



REPUBLIKA HRVATSKA  
PUČKI PRAVOBRANITELJ  
Broj: P.P.R-18-06-752/16-32  
Zagreb, 25. studenog 2016.

HRVATSKI SABOR  
Klub zastupnika MOST nezavisnih lista  
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb

e-mail: [rasprava.most@sabor.hr](mailto:rasprava.most@sabor.hr)

PREDMET: Mišljenje i prijedlozi na Nacrt konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona

- dostavlja se

Poštovani,

sukladno Odluci Kluba zastupnika MOST nezavisnih lista, Klasa: 711-01/16-02/02, Urbroj: 6532-28-16-01 od 28. listopada 2016.g. (dalje: Odluka), na internetskoj stranici Hrvatskoga sabora u razdoblju od 28. listopada do 26. studenog 2016.g. otvorena je javna rasprava o Nacrtu konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (dalje: Nacrt konačnog prijedloga). U skladu s pozivom iz točke II. Odluke i ovlastima pučke pravobraniteljice koje proizlaze iz čl. 17. Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 76/12) dostavljamo Vam svoje mišljenje i prijedloge.

Pučka pravobraniteljica, prateći stanje ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, kroz pritužbe koje zaprima te prikupljajući informacije i na druge dostupne načine, upoznaje se s poteškoćama na koje građani nailaze u postupku ovrhe. Tim povodom ukazuje na uočene probleme i nepravilnosti te upućuje preporuke za poboljšanje mjerodavnih propisa radi postizanja veće i djelotvornije zaštite građana. U tom smislu prepoznajemo i podržavamo intenciju Predlagatelja da pojedinim svojim prijedlozima ispravi manjkavosti i nedosljednosti sustava ovrhe te onemogućiti zlouporabu, kao i da zaštiti socijalno ugrožene građane.

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću otvoreno je o Nacrtu konačnog prijedloga, iako je zaključkom Hrvatskog sabora od 28. listopada 2016.g. predlagatelj upućen provesti

savjetovanje do njegove izrade. Istovremeno, Nacrt konačnog prijedloga je sadržajem identičan Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona podnesenom Hrvatskom saboru dana 14. listopada 2016.g. te se u njemu ne navode izmijenjena rješenja niti prijedlozi, primjedbe i mišljenja koji su već bili dani na prijedlog zakona, kao ni razlozi zbog kojih ih predlagatelj nije prihvatio.

Ukazujemo i na to da, iako se radi o praksi koja nije dugotrajna, građani kod donošenja propisa sve više sudjeluju u savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću i to preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću (e-savjetovanja). Stoga postoji mogućnost da je predlagatelj odlukom o provođenju javne rasprave samo putem internetske stranice Hrvatskog sabora, bez da je o tome na bilo koji drugi način obavijestio javnost, onemogućio ili barem otežao većem dijelu zainteresirane javnosti da sazna kako je ista u tijeku te sudjeluje svojim prijedlozima i mišljenjima.

### **U Nacrtu konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona predlažemo:**

#### 1.) Uz članak 5.

Predlažemo da se u odredbi članka 39. stavka 2. iza riječi „mora sadržavati“ doda tekst „dokaz da je ovrhovoditelj prije podnošenja prijedloga za ovrhu ovršeniku dostavio vjerodostojnu ispravu i pozvao ga da namiri dospjelu tražbinu te“.

Obrazloženje:

Zbog potrebe da se pomiri opće pravilo o obvezi podmirenja dužnih tražbina s nastojanjem da se one naplate dobrovoljno i uz što manje dodatnih troškova, važno je da dužnik bude upoznat s postojanjem nepodmirenog duga prije nego protiv njega bude pokrenut ovršni postupak. Budući da je slanje poziva za namirenje dospjele tražbine (opomene) koji može prevenirati pokretanje ovršnog postupka u interesu kako dužnika, tako i vjerovnika, opravdano je propisati obvezu vjerovnika da prije pokretanja ovršnog postupka dostavi dužniku vjerodostojnu ispravu i poziv da namiri dospjelu nepodmirenu tražbinu te mu omogući da se upozna s postojanjem nepodmirenog duga i u primjerenom roku ga podmiri bez dodatnih troškova.

#### 2.) Uz članak 14.

U članku 84.a stavku 1. točki 2. te stavku 6. točki 2.b). trebalo bi jasnije propisati na koje uvjete iz propisa o socijalnoj skrbi ova norma upućuje jer prema Zakonu o socijalnoj skrbi (ZSS) ima više prava iz socijalne skrbi kojima su propisani različiti prihodovni i/ili imovinski cenzusi (novčane naknade i socijalne usluge).

#### 3.) Uz članak 18.

Novi članak 131. a

Stavak 1.

Umjesto riječi „ako ispunjava uvjete za priznavanje prava u sustavu socijalne skrbi“ predlažemo da se precizira na način da se izrijekom propiše „da ispunjava uvjete za priznavanje novčanih naknada propisanih ZSS“, u tom slučaju bi se norma odnosila i na korisnike povremenih jednokratnih naknada, ili navede da ispunjava propisane uvjete za priznavanje konkretnih novčanih naknada: „zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN), naknadu za troškove stanovanja, doplatak za pomoć i njegu, osobnu invalidninu...“

Stavak 2.

Predlažemo da se iza riječi: „odgovarajuće nekretnine“ dodaju riječi: „u vlasništvu Republike Hrvatske“.

Stavak 5.

Predlažemo da se stavak 5. izmijeni na način da glasi:

„(5) Po zahtjevu ovršenika iz stavka 1. ovoga članka, o priznavanju prava na smještaj rješenjem odlučuje centar za socijalnu skrb prema prebivalištu ovršenika, a ako nema prebivalište prema njegovom boravištu, na temelju prethodne odluke središnjeg tijela državne uprave nadležnog za državnu imovinu. Način ostvarivanja prava na smještaj, odnosno način korištenja nekretnine, njezina primopredaja, površina nekretnine prema broju članova obitelji, obveze smještenih osoba, propisat će ministar nadležan za socijalnu politiku uz suglasnost ministra nadležnog za državnu imovinu.“

Stavak 6.

Predlažemo da se brišu riječi „a u postupku se, ako što drugo nije određeno u ovom članku, odlučuje po propisima o socijalnoj skrbi po kojima se priznaje pravo na privremeni smještaj u kriznim situacijama.“

Obrazloženje

Ovim člankom dodaje se novi članak 131. a kojim se uvode nova prava ovršenici koji moraju iseliti iz svoje nekretnine, i to: pravo na smještaj, a ako se smještaj ne osigura ovršenik iz ovoga članka ima pravo na isplatu novčane naknade za troškove smještaja (stavak 3. ) ili novčane naknade za troškove najamnine (stavak 9.). Podržavamo pozitivne mjere i zaštitu pojedinca/obitelji koji u ovršnim postupcima ostaju bez nekretnine u kojoj žive, ali ipak držimo da se ovim pozitivnim mjerama ne bi trebali postojeći korisnici u sustavu socijalne skrbi, posebice korisnici zajamčene minimalne naknade (ZMN), stavljati u znatno nepovoljniji/nejednak položaj. Naime, člankom 122. ZSS propisano je da bi veliki gradovi i gradovi u sjedištima županije trebali korisnicima ZMN osigurati socijalne stanove, što se nažalost ne primjenjuje u većini ovih gradova. Poznato je da većina jedinica lokalne samouprave također ne provodi zakonsku odredbu da korisnicima ZMN priznaje naknadu za troškove stanovanja, koja za radno sposobnog samca iznosi maksimalno 400,00 kn (članci 41.-42. ZSS). Stoga držimo da bi uvođenjem ovih novih instituta, kao socijalnih prava, trebalo

donekle uskladiti odredbe ZSS s predloženim člankom 131.a Ovršnog zakona, što uistinu nije predmet ovoga Konačnog prijedloga nego eventualnih izmjena i dopuna ZSS.

Kako ovim člankom nije regulirano da centar za socijalnu skrb rješenjem priznaje navedena prava te da se protiv rješenja centra za socijalnu skrb može izjaviti žalba ministarstvu nadležnom za socijalnu politiku, a protiv rješenja ovoga ministarstva da se može pokrenuti upravni spor te da se troškovi postupka u vezi priznavanja ovih prava osiguravaju u državnom proračunu predlažemo da se posebnim stavkom to propiše ili da se propiše kako se u upravnom postupku priznavanja ovih prava na odgovarajući način primjenjuju odredbe članka 100., 103., 104., 107., 109., 112., 113. i 114. Zakona o socijalnoj skrbi, ako što nije drugačije određeno ovim člankom.

Nadalje, mišljenja smo da članak 131.a, posebice navedeni stavci, nisu dobro nomotehnički uređeni, stipulacija normi je nejasna i može otvoriti prostor različite primjene ovih instituta što bi doprinijelo pravnoj nesigurnosti i nejednakom pristupu pravima. Tako bi u stavku 1. ovoga članka trebalo precizno navesti na koja se to prava iz sustava socijalne skrbi odnosi, jer su za priznavanje prava iz socijalne skrbi propisani različiti uvjeti (prihodovni i imovinski). Primjerice, jednokratna naknada je pravo iz socijalne skrbi (novčana naknada) za koju nije propisan konkretan imovinski i prihodovni cenzus, a dugotrajni smještaj je također pravo iz socijalne skrbi (socijalna usluga) za koju uopće nisu propisani ovi cenzusi.

Dalje, u stavku 2. nije izrijekom propisano koje će nekretnine centri za socijalnu skrb dodjeljivati na korištenje ovršenima, odnosno jesu li to samo nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, kao što je to i navedeno u obrazloženju Nacrta konačnog prijedloga za ovaj članak. Stoga je i predloženo poboljšanje ovih stavaka.

Osim toga, u stavku 3. stipulacija norme „odgovarajuću nekretninu“ je neodređena pa predlažemo da se jasno regulira da li se dodjeljuje na korištenje nužni smještaj ili će se ipak uzimati u obzir brojnost obitelji. Iako stavak 6. upućuje na postupak priznavanja na privremeni smještaj u kriznim situacijama, to stvara još veće nejasnoće jer se zapravo ovaj oblik smještaja odnosi na prihvatilišta/prenočišta čije financiranje osiguravaju veliki gradovi i gradovi u sjedištima županija te nužni smještaj obiteljima da ne bi došlo do razdvajanja djece koje osiguravaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga predlažemo da se briše dio stavka 6. ovoga članka i propiše ovlast ministrima nadležnim za socijalnu politiku i upravljanje državnom imovinom da podzakonskim aktom reguliraju način korištenja nekretnine, njezina primopredaja, površina nekretnine prema broju članova obitelji, odnosno pojam „odgovarajuće nekretnine“ te obveze smještenih osoba.

Na kraju ističemo da su u stavcima 10. i 11. ovoga članka navedeni konkretni rokovi koji obvezuju centre za socijalnu skrb i ovršenike, a stavkom 8. je propisano od kojeg dana se priznaje pravo na smještaj, pa predlažemo da se preispita jesu li usklađeni ovi rokovi s Ovršnim zakonom u cjelini, da ne bi došlo do situacije da se ovršenima onemogućiti ostvarivanje ovog prava jer, primjerice, u propisanom roku nije doneseno rješenje o dosudi, a isto se mora priložiti uz zahtjev, dok s druge strane centar treba priznati pravo na smještaj od dana dostave zaključka o predaji nekretnine, a donošenje ovog zaključka sud može odgoditi u istom roku koji vrijedi za centar. Stoga bi sud trebao prije donošenja zaključka o predaji nekretnine obavijestiti centar

za koji je dan određena predaja nekretnine da bi s tim datumom mogao na vrijeme priznati smještaj ovršeniku.

Također, kako će donošenje odluke centara za socijalnu skrb o priznavanju prava na smještaj ovisiti o učinkovitosti suradnje s „drugim državnim tijelima“, mišljenja smo da je bitno samo središnje tijelo državne uprave za državnu imovinu koje bi trebalo imati ažurirane popise slobodnih stanova, koji bi bili dostupni na uvid centrima za socijalnu skrb. Ipak, kao preciznije i sigurnije rješenje predlažemo da se izmjeni stavak 5. kojim bi bilo propisano da centri za socijalnu skrb donose svoje odluke temeljem prethodne odluke središnjeg tijela nadležnog za državnu imovinu.

Sve navedeno je bitno da se stavak 11. ovoga članka uistinu primjenjuje samo izuzetno, a ne da postane pravilo, jer bi isto moglo iziskivati znatno veće troškove u državnom proračunu od planiranih, ali i moguće manipulacije sa sklapanjem ugovora o najmu stanova po slobodno ugovorenoj najamnini.

Zaključno, mišljenja smo da bi prema načelu ekonomičnosti i mišljenjima raznih stručnjaka o potrebi rasterećenja centara za socijalnu skrb od administrativnih poslova, u cilju kojem je i predviđeno osnivanje jedinstvenog novčanog centra na razini ureda državne uprave u županiji, javnu ovlast za priznavanje navedenih prava trebalo dati ovim uredima.

### **Dodatni prijedlozi:**

U svojem izvješću Hrvatskom saboru za 2015. godinu pučka pravobraniteljica uputila je Ministarstvu pravosuđa preporuke za izmjenu Ovršnog zakona (NN 112/12, 25/13, 93/14). Kako Predlagatelj Nacrta konačnog prijedloga predloženim izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (NN 112/12, 25/13, 93/14 i 55/16, dalje: Ovršni zakon) nije zahvatio preporučene izmjene, koristimo ovu mogućnost da, pored mišljenja na Nacrt konačnog prijedloga, dostavimo i dodatne prijedloge za izmjene i dopune Ovršnog zakona koji nadilaze opseg Nacrta konačnog prijedloga objavljenog u javnoj raspravi.

4.) U članku 14. stavku 4. Ovršnog zakona predlažemo da se doda tekst:

„Iznimno, kad je ovrhovoditelj, odnosno predlagatelj osiguranja javnopravno tijelo ili banka, troškovi odvjetnika koji ga u prvostupanjskom postupku zastupa kao punomoćnik ne smatraju se potrebnim troškovima, osim ako je odvjetničko zastupanje obvezno prema posebnim propisima.“

Obrazloženje:

Smisao ovrhe je naplata nepodmirenog dospjelog duga te se ovršeniku treba omogućiti vraćanje duga sa što manje dodatnih troškova. Tim više što su česte situacije u kojima ovršenici nisu u mogućnosti podmiriti svoja dugovanja upravo zbog visokih troškova kojima su ona uvećana. Obzirom da javnopravna tijela u ulozi ovrhovoditelja učestalo opunomoćuju odvjetnike za zastupanje u ovršnim postupcima, počevši od sastavljanja jednostavnog podneska prijedloga za

ovrhu pa nadalje, iako to može učiniti njihova pravna služba, pokazuje se prostor za olakšavanje i uravnotežavanje položaja ovršenika u odnosu na ovrhovoditelja, bez da se to negativno odrazi na zaštitu prava ovrhovoditelja. Na odgovarajući način se to odnosi i na banke. Stoga sukladno odredbi članka 6. Ovršnog zakona, koja propisuje da će se pri provedbi ovrhe paziti na dostojanstvo ovršenika te na to da ovrha za njega bude što manje nepovoljna, propisati da u određenim slučajevima, u kojima ono nije potrebno, ovrhovoditelj nema pravo na naknadu troška odvjetničkog zastupanja. Smisao ovakvog rješenja nije uskratiti pravo na nagradu za rad odvjetniku, već teret podmirenja takvih neopravdanih i često nerazmjernih troškova koji premašuju iznos samog duga, prebaciti na ovrhovoditelja. Time se ne dira u pravo ovrhovoditelja da opunomoći odvjetnika za zastupanje, niti u pravo odvjetnika da za isto bude plaćen.

5.) U članku 40. Ovršnog zakona predlažemo da se doda stavak 5. koji glasi:

„(5) Ako ovrhovoditelj nakon podnošenja prijedloga za ovrhu izravno od ovršenika primi ispunjenje tražbine, dužan je odmah povući prijedlog za ovrhu te o namirenju bez odgode obavijestiti sud, javnog bilježnika, Agenciju, Središnje klirinško depozitarno društvo te druge osobe i tijela koja provode ovrhu radi prisilnog ostvarenja tražbine te zatražiti obustavu ovrhe.“

Obrazloženje:

Opravdano je propisati obvezu procesne aktivnosti ovrhovoditelja nakon što od ovršenika izravno primi ispunjenje tražbine, kako bi se prevenirale situacije dvostruke naplate duga te izbjegli daljnji postupci koje ovršenik mora pokrenuti da bi vratio ono što je od njega dvostruko naplaćeno. Pritom, mogućnost protuovrhe nije zapreka ni adekvatna zamjena ovakvoj ovrhovoditeljevoj obvezi, već bi trebala biti daljnje pravno sredstvo koje ovršeniku stoji na raspolaganju ukoliko ovrhovoditelj ostane pasivan po namirenju te dođe do dvostruke naplate duga.

6.) Dodatno, odredbama članaka 172. i 173. Ovršnog zakona propisuju se primanja i naknade koje su izuzete od ovrhe, odnosno na kojima je ovrha ograničena. Člankom 212. Ovršnog zakona propisuju se posebne odredbe o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima koja su izuzeta od ovrhe ili na kojima je ovrha ograničena i to na način da je ovršenik, ukoliko prima primanja i naknade iz članka 172., odnosno 173. Ovršnog zakona, o tome dužan obavijestiti Financijsku agenciju, nakon čega mu se otvara poseban račun za isplatu tog (dijela) primanja ili naknade. U praksi se, međutim, događaju slučajevi u kojima ovršenici ili ne dostave pravovremenu obavijest Financijskoj agenciji ili, i pored pravovremene obavijesti, zbog niza radnji i obavijesti koje su dalje propisane, ipak dođe do ovrhe sredstava koja predstavljaju izuzeto primanje ili naknadu, odnosno primanje ili naknadu na kojoj je ovrha ograničena. U takvim situacijama ovršenici često ostaju bez nužnih sredstava za život, koja im ovrhovoditelj, iako ona nisu smjela biti ovršena, nije dužan vratiti.

Stoga smatramo nužnim izmijeniti način na koji se ostvaruje zaštita ovih primanja od ovrhe, kako bi ona bila djelotvorna i neupitna. Predlažemo da se propiše kako se ovrha može provesti

samo na sredstvima uplaćenim na poseban račun ovršenika, na koji bi se uplaćivao onaj dio njegovih primanja i naknada koji nisu izuzeti od ovrhe, odnosno na kojima ovrha nije ograničena. Podredno predlažemo rješenje prema kojem bi se već kod isplate primanja i naknada koje su izuzete od ovrhe, odnosno primanja i naknada na kojima je ovrha ograničena, bez obzira vodi li se protiv primatelja ovršni postupak, novčana sredstva u iznosu koji je izuzet, odnosno zaštićen od ovrhe isplaćivala na poseban račun.

7.) Ukazujemo Predlagatelju na najnoviju sudsku praksu Suda Europske unije koji je u svojoj presudi od 18. veljače 2016.g. u predmetu C-49/14 odlučio: „*Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima mora se tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji sucu koji postupa radi ovrhe platnog naloga ne dopušta ocjenu po službenoj dužnosti nepoštenosti odredbe u ugovoru sklopljenom između prodavatelja robe i pružatelja usluga te potrošača, kada tijelo koje postupa povodom prijedloga za izdavanje platnog naloga nije nadležno provesti navedenu ocjenu.*“

Iz navedenog proizlazi da ovršeniku (potrošaču) mora biti osigurana djelotvorna zaštita od nepoštenih uvjeta u potrošačkim ugovorima te da se treba omogućiti da sud na nju pazi po službenoj dužnosti. Sud naglašava da „*postoji nezanemariva opasnost da dotični potrošači ne ističu potreban prigovor, bilo zbog posebno kratkog roka koji je u tu svrhu predviđen, bilo zbog toga što mogu biti obeshrabreni u svojoj obrani, imajući u vidu troškove koje bi pravosudna radnja mogla podrazumijevati u odnosu na iznos osporavanog duga, bilo zbog toga što zanemaruju ili ne shvaćaju opseg svojih prava, ili pak zbog ograničenog sadržaja prijedloga za izdavanje platnog naloga koji podnose prodavatelji robe i pružatelji usluga te, dakle, nedostupnosti informacija kojima potrošači raspolažu.*“

Stoga, iako je Ustavom RH propisano da hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije, slijedom čega se sucima nalaže primijeniti i sudsku praksu Suda Europske unije, predlažemo da se radi pravne sigurnosti, zaštite ovršenika (potrošača) i ostvarivanja cilja Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, razmotri potreba usklađivanja Ovršnog zakona s predmetnom Direktivom te se isto uvrsti u Nacrt konačnog prijedloga. To tim više s obzirom na iskustvo velikog broja građana koji su teretom ovrha pritisnuti upravo zbog tražbina proizlazećih iz ugovora o kreditu koji sadržavaju nepoštene uvjete.

S poštovanjem,

PUČKA PRAVOBRANITELJICA

Lora Vidović