**MINISTARSTVO PRAVOSUĐA**

**UPRAVA ZA GRAĐANSKO,**

**TRGOVAČKO I UPRAVNO PRAVO**

**ISKAZ O PROCJENI UČINAKA PROPISA ZA**

**NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O STEČAJU POTROŠAČA**

**Zagreb, lipanj 2014.**

|  |
| --- |
| 1. PROBLEM |
| Globalni razvoj kreditne industrije rezultirao je znatnim porastom broja kreditno zaduženih građana, a ta se brojka i dalje povećava. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, potraživanja banaka od stanovništva u prosincu 2003. iznosila su 55.001,4 milijuna kuna, a u prosincu 2009. iznosila su 122.893,7 milijuna kuna. Prema podacima Financijske agencije na dan 31. prosinca 2013., zbog neizvršenih osnova za plaćanje u blokadi je bilo 299.795 građana čiji je dug iznosio 23,82 milijarde kuna, što je za 3,4 posto više u odnosu na studeni iste godine. Rastu prezaduženosti građana pridonijela je i globalna ekonomska kriza zbog koje se povećala stopa nezaposlenosti usporedno sa opadanjem životnog standarda građana Republike Hrvatske i porastom cijena na tržištu.  Valja imati na umu da je potrošač uvijek slabija strana u svakom pravnom odnosu te kao fizička osoba i građanin sukladno odredbi članka 35. Ustava Republike Hrvatske («Narodne novine», broj 85/10 – pročišćeni tekst) ima zajamčeno štovanje i pravnu zaštitu njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.  Republika Hrvatska ratificirala je Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda dana 7. studenog 1997. što za Republiku Hrvatsku podrazumijeva obvezu pružanja zaštite konvencijskih prava pojedinaca od strane domaćih sudova. Među najvažnijim pravima zajamčenim Konvencijom, posebno mjesto zauzima pravo na poštivanje osobnog i obiteljskog života (čl. 8. Konvencije) što je osobito važno istaknuti zbog toga što se veliki broj građana zbog ovrhe našao u situaciji da ostane bez svog doma. Nedvojbeno su i vjerovnici ti koji zaslužuju efektivnu pravnu zaštitu i jedan od osnovnih ciljeva postupka stečaja potrošača je upravo njihovo skupno i ravnomjerno namirenje, no treba voditi računa o tome da se oduzimanjem osnovnog životnog prostora pojedincu taj cilj gotovo uvijek ne ispuni u najvećoj mogućoj mjeri. |

|  |
| --- |
| 2. CILJEVI |
| Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 27. siječnja 2011. prihvaćene su „Polazne osnove za uvođenje instituta osobnog bankrota“ u kojima su između ostalog definirani ciljevi zbog kojih se taj institut uvodi.  Opći cilj je razviti sustav koji će rezultirati stvaranjem uvjeta insolventnim potrošačima za reprogramiranje njihovih obveza ili novi početak, a vjerovnicima mogućnost ravnomjernog namirenja svojih tražbina.  U okviru općeg cilja posebni ciljevi su:   * stvaranje uvjeta da se kroz neformalne (neinstitucionalne) i formalne (institucionalne-sudske) okvire postigne dogovor između vjerovnika i dužnika. oko restrukturiranja postojećih potraživanja * stvaranje uvjeta za postizanje dogovora između potrošača i vjerovnika * uspostavom savjetovališta i poticanjem savjetovanja potrošača nad čijom je imovinom otvoren stečaj na racionalnu potrošnju i preuzimanje obveza te edukacijom svih ostalih građana kako bi se izbjeglo nepotrebno zaduživanje * rasterećenje sustava od bezuspješnih i višestrukih ovršnih postupaka * posredovanjem između dužnika i vjerovnika u prethodnim fazama postupka te pomažući u postizanju dogovora radi otplate dugova (izradom planova podmirenja duga i sl.) |

|  |
| --- |
| 3. MOGUĆE OPCIJE |
| 3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa *(nenormativno rješenje)*  Ako razmatramo opciju da se ne poduzima ništa odnosno da zakonodavac ne intervenira u cilju rješenja postojećeg problema, moramo biti svjesni da će se sadašnji trendovi porasta broja insolventnih potrošača nastaviti s obzirom na negativne trendove u gospodarstvu, a s time će se nastaviti i sva agonija i nagomilani problemi u kojima se pojedinci nalaze (brojni ovršni postupci, blokade računa, dodatna zaduživanja po nepovoljnim uvjetima, itd.). Također, neuvođenjem stečaja za potrošače zapravo se bez ikakvog pravno opravdanog razloga privilegiraju vjerovnici čije su tražbine osigurane založnim i drugim stvarnim pravima za razliku od drugih kategorija vjerovnika.  Stoga, želimo li razviti sustav koji će rezultirati stvaranjem uvjeta insolventnim potrošačima za reprogramiranje njihovih obveza ili novi početak, a vjerovnicima mogućnost ravnomjernog namirenja svojih tražbina, očito je da ova opcija neće pomoći u rješenju utvrđenih problema.  3.2. OPCIJA 2: - (*nenormativno rješenje*)  Ako ne razmatramo mogućnost intervencije zakonodavca u ovo područje utvrđeni ciljevi bi se mogli postići uspostavom savjetovališta za potrošače (centri za mirenje) kao neinstitucionalnih tijela u kojima bi potrošači i njihovi vjerovnici mogli dobiti stručnu savjetodavnu pomoć i podršku pri iznalaženju rješenja za izlazak iz nastalih financijskih problema od strane stručnih osoba-savjetnika koji bi raspolagali potrebnim znanjem.  Savjetovališta također trebaju imati preventivnu i edukativnu ulogu u smislu podizanja financijske pismenosti građana, unapređivanja razumijevanja financijskih proizvoda i pojmova te podizanja svijesti građana o financijskim rizicima i mogućnostima kao i pomoći građanima pri donošenju odluka o izboru financijskih usluga po mjeri osobnih potreba.  Imajući u vidu ciljeve rješenja problema insolventnosti potrošača te uvažavajući činjenicu ograničenosti utjecaja savjetovališta kao i da ona nemaju institucionalnu snagu i moć djelovanja, navedenim se samo djelomično rješava problem.  Stoga je prihvaćeno rješenje da savjetovališta budu prvi korak ka postizanju mogućeg sporazuma između potrošača i vjerovnika kao i mjesto gdje će se prikupiti sva relevantna dokumentacija koja će biti podloga za daljnji sudski postupak.  3.3. OPCIJA 3: - (*normativno rješenje*)  Kao prijedlog normativnog rješenja moguće bi bilo urediti stečaj potrošača kao zasebno poglavlje Stečajnog zakona. Takvo rješenje je prihvaćeno u većem broju zakonodavstava. Međutim, budući da je Polaznim osnovama za uvođenje instituta osobnog bankrota utvrđeno da je prvenstveni cilj ovoga postupka pomoć insolventnom potrošaču da pronađe prikladan način otplate odnosno restrukturiranja dugova te novi početak kao i omogućavanje ravnomjernog namirenja potraživanja vjerovnika, a stečaj nad njegovom imovinom bio bi posljednja faza postupka za najteže slučajeve za koje se ne bi moglo postići rješenje u prethodnim fazama postupka, stručni nositelj izrade zakona je zauzeo stav da ova opcija ne bi bila prihvatljiva i ne bi dovela do zadovoljavajućih rješenja s obzirom da je odredbom članka 2. stavka 1. Stečajnog zakona određeno da se stečajni postupak provodi radi skupnog namirenja vjerovnika stečajnog dužnika, unovčenjem njegove imovine i podjelom prikupljenih sredstava vjerovnicima. Osim toga, stečajni postupci se provode pred sedam trgovačkih sudovima tako da dostupnost svim građanima ne bi bila jednaka.  3.4. OPCIJA 4: - (*normativno rješenje*)  Uvođenjem instituta stečaja potrošača omogućit će se izrada zakonodavnog i organizacijskog okvira te će se stvoriti uvjeti za konsolidaciju prezaduženih građana i njihov novi i odgovorniji početak (druga šansa) te su u tom cilju određene osnovne teze za izradu Zakona o stečaju potrošača:   * definicija subjekata pasivne stečajne sposobnosti i uvjeta pod kojima se može proglasiti osobni stečaj * nadležnost neformalnih (neinstitucionalnih) i formalnih (institucionalnih-sudskih) tijela * postupak provedbe osobnog stečaja * prava i obveze potrošača za vrijeme trajanja osobnog stečaja i razdoblja provjere dobrog ponašanja * prava i obveze povjerenika koji nadzire dužnika u razdoblju provjere dobrog ponašanja * ustrojstvo i vođenje registra potrošača nad čijom imovinom se provodi stečajni postupak. |

|  |
| --- |
| 4. USPOREDBA OPCIJA |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | Opcije | Koristi | Troškovi | | Opcija 1:  ne poduzimati ništa | Nema pozitivnih strana.  Povećat će se broj insolventnih građana i prezaduženost. | Bez troškova. | | Opcija 2:  (nenormativno rješenje) | Nije svrsishodno kao samostalno rješenje jer ne može osigurati provedbu zadanih ciljeva u slučajevima kada nedostaje volja svih stranaka. Međutim, u kombinaciji s drugim opcijama, kojima bi se u sudskom postupku, pod propisanim uvjetima, mogao provesti postupak kojim se potrošača oslobađa od njegovih obveza, ova opcija u bitnome može doprinijeti konačnom i potpunom sustavnom rješenju na način da rastereti sud i da bude preduvjet za pokretanje sudskog postupka.  Predmetnu materiju valja posebno normirati. | Ne zahtjeva posebne troškove s obzirom na to da se mogu koristiti postojeća neinstitucionalna tijela, uz minimalne troškove postupka koje bi bio dužan predujmiti potrošač, s tim što bi potrošačima koji nisu u mogućnosti snositi niti te minimalne troškove financijska pomoć bila osigurana kroz sustav besplatne pravne pomoći. | | Opcija 3:  (normativno rješenje) | Korist od ove opcije je zanemariva s obzirom na to da se Zakonom o stečaju potrošača može uputiti na odgovarajuću primjenu Stečajnog zakona, čime se izbjegava nepotrebno ponavljanje i postiže normativna jasnoća propisa.  S druge strane, ova opcija nije u potpunosti primjenjiva jer se ne može kombinirati s opcijom 2, odnosno nije pogodna za propisivanje obveznog izvansudskog postupka pred nadležnim savjetovalištima. | Troškovi ove opcije u bitnome se preklapaju s troškovima opcije 4. | | Opcija 4:  (normativno rješenje) | Potrebno je donijeti posebni zakon koji će regulirati „stečaj potrošača“. Korist od ove opcije je u tome što omogućava kombiniranje s opcijom 2. te u tome što transparentno uređuje pravno područje i postupak stečaja nad imovinom „običnih građana“. | Troškovi ove opcije su minimalni s obzirom na to da se ova opcija može kombinirati s opcijom 2. koja ne zahtjeva posebne troškove. Također, izbor ove opcije ne zahtjeva uspostavljanje novih institucionalnih okvira, a svodi se na plaćanje sudskih troškova koji su u odnosu na druge postupke minimalni i koji nisu utemeljeni na ekonomskim osnovama. | |

|  |
| --- |
| 5. SAVJETOVANJE |
| Radi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, Nacrt prijedloga Zakona objavljen je i nalazio se na internetskoj stranici od 24. lipnja 2014. do 24. srpnja 2014., a okrugli stol na ovu temu održan je 28. srpnja 2014.  Predstavnici zainteresirane javnosti koji su dostavili svoja očitovanja: Financijska agencija, Nezavisni hrvatski sindikati,Udruga Franak, Projekt građanskih prava, Hrvatska narodna, banka, Hrvatska udruga banaka, Sandra Majkić Urbanić, Nikola Kruljac, Ana Tuškan, Ivana Bujan.  Ministar pravosuđa prezentirao je sudionicima okruglog stola nacrt Zakona o stečaju potrošača nakon čega su sudionici raspravljali, iznosili svoje prijedloge i komentare. Svi prisutni su se usuglasili kako nije potrebno žuriti sa donošenjem Zakona već je mnogo važnije Zakon kvalitetno izraditi i prilagoditi  problemima i specifičnostima našeg društva kako bi se polučili vidljivi rezultati, a nakon podrobne analize aktualnog stanja. Do bitnih izmjena nacrta Zakona nakon provedene javne rasprave neće doći, iz razloga što su svi sudionici okruglog stola kao i oni koji su sudjelovali u provedenom savjetovanju (uglavnom građani)  suglasni sa osnovnom svrhom Zakona, a to je prvenstveno, omogućiti potrošaču „novi početak“, vjerovnicima lakšu i bolju naplatu te društvu u cjelini, bolju perspektivu za izlazak iz gospodarske krize. Svi sudionici okruglog stola usuglasili sa time da je bitno pronaći balans između transparentnosti postupka i zaštite privatnosti hrvatskih građana kako ne bi došlo do nepotrebne stigmatizacije i time do trajnih i neotklonjivih posljedica.  Nakon provedenog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prihvaćene su mnogi prijedlozi koji se odnose na provođenje izvansudskog i sudskog postupka, a posebice oni prijedlozi koji su socijalne naravi. Tako je pod zakonom pripisanim uvjetima omogućeno potrošaču da do isteka razdoblja provjere ponašanja zadrži nekretninu koja mu je potrebna za stanovanje te da u stečajnu masu ne ulazi imovina na kojoj je mogućnost ovrhe ograničena. |

|  |
| --- |
| 6. PREPORUČENA OPCIJA |
| Predstavnici zainteresirane javnosti koji su uključeni u postupak izrade odnosno u rad stručne radne skupine su: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Općinski građanski sud u Zagrebu, Ministarstvo financija, porezna uprava, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Hrvatska odvjetnička komora, Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska udruga banaka, Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Nezavisni hrvatski sindikati, Hrvatska udruga radničkih sindikata, Hrvatska narodna banka.  Na temelju provedenih rasprava, a imajući u vidu detektirane koristi, odnosno nedostatke predloženih opcija i troškove svake pojedine opcije, preporučena je izrada posebnog zakona koja će regulirati mogućnosti i izvansudskog i sudskog postupka, kojemu je u konačni cilj ili izvansudsko nagodba između dužnika i njegovih vjerovnika ili sudski postupka u kojem će se svi vjerovnici ravnomjerno namirivati, a po čijem okončanju će potrošač biti oslobođen svojih obveza. Dakle, preporuča se opcija 4., koja će sadržavati opciju 2. |

|  |
| --- |
| 7. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA |
| Za provođenje opcije 4. nužno je donijeti novi zakon kojim će se propisati pravila izvansudskog i sudskog postupka, kao i postupka oslobađanja od preostalih obveza. Izvansudsko postupak provodi Financijska agencija i on može trajati u pravilu 60 dana, a iznimno se može produžiti za dodatnih 30 dana.  U izvansudskom postupku, koji se vodi pred Financijskom agencijom, potrošaču pomoć pruža stručna osoba koja je ujedno i glavni posrednik između potrošača i njegovih vjerovnika. Iako postupak počiva na načelu dobrovoljnosti predstavlja nužnu pretpostavku za pokretanje sudskog postupka.  Tijela sudskog postupka su sud i povjerenik kojem pripada ključna uloga u praćenju potrošača u razdoblju provjere ponašanja, kao i kod unovčenja stečajne mase.  Učinci odabrane opcije u mjerljivom dijelu ogledat će se u smanjenju ovršnih postupaka i smanjenom broju sudskih predmeta jer se očekuje veći broj sklopljenih sporazuma kojim će potrošači urediti svoje obveze prema vjerovnicima. U dijelu koji nije objektivno mjerljiv, vratit će se vjera u pravni sustav i socijalnu pravednost koja treba dati novu šansu za brojne građane koji su u financijskim poteškoćama zbog kojih nisu u mogućnosti sudjelovati u ekonomskim poslovima, a koji zahtijevaju pojačanu skrb i brigu države zbog ugrožene životne egzistencije. |

|  |
| --- |
| 8. PRILOZI |
| 1. Analiza broja blokiranih građana 2. Preporuke EK od 12.3.2014. o novom pristupu neuspjehu poslovanja i nesolventnosti |