih institucija koje su uložile u novcu - eurima kod odobrenja kredita - Ustavni sud prihvaća kao ustavnopravno osnovane razloge Ministarstva financija o zaštiti dostojanstva potrošača CHF kredita odnosno njihovim imovinskim pravima ugroženim nepoštenom poslovnom praksom kreditnih institucija.

Stoga, ocjena je Ustavnog suda da prigovori podnositelja nisu doveli u sumnju suglasnost ZIDZoPK-a s člankom 48. Ustava.

b) Poduzetnička i tržišna sloboda (članci 49. i 50. Ustava)

33. Određeni broj predlagatelja smatra da ZIDZoPK ne poštuje Ustavom zajamčene poduzetničke i tržišne slobode, jer se tom zakonodavnom intervencijom ušlo u područje slobode ugovaranja što čini "srž gospodarskog ustrojstva Republike Hrvatske". To da zakonodavac svojim intervencijama ne smije ulaziti u područje slobode ugovaranja potvrdio je, ističu predlagatelji, i Ustavni sud odlukom od 18. srpnja 2014.

Neki predlagatelji podsjećaju da su inozemni poduzetnici kojima Ustav jamči slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala. Tvrde da je ZIDZoPK to ustavno jamstvo u cijelosti zanemario.

Konačno, smatraju da za ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u ovom slučaju nije bio ispunjen ni jedan od uvjeta ograničenja propisanih člankom 50. stavkom 2. Ustava. Intencija zaštite zdravlja ljudi, na koje se ustavno ograničenje Vlada poziva u obrazloženju P.Z-a/899, prema mišljenju nekih predlagatelja, "očigledno je neutemeljena".

33.1. Članak 49. stavci 1. i 5. Ustava glase:

"Članak 49.

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske.

(...)

Inozemnom ulagaču jamči se slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala."

Prethodno je već spomenuto (v. točku 29. obrazloženja ovog rješenja) da je "opće načelo razmjernosti" iz članka 16. Ustava, kada su u pitanju poduzetničke i tržišne slobode, konkretizirano člankom 50. stavkom 2. Ustava, koji glasi:

"Članak 50.

(...)

Poduzetnička se sloboda ... mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi."

33.2. Očitovanje Ministarstva financija na te prigovore predlagatelja istovjetno je očitovanju o prigovorima predlagatelja o nesuglasnosti ZIDZoPK-a s člankom 48. Ustava, pa Ustavni sud, radi nepotrebnog ponavljanja, upućuje na točku 32.2. obrazloženja ovog rješenja.

33.3. Ustavni sud podsjeća da načelo vladavine prava i zahtjevi poštenog suđenja iz članka 29. stavka 1. Ustava isključuju svako miješanje zakonodavca u djelovanje sudbene vlasti kojem je cilj utjecati na sudsku odluku o sporu (v. primjerice predmet ESLJP-a *Grčke rafinerije Stran i Stratis Andreadis protiv Grčke*, presuda, 9. prosinca 1994., zahtjev br. 13427/87). Drugim riječima, država će počiniti povredu prava na pravično suđenje ukoliko je intervenirala u postojeće ugovorne odnose na način koji je bio presudan kako bi se osiguralo da predstojeći ishod postupka u kojem je ona bila jedna od stranaka bude povoljan za nju.

Na to da zakonodavac svojim intervencijama ne smije ulaziti u područje slobode ugovaranja, kao što je već prethodno navedeno, ukazuju i neki od predlagatelja, pozivajući se na odluku Ustavnog suda od 18. srpnja 2014. U tom je predmetu, podsjeća se, Ustavni sud u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom ukinuo članak 36. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika ("Narodne novine" broj 19/14.) kojim je bilo propisano da stupanjem na snagu tog zakona upravljanje i gospodarenje dubrovačkim gradskim zidinama, kao javnim dobrom u općoj uporabi preuzima Grad Dubrovnik čime prestaju sva prava trećih osoba koje su po bilo kojoj osnovi koristile, upravljale ili gospodarile gradskim zidinama, uključujući i Društvo prijatelja dubrovačke starine iz Dubrovnika,

predlagatelja u tom ustavnosudskom postupku. Ustavni sud je takvo miješanje zakonodavca u postojeće ugovorne odnose ocijenio nesuglasnim s Ustavom, obrazloživši da je stranka koja je nezadovoljna svojim ugovornim odnosom dužna nespornosti i probleme rješavati pregovorima s drugom ugovornom strankom, a u slučaju neuspjeha iznijeti spor pred nadležni sud, a ne zakonodavnom intervencijom, kao što je to bio slučaj u tom predmetu.

Imajući u vidu činjenice tog slučaja te okolnosti i činjenice ovog predmeta, Ustavni sud ocjenjuje da odluka Ustavnog suda od 18. srpnja 2014. nije relevantna za ovaj slučaj, budući da država nije ugovorna strana spornih ugovora o CHF kreditima, niti se donošenjem ZIDZoPK-a država umiješala u te ugovorne odnose na način koji bi bio presudan kako bi sebi osigurala da predstojeći ishod sudskih postupaka, u kojima je ona jedna od ugovornih strana, bude povoljan za nju.

Također, u tom predmetu kao i u ovom, Ustavni sud naglasio je svoj neutralan odnos prema bilo kojem zakonodavnom modelu koji odabere zakonodavac sve dok je taj model prihvatljiv s aspekta Ustava, to jest sve dok zakonodavac u izvršenju svojih diskrecijskih ovlasti uvažava temeljne vrednote na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Hrvatske (v. točke 26.8. i 27.1. obrazloženja ovog rješenja).

33.4. Imajući u vidu navedeno, kao i navode i utvrđenja iznesena u točkama 33.2. i 33.3. obrazloženja ovog rješenja, ocjena je Ustavnog suda da je ZIDZoPK u suglasnosti s člancima 49. i 50. Ustava.

c) Povratna (retroaktivna) primjena ZIDZoPK-a

34. Više predlagatelja smatra da je ZIDZoPK zakon u cjelini i da kao takav, sukladno članku 90. stavku 4. Ustava, ne može imati povratno (retroaktivno) djelovanje.

Također, neki od predlagatelja, ističu da Vlada u P.Z-u/899 nije iznijela razloge koji bi opravdali povratnu (retroaktivnu) primjenu ZIDZoPK-a (članak 90. stavak 5. Ustava).

34.1. Članak 90. stavci 4. i 5. Ustava glase:

"Članak 90.

(...)

Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje."

34.2. U odnosu na izložene prigovore predlagatelja, problematici retroaktivnosti Ustavni sud pristupio je na dvije razine: supstancijalnoj (u odnosu na stvarni i pravni učinak osporene zakonske mjere konverzije na zatečene ugovorne odnose) i formalnopravnoj (s obzirom na zahtjeve koji proizlaze iz članka 90. stavka 5. Ustava kojim je propisano da samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje).

U odnosu na prvonavedeni aspekt ovog pitanja, Ustavni sud prije svega primjećuje da u skladu s ranije iznesenim utvrđenjima o njegovom bitnom sadržaju, osporeni zakon kao "novo pravno pravilo" ne zahvaća pravne situacije - konkretno, pravne poslove u vezi s CHF kreditima, koji su u cijelosti dovršeni, odnosno realizirani prije njegova stupanja na snagu. Zakon se, naime, ne odnosi na ugovore konzumirane potpunim namirenjem vjerovnikove tražbine ili njezinom konverzijom u drugu valutu vrijednosti (*unit of account*) prije stupanja na snagu zakona.

Utoliko, sukladno doktrini i sudskoj praksi prava Europske unije koja je ustavnopravno primjenjiva na ovaj slučaj (primjerice, "Temelji prava Europske zajednice" Uvod u ustavno i upravno pravo EZ, II. hrvatsko izdanje/uredio M. Matulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 149. - 150.), nije riječ o "pravoj (*actual*)" nego o "prividnoj (*apparent*)", odnosno "nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti" kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima ili poslovima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali nisu dovršeni.

Za razliku od prave retroaktivnosti (u smislu gore izloženog konteksta) koja je beziznimno zabranjena, interpretativni pristup Suda EU na bazi teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazi-povratni učinak novog pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere - zbog čije realizacije je "novo" pravilo i doneseno - ne bi mogao postići na drugi način.

Spomenuta iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitimni cilj nije moguće na drugi način ostvariti, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja. Dakle, bitna je ocjena nužnosti takvog povratnog djelovanja za ostvarivanje proklamiranog cilja.

U konkretnom slučaju, s obzirom na prethodno izložena relevantna utvrđenja (v. točke od 28. do 29. rješenja), Ustavni sud ocjenjuje da su potrebni uvjeti retroaktivnosti u ranije izloženom smislu u potpunosti zadovoljeni.

Cilj osporenog zakona u pravno suštinskom smislu bio je osigurati da kreditne institucije kao davatelji CHF kredita podliježu istom sustavu temeljnih načela obveznog prava kao i potrošači CHF kredita (posebice, načelu jednakosti ugovornih činidaba, kao i načelu ravnopravnosti stranaka u ugovornom odnosu) bez da se pritom naruši ekonomska (euro) supstanca kreditnih institucija, a što nedvojbeno ne bi bio slučaj kad osporena zakonska mjera ne bi djelovala povratno na zatečene ugovorne odnose. Bilo je nužno onemogućiti da valutnom klauzulom u švicarskim francima kreditne institucije ishode dominantan ekonomski položaj u odnosu na potrošače uslijed "ekscenog" djelovanja valutne klauzule s obzirom na nepovoljnu konstelaciju ekonomsko-monetarnih okolnosti koje su rezultirale drastičnom aprecijacijom valute ugovora u sinergijskom učinku s varijabilnom kamatnom stopom promjenjivom na osnovi jednostrane odluke kreditnih institucija. Opisano nužnost nije bilo moguće postići bez zahvaćanja u konkretne i egzistentne ugovorne odnose.

S obzirom na utvrđenja izložena u točki 29.2. rješenja u vezi sa zakonskom svrhom (*ratio legis*) valutne klauzule i razumnim te na pravu zasnovanim očekivanjima

ugovornih strana, Ustavni sud ocjenjuje da je ispunjen i dodatni uvjet dopuštenog povratnog učinka osporene zakonske mjere - poštovanje legitimnih očekivanja zainteresiranih adresata.

U odnosu na formalnopravnu razinu ove problematike, Ustavni sud ocjenjuje da su neosnovani prigovori predlagatelja utemeljeni na tvrdnji da je cijeli osporeni zakon - sve njegove odredbe - povratnog učinka. Suprotno tome, na razini jezičnog i logičkog tumačenja osporenog zakona u svjetlu članka 90. stavka 5. Ustava, razvidno je da povratno djelovanje imaju samo pojedine odredbe osporenog zakona. ZIDZoPK-om normirana prava odnosno dužnosti i obveze pojedinih adresata (vjerovnika, potrošača, jamaca) koja proizlaze iz građanskopravnih, poreznopravnih i prekršajopravnih učinaka konverzije (čija provedba nastupa s danom 30.9.2015. kao danom stupanja na snagu zakona) ostvaruju se i izvršavaju tek nakon stupanja na snagu osporenog zakona pa odredbe koje reguliraju pojedine pravne situacije u njegovoj primjeni djeluju tek *pro futuro*, a ne povratno.

U tom smislu, konverzija se sama po sebi kao zakonski mehanizam izmjene ranije sklopljenih kreditnih ugovora ne provodi po sili zakona - *ex lege* učinkom - nego tek u provedbi budućih (novih, odnosno izmijenjenih) ugovora o kreditu čije sklapanje ovisi o volji dužnika - potrošača uz prethodne obvezne pripreme radnje kreditnih institucija (npr. izračun konverzije kredita i otplatnog plana te izrada prijedloga novoga konvertiranog ugovora).

Također, povratno djelovanje nemaju sljedeće odredbe članaka ZoPK-a:75/09-102/15: 19.d točka 6. (odredba kojom je uređena situacija ukoliko dužnik ne prihvati izračun konverzije ili ne sklopi s vjerovnikom sporazum iz članka 19.c stavka 1. točke 1. ZoPK-a:75/09-102/15), 19.f (odredbe kojima je uređeno prijelazno razdoblje isplate obroka odnosno anuiteta CHF kredita), 19.g (odredbe o pravima osoba od kojih je vjerovnik zahtijevao ili ima pravo zahtijevati ispunjenje obveze iz CHF kredita), 19.h (odredbe o poreznom tretmanu učinaka konverzije) i 19.i (odredbe o obvezi vjerovnika da Ministarstvu financija podnese izvješće o rezultatima provedbe konverzije CHF kredita).

Konačno, povratno djelovanje nema ni članak 2. ZIDZoPK-a koji sadrži odredbe o novčanom kažnjavanju vjerovnika za slučaj ne ispunjavanja obveza u provedbi konverzije CHF kredita (članak 26.a ZIDZoPK-a:75/09-102/15.).

Ustavni sud stoga ne može prihvatiti, kao osnovane, navode predlagatelja o tome da ZIDZoPK u cjelini ima povratno djelovanje.

34.3. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je ZIDZoPK u suglasnosti s člankom 90. Ustava.

d) Dioba vlasti (članak 4. stavak 1. Ustava)

35. Pojedini predlagatelji smatraju da je ZIDZoPK u nesuglasnosti s člankom 4. Ustava jer je zakonodavac ZIDZoPK-om "faktično promijenio (ukinuo)" pravomoćnu odluku Vrhovnog suda od 9. travnja 2015. i time doveo u pitanje njezinu "materijalnu, formalnu, objektivnu, subjektivnu i vremensku pravomoćnost".

35.1. Članak 4. Ustava glasi:

"Članak 4.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom."

35.2. Ustavni sud podsjeća (v. točku 18. obrazloženja ovog rješenja) da je odluku Vrhovnog suda od 9. rujna 2015. ukinuo upravo u dijelu koji se odnosi na pitanje valutne klauzule i Vrhovnom sudu, predmet vratio na ponovni postupak.

35.3. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je ZIDZoPK u suglasnosti s člankom 4. Ustava.

e) Međunarodni ugovori

36. Neki predlagatelji smatraju da ZIDZoPK nije u suglasnosti s člancima 134. i 141.c Ustava. Tvrde da su ZIDZoPK-om povrijeđene pojedine odredbe međunarodnih ugovora o poticanju i zaštiti ulaganja koje je Republika Hrvatska sklopila s Republikom Austrijom i Francuskom Republikom, kao i pojedina prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije.

Ističu da je ovim međunarodnim ugovorima Republika Hrvatska preuzela obvezu da ulagaču u slučaju oduzimanja (ograničavanja) njegove imovine nadoknadi jednaku poštenu tržišnu vrijednost ulaganja, dok je ZIDZoPK-om stranom ulagaču ograničena njegova imovina bez ikakve naknade.

Također, smatraju da se ZIDZoPK-om ograničava sloboda kretanja kapitala, jedna od temeljnih tržišnih sloboda u Europskoj uniji. Tvrde da je Republika Hrvatska pristupanjem Europskoj uniji prenijela i dio svojih suverenih ovlasti pa donošenje zakona kojim se ograničava sloboda kretanja kapitala ujedno predstavlja i povredu obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz članstva.

36.1. Osim članaka 134. i 141.c Ustava, Ustavni sud ocjenjuje da je za ocjenu osnovanosti ovih prigovora predlagatelja mjerodavan i članak 133. stavci 1. i 4. Ustava. Mjerodavni članci glase:

"Članak 133.

Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmjenu zakona, međunarodne ugovore vojne i političke naravi i međunarodne ugovore i međunarodne ugovore koji financijski obvezuju Republiku Hrvatsku.

(...)

Međunarodne ugovore koji ne podliježu potvrđivanju Hrvatskog sabora sklapa Predsjednik Republike na prijedlog Vlade ili Vlada Republike Hrvatske.

Članak 134.

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske (...)"

"3. PRAVO EUROPSKE UNIJE

Članak 141.c

Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena Hrvatskim pravnim poretkom.

(...)"

36.2. U odnosu na međunarodne ugovore, Ministarstvo financija je u očitovanju istaknulo kako je riječ o međunarodnim ugovorima sklopljenim uglavnom devedesetih godina, dakle, prije ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, s ciljem zaštite investitora određenih država članica i investitora trećih zemalja. Također, istaknulo je da je za sve sporove koji se odnose na tumačenje i primjenu istih, ugovorena nadležnost arbitražnog suda i da do trenutka pisanja očitovanja nije utvrđena ni jedna konkretna povreda.

Ministarstvo financija posebno je ukazalo na priopćenje Europske komisije od 18. lipnja 2015. u kojem je pokrenula pitanje raskida ovih ugovora, budući da širenjem Europske unije ovi ugovori više ne ispunjavaju svoj cilj. Štoviše, Europska komisija je istaknula da ovi ugovori nisu u skladu s pravom Europske unije jer ono ne dozvoljava diskriminaciju po nacionalnoj osnovi, odnosno jamčenje prava i zaštitu investitora samo nekih država članica.

36.3. Ustavni sud napominje da iz normativnog sadržaja članka 134. Ustava proizlazi da je Republika Hrvatska prihvatila monističko načelo odnosa međunarodnog i unutarnjeg prava, što znači da samo oni međunarodni ugovori koji podliježu potvrđivanju Hrvatskog sabora, a sklopljeni su i potvrđeni u skladu s Ustavom, koji su objavljeni i na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka (prava) Republike Hrvatske i po pravnoj su snazi iznad zakona te ih neposredno primjenjuju sva državna tijela.

Međunarodni ugovori o poticaju i zaštiti ulaganja koje je Republika Hrvatska, između ostalog, sklopila i s Republikom Austrijom odnosno Francuskom Republikom su međunarodni ugovori koje je sklopila Vlada Republike Hrvatske u želji da se s Republikom Austrijom odnosno Francuskom Republikom stvore povoljni uvjeti za veću gospodarsku suradnju. Sukladno članku 133. stavku 4. Ustava, ovi međunarodni ugovori ne podliježu potvrđivanju Hrvatskog sabora zbog čega i ne potpadaju pod domašaj članka 134. Ustava.

Stoga prigovori predlagatelja o neustavnosti ZIDZoPK-a s člankom 134. Ustava nisu od utjecaja na ocjenu (ne)ustavnosti ove mjere.

36.4. U pogledu prava Europske unije, konkretno primjene Direktive 2014/17, Ministarstvo financija istaknulo je da se ona ne primjenjuje na sporne ugovore o CHF kreditu jer se odnosi samo na ugovore zaključene nakon 21. ožujka 2016. (članak 43. Direktive 2014/17).

Zbog navedenog, Ministarstvo financija ukazuje na to da za ugovore o CHF kreditima u konkretnom slučaju nema jednoobraznog rješenja već najbolje rješenje pokušava naći svaka država članica zasebno, ovisno o svojim ekonomskim i socijalnim specifičnostima, uzimajući u obzir veličinu i utjecaj CHF kredita na ukupni portfelj kreditnih institucija.

Imajući u vidu navedeno, kao i navode predlagatelja o povredi prava Europske unije, Ustavni sud ocjenjuje da je ZIDZoPK u suglasnosti s člankom 141.c Ustava.

III.

Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.)

37. Hrvatski sabor donio je na sjednici održanoj 18. rujna 2015. Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (u daljnjem tekstu: ZIDZoKI). ZIDZoKI objavljen je u "Narodnim novinama" broj 102 od 25. rujna 2015., a stupio je na snagu 30. rujna 2015. (članak 3. ZIDZoKI-ja).

38. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIDZoKI-ja podnijelo je više predlagatelja. Prijedlozi se iznose redoslijedom kako su zaprimljeni u Ustavnom sudu:

- PBZ (predmet broj: U-I-3737/2015);
- Sberbank (predmet broj: U-I-3770/2015);
- Raiffeisenbank (predmet broj: U-I-3792/2015);
- ZABA (predmet broj: U-I-3856/2015);
- Splitska banka (predmet broj: U-I-3878/2015);
- Erste banka (predmet broj: U-I-3926/2016);
- Addiko bank (predmet broj: U-I-3958/2015);
- OTP banka (predmet broj: U-I-4065/2015).

39. U ovom su se postupku, na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona, od raspravljanja i glasovanja izuzeli sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

40. Dopisima broj: U-I-3737/2015 i dr. od 17. listopada 2016., Ustavni sud zatražio je, na temelju članka 25. Ustavnog zakona, očitovanje o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIDZoKI-ja (i ZIDZoPK-a) od HNB-a, HUB-a, Udruge Franak, Hrvatskog društva ekonomista iz Zagreba i Ekonomskog instituta iz Zagreba.

Također, dopisom broj: U-I-3737/2015 i dr. od 20. listopada 2016., Ustavni sud zatražio je, na temelju članka 42. Ustavnog zakona, očitovanje o prijedlozima predlagatelja od Ministarstva financija.

O tome kada su očitovanja zaprimljena u Ustavnom sudu upućuje se više u točkama od 5.1. do 5.5. i 6.1. obrazloženja rješenja. Mjerodavni dijelovi sadržaja očitovanja Ministarstva financija i pojedinih zainteresiranih institucija izneseni su u točkama od 13. do 16. obrazloženja ovog rješenja.

41. Ustavni sud primjećuje da su prigovori predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom ZIDZoPK-a i ZIDZoKI-ja, u bitnome, istovjetni, zbog čega Ustavni sud o razlozima ocjene o suglasnosti s Ustavom ZIDZoKI-ja, upućuje na razloge ocjene o suglasnosti s Ustavom ZIDZoPK-a (točke od 17. do 36.4. obrazloženja ovog rješenja).

IV.

42. Na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona riješeno je kao u točkama I. i II. izreke rješenja.

Objava ovog rješenja (točka III. izreke) temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

ANDREJ ABRAMOVIĆ
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) i članaka 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.) prilažem sljedeće

IZDOJENO MIŠLJENJE

uz Rješenje broj:

U-I-3685/2015, U-I-3737/2015, U-I-3738/2015, U-I-3742/2015, U-I-3769/2015,
U-I-3770/2015, U-I-3791/2015, U-I-3792/2015, U-I-3856/2015, U-I-3857/2015,
U-I-3875/2015, U-I-3877/2015, U-I-3878/2015, U-I-3925/2015, U-I-3926/2015,
U-I-3957/2015, U-I-3958/2015, U-I-4064/2015, U-I-4065/2015, U-I-4113/2015 i
U-I-469/2016 od 4. travnja 2017.

Žalim što se ne mogu složiti s mišljenjem većine da se u konkretnom ustavnosudskom predmetu broj U-I-3685/2015 i dr. ne prihvate prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 102/15.) i prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.).

To, međutim, ne znači da se a priori ne slažem sa svime što je u navedenom rješenju većine rečeno i argumentirano.

Tako sam bez daljnjega suglasan da je u smislu odredaba članaka 1. i 3. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) - u situaciji kada je nagli rast tečaja švicarskog franka (CHF) značajno otežao položaj dužnika obveza izraženih ili vezanih za CHF - postojala pozitivna obveza Republike Hrvatske kao socijalne države da intervenira i olakša položaj socijalno ugroženih dužnika. Dakle, ne svih, nego socijalno ugroženih. Obveza države da postupa kao socijalna država podrazumijeva selektivnost i socijalnu osjetljivost u postupanju. Neselektivnim postupanjem u ime socijalne države anulira se sama bit pojma "socijalnosti".

Samim time, budući da smatram da je u odnosu na neke, socijalno ugrožene dužnike, postojala ustavna obveza države da na neki način intervenira i olakša im položaj, ne dvojim da je postojao legitiman cilj za poduzimanje svrsishodnih mjera. Dapače, situacija u kojoj su se neki od dužnika zatekli diktirala je da poduzimanjem mjera za olakšanje takvog položaja dužnika bude, naprosto, nužnost.

Međutim, država se odlučila da pruži pomoć dužnicima na način za koji smatram da se protivi izričitoj zabrani izraženoj odredbom članka 90. stavka 5. Ustava, a koja

iznimno - protivno općem pravilu da zakoni ne mogu imati povratno djelovanje - glasi: "Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje".

Naime, kao prvo, smatram da praktički cijeli osporeni propisi imaju povratno djelovanje, a ne samo pojedine njihove odredbe. Njima se najprije regulira drugačije nešto što je već ranije bilo regulirano ugovorom između ugovornih strana, da bi se potom ustanovile kolizijske odredbe (pa i kazne) za onoga koji se novom uređenju ne pokori. Kolizijske odredbe i kazne bile bi bespredmetne bez suštinskih osporenih zakonskih odredbi koje predstavljaju suštinu osporenih propisa i, po mojem mišljenju, nedvojbeno predstavljaju retroaktivni, te stoga nedopušteni poseg u već ranije stečena subjektivna prava. Uzgred napominjem da se ustavno ograničenje mogućeg retroaktivnog djelovanja zakona na "pojedine odredbe" nikako ne može tumačiti kao "možda pretežni dio, ali ne sve", već jedino kao stvarnu manjinu, kako kvantitativnu, tako i kvalitativnu.

Kao drugo, ne mogu se složiti da se u konkretnom slučaju radi tzv. nepravoj (kvazi) retroaktivnosti, a koja bi bila iznimno dozvoljena, za razliku od tzv. prave retroaktivnosti. Ključni elemenat za razlikovanje te dvije vrste retroaktivnosti su subjektivna prava, odnosno pitanje jesu li ta subjektivna prava prije stupanja na snagu zakona već bila individualizirana i konkretizirana, ili nisu (nego su tek očekivana). Prava i obveze iz ugovora o kreditu, odnosno potrošačkom kreditiranju za obje su ugovorne strane definirane samim ugovorom, te time individualizirane i konkretizirane. Ni od kakvog značaja za procjenu nastanka i postojanja subjektivnih prava nije njihovo izvršenje tj. ispunjenje uzajamnih činidbi. Ako je subjektivno pravo već nastalo, njegova izmjena ili poništenje putem zakona predstavljaju nedvosmislenu retroaktivnost, i to u pravom smislu riječi i pravnog značenja.

Sintagma "posebno opravdani razlog" iz članka 90. stavka 5. Ustava, a koja je uvjet za dopuštenost retroaktivnog djelovanja pojedinih zakonskih odredaba također smatram da nije poštovana prilikom donošenja osporenih propisa. Tu ustavnu formulaciju može se razumno tumačiti jedino na način da rješenje problema drugim sredstvima ne bi dalo valjanih rezultata, odnosno da je upravo i jedino rješenje kakvo je usvojeno ujedno i bilo nužno prihvatiti. Za taj ustavni uvjet također smatram da nije ispunjen u konkretnom slučaju.

Težak položaj dužnika novčane obveze može se olakšati bilo kakvim smanjenjem obveze jednako kao i popravljanjem novčanog položaja dužnika. Uz punu svijest da Ustavni sud nije pozitivni zakonodavac, te da se pojedine mogućnosti rješenja problema koje su zakonodavcu još bile na raspolaganju ovdje razmatraju samo u smislu (ne)zadovoljavanja uvjeta "nužnosti" posezanja za osporenim mjerom, treba kazati da je iz samog očitovanja Ministarstva financija (povodom prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti konkretnih zakona) jasno da je to Ministarstvo razmatralo još barem četiri moguće mjere za rješenje situacije (str. 55 većinskog rješenja). Jedna od njih bila je npr. oporezivanje aktive kreditnih institucija u CHF, ali se od nje odustalo zbog "neprikladnosti novog poreza u uvjetima visokog poreznog opterećenja". Međutim, primjećuje se da je u osporenim propisima zakonodavac ipak ostvario vezu između posega u ugovorom stečenog prava i poreznih obveza onoga u čija je stečena prava intervenirao, dakle je ipak izvršena korekcija u postojećem poreznom sustavu. Da se npr. oporezovalo ekstra profite koji su za

banke nastali nekontroliranim rastom CHF-a i tim novcem pomoglo izvršavanje obveza onih dužnika koji su tim istim nekontroliranim rastom CHF-a postali socijalno ugroženi, ispunila bi se socijalna uloga države mjerom koja je selektivna onako kako to treba biti, usmjerena samo prema onima kojim su uistinu ugroženi, te se ne bi ulazilo u Ustavom zabranjeno područje retroaktivnosti i ugovorne slobode stranaka.

Zabrana retroaktivnosti djelovanja zakona ustavna je kategorija koju smo bezuvjetno dužni respektirati, te koja se ne odnosi na čuvanje samo onih subjektivnih prava koja su nam u datom momentu "simpatična", već na čuvanje beziznimno svih subjektivnih prava ostvarenih na zakonskom temelju. Ako taj temelj omogućava ostvarivanje subjektivnih prava koja su nesrazmjerna ili nepravedna, tada treba mijenjati zakon, a ne naknadno intervenirati u već legitimno stečena prava. To je pitanje principa i nužni preduvjet pravne sigurnosti, a ne pravilo koje možemo (ne)poštovati prema principima oportuniteta i većinskog javnog mišljenja.

Stoga zaključno smatram da je prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti konkretnih zakona Ustavni sud trebao prihvatiti, te obvezati zakonodavca da problem riješi na drugi, Ustavom dozvoljeni način.

U Zagrebu, 6. travnja 2017.

SUDAC
Andrej Abramović, v. r.