

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA**

**NACRT
PRIJEDLOGA ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA
ZA
PRIPREMU NACRTA PRIJEDLOGA ZAKONA O STEČAJU POTROŠAČA**

Zagreb, lipanj 2012.

1. Problem

- Usporedo s razvojem kreditne industrije u posljednjih nekoliko godina, zamjetan je i značajan porast stope zaduženosti građana. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku potraživanja banaka od stanovništva u prosincu 2003. godine iznosila su 55.001,4 milijuna kuna, a u prosincu 2009. godine iznosila su 122.893,7 milijuna kuna, dakle u razdoblju od svega sedam godina porasla su za više od 123,44 %¹. Rast kreditne zaduženosti građana te s time povezano povećanje broja insolventnih građana (potrošača) može se djelomično pripisati nedostatku dovoljno znanja o tome kako funkcionira kreditna industrija i kojim se rizicima izlažu sklapajući ugovore o kreditu te lakomislenosti i neodgovornosti, a djelomično je razlog za kreditnu zaduženost i insolventnost kod mnogih građana povezan s događajima na koje pojedinac uz svoje znanje, savjesnost i odgovornost ne može utjecati, kao npr.: gubitak posla, iznenadni zdravstveni problemi kod dužnika ili njegove obitelji, smrt, razvod braka i sl. Teška gospodarska kriza koja je pogodila svjetsko pa tako i hrvatsko gospodarstvo, a rezultirala gubitkom radnih mjesta, povećanjem nezaposlenosti i smanjenjem plaća također je doprinijela povećanju broja insolventnih građana. Prema nekim procjenama broj insolventnih građana u Republici Hrvatskoj trenutno iznosi oko 40 000.
- Budući da je potrošač uvijek slabija strana u pravnom odnosu te da s tog aspekta zaslužuje pravnu zaštitu, potrebno je osigurati mogućnost drugačijeg reguliranja otplate dugova s vjerovnicima te njihovo reprogramiranje s ciljem olakšavanja njihove otplate.
- Također, i kada se radi o insolventnom potrošaču, uvažavajući obveznopravno načelo „pacta sunt servanda“, svakako bi trebalo vrijediti i načelo ravnopravnog namirenja njegovih vjerovnika.

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 ravnopravnog 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 odgovorno i ekonomski racionalno ponašanje

¹ Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2010.

- 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 (izracom planova otplate i sl.)

3. Moguće opcije

3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (*nenormativno rješenje*)

Ukoliko 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.

Važno je naglasiti i kako insolventnost potrošača ima značajan negativan utjecaj između ostalog i na gospodarstvo budući da su to osobe koje ne mogu plaćati svoje porezne obveze i socijalne doprinose, a također, takve osobe su nerijetko pod velikim stresom uslijed čega dolazi do psihičkih i fizičkih oboljenja što također utječe na povećanje izdataka države kroz izravne (liječenje, boravak u bolnici, lijekovi) i neizravne troškove (smanjenje produktivnosti, odsustvo zbog bolovanja, troškovi dugotrajnog liječenja i rehabilitacija te prijevremeno umirovljenje).

Stoga, želimo li razviti sustav koji će rezultirati stvaranjem uvjeta insolventnim potrošačima za reprogramiranje njihovih obveza ili novi početak, a vjerovnicima mogućnost ravnopravnog namirenja svojih tražbina, očito je da ova opcija neće pomoći u rješenju utvrđenih problema.

3.2. OPCIJA 2: - (*nenormativno rješenje*)

Ukoliko 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 savjetovišta kao i da ona nemaju institucionalnu snagu i moć djelovanja, navedenim se samo djelomično rješava problem.

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 njemačkom i slovenskom zakonodavstvu. Međutim, budući da je Polaznim osnovama za uvođenje instituta osobnog bankrota utvrđeno da je prvenstveni cilj ovoga postupka pomoć insolventnom potrošaču da pronade 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.

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 kušnje
- prava i obveze povjerenika koji nadzire dužnika u razdoblju kušnje
- ustrojstvo i vođenje registra potrošača nad čijom imovinom se provodi stečajni postupak
- poticanje savjetovanja i edukaciju svih građana o odgovornom i ekonomski racionalnom ponašanju.

4. Usporedba opcija

Opcije	Koristi	Troškovi
Opcija 1: ne poduzimati ništa	Nema izdvajanja sredstava za provedbu zakona.	Bez troška za državni proračun. Trošak se može pokazati s pozicije tenzija u društvu, zbog nedostatka okvira za definiranje rokova pendentne (nerješive) situacije.
Opcija 2: <i>(nenormativno rješenje)</i>	Operativnije, kraće i jednostavnije za provedbu, s pozicije državnog proračuna; ako nisu državna savjetovaništa, isto tako – nevezanost zakonskim odredbama. Već postoje pravne klinike i savjetovaništa u bankama koji bi mogli preuzeti dio posla u vezi savjetovanja kod prezaduženosti. Otvorena mogućnost financiranja savjetovaništa kroz EU sredstva, ako država organizira savjetovaništa.	Trošak savjetovaništa kroz povećane troškove s pozicija besplatne pravne pomoći. Trošak kampanje osvješćivanja (ovisno o tome tko podmiruje ove troškove, ako banke snose taj trošak, onda ga nema za državni proračun). U manjoj mjeri, postoji sekundarni (potencijalni) trošak naveden uz opciju 1.
Opcija 3: <i>(normativno rješenje)</i>	Stečajni zakon se mijenja slijedom Zakona o financijskom poslovanju, pa se može o istom trošku zahvatiti i Zakon o stečaju potrošača (odgovarajuće odredbe)	Povećano opterećenje sudova. Trošak stečajnih upravitelja, odnosno likvidatora. Dio troškova pada na stečajne subjekte, dio na državni proračun.
Opcija 4: <i>(normativno rješenje)</i>	Stečaj potrošača ima drugačiji smisao u odnosu na stečaj pravne osobe (kao i trgovca pojedinca ili obrtnika). Stečajni zakon će se mijenjati u smjeru skraćivanja rokova i što bržeg eliminiranja pravne osobe s tržišta, dok je smisao stečaja potrošača stavljanje limita na nerješivu situaciju i davanje prilike za novi početak. Vjerovnicima Zakon definira okvire situacija koje nisu rješive redovnim načinima utjerivanja dugova. Kako Zakon o stečaju potrošača	Kao opcija 3. s tim da se lakše razdvaja trošak po Zakonu o stečaju potrošača od općeg troška stečajeva.

	predviđa i savjetovališta (uz sam stečaj) predvidiv je trend smanjivanja prezaduženosti građana.	
--	--	--

UPUTA: Ovaj dio Iskaza popunjava se pri ažuriranju Nacrta prijedloga Iskaza, a nakon provedenog savjetovanja i ponovno se ažurira nakon javne rasprave kod izrade Prijedloga Iskaza

5. Savjetovanje

Iskaz za Zakon o stečaju potrošača stavljen na web stranicu Ministarstva pravosuđa i Ureda za zakonodavstvo na savjetovanje u roku od 30 dana, od 30. ožujka do 30. travnja 2012. godine. Za vrijeme roka savjetovanja, nije bilo zaprimljenih prijedloga niti primjedaba.

6. Praćenje provedbe i evaluacija

Po donošenju Zakona će se provesti praćenje provedbe Zakona na temelju mjerljivih kriterija:

- Broj osoba koje su potražile savjet
- Broj osoba koje se reorganizirale troškove s obzirom na shemu izrađenu u savjetovalištu
- Broj zatraženih postupaka stečaja potrošača
- Broj pokrenutih postupaka stečaja potrošača
- Broj riješenih postupaka stečaja potrošača
- Analiza trendova s obzirom na broj stanovnika i BDP.

7. Preporuka

Preporučena opcija je opcija 4.

PREPORUČENA OPCIJA:

Nakon analize mogućih načina zahvaćanja problema, ukupne koristi koje solucija veće su u donosu na ukupne troškove, pri čemu svakako problem traži određenu reakciju.

8. Prilozi (u tablici navesti ime priloga)

Nema priloga.