

Modeli postupaka za rješavanja problema osobne prezaduženosti u Europskoj uniji : hrvatska iskustva i rješenja

Ružić, Dalibor; Bodul, Dejan

Source / Izvornik: Zbornik radova s IV. međunarodnog savjetovanja "Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća", 2018, 299 - 328

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:219690>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-20**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Dalibor Ružić, dipl. iur.
viši savjetnik - specijalist, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za građansko,
trgovačko i upravno pravo, Sektor za propise građanskog i trgovačkog prava
Doc. dr. sc. Dejan Bodul
docent Pravnog fakultet Sveučilišta u Rijeci

MODELI POSTUPAKA ZA RJEŠAVANJA PROBLEMA OSOBNE PREZADUŽENOSTI U EUROPSKOJ UNIJI: HRVATSKA ISKUSTVA I RJEŠENJA

UDK: 336

347

Izvorni znanstveni rad

Uvažavajući činjenicu kako je problematika potrošačko stečajnog postupka i fenomena osobne prezaduženosti općenito i u zemljama s dugom tržišnom tradicijom dinamično područje u kojem se kontinuirano traže nova rješenja koja će pratiti trend promjena u ekonomiji, pitanje svrsishodnosti i potrebe implementacije izmjena i dopuna Zakona o stečaju potrošača, pa i drugih, novih propisa u kontekstu osuvremenjivanja *de lege lata* rješenja, je iznimno aktualno. Cilj rada je analizirati zadnje izmjene i dopune odredbi Zakona o stečaju potrošača, s posebnim osvrtom na novi Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama, kao dio paketa mjera Vlade Republike Hrvatske za pomoć blokiranim građanima, a sve kako bi se analizirao nacionalni režim pomoći prezaduženim potrošačima.

Ključne riječi: *hrvatsko potrošačko stečajno pravo, revizija propisa, pravci promjene.*

I. METODOLOGIJA RADA

Kompleksnost predmeta istraživanja i postavljeni zadaci uvjetovali su izbor metoda, pa je u istraživanju prvenstveno korišten povijesno-pravni, normativno-pravni, poredbeno-pravni te statistički metodološki pristup. U cilju što sveobuhvatnijeg odgovora na samu temu, uz uvažavanje naprijed navedenih uvjeta, struktura i koncepcija ovog rada je tome morala biti prilagođena. Ovaj rad je mogao biti podijeljen na tri dijela (analiza revizije odredbi Zakona o stečaju potrošača, analiza odredbi novog Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima te Zakona o otpisu dugova fizičkim osobama) što će se i vidjeti tijekom čitanja, ali to formalno nije učinjeno. Smatramo bitnim istaknuti kako prostor koji ovdje imamo, ne dopušta detaljnu raščlambu ove problematike, pa smo prinuđeni ograničiti se isključivo, po mišljenju autora, na neke aspekte novog zakonodavstva.

Štoviše, pri analizi ovako sveobuhvatne reforme bilo bi pogrešno analizirati normu *per se*, ne vodeći računa o specifičnim okolnostima, uključujući broj i kvalitetu stečajnih upravitelja, način imenovanja, odnos stečajnih sudaca i stečajnih upravitelja, veliki broj prezaduženih građana, učestalost zakonodavnih izmjena, očekivanu prosječnu stečajnu masu, kvalitetu institucionalnog okvira i konteksta u okviru kojeg se provodi stečajni postupak jer jedan dio čimbenika izravno ovisi o institucionalnim kapacitetima i raspoloživim resursima. Naime, ni idealno postavljen sustav otpusta dugova, ako takav postoji, ne može eliminirati druge probleme u vezi s potrošačko stečajnim postupkom.

II. OKVIR ZA RASPRAVU

Cjelovit(ij)a ocjena/analiza uspješnosti bilo kojih promjena, pa tako i promjena koje su se dogodile implementacijom Zakona o stečaju potrošača¹ zahtijeva usporedbu postignutog s dvjema referentnim točkama.

Prva (I) je zatečeno stanje do implementacije ZSP te stanje nakon dvije godine njegove primjene.

Druga (II) je ciljno stanje, odnosno ono koje bi trebalo biti namjeravani rezultat implementacije novele ZSP, implementacije Zakona o otpustu dugova fizičkim osobama te novog Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima.

III. OSVRT NA GENEZU RJEŠENJA ZA „BORBU“ S FENOMENOM POTROŠAČKE PREZADUŽENOSTI DO DONOŠENJA ZAKONA O STEČAJU POTROŠAČA

Hrvatska ima dugu tradiciju instituta stečaja nad imovinom fizičkih osoba. Stoga, iz povijesne perspektive, takav institut nije *terra incognita* hrvatskog zakonodavstva. Prvi stečajni zakon, odnosno Privremeni red stečajni donesen je 18. srpnja 1853. i uređivao je materiju stečaja nad imovinom svih fizičkih osoba.² Zamijenjen je Stečajnim zakonom od 28. ožujka iz 1897.³ Zakon je kritizirala tadašnja pravna doktrina zbog činjenice da se ne odlikuje osobitom jasnoćom. Isticano je da njegovoj nejasnoći pridonosi i činjenica da nije pisan jednostavnim jezikom i da nije pregledan u odnosu na dotadašnji Stečajni red. Naime, Zakon nema, kao pozitivnopravni propis, točno određenje na koga se on primjenjuje. Ne koristi termin stečajni dužnik ili samo dužnik, već naziv „prezaduženik“.⁴ Iz sintagme „ako se ne može ustanoviti zadnje

1 NN, br. 100/15. i (67/18. stupa na snagu 01.01.2019.), dalje: ZSP.

2 *Ministarstvo pravosuđa Kraljevine Ugarske, Hrvatske i Slavonije i serbske Vojvodine s tamiškim Banatom i za veliku knježevinu Erdeljsku* izdalo je 18. srpnja 1852. naredbu kojom donosi Privremeni stečajni red, koji će se primjenjivati od 1. rujna 1853. (dalje u tekstu: Stečajni red). Sadržan u XLIII. kom. drž.-zak. lista pod br. 132. izdanom i razposlanom dne 20. srpnja 1853.

3 Detaljnije RUŠNOV, A., Zakon o pobijanju pravnih djela glede imovine insolventna dužnika od 24. ožujka 1897. i Stečajni zakon od 28. ožujka 1897. uz uporabu obrazloženja Vladine osnove, Tisak i Naklada knjižare L. Hartmana (Kugli i Deutsch), Zagreb, 1897., str. 7. et seq.

4 Čl. 2., st. 1., čl. 3., čl. 5., čl. 6. Detaljnije RUŠNOV, *op. cit.*, str. 54.

redovito prebivalište prezaduženikovo“⁵ zaključujemo da se odnosi i na fizičke osobe. Zakon je ostao na snazi i nakon nastajanja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1918., do donošenja Stečajnog zakona i Zakona o prinudnom poravnavanju izvan stečaja 1929.⁶ Stečajni zakon (za Kraljevinu Jugoslaviju) iz 1929. ne spominje izravno tko može biti stečajnim dužnikom.⁷ Međutim, govoreći o stečajnom razlogu određuje da se stečaj može provesti nad imovinom svakog dužnika, stoga stečajni dužnik može biti svatko tko može biti dužnik uopće.⁸ Nakon Drugog svjetskog rata smatralo se da su pravna pravila prijašnjeg stečajnog prava u suprotnosti s novim pravnim poretkom, pa nisu bila primjenjivana. Njima također nije bio reguliran stečaj fizičkih osoba.

Hrvatska je nakon osamostaljenja preuzela Zakon o prisilnoj nagodbi, stečaju i likvidaciji iz 1989.⁹ ¹⁰ Novo stečajno pravo uređeno je Stečajnim zakonom od 15.05.1996.¹¹ Zakon je stupio na snagu 01.01.1997. kada je prestao važiti Zakon o prisilnoj nagodbi, stečaju i likvidaciji. U vrijeme donošenja Stečajnog zakona 1996. prva faza tranzicije je bila pri kraju. Pravni okvir tržišnog gospodarstva je, bar formalno-pravno, odnosno bar kada je o broju zakona riječ, u velikoj mjeri izgrađen. Sam Stečajni zakon je složen i obiman zakon (342 članka), a mnoga njegova rješenja su u bitnome nova.¹² Ipak, za ovaj rad je bitno da je Zakon samo kao (izuzetnu) mogućnost predviđao da se interesi vjerovnika prezaduženog trgovačkog subjekta mogu ostvarivati i bez konačne eliminacije dužnika. To je bitno jer u reorganizaciji (preustroju, sanaciji) trgovačkog društva, kao vidu alternative stečaju, primjećujemo određene sličnosti s institutom potrošačkog stečaja, budući da oba instituta imaju za cilj „ozdravljenje“ određenog insolventnog društva, kroz izradu i primjenu plana otplate duga. Od stupanja na snagu 1997., Stečajni zakon noveliran je više puta,¹³ s ciljem funkcionalizacije stečajno-pravne zaštite.¹⁴ U ovom kontekstu treba

5 Dio drugi, Stečajni postupak - redoviti postupak stečajni, Poglavlje prvo, Obćenite ustanove, čl. 62., st. 2. Vidi *ibid.*, str. 121.

6 Detaljnije DIKA, M., *Insolventno pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 1998., str. 1. te VERONA, A.; ZUGLIA, S., *Stečajni zakon, Zakon o prinudnom poravnavanju i Zakon o uvođenju u život tih zakona, s komentarom, sudskim rješidbama i dodatkom sporednih pravnih propisa*, tisak Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1930., str. 3. Inače Stečajni zakon je od 28.03.1897., objavljen u Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad VIII, 1897.

7 Vidi VERONA, ZUGLIA, *op. cit.*, str. 220.

8 Čl. 67. Stečaj se otvara nad imovinom dužnika, koji je nesposoban za plaćanje. Detaljnije *loc. cit.*

9 Sl. list SFRJ, br. 84/89.

10 NN, br. 53/91.

11 NN, br. 44/96.

12 Podrobnije, DIKA, *op. cit.*, str. 1-10.

13 NN, br. 44/96., 161/98., 29/99., 129/00., 123/03., 197/03., 187/04., 82/06., 116/10., 25/12., 133/12. i 45/13.

14 Iako je donošenjem ZFPN 2012. znatno izmijenjen stečajni postupak u Republici Hrvatskoj, u njegovoj dvogodišnjoj praktičnoj primjeni uočeno je niz problema u tumačenju i učincima pojedinih odredbi i instituta, što će se pokušati otkloniti donošenjem, u fazi pisanja ovoga rada samo, Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona od lipnja 2014. Tekst nacrta dostupan na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske.

promatrati i donošenje Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi.¹⁵ Ipak indikativna metoda utvrđivanja činjenica ukazuje kako željeni ciljevi još nisu ostvareni,¹⁶ a pred zakonodavcem je novi/stari zadatak – implementacija instituta potrošačkog stečaja. Naime, ideja proširenja pasivne stečajne sposobnosti na sve fizičke osobe nije nova i u našem Zakonu već postoji institut stečaja nad imovinom dužnika pojedinca, gdje se dužnikom pojedincem prema odredbama SZ-a smatraju trgovac pojedinac i obrtnik (čl. 3., st. 1. SZ). Takva rješenja svrstavaju naše pravo u skupinu konzervativnih stečajnih pravnih sustava, s tom razlikom što SZ čini jedan mali korak naprijed. Naime, osnovna karakteristika konzervativnih sustava je da ne poznaju institut potrošačkog stečaja. Svi hrvatski stečajni zakoni prije Prvog i Drugog svjetskog rata predviđali su da se stečaj može otvoriti nad imovinom svakog subjekta, pa shodno tomu i fizičke osobe. Poslije Drugog svjetskog rata, subjekti stečaja mogli su biti samo pravne osobe. Situacija se nije promijenila sve do donošenja SZ-a, kada se dopušta da dužnik pojedinac bude subjekt stečajnog postupka. Na ovaj način, smatra doktrina, pristupili smo grupi država, koje su prepoznale neophodnost uvođenja stečaja nad imovinom fizičkih osoba, ali nisu imale „snage“ da tu koncepciju provedu do kraja, smatrajući da još nisu nastali uvjeti za uvođenje posebne vrste stečajnog postupka za fizičke osobe koje se ne bave trgovačkom, odnosno obrtničkom djelatnošću, što je uobičajen naziv za takvu vrstu postupka u poredbenim zakonodavstvima. Nadalje, pravna doktrina smatra da ovakav model nije opravdan, ali je znatno bolji od recepcije, odnosno implementiranja isključivo modela stečaja pravnih osoba, jer se u krajnjoj liniji povećava broj potencijalnih subjekata stečaja.¹⁷

IV. STARI ZAKON O STEČAJU POTROŠAČA

Iako je potreba za izmjenom propisa o stečaju i prilagođavanju novim socio-ekonomskim uvjetima sagledana odavno, a uzroci koji su to zahtijevali nisu došli naglo i neočekivano, cijeli je proces s institucionalnog aspekta tekao dosta sporo. Stoga je, tek na platformi instituta stečaja nad imovinom dužnika pojedinca, prema pravilima njemačkog postupka stečaja potrošača, kroz javnu raspravu i rješenja Nacrta

15 NN, br. 108/12., 144/12., 81/13. i 112/13. (71/15. i 78/15.), dalje: ZFPPN. Ipak u mnogobrojnim novelama SZ dva instituta stečajnog prava minimalno su mijenjala. Prvi je institut osobne uprave (Glava VII. SZ), a drugi je institut oslobađanje od preostalih obveza (Glava VIII. SZ). To su dva različita pravna pojma, osobna uprava veže se uz stečaj nad pravnom osobom te nad imovinom dužnika pojedinca, dok se oslobađanje od preostalih obveza odnosi isključivo na dužnika pojedinca (trgovac pojedinac i obrtnik). Zajednička osobina instituta osobne uprave i oslobađanja od preostalih obveza je vrlo rijetka primjena u praksi stečajnih postupaka pred hrvatskim trgovačkim sudova što nikako nije slučaj u svijetu (*exempli causa*, u Njemačkoj).

16 Materijali s Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije u Hrvatskom saboru na temu: Koruptogenost i zloupotrebljivost pravnog uređenja instituta predstečajne nagodbe, sjednica održana dana 25.02.2014. (materijali dostupni kod autora).

17 Vidi RADOVIĆ, V., Stečaj nad imovinom preduzetnika prema usvojenom Zakonu o stečajnom postupku, Pravo i privreda, 2004., br. 9-12, str. 123-137.

Zakona o stečaju potrošača iz lipnja 2014.,¹⁸ implementiran institut potrošačkog stečaja. Štoviše, analizirajući veći broj zakonodavstava vidimo kako ona ubrzano zadnjih par desetljeća implementiraju ili reformiraju institut potrošačkog stečaja.¹⁹

- 18 Nacr Prijedloga iskaza o procjeni učinka propisa za pripremu Nacrta prijedloga Zakona o stečaju potrošača, Ministarstvo pravosuđa, 2012., Zagreb, str. 1-5.; Polazne osnove za uvođenje instituta Osobnog bankrota, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 2012., str. 1-6. te Nacrta prijedloga Zakona o stečaju potrošača, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 2014., str. 1-40. Podrobnije, BODUL, D., VUKOVIĆ, A., Nacrta Zakona o stečaju potrošača iz lipnja 2014. i opravdanost recepcije njemačkih rješenja, Hrvatska pravna revija, 2014., br. 9, str. 60-75.
- 19 Prateći razvoj dijela modernog svijeta i lakši pristup tržištu kredita 1980-ih, Australija je dramatično liberalizirala svoje potrošačko stečajno zakonodavstvo uvodeći otpust dugova u svoj stečajni sustav 1980. (DARVALL, C. *et al.*, Australian Bankruptcy Law & Practice, FLORANCE, K., ed., 1992, 4033.) Reforma i liberalizacija načela novog financijskog početka u potrošačkom stečaju skandinavskih zemalja i zemalja zapadne Europe praćena je lakšim pristupom kreditnom tržištu. Primjerice, Finska je deregulirala svoje financijsko tržište sredinom 1980-ih, a liberalizacija načela novog financijskog početka u potrošačkom stečaju uslijedila je ubrzo, 1993. (WILHELMSSON, T., Unemployment, Debt and the Legal Principle of „Social Force Majeure“ in Finland, Banking for People, Social Banking and New Poverty Consumer Debts and Unemployment in Europe - National Reports, REIFNER, U., FORD, J., eds., 1992., str. 411, 413.) Norveško zakonodavstvo uvelo je koncept novoga financijskog početka u svoje stečajno zakonodavstvo ranih 1990-ih prateći deregulaciju kreditnog tržišta kasnih 1980-ih. (Detaljnije GRAVER, H. P., Consumer Bankruptcy: A Right or a Privilege? The Role of the Courts in Establishing Moral Standards of Economic Conduct, Journal of Consumer Policy, vol. 20, 1997., no. 1, str. 161, 170.) Uslijed deregulacije nizozemskoga kreditnog tržišta 1980-ih, Nizozemska je uvela koncept otpusta dugova potrošača 1997. (Detaljnije KILBORN, J. J. The Hidden Life of Consumer Bankruptcy Reform: Danger Signs for the New U.S. Law From Unexpected Parallels in the Netherlands, Vanderbilt Journal of Transitional Law, vol. 39, 2006., no. 1, str. 77.) Slično, deregulacija kreditnog tržišta u Velikoj Britaniji ranih 1980-ih rezultirala je velikim povećanjem potrošačkog duga, najavljujući liberalizaciju načela novoga financijskog početka 1986. (Detaljnije ADLER, M., The Overseas Dimensions: What Can Canada and the United States Learn from Other Countries?, Osgoode Hall Law Journal, vol. 37, 1999., no. 1, 415, 416.) Prikazani sustavi su moderniji jer omogućuju da potrošač, fizička osoba proglasi stečaj. U tu grupu spadaju i zemlje dalekog istoka i Azije, primjerice, Indija, Pakistan, Japan, Singapur, Filipini, i niz afričkih zemalja kao Južna Afrika, Kenija i Uganda (Detaljnije RADOVIĆ, V., *op. cit.*, str. 130.). S druge strane, u zemljama srednjeg istoka, većeg dijela Afrike i istočne Europe, gdje je potrošnja temeljena primarno na gotovinskom plaćanju i gdje je kreditno tržište strogo regulirano, zakonodavac nije imao potrebe liberalizirati stečajni sustav te se odlučio za ograničenje otpusta dugova potrošačima. Primjerice, prije novoga stečajnog zakona u Rusiji 1998, (Federal law On Insolvency (Bankruptcy), No. 6-FZ, January 8, 1998, Sobranie zakonodatelstva R.F. (1998), No. 2, item 222., *cit. prema* SIMACHEV, Y., Demand for Bankruptcies: Major ‘Consumers’, Motivation, Mechanisms, Results and Limits (in Russian), 2002. Dostupno na mrežnim stranicama: <http://www.icss.ac.ru/materials/new23.pdf> (12.04.2018.)) potrošači nisu imali adekvatnu pravnu zaštitu (Vidi CAMPBELL, S., Comment: Brother, Can You Spare a Ruble? The Development of Bankruptcy Legislation in the New Russia, Bankruptcy Development Journal, vol. 10, 1994., no. 1, str. 343., 374.) Slično tako, regulirano kreditno tržište koje postoji u Mađarskoj čini potrošački stečaj nepotrebnim (Detaljnije METZGER, J. M. BUFFORD, S. L. Exporting United States Bankruptcy Law: The Hungarian Experience, California Bankruptcy Journal, vol. 31, 1993., no. 1, str. 154.) Talijanski zakonodavac ima strogi nadzor nad kreditnim tržištem, što može objasniti nepostojanje načela novog financijskog početka (BERNARDI, M., The Bankruptcy Laws of Italy, European Bankruptcy Laws, (BOTWINIK, D.A., WEINRIB, K.W. eds.), 2nd ed., American Bar Association, Chicago, 1986., str. 95. i 103. Ipak, Model Zakona o potrošačkom stečaju predstavljen je u predstavničkom tijelu, međutim do završetka ovog rada nije stupio na snagu. Vidi Disegno di legge. Dostupno na mrežnim stranicama: http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/29935_testi.htm (14.07.2018.)) Konačno, jaki nadzor kreditne politike u Kini i Saudijskoj Arabiji onemogućuje potrošačima pristup kreditu pa tako i onemogućuje insolventnost, barem sa stajališta zakonodavca (Vidi ABDEEN, A. M. SHOOK, D. N., The Saudi Financial System in the Context of Western and

Međutim, neovisno o razvoju ideje neoliberalne ekonomske misli možemo zaključiti da se relativno kasno uvidjela potreba uvođenja stečaja nad imovinom svih fizičkih osoba. Osobito ako se uzme u obzir činjenica da je potrošački stečaj u europskom pravnom krugu prvotno uveden u Danskoj (dans. *Gældssaneringslov*), 9. svibnja 1984. (stupio na snagu 1. srpnja 1984.), kada je Stečajnom zakonu (dans. *Konkurslov*) dodan 4. dio.²⁰ Posljednja zemlja u europskom pravnom krugu, uz Grčku, koja je implementirala potrošački stečaj je Republika Hrvatska. Iako sve te zemlje za opći i identični cilj imaju modernizaciju svoga prava, one imaju svoju tradiciju, probleme i uvjete pa stoga stoje pred individualnim izazovima. Ipak, jasna orijentacija hrvatskog zakonodavstva na već postojećem njemačkom insolventijskom modelu za potrošače je smisljena iz razloga što takva situacija omogućava korištenje inozemne sudske prakse i stručne literature kao pomoćnog sredstva u rješavanju problema koji će se javiti u primjeni „novog“ zakona.²¹

Islamic Finance, Wiley, New York, 1984., str. 38-39. CHEN, B., *et al.*, An Overview of China's Financial Markets: Progress, Problems and Prospects in Financial Market Reform in China, Progress, Problems and Prospects, (CHEN, B., *et al.*, eds.), Westview Press, Oxford, 2000., str. 11.). Ograničenost pristupa i strogi nadzor kreditnog tržišta može biti razlog nedostatka otpusta dugova potrošačima u stečajnim sustavima ovih dviju zemalja (Vidi RAMSAY, I., Comparative Consumer Bankruptcy, *University of Illinois Law Review*, vol. 1, 2007., no. 1, str. 242. *et seq.*; *id.*, Models of Consumer Bankruptcy: Implications for Policy and Research, *Journal of Consumer Policy*, vol. 20, 1997., no. 1, str. 270. *et seq.* te ZIEGEL, J., Facts on the Ground and Reconciliation of Divergent Consumer Insolvency Philosophies, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 7, 2006., no. 2, 3 i 33.). U skupinu zemalja koje nemaju institut potrošačkog stečaja ili je isti još u začetku spadaju: Italija, Bugarska, Turska, Saudijska Arabija, Brazil, Meksiko, Argentina, Bolivija, El Salvador, Honduras, Panama, Venezuela, Bosna i Hercegovina, Srbija (Iako je u Zakonu o stečaju Republike Srbije iz 2004. (Sl. glasnik RS, br. 84/04. i 85/05.) bio predviđen institut stečaja nad imovinom poduzetnika, zakonodavac je donošenjem novog Zakona o stečaju 2009. (Sl. glasnik RS, br. 104/09., 99/11.-dr. zakon, 71/12. -odluka US, 83/14. i 113/17.) kategoriju stečaja nad imovinom poduzetnika izuzeo iz zakonske regulative). Tako RADOVIĆ, *op. cit.*, 130. i 131. Broj je ovih zemalja relativno velik, ali se ipak iz godine u godinu smanjuje. Pravna teorija smatra da za nekoliko desetljeća više neće biti predstavnika ove skupine, jer uvođenje potrošačkog stečaja predstavlja globalni trend (*Ibid.*, 123. te BODUL, D., Osobni stečaj globalni trend i hrvatska perspektiva, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2011., br. 1, str. 351.-377.). Ovu grupaciju trebalo bi smatrati tranzicijskom kategorijom, s tendencijom recepcije potrošačkog stečaja kada se za to steknu odgovarajući politički, društveni i ekonomski uvjeti. Italija ima najužu koncepciju, jer po njenim zakonskim rješenjima niti svi trgovci pojedinci nemaju pasivnu stečajnu sposobnost (Disegno di legge. Dostupno na mrežnim stranicama: http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/29935_testi.htm (14.06.2018.)). Republika Srpska ima najširi koncept jer u trgovce pojedince uključuje i ortake ortačkog društva te komplementare komanditnog društva (Čl. 5., st. 1., reč. 2. Zakona o stečajnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 26/10. – pročišćeni tekst)). S druge strane, zakonodavna uređenja Republike Češke, Egipta i Čilea dopuštaju potrošačima podnošenje prijedloga za pokretanje postupka stečaja, ali im onemogućavaju dobivanje otpusta dugova u tom postupku (Detaljnije RADOVIĆ, *op. cit.*, str. 123-137. te BODUL., D., VUKOVIĆ, A., (Još jedna) reforma stečajnog zakonodavstva funkcionalizacija stečajno pravne zaštite ili placebo efekt, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 36, 2015., no. 1, str. 181.-213.).

20 Vidi KILBORN, J. J., Twenty-Five Years of Consumer Bankruptcy in Continental Europe: Internalizing Negative Externalities and Humanizing Justice in Denmark, *International Insolvency Review*, vol. 18, 2009., no. 1, str. 155.

21 Podrobnije BERKOWITZ, D., PISTOR, K., RICHARD, J.F., Economic Development, Legality, and the Transplant Effect, *European Economic Review*, vol. 47, 2003., no. 1, str. 165-195.

IV.1. OSVRT NA STARA RJEŠENJA POSTUPKA STEČAJA POTROŠAČA

Sukladno pravilima potrošačkog insolventijskog postupka, cilj je ovog specifičnog izvanparničnog postupka poštenog potrošača osloboditi od obveza koje preostanu nakon unovčenja njegove imovine i raspodjele prikupljenih sredstava vjerovnicima (oslobodjenje od preostalih obveza) (čl. 2., st. 1. starog ZSP). Dakle, kod potrošačkog stečaja razlikujemo materijalno-pravni cilj koji se odnosi samo na potrošača i predstavlja upravo *differntia specifica* u odnosu na korporativni stečaj. Sam postupak je žuran/hitan pa sud može donositi odluke i bez usmene rasprave, *ex offio* odlučivati o činjenicama koje su važne za postupak i radi toga izvoditi sve potrebne dokaze (čl. 24. starog SP).

Posebne insolventijske odredbe pružaju potrošačima pravo na otpust dugova u tri etape.

Prva je određena u pokušaju potrošača da postigne izvansudski sporazum o ispunjenju obveza sa svojim vjerovnicima. Izvansudski postupak provodi posrednik u savjetovalištu sa ciljem sklapanja izvansudskog sporazuma između potrošača i vjerovnika, prije pokretanja postupka stečaja potrošača. Savjetovališta se po odredbama ZSP-a smatraju ustrojstvene jedinice FINAe i druge osobe koje su dobile dozvolu za obavljanje poslova savjetovališta. Pokušaj, a ne postizanje izvansudskog sporazuma o reguliranju duga, preduvjet je pokretanja sudskog stečajnog postupka (čl. 8.-20. starog ZSP).

Slijedi ponovni pokušaj postizanja sporazuma o reguliranju duga u okviru sudskog stečajnog postupka uz mogućnost nametanja rješenja od strane suda kroz tzv. pravila o zabrani opstrukcije (čl. 44.-53. starog ZSP).

Ako u okviru druge etape postupka vjerovnici ne prihvate plan za reguliranje dugova dužnika, slijedi otvaranje postupka stečaja potrošača i likvidacija dužnikove zapljenive imovine u okviru sudskog postupka za koji vrijede pojednostavljena pravila te, ovisno o prijedlogu dužnika, oslobađanje od preostalih dugova tijekom razdoblja do pet godina (tzv. razdoblje dobrog vladanja). Pritom se supsidijarno primjenjuju pravila SZ o stečajnim, izlučnim i razlučnim vjerovnicima; vjerovnicima stečajne mase; pravnim posljedicama otvaranja stečajnoga postupka; unovčenju stečajne mase i unovčenju predmeta na kojima postoji razlučno pravo i namirenju stečajnih vjerovnika, osim odredbi o obustavi stečajnog postupka (čl. 53.-59. starog ZSP).

Dakle, zakonodavac je nastojao dati precizna pravila za svaku situaciju i svaku fazu postupka.

IV.2. REZULTATI ILI ZAŠTO IZMJENE ZSP

Na dan 31. ožujka 2018. u blokadi su bila 325.254 građana s dugom od 43,37 milijardi kuna, od toga broj blokiranih građana na dan 31. siječnja 2018. je 324.910 s ukupnim dugom koji iznosi 42.3 milijarde kn, uvećanom za zakonsku zateznu kamatu koja iznosi oko 21.39 milijarde kn. Od ukupnog iznosa duga od 42.3 milijarde kn, 2,3 milijarde

kn odnosno 5,5% se odnosi na troškove postupka, a ostalo na glavnicu.²² Uz navedeno ocijenjeno je kako postojećim prosječnim tempom novih postupaka stečaja potrošača koji se godišnje pokreću (oko 500 izvansudskih i oko 350 sudskih postupaka stečaja potrošača godišnje) nije u potpunosti moguće ostvariti opći i posebne ciljeve Zakona.²³ Dakle, postavilo se pitanje - je li postojeće normativno rješenje dovoljno, odnosno jesu li postojeće *de lege lata* mjere *post festum* zaštite prezaduženih potrošača dostatne. Kako se pravni instituti ne mogu uspostaviti u kratkom razdoblju, iako naponi za izgradnju i njihovo funkcioniranje moraju biti permanentni i primarni, bilo je razumno i potrebno donijeti izmjene i dopune propisa kako bi se riješili navedeni problemi. Također je shvaćeno da reforma mora biti višestrana, odnosno mora pokrivati reformu više propisa. Nadalje, objektivna poteškoća, a ne mala, u provođenju reforme bila je i činjenica da postoji vidljiva proturječnost između načela na kojima počiva moderni postupak potrošačkog stečaja i uvjeta koji su postojali. Štoviše, i iskustva drugih modernih zemalja (Engleske, Njemačke, Francuske, Danske, Irske), u kojima su propisi o stečaju potrošača više puta promijenjeni, pokazuju da je opasno zauzeti tvrd i neelastičan stav u odnosu na usvojeni propis te da zakonodavac treba biti otvoren za proces prilagodbe potrebama prakse i „finom“ usklađivanju zakonskog teksta. Osvrćući se na njemački model, koji je poslužio kao transplatativni uzor, za istaknuti je kako je koristi od oslobađanja od preostalih dugova u Njemačkoj je imalo tek 6% prezaduženih kućanstava. Uslijed sve većeg broja prezaduženih osoba, savjetnici za dužnike i Uredi za zaštitu potrošača zahtijevali su promjene insolventijskog postupka za potrošače i postupka oslobađanja od preostalih dugova koje bi insolventnim potrošačima omogućile jednostavniji otpust dugova. U središtu kritike je činjenica kako je insolventijski postupak za potrošače i postupak oslobađanja od preostalih dugova, u slučajevima nedostatnosti insolventijske mase, a koji prema Saveznom ministarstvu pravosuđa čine više od 80% svih slučajeva, prezahatjevan te da nimalo ne doprinosi namirenju vjerovnika, a što je i proklamirani cilj insolventijskog postupka. Model rješenja § 304. ff. Insolventijskog zakonika označen je kao „opterećen znatnim nedostacima“, što je i posljedica toga da, za razliku od drugih dijelova reforme insolventijskog prava, nije uslijedio kao rezultat višegodišnjih stručnih predradnji.²⁴ Radna skupina *Bund-Länder* je u lipnju 2005. na Konferenciji ministara pravosuđa predložila međuzvješće „Novi putevi prema oslobođenju od preostalih dugova.“²⁵ U njemu se zalaže za ideju „otklonjenog (izmještenog) postupka“ (njem. *ausgelagertes Verfahren*) za dužnike bez insolventijske mase.²⁶ U ožujku 2006.

22 Izvor: Vlada RH, Rješavanje problema blokiranih građana, 27.04.2018.

23 Obrazac prethodne procjene, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača, dostupno na mrežnim stranicama: [https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/Download? Document Id \(18.04.2018.\)](https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/Download? Document Id (18.04.2018.)).

24 Tako i detaljnije GOLDENBERG, E., *Verbraucherinsolvenz und Restschuldbefreiung*, Fachbereiches Recht der Fachhochschule, Braunschweig/Wolfenbüttel, 2006., str. 88. *et seq.*

25 Detaljnije Neue Wege zu einer Restschuldbefreiung, Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Restschuldbefreiung, *Zeitschrift für Verbraucher- und Privat-Insolvenzrecht*, 2005., str. 445.

26 Detaljnije SPRINGENEER, H., *Reform der Verbraucherinsolvenz: Das schwierige Unterfangen, Null-Masse-Fälle ohne Systembrüche neu zu regeln*, *Zeitschrift für Verbraucher- und Privat-Insolvenzrecht*, 2006., str. 2.

Savezno ministarstvo pravosuđa prosljedilo je članovima radne skupine *Bund-Länder* prijedlog za raspravu pod naslovom "Nacrt Zakona o oslobađanju od dugova osoba bez ikakvih sredstava i o izmjenama insolventijskog postupka za potrošače" (njem. *Entwurf eines Gesetzes zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens*).²⁷ Prijedlog je trebao biti temelj za raspravu unutar radne skupine, ali unatoč svojem nazivu on još nije predstavljao nacrt zakona Savezne vlade. Rezultati rasprave s Konferencije ministara pravosuđa predloženi su 2006., a na temelju zaključaka Savezno ministarstvo pravosuđa izradilo je Nacrt zakona²⁸ koji još nije ugledao svjetlo dana.²⁹

1. CILJNO STANJE

Jedna od mjera iz Programa Vlade RH za mandatno razdoblje 2016.-2020. jest i rješavanje problema blokiranih računa građana. Navedeno se planira napraviti kroz novelu Zakona o stečaju potrošača, novi Zakon o otpustu dugova fizičkih osoba te kroz donošenje novog Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima.

1.1. IZMJENE ZAKONA O STEČAJU POTROŠAČA S NAGLASKOM NA JEDNOSTAVNI POSTUPAK STEČAJA POTROŠAČA

1.1.1. OPĆENITO O IZMJENAMA

Novi ZSP pojašnjava definiciju pojma potrošača s obzirom na dvojbe koje su se javile u sudskoj praksi (čl. 5.). Nadalje, potrošač može, ali i ne mora pokrenuti izvansudski postupak. Dakle, revidiraju se pravila o nužnosti provođenja prethodnog postupka pred savjetovaništem radi sklapanja izvansudskog sporazuma između potrošača i vjerovnika (čl. 8.). Sud je dobio veća ovlaštenja (čl. 30), ali jedan od većih problema predstavlja nedostatak povjerenika, tj. osoba koje su voljne biti povjerenicima u postupku stečaja potrošača. Trenutno je na listi povjerenika upisano samo dvoje povjerenika jer ne postoji interes za obavljanje navedene dužnosti. Stoga se ovim Zakonom planira riješiti problem nedostatka osoba koje bi se upisale na listu povjerenika na način da se olakšava upis na listu povjerenika (omogućava se odvjetnicima, stečajnim upraviteljima, ovlaštenim revizorima i poreznim savjetnicima da obavljaju poslove povjerenika bez potrebe polaganja stručnog ispita), ali i propisuje mogućnost imenovanja stečajnih upravitelja umjesto povjerenika,

27 Dostupno na mrežnim stranicama: http://www.insorechtspfleger.de/inhalt/04_materialien/2006_03_03_GE_RSB_VerbrIns.pdf (17.05.2018.).

28 Tako Reform des Verbraucherinsolvenzrechts, Arbeitsgemeinschaft Insolvenzrecht und Sanierung im Deutschen Anwaltverein 2005. Dostupno na mrežnim stranicama: <http://www.arge-insolvenzrecht.de/aktuelles> (17.05.2018.). Detaljnije GOLDENBERG, *op. cit.*, str. 86. *et seq.*

29 Podrobnije BODUL, D., TOMAS ŽIKOVIĆ, I., Advantages and disadvantages of German consumer bankruptcy model: Guidelines for Croatian lawmaker, *Ekonomski Vjesnik / Econviews: Review of Contemporary Business, Entrepreneurship and Economic issues*, vol. XXVII, 2014., no. 2, str. 393.-406.

čime se osigurava primjena Zakona o stečaju potrošača. (čl. 35. i 37.a). Prijedlog za otvaranje postupka stečaja potrošača ne objavljuje se na e- Oglasnoj ploči sudova (čl. 44., st. 2.), što smatramo pozitivnim jer se...Nadalje, reformiralo se i pravilo o zabrani opstrukcije (čl. 51. i 52. i 52a) kao i pravilo o slučajevima kada se otvoreni stečajni postupak ne provodi (čl. 58). Također je propisuje se da u postupku stečaja potrošača postoje samo dva isplatna reda i to viši i niži isplatni red (čl. 59.). Nadalje, rješavaju se dvojbe koje su uočene u praksi. Prva dvojba odnosi se na davanje uzdržavanja iz stečajne mase (čl. 59.a) i situacije ako potrošač premine (čl. 59.b). Zakon se usklađuje sa Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2017. te se uvažavaju sva pravila ovršnog prava prema kojima određivanje ovrhe na nekretnini nije dopušteno (čl. 64., st. 6.). Razrađuju se odredbe koje uređuju postupak završne diobe i završni diobni popis kako bi se otklonile nedoumice koje su se pojavile u sudskoj praksi (čl. 68). Nadalje, osim što se kvalitetnije uredio pravni položaj povjerenika (71.a), potrošač je dužan predati povjereniku jednu polovinu imovine koju stekne nasljeđivanjem, a ne ukupnu naslijeđenu imovinu, kako bi se odredba uskladila sa Stečajnim zakonom, tj. kako potrošač ne bi bio u nepovoljnijem položaju (čl. 73.). Novi čl. 77. uređuje tijek zastare za vrijeme trajanja stečajnog postupka i razdoblja provjere ponašanja te određuje slučajeve u kojima se zastara prekida.

1.1.2. JEDNOSTAVNI POSTUPAK STEČAJA POTROŠAČA: U KORAK S MODERNIM SVJETSKIM RJEŠENJIMA

Potrošačko stečajni postupak relativno je nova tema komparativnih istraživanja. Naime, nacionalni partikularizam u području stečaja potrošača, u europskom kontekstu, i šire, je započeo ustupati mjesto idejama o harmonizaciji budući su države suočene s istim problemima u području funkcionalizacije potrošačko stečajno pravne zaštite te sličnim pravno-političkim zahtjevima.

Tako pozitivno-pravna regulativa Sjedinjenih Američkih država daje mogućnosti u okviru stečajnog postupka, s tim da je svaka oblikovana za drugu vrstu dužnika i ima predviđenu drugačiju proceduru. Predmetne opcije obuhvaćaju drugačije glave Stečajnog zakona, pa tako imamo Glavu 7., 9., 11., 12. i 13. s tim da je *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act*³⁰ uveo dodatnu Glavu 15. koja obuhvaća međunarodne stečajne procedure.³¹ Ipak tradicionalno, fizičke osobe najčešće koriste dvije opcije, i to Glavu 7.³² te Glavu 13.³³ Ipak najzastupljenija je procedura u

30 Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005., Pub. L. No. 109-8, (dalje: BAPCA).

31 Za detaljnije WESTBROOK, J. L., Chapter 15 at Last, American Bankruptcy Law Journal, vol. 79., 2005., str. 713.-728. gdje se naznačuje da je zadnjom reformom stečajnog prava smatrano da bi Model Law trebao biti limitiran na pravne osobe. Isto v. 11 U.S.C. § 1501(c)(2) (2005)). This chapter does not apply to...(2) an individual...

32 11 USC §§101-1330 (1978), amended by Pub L. No 109-8. Glavu 7. koriste osim individualnih dužnika i neki oblici pravnih osoba. V. LANDRY, R. J., An empirical analysis of the causes of consumer bankruptcy: Will bankruptcy reform really change anything? Rutgers Business Law Journal, vol. 3, 2006., no. 1, str. 5.

33 11 USC § 1328(a) (2005) amended by Pub. L. No. 109-8. Za istaknuti je da je Glava 13. najčešće korištena od pojedinaca, ali se njome mogu koristiti i individual business debtors such as sole proprietorships. V. LANDRY, Robert J., *op. cit.*, str. 5.

skladu s Glavom 7. Stečajnog zakona SAD-a (tzv. *liquidation bankruptcy ili straight bankruptcy*). U skladu s predmetnom procedurom, potrošačima je omogućen automatski otpust dugova u zamjenu za distribuciju neizuzete imovine u korist vjerovnika. U velikoj većini slučajeva, stečajni upravitelj će utvrditi da dužnik ne raspolaže neizuzetom imovinom. Slijedom navedenoga dužnik dobiva otpust dugova i novi financijski početak samo četiri mjeseca nakon podnošenja prijedloga, i najčešće bez predaje bilo kakve imovine i budućih prihoda. Stečaj je formalni odgovor na insolventnost fizičkih osoba u Engleskoj. Reguliran je dijelom IX Insolvency Acta 1986 (UK).³⁴ Radi se o sudskom postupku u kojoj rješenje može donijeti engleski Visoki sud (*High Court*) ili nadležni općinski sud (*County Court*). Vlada Velike Britanije pristupila je promjenama *debt relief* zakonodavstva 2004. s ciljem uvođenja jeftinije inačice otpusta dugova za potrošače, koji duguju male iznose, koji su bez stalnih prihoda te bez imovine na kojoj bi se ovrha mogla provesti, tzv. NINA (*no income no asset*) dužnici.³⁵ Rezultat ovakvog konzultativnog procesa³⁶ je uvođenje *Debt Relief Order* procedure 2007.³⁷

Godine 1999. novi njemački Insolvencijski zakon je stupio na snagu.³⁸ Nama bitan insolvencijski postupak za potrošače sastoji se od tri faze, kao u Hrvatskoj. Iako je InsO stupio na snagu 1. siječnja 1999., broj pokrenutih postupaka bio je neproporcionalan broju insolventnih građana.³⁹ Kao što je već istaknuto sud je obvezan ispitati je li imovina dužnika dostatna za pokriće troškova postupka.⁴⁰ Ako nije, prijedlog za otvaranje insolvencijskog postupka se odbacuje. Do odbacivanja prijedloga neće doći kada je, primjerice, treći predumio dovoljan novčani iznos ili je plaćanje troškova, sukladno § 4.a InsO-a odgođeno. No, niti takvo se rješenje nije pokazalo opravdanim. Nakon niza godina proučavanja kontroverznih prijedloga, 2007. njemačka vlada predložila je Nacrt zakona koji bi regulirao položaj potrošača koji ne mogu podmiriti troškove postupka potrošačkog stečaja.⁴¹

34 V. Insolvency Act 1986, 1986 c. 45. – dalje u tekstu Insolvency Act 1986. Za detaljnije WALTERS, A.; MCKENZIE SKENE, D. W., *Consumer Bankruptcy Law Reform in Scotland, England and Wales*, *American Bankruptcy Law Journal*, vol. 80, 2006., str. 481. *et seq.*

35 V. Department of Constitutional Affairs A Choice of Paths: better options to manage over-indebtedness and multiple debt (CP 23/04); The Insolvency Service Relief for the Indebted - An Alternative to Bankruptcy (2005).

36 Department of Constitutional Affairs, A choice of paths - Better options to manage over-indebtedness and multiple debt, CP 23/04 (2004.), par. 28-42. te **Department of Constitutional Affairs, Response paper on the consultation - A choice of paths - Better options to manage over - indebtedness and multiple debt CP(R) 23/04 (2005).**

37 Section 108. Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, inserting sections 251A to 251X Insolvency Act 1986.

38 Insolvenzordnung, *Bundesgesetzblatt* 1994., I str. 2866, posljednja izmjena BGB1, 2010., I, str. 1885. - dalje u tekstu: InsO, cit. prema GARAŠIĆ, J., Kako zakonski regulirati „osobni stečaj“ u Hrvatskoj, *ZPFZ*, vol. 61, 2011., no. 5, str. 1492. Za englesku verziju teksta internet stranice Ministarstva pravosuđa <http://www.bmj.bund.de/images/11317.pdf> (12. 07.2018.)

39 Detaljnije BUSCH, D., Current Reform Efforts of German Consumer Insolvency Law and the Discharge of Residual Debts, *German Law Journal*, vol. 7, 2006., no. 1, str. 592. *et seq.*

40 § 54. InsO.

41 Detaljnije KILBORN, J. J., Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law: Responsibility, Discretion, and Sacrifice, u: NIEMI-KIESILAINEN, J., RAMSAY, I. i WHITFORD, W. C. (eds.), *Consumer Credit, Debt and Bankruptcy, Comparative and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009., str. 50. *et seq.*

Francuski model (*surendettement des particuliers*) uključuje dvostruki kolosijek kroz izvansudsku te sudsku fazu. Izvansudsku fazu nadgleda tijelo *Commissions on Individual Over-Indebtedness*.⁴² Naime, francuski dužnici pokreću postupak podnošenjem prijedloga jednoj od *commission*-a koja je osnovana u svakih od 117 francuskih *departementa*. Svaki se sastoji od šest članova, od predsjednika, rizničara i direktora financijskih usluga kao i predstavnika vjerovnika i dužnika. Zadnji član je pripadnik francuske Narodne centralne banke (*Banque de France*). *Commission* se sastoji i od pravника i socijalnog radnika koji nemaju pravo glasa. U slučaju da vjerovnici odbiju prihvatiti plan *commissiona*, slučaj se delegira na sud po prijedlogu vjerovnika, a *commission* daje preporuku sudu u želji da sud nametne redovne ili izvanredne mjere otpusta dugova. Ipak zbog velikog broja slučajeva sudovi obavljaju prvenstveno dvije funkcije, odnosno rješavaju proceduralne probleme koji nastaju u radu *commissiona*.⁴³ Iako su se autori ograničili na opće konstatacije o navedenim modelima postupka, zasnovane na poredbenim iskustvima, bez detaljnog razmatranja brojnih i raznolikih konkretnih specifičnih usporednih rješenja, **vidljivo je kako je implementiranje jednostavnog postupka stečaja potrošača, kao model, nešto što već postoji**. Iz nomotehničke perspektive, to smatramo pozitivnim jer nova rješenja, koja se ne baziraju na homogenom, u praksi ispitanom osnovnom modelu, ipak su nužno i rješenja s kojima se ni u drugim pravnim sustavima nema iskustva. Takva iskustva su, međutim, nužna, da bi se u zemljama pod vremenskim i političkim pritiskom „oživjeli“ zakoni.

1.1.2.1. Predmet i cilj jednostavnog postupka stečaja potrošača

Nova glava IX.a „Jednostavni postupak stečaja potrošača“ definira uvjete, način i postupak provođenja jednostavnog postupka stečaja potrošača u kojem bi se većem broju osoba koji imaju blokirane račune omogućilo oslobođenje od obveza.

1.1.2.2. Pretpostavke za otvaranje postupka

Otvaranje stečajnog postupka moguće je samo ako su ispunjene određene zakonske pretpostavke. Dakle, jednostavan stečajni postupak potrošača će se otvoriti, u osnovi, ako potrošač, definiran ovim zakonom, u Očevidniku redosljedna osnova za plaćanje kojeg vodi FINA ima jednu ili više evidentiranih neizvršenih osnova za plaćanje radi prisilnog ostvarenja tražbina u iznosu do 20.000,00 kuna s osnova glavnica u neprekinutom razdoblju dužem od tri godine (79.a) te ako je potrošač suglasan da se

42 Dalje: Commission. Za detaljnije v. KILBORN, J. J., *La responsabilisation del' economie: What the United States can learn from the new french law on consumer overindebtedness*, Michigan Journal of International Law, Vol. 26., 2005., str. 636. Za usporedbu s romanskim pravnim krugom, prvenstveno Belgijom i Luksemburgom v. *id.*, Continuity, Change, and Innovation in Emerging Consumer Bankruptcy Systems: Belgium and Luxembourg, *American Bankruptcy Institute Law Review*, vol. 14, 2006., no. 69.

43 V. primjera radi C. consomm. art. L. 331–3 sporovi koji nastaju temeljem dužnikove insolventnosti ili *good faith*, L. 331–4 sporovi koji nastaju povodom dužnikove financijske situacije, pogotovo vjerovnikovih potraživanja i opravdanosti tih iznosa, L. 332–2 (2004) sporovi koji nastaju povodom mjera koje je predložila *Commission*.

provede jednostavni postupak stečaja potrošača nad njegovom imovinom odnosno ako se prema ovom Zakonom smatra da je potrošač suglasan da se može provesti jednostavni postupak stečaja potrošača nad njegovom imovinom (79.b i 79.c).

1.1.2.3. Aktivna legitimacija za pokretanje postupka

Postupak stečaja potrošača *ex offio* pokreće FINA. Naime, FINA prijedlog sa točno specificiranim sadržajem podnosi mjesno nadležnom općinskom sudu u elektroničkom obliku (čl. 79.d). Pritom su sudski savjetnici ovlašteni provoditi jednostavni postupak stečaja potrošača i donositi odluke (čl. 79.s).

1.1.2.4. Postupak suda po prijedlogu za pokretanje jednostavnog postupka stečaja potrošača

Nakon zaprimanja prijedloga za provedbu jednostavnog postupka stečaja potrošača, sud će rješenjem odbiti prijedlog za otvaranje jednostavnog postupka stečaja potrošača ako nisu ispunjeni uvjeti za otvaranje jednostavnog postupka stečaja potrošača te će rješenje dostaviti potrošaču i FINAi. Rješenjem će odbaciti prijedlog za provedbu jednostavnog postupka stečaja potrošača ako se potrošač očitovao da nije suglasan da se provede jednostavan postupak stečaja potrošača odnosno ako bi se jednostavni postupak stečaja potrošača provodio samo radi namirenja vjerovnika čije su obveze izuzete od oslobođenja (vidi čl. 77. „Obveze izuzete iz oslobođenja“). Štoviše, u slučaju da sud oslobodi potrošača od preostalih obveza u odnosu na obveze iz članka 77., vjerovnici navedenih obveza mogu u roku od pet godina od pravomoćnosti rješenja kojim se potrošač oslobađa od preostalih obveza predložiti sudu da ukine svoje rješenje u dijelu u kojem je potrošač oslobođen od preostalih obveza prema tome vjerovniku (čl. 79.r.).

U slučaju da sud nije odbio ili odbacio prijedlog, sud će na mrežnoj stranici *e-Oglasna ploča sudova* objaviti oglas koji sadržava: podatke za identifikaciju potrošača; popis imovine ako ga je potrošač dostavio; poziv vjerovnicima da najkasnije u roku od 45 dana od objave oglasa istaknu prigovor protiv popisa imovine i da obavijeste sud o imovini potrošača koja bi se mogla unovčiti kao stečajna masa u slučaju da stečaj potrošača bude otvoren (79.f)

Pritom se postupak može provesti u dvije varijante, ovisno o tome ima li potrošač vrijedniju imovinu ili ne.

1.1.2.4.1. Postupak suda ako potrošač nema imovine ili ima imovinu neznatne vrijednosti

Ako potrošač nema imovine ili ima neznatnu imovinu jednostavni postupak stečaja potrošača bit će istovremeno otvoren i zaključen, neće se imenovati povjerenik kao ni odrediti razdoblje provjere ponašanja te će sud osloboditi potrošača od preostalih obveza. Za sada, imovina neznatne vrijednosti se definira kao stečajna masa čija vrijednost je jednaka ili manja od 10.000,00 kuna (čl. 79.g).

1.1.2.4.2. Postupak suda ako potrošač ima imovinu čija vrijednost nije neznatna

U slučaju da potrošač ima imovinu čija vrijednost nije neznatna, otvara se jednostavni postupak stečaja potrošača u kojem se imenuje povjerenik, prodaje imovina potrošača i razmjerno namiruju vjerovnici. Pritom se kao povjerenika može imenovati odvjetnik s liste odvjetnika koju za potrebe vođenja jednostavnog postupka stečaja potrošača za taj sud vodi Hrvatska odvjetnička komora ili stečajnog upravitelja koji je upisan na listi A ili listi B stečajnih upravitelja za područje trgovačkog suda na čijem području je sjedište općinskog suda koji vodi jednostavni postupak stečaja potrošača (čl. 79.h). Naravno, povjerenik ima pravo na jedinstvenu nagradu i naknadu troškova u skladu s uredbom o nagradi i naknadi troškova kojom Vlada Republike Hrvatske utvrđuje kriterije i način obračuna i plaćanja nagrada i naknada za povjerenike u jednostavnom postupku stečaja potrošača (čl. 79.j).

1.1.2.4.2.1. Unovčenje potrošačke imovine

Bitno je naznačiti kako se, načelno, radi namirenja vjerovnika u jednostavnom postupku stečaja potrošača ne mogu unovčiti potrošačke nekretnine, dok se pokretnine odnosno tražbine potrošača unovčuje neposrednom pogodbom odgovarajućom primjenom pravila ovršnog postupka o prodaji pokretnina (čl. 79.i).

1.1.2.5. Učinci rješenja o otvaranju jednostavnog postupka stečaja potrošača

Učinci rješenja o otvaranju jednostavnog postupka stečaja potrošača tiču se vjerovnika. Naime, ovršni postupci koji se na dan otvaranja jednostavnog postupka stečaja potrošača vode protiv potrošača pred sudom u Republici Hrvatskoj neće se prekidati već će se nastaviti pred sudom pred kojim se vode. Iznimno, sud koji je odredio ovrhu radi naplate novčane tražbine na potrošačevoj novčanoj tražbini po računu će *ex officio* ili na prijedlog potrošača rješenjem prekinuti ovršni postupak do okončanja jednostavnog postupka stečaja potrošača (čl. 79.l).

Bitno je spomenuti kako je zakonodavac definirao i postupanja FINAe s osnovama za plaćanje nakon otvaranja jednostavnog postupka stečaja potrošača (čl. 79.t) te nakon obustave ili zaključenja jednostavnog postupka stečaja potrošača (čl. 79.u).

1.1.2.6. Obustava i zaključenje jednostavnog postupka stečaja potrošača

Sud će obustaviti jednostavni postupak stečaja potrošača ako: potrošač povuče očitovanje kojim je dao suglasnost da se jednostavni postupak stečaja potrošača može voditi na njegovoj imovini u roku od 60 dana od dana otvaranja jednostavnog postupka stečaja potrošača; potrošač u roku od dvanaest mjeseci od pravomoćnosti rješenja o otvaranju jednostavnog postupka stečaja potrošača ne uplati na račun suda iznos koji mu je sud naložio uplatiti; sud utvrdi da je u roku od dvanaest mjeseci od pravomoćnosti rješenja o otvaranju jednostavnog postupka stečaja potrošača potrošač stekao ili raspolagao imovinom koju nije prijavio sudu; pokretnine odnosno prava

potrošača koja se trebaju unovčiti propadnu, bitno izgube vrijednost, odnosno ako se ne mogu pronaći ili ako se utvrdi da nisu postojale na dan otvaranja jednostavnog postupka stečaja potrošača te se prema odredbama ovoga Zakona smatra da je potrošač nepošten (čl. 79.m).

U slučaju da nisu ispunjeni uvjeti za obustavu postupka, sud će nakon unovčenja stvari i prava koja se moraju unovčiti te nakon provođenja jednostavnog postupka stečaja potrošača rješenjem zaključiti jednostavni postupak stečaja potrošača bez određivanja razdoblja provjere ponašanja (čl. 79.n). Iznimka je situacija kada se nakon zaključenja jednostavnog postupka stečaja potrošača pronađe imovina koja se mogla unovčiti u jednostavnom postupku stečaja potrošača da se za nju znalo, u kojem slučaju će se odrediti nastavljanje postupka radi naknadne diobe (čl. 79.p). Također, u slučaju da se vjerovnik naplati na temelju osnove za plaćanje po kojoj je potrošač oslobođen od preostalih obveza u jednostavnom postupku stečaja potrošača, potrošač može tražiti proglašenje ovrhe nedopuštenom i povrat prenesenih novčanih sredstava u posebnoj parnici (čl. 79.v).

2. ZAKON O OTPISU DUGOVA FIZIČKIM OSOBAMA

Ovaj Zakon, uz reviziju odredbi Zakona o stečaju potrošača kao i reviziju odredbi Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima predstavlja dio paketa mjera Vlade Republike Hrvatske za rješavanje problema većeg dijela građana s blokiranim računima.

2.1. GENEZA RJEŠENJA O OTPISU DUGOVA DO RJEŠENJA ZAKONA O OTPISU DUGOVA FIZIČKIM OSOBAMA

Kriza države blagostanja u europskom pravnom krugu posljednjih desetljeća postavlja nove dileme sa stajališta kako održati ravnotežu u situacijama kada usporeni ekonomski rast ne može pružiti financijsku potporu za socijalne programe. Štoviše, u navedenom kontekstu iz poredbeno pravne perspektive, navedeni Zakon ne znači novinu, jer je u zadnjih desetak godina primjetno širenje uporabe oprosta duga i u razvijenim i u manje razvijenim državama. Primjerice, u hrvatskom pravu institut otpisa poreznoga duga bio je uređen i u Općem poreznom zakonu iz 2000., kojim su otpis poreznog duga te otpis dospjeloga poreznog duga bili propisani slično sadašnjem pozitivnopravnom uređenju.⁴⁴ Kao odgovor na loše gospodarske prilike u postkriznom razdoblju, 2011. donesen je Zakon o mjerama naplate poreznoga duga uzrokovanoga gospodarskom krizom, koji propisuje uvjete, način i postupak naplate, dospjelog i nenaplaćenog, odnosno neplaćenog, poreznog duga nastalog do

⁴⁴ Usp. čl. 119. i 135. (Opći porezni zakon, NN, br. 127/00. Zakon se mijenjao u dva navrata (NN, br. 86/01. i 150/02.)), čl. 120. i 137. (Opći porezni zakon, NN, br. 147/08. Njegovim stupanjem na snagu prestao je vrijediti OPZ/00, a druga je verzija zakona mijenjana u šest navrata (NN, br. 18/11., 78/12., 136/12., 73/13., 26/15. i 44/16.)) te čl. 132. i 148. Opći porezni zakon, NN, br. 115/16.

31. siječnja 2012.⁴⁵ Istu svrhu imala su i dva propisa donesena tijekom 2013.: Zakon o naplati poreznog duga fizičkih osoba⁴⁶ i Zakon o naplati poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom.⁴⁷ Ipak u kontekstu rada zanimljiva je mjera iz 2015. kojom je Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku⁴⁸ o otpisu dugova do kumulativno 35.000 kuna najsiromašnijim građanima koji su blokirani duže od godinu dana. Mjera je imala dvije kategorije dužnika A i B. U kategoriji A bili su najugroženiji građani, korisnici neke od socijalnih naknada, a u kategoriji B građani čija su mjesečna primanja bila do 2.500 kuna za samca ili 1.250 kuna po članu obitelji te koji nemaju druge imovine osim nekretnine u kojoj žive. U obje kategorije uzimani su u obzir dugovi građana kojima su računi blokirani najmanje godinu dana, odnosno do 30. rujna 2014.

2.2. POSTUPAK OTPISA DUGOVA SUKLADNO ODREDBAMA ZAKONA O OTPISU DUGA FIZIČKIM OSOBAMA

2.2.1. CILJ I PREDMET POSTUPKA OTPISA DUGOVA SUKLADNO ODREDBAMA ZAKONA O OTPISU DUGA FIZIČKIM OSOBAMA

Cilj je ostvariti jednokratne mjere pomoći u svrhu rješavanja problema s blokiranim računima fizičkih osoba građana te spriječiti potencijalne zlouporabe u vidu namjernog neplaćanja obveza u razdoblju od najave Zakona do njegova stupanja na snagu (čl. 2.). Brojčano, to bi značilo da će se za 11.168 dužnika deblokirati računi. Za daljnjih 180.291 dužnika provesti će se otpis duga barem po jednoj osnovi za plaćanje, ali im računi neće biti deblokirani jer imaju drugih ovrha i/ili im ukupni dug prema vjerovnicima iz grupe I prelazi 10.000,00 kn. Dakle, 326.743 osnova za plaćanje bi se prestalo izvršavati jer bi dug bi bio otpisan u cijelosti, a po 533.584 osnova dugovanje bi bilo djelomično otpisano, iz čega će proizaći da bi vjerovnici iz grupe I otpisali dug u iznosu od oko 1,063 milijarde kn.⁴⁹ Pretpostavka je kako će otpis duga od strane vjerovnika iz grupe I biti poticaj vjerovnicima iz grupe II da izvrše otpise, obzirom da se za iste propisuje porezni učinak otpisa duga. Nadalje, Zakonom se uređuju uvjeti, način i postupak otpisa dospjelih dugova fizičkih osoba za koji se provodi ovrha na novčanim sredstvima, pri čemu se u obzir uzimaju i kamate i drugi pripadajući troškovi koje fizičke osobe imaju u vezi s tim dugovanjima te reprogram poreznog duga koji nije otpisan odnosno naplaćen (čl. 1.). Dakle, dospjelim dugom se smatra glavnica duga i trošak te pripadajuće kamate za koji se na dan 31. prosinca 2017. provodila ovrha na novčanim sredstvima po računu

45 Zakon o mjerama naplate poreznoga duga uzrokovanoga gospodarskom krizom, NN br. 45/11. Zakon se mijenjao u dva navrata (NN, br. 25/12., 78/12).

46 Zakon o naplati poreznoga duga fizičkih osoba, NN, br. 55/13.

47 Zakon o naplati poreznoga duga uzrokovanog gospodarskom krizom, NN, br. 94/13.

48 Odluka Vlade Republike Hrvatske, Klasa: 022-03/15-04/10, Urbroj: 50301-04/04-15/3 na sjednici održanoj 15. siječnja 2015.

49 Dostupno na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa, Nacrt Zakona o otpisu dugova fizičkim osobama, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=7335> (12.08.2018).

i koja se na dan stupanja na snagu ovog Zakona još uvijek provodi. Dospjelim dugom se ne smatra naknada za provedbu ovrhe na novčanim sredstvima koja se naplaćuje prema odredbama ZOPONS, a koja se odnosi na osnove za plaćanje po kojima nije niti djelomično otpisan dug prema vjerovniku grupe I. Dospjelim dugom ne smatra se dug iz osnove za plaćanje kojom je određena mjera osiguranja (čl. 7.). Otpis se neće provoditi za dugovanja koja se odnose na uzdržavanje djece, novčane kazne izrečene u prekršajnim i kaznenim postupcima te obveze koje se odnose na potraživanja prijašnjih dužnikovih radnika iz radnog odnosa po osnovi mirovinskog osiguranja (čl. 3.). Također, otpisi dugova prema ovom Zakonu provode se neovisno o uvjetima porezno priznatih otpisa prema propisima o oporezivanju dobiti i dohotka. Dakle, izvršeni otpis dospjelog duga u skladu s ovim Zakonom smatra se otpustom duga u smislu općeg propisa koji regulira obvezne odnose, neovisno o tomu je li za istu pribavljena dužnikova suglasnost (čl. 4.).

Prema podacima FINA-e krajem lipnja ove godine blokirano je bilo 323.758 građana, s ukupnim dugom od 43,81 milijardu kuna, tako da je otpis duga prema državi u iznosu od 1,34 mlrd kuna tek mali korak prema rješenju problema. Prema javno dostupnim podacima na temelju Zakona država je automatski otpisala dugove za 150.474 građana s dugom do 10.000,00 kuna državi i pravnim osobama kojima je država osnivač i vlasnik. Ukupan iznos otpisanih dugova je 1,338 milijardi kuna. Potpuno je deblokirano 6248 građana.

2.2.2. TIJELA I SUDIONICI U POSTUPKU OTPISA DUGOVA FIZIČKIM OSOBAMA

Financijska agencija (dalje: FINA) je nadležna za provođenje postupka otpisa dugova. Pritomu FINA koristiti javno objavljene podatke iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika i Registra trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koje objavljuje Ministarstvo financija. Također je propisano da će Ministarstvo financija FINAi za potrebe postupanja po ovom Zakonu dostaviti podatke o fizičkim osobama koje na dan 1. siječnja 2018. obavljaju registriranu djelatnost (čl. 17.). Inače, po pravnom obliku FINA je pravna osoba s javnim ovlastima za koju je upis propisan posebnim zakonom, a jedini osnivač je Republika Hrvatska. Poseban zakon po kojem je osnovana je Zakon o financijskoj agenciji,⁵⁰ a osnovna djelatnost je financijsko posredovanje putem tržišnih aktivnosti. U okviru navedenih djelatnosti FINA je državi partner u nizu projekta, pa tako provodi i ovrhu na temelju spomenutog ZOPONS.

Kako postupak uključuje i otpis/reprogram poreznog duga, porezna uprava je stvarno nadležno porezno tijelo za provođenje postupka reprograma poreznog duga. Dakle, porezno tijelo definirano je zakonom koji uređuje porezni postupak. U pogledu postupka reprograma poreznog duga, isti je definiran kao dospjeli nenaplaćeni, odnosno neplaćeni porezni dug nastao s osnove poreza, doprinosa i drugih javnih davanja čije je utvrđivanje i/

50 NN, br. 117/01., 60/04. i 42/05.

ili naplata i/ili nadzor prema posebnim propisima u nadležnosti poreznog tijela definiranog odredbama zakona koji propisuje porezni postupak, dakle Opći porezni zakon (čl. 12.).⁵¹

Zakon vjerovnike dijeli na dvije velike grupe s različitim načinom postupanja prema dužnicima. Pritom su vjerovnici definirani kao vjerovnici iz grupe I (Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se nalaze u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika, trgovačka društva u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje se nalaze u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji objavljuje Ministarstvo financija) te vjerovnici iz grupe II (financijske institucije te sve druge pravne osobe i fizičke osobe koje obavljaju registriranu djelatnost). Dužnik se u smislu ZODFO smatra fizička osoba koja ne obavlja registriranu djelatnost i fizička osoba koja je registriranu djelatnost obavljala najduže do 31. prosinca 2017., a nad kojom se provodi ovrha na novčanim sredstvima po računu radi naplate dospjelog duga i koja se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona još uvijek provodi. Registriranom djelatnošću smatra se: 1. djelatnost obrta upisana u obrtni registar, sukladno propisima o obrtu; 2. djelatnost trgovca fizičke osobe upisane u registar trgovačkog suda kao trgovac pojedinac, sukladno propisima o trgovačkim društvima; 3. djelatnost slobodnog zanimanja fizičke osobe upisane u registar obveznika poreza na dohodak ili poreza na dobit od obavljanja samostalne djelatnosti slobodnog zanimanja; 4. djelatnost poljoprivrede i šumarstva fizičke osobe upisane u registar obveznika poreza na dohodak ili poreza na dobit od obavljanja samostalne djelatnosti poljoprivrede i šumarstva i/ili 5. ostale navedene samostalne djelatnosti fizičke osobe temeljem kojih je izvršen upis u registar obveznika poreza na dohodak ili poreza na dobit te su po toj osnovi obveznici poreza na dohodak od obavljanja samostalne djelatnosti ili poreza na dobit (čl. 5.).

2.2.3. PRETPOSTAVKE ZA OTVARANJE POSTUPKA I ZA OSTVARIVANJE CILJA POSTUPKA

Kao početno stanje procjene uvjeta za otpis duga, uzima se postojanje blokade računa na dan 31. prosinca 2017. Kako bi uvjeti za otpis duga bili ispunjeni blokada evidentirana na navedeni dan mora se i dalje izvršavati na dan stupanja na snagu ovog Zakona. Početni datum definiran je zbog propisivanja jasnih kriterija uvjeta za otpis te kako bi se učinak zakona primijenio upravo na one blokirane građane zbog kojih se ovaj Zakon kao jednokratna mjera pomoći i donosi.

Pretpostavka je kako će otpis duga od strane vjerovnika iz grupe I (vidi *infra*) biti poticaj vjerovnicima iz grupe II (vidi *infra*) da izvrše otpise, obzirom da se za

51 NN, br. 115/16.

iste propisuje porezni učinak otpisa duga. Naime, kako bi se olakšalo poslovanje i donošenje odluke o otpisu vjerovnicima koji su obveznici poreza na dobit, iznos otpisanog duga do 10.000,00 kn smatra se porezno priznatim rashodom, a obveznicima poreza na dohodak iznos otpisanog duga do 10.000,00 kn se ne uključuje u oporezive primitke. Fizičkim osobama - dužnicima kojima se izvrši otpis dospjelog duga, iznos otpisa neće se smatrati oporezivim primitkom (čl. 11.).

2.2.4. POSTUPAK OTPISA TE REPROGRAMA DUGOVA

U skladu s pretpostavkama za otvaranje postupka i za ostvarivanje cilja postupka (vidi *supra*) automatski se provodi otpis dospjelog duga po osnovama za plaćanje vjerovnika iz grupe I najviše do ukupnog iznosa zbroja glavnice i troška svih vjerovnika iz grupe I od 10.000,00 kn. Uz otpisani iznos duga po osnovi glavnice i troška, otpisuje se i pripadajuća dospjela kamata. Ako dužnik ima dug po osnovama za plaćanje čiji ukupan iznos prema svim vjerovnicima iz grupe I prelazi iznos od 10.000,00 kn, otpisat će se dug prema vjerovnicima iz grupe I iz osnove za plaćanje koja je ranije upisana u Očevidniku redoslijeda osnova za plaćanje kod FINAe (čl. 8.). FINA će dužniku u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona prestati izvršavati osnove za plaćanje za dug, kao i za naknadu za provedbu ovrhe na novčanim sredstvima koja se odnosi na osnovu koja se prestala izvršavati. O navedenom prestanku izvršavanja osnove za plaćanje FINA će u roku od 30 dana od dana prestanka izvršavanja osnove za plaćanje dostaviti izvješće u elektroničkom obliku vjerovnicima iz grupe I. za osnove za plaćanje koje se na njih odnose. Vjerovnici iz grupe I., nakon zaprimanja spomenutih podataka, izvršit će otpis duga i podnijeti prijedlog za obustavu ovrhe odnosno poduzeti drugu odgovarajuću radnju koja dovodi do prestanka ovrhe na novčanim sredstvima radi naplate otpisanog duga. O izvršenom otpisu dospjelog duga vjerovnici iz grupe I. će obavijestiti dužnike u roku od 60 dana od izvršenog otpisa (čl. 9.).

Nadalje, Zakon određuje postupanje vjerovnika iz grupe II na način da isti mogu otpisati dospjeli dug i pripadajuće kamate, temeljem vlastite odluke. Pri tomu, mogu odlučiti hoće li za otpis duga tražiti da dužnik podnese zahtjev za otpis. U svakom slučaju vjerovnici iz grupe II moraju informaciju o otpisu i odabranom načinu otpisa duga učiniti javno dostupnom (u sredstvima javnog priopćavanja i/ili objavom na svojim mrežnim stranicama i/ili na neki drugi prikladan način) u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona kako se dužnici ne bi nepotrebno obraćali sa zahtjevom vjerovnicima koji uopće ne žele sudjelovati u otpisu. Također je propisano u kojim rokovima je potrebno izvršiti otpis odnosno obustaviti ovrhu koja se provodi radi naplate otpisanog duga. Naime, u slučaju da se vjerovnici iz grupe II. odluče za otpis dospjelog duga samostalno, dužni su u roku od 60 dana od dana objave o namjeri otpisa izvršiti otpis duga i podnijeti prijedlog za obustavu ovrhe odnosno poduzeti drugu odgovarajuću radnju koja dovodi do prestanka ovrhe na novčanim sredstvima radi

naplate otpisanog duga. U slučaju da se vjerovnici iz grupe II. odluče za otpis dospjelog duga temeljem zahtjeva dužnika, na već spomenuti način objavom će pozvati dužnike na podnošenje zahtjeva. Pisani zahtjev za otpis dužnik može podnijeti u roku od 30 dana od dana objave, a zahtjev minimalno sadrži: ime, prezime, adresu i OIB dužnika te opis i/ili oznaku dospjelog duga za koji se traži otpis. Vjerovnici iz grupe II. dužni su u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva za otpis duga dužnika koji ispunjava uvjete izvršiti otpis duga i podnijeti prijedlog za obustavu ovrhe odnosno poduzeti drugu odgovarajuću radnju koja dovodi do prestanka ovrhe na novčanim sredstvima radi naplate otpisanog duga. Oni će o izvršenom otpisu dospjelog duga obavijestiti dužnike bez odgađanja (čl. 10.).

U pogledu reprograma poreznog duga koji nije otpisan, propisano je da fizičke osobe mogu poreznom tijelu podnijeti zahtjev do 31. prosinca 2018. Zahtjevi zaprimljeni nakon isteka roka odbacit će se rješenjem. Dospjeli dug može se reprogramirati u mjesečnim anuitetima, ovisno o visini dospjelog poreznog duga (do 50.000,00 kn do 36 mjeseci, 50.000,01 – 100.000,00 kn do 42 mjeseca, 100.000,01 – 200.000,00 kn do 48 mjeseci, 200.000,01 – 500.000,00 kn do 54 mjeseca te više od 500.000,00 kn do 60 mjeseci), a na reprogramiranu glavnica obračunati će se zakonska zatezna kamata (čl. 13.). O zahtjevu za reprogram odlučuje se rješenjem koje donosi porezno tijelo prema pravilima općeg upravnog postupka. Po izvršnosti rješenja ovrha će se obustaviti za iznos duga obuhvaćenog rješenjem o reprogramu. U slučaju nepridržavanja rokova i načina plaćanja reprogramirane glavnice dospjelog duga, rješenje će se ukinuti, a dužniku prestaje pravo na otpis duga s osnove pripadajućih kamata i troškova (čl. 14.). Protiv rješenja kojim je odlučeno o reprogramu i rješenja kojim se ukida reprogram može se izjaviti nesuspendivna žalba nadležnom drugostupanjskom tijelu (čl. 15.).

2.2.5. UČINCI OTPISA

Otpis je konačan iako od dužnika nije pribavljena suglasnost, s obzirom da se u praksi često događaju situacije da se dužnici ne odazivaju na pozive vjerovnika. Pritom su vjerovnici stimulirani na otpis dugova i troškova do iznosa od 10.000,00 kn uvećanog za pripadajuće kamate vezane uz taj dug na način da je vjerovniku obvezniku poreza na dobit porezno priznat rashod, a vjerovniku obvezniku poreza na dohodak iznos otpisanog duga ne uključuje se u oporezive primitke. Također, otpis izvršen sukladno odredbama ovog Zakona dužniku se neće smatrati oporezivim primitkom. Za reprogramirani iznos glavnice duga zastara prava na naplatu ne teče od dana izvršnosti rješenja kojim je odlučeno o reprogramu (čl. 16.).

2.2.6. PRAVNA PRIRODA OTPISA DUGOVA

Otpust (oprost) duga predstavlja prestanak obveznog odnosa kod kojeg vjerovnik izjavi dužniku da neće tražiti njegovo ispunjenje, a dužnik se s time suglasi. Otpust duga je ugovor, jer je za njegovu valjanost potrebna suglasnost objiju strana, a ne

jednostrana izjava volje vjerovnika. Ako dužnik ne pristane da mu se dug oprostí iz bilo kojih razloga (materijalnih, moralnih), izjava vjerovnika nema pravni učinak. Otpust duga ne smije prouzrokovati neku povredu prava trećih osoba, jer to bi bio ugovor na štetu trećih, a takav ugovor je zabranjen.⁵²

Propisana mjera reprograma razmjerna je ciljevima koji su se njome željeli postići jer mjerom nije nametnut prekomjeran teret adresatima ove mjere. Na ovaj način, navodi zakonodavac, osigurava se ostvarenje temeljnih socijalnih prava i socijalne sigurnosti umanjujući ekstremne socijalne razlike, uslijed čega zakonodavna intervencija ima legitimni cilj i opravdana je s aspekta javnog ili općeg interesa.⁵³

3. NEKA NOVA RJEŠENJA ZAKONA O PROVEDBI OVRHE NA NOVČANIM SREDSTVIMA

Od donošenja i stupanja na snagu Zakona⁵⁴ broj ovrha i iznos duga za koji se provodi ovrha na novčanim sredstvima fizičkih osoba se povećao jer je do tada bilo vrlo teško provesti ovrhu na računima građana, što je omogućeno centraliziranim sustavom putem FINAe. Dakle, Zakon je donesen radi omogućavanja učinkovite provedbe ovrhe na novčanim sredstvima ovršenika, bilo da je on poslovni subjekt ili građanin. No unatoč prednostima, judikatura ukazuje na potrebu određenih izmjena odnosno usklađenja kako sa Ovršnim zakonom,⁵⁵ Stečajnim zakonom⁵⁶ i nizom drugih koji su u razdoblju od zadnje izmjene 2012. doživjeli promjene.

3.1. CILJ LEGISLATIVNIH IZMJENA

Ovim Zakonom nastojalo se u okviru zakonske regulative riješiti sljedeće probleme: uskladiti pojam osnove za plaćanje sa Ovršnim zakonom; pojednostaviti mogućnost dostave osnove za plaćanje na prisilnu naplatu; definirati krajnji rok postupanja po nenaplaćenim osnovama za plaćanje evidentiranim u Očevidniku redosljeda osnova za plaćanje na teret fizičkih osoba; postupanja u slučaju zatvaranja svih računa, stečaja, statusnih promjena i prestanka postojanja pravnih osoba; postupanja u slučaju smrti fizičkih osoba; prilagoditi rokove čuvanja i postupanje s osnovama za plaćanje nakon izvršenja uzimajući u obzir racionalnost i ekonomičnost postupanja; uskladiti način naplate troška provedbe ovrhe na novčanim sredstvima sa Ovršnim zakonom; davanja podataka iz Očevidnika.⁵⁷

52 Zakon o obveznim odnosima, NN, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., čl. 45. i 203.

53 Dostupno na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa, Nacrt Zakona o otpisu dugova fizičkim osobama, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=7335> (12.08.2018).

54 NN, br. 91/10., 112/12. (izvan snage).

55 NN, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16, 73/17.

56 NN, br. 71/15., 104/17.

57 Nacrt prijedloga Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, s konačnim prijedlogom Zakona, Zagreb, ožujak 2018., Nacrt prijedloga Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, s konačnim prijedlogom zakona, dostupno na mrežnim stranicama : <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/>

3.2. ŠTO IZMJENE ZNAČE ZA PREZADUŽENE I BLOKIRANE POTROŠAČE

Prema odredbama starog Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima nema krajnjeg roka do kojega je FINA dužna neizvršenu osnovu za plaćanje držati u redosljedu radi provedbe ovrhe. Iako je odredbama čl. 5., st. 4. i 5. Ovršnog zakona propisana mogućnost obustave ovrhe u slučaju nemogućnosti provedbe ovrhe, ta odredba se odnosi samo na sudsku ovrhu. Međutim, najveći broj osnova za plaćanje i iznos od ukupnog duga blokiranih građana odnosi se na izvansudsku ovrhu – zadužnice i rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave (javnobilježnička rješenja). Za izvansudsku ovrhu nema propisanog „kraja“ provedbe ovrhe te stoga ta ovrha može trajati zauvijek odnosno do smrti građana (i nastaviti se nakon smrti u odnosu na nasljednike). Posljedica navedenog je da ukupan dug blokiranih građana, neovisno o tome što se godišnja stopa novih osnova za plaćanje smanjuje, može i mora samo rasti iz razloga jer kumulativ starih ovrha ostaje i dalje evidentiran, pa koliko god da se godišnji priljev novih ovrha smanjuje. Stoga je bilo nužno propisati i rok za prestanak provedbe ovrhe na novčanim sredstvima koju provodi FINA, u slučaju nemogućnosti provedbe ovrhe, odnosno kada tražbina iz osnove za plaćanje nije u određenom roku naplaćena u cijelosti te je to i glavni razlog donošenja ovog zakona. Procijenjeno je da se objektivno može smatrati da je ovrha na novčanim sredstvima postala nemoguća ako se tražbina iz osnove za plaćanje nije naplatila u roku od 3 godine od početka provedbe ovrhe temeljem te osnove za plaćanje. U skladu s time, novim Zakonom ograničava se trajanje provedbe ovrhe za slučaj kada tražbina iz osnova za plaćanje nije naplaćena u cijelosti, a po osnovi za plaćanje nije bilo nikakvih naplata posljednjih šest mjeseci uzastopno na rok od 3 godine od početka provedbe ovrhe na novčanim sredstvima (čl. 12.). Zakonodavac ujedno potiče vjerovnika da pokreće ovrhu na novčanim sredstvima kada je to nužno i kada očekuje da će se od ovršenika na tom predmetu moći namiriti. Naime, postojeći model stimulira vjerovnike da pokreću ovrhu i kada pretpostavljaju da se neće namiriti iz tog predmeta ovrhe jer je provedba ovrhe na novčanim sredstvima za njih besplatna i ne moraju snositi nikakav rizik. Stoga se odredbama ovog Zakona mijenja način naplate naknade za provedbu ovrhe i usklađuje se s odredbom članka 14. Ovršnog zakona, u smislu da trošak ovrhe prethodno snosi ovrhovoditelj, a konačno ovršenik. Nadalje, kako bi vjerovnik mogao donijeti informiranu odluku o tome hoće li ili neće pokrenuti ovrhu na novčanim sredstvima i kako bi se smanjio broj pokrenutih ovrha na novčanim sredstvima kada je izvjesna nemogućnost naplate na tom predmetu ovrhe, ovim Zakonom se mijenjaju i odredbe o davanju podataka na način da je vjerovniku omogućeno da pribavi podatke o iznosu i trajanju blokade računa građanina. Na navedeni način, prema riječima zakonodavca, pristupit će se rješavanju problema dugotrajno blokiranih građana, uklaňanjem pravne neizvjesnosti u smislu neograničenog trajanja

provedbe ovrhe na novčanim sredstvima, na način koji neće ograničiti prava vjerovnika budući da vjerovnici mogu neometano tražiti određivanje ovrhe na drugim predmetima ovrhe niti će vjerovnicima nanijeti štetu u vidu smanjene mogućnosti naplate. Dolazi ujedno i do promjene u načinu plaćanja, do sada je ovrha za ovrhovoditelja, odnosno vjerovnika bila besplatna, sada se uvodi predujam pa će se na taj način destimulirati vjerovnici da pokreću ovrhe za koje je evidentno da je velika šansa da se ne naplate jer je njihov dužnik već duže vrijeme blokiran, budući da se prema analizama samo 1,19% tražbina iz osnove za plaćanje naplati nakon treće godine.⁵⁸ FINA će, s druge strane, svim vjerovnicima omogućiti uvid je li dužnik blokiran, koliko dugo je blokiran i na koji iznos.

Inicijalni učinak provedbe Zakona je prema javno dostupnim podacima da je FINA već prestala s provedbom ovrhe barem po jednoj osnovi za 225.322 građana, a to je ukupno 70 posto od onih koji su bili blokirani. Provedbom Zakona deblokirano je 50.695 blokiranih građana, što čini 16 posto svih blokiranih, a ako se tome pridoda deblokirane po Zakonu o oprostima dugova, ukupan broj deblokiranih građana penje se na više od 57 tisuća. Ukupan dug na ovaj je način iz očevidnika FINAe smanjen za 49,4 milijarde kuna, od čega se 30,07 milijardi odnosi na glavnice, dok je na ime kamata otpisano 19,36 milijardi kuna (od ukupno 22 milijarde). Do prekida ovrhe došlo je automatski. Najviše ovrha koje su obustavljene bilo je za dugove prema bankarskim institucijama (11,93 milijarde kuna i kamate 5,93 milijarde) i središnjoj državi (glavnica 3,51 milijarda kuna, i kamate dodatnih 3,36 milijardi kuna).

Nakon primjene spomenutog zakona ostaje oko 270.000 blokiranih građana s dugom od oko 13 milijardi kuna. Prosječan iznos blokada koji je bio prije donošenja novog zakona bio je 135.000,00 kuna, sada je pao na 48.000,00 kuna. Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i dalje će se primjenjivati za ovrhe koje navršu treću godinu a po njima šest mjeseci nije bilo naplate.

Sveukupne učinke mjera tek nam predstoji vidjeti, nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečajnoj potrošača 1. siječnja 2019.

4. IN SPA

Pitanje implementacije i uređenja instituta kojima se pokušava riješiti problem prezaduženih potrošača predstavlja jedno od aktualnijih pitanja za hrvatskog zakonodavaca. Štoviše, postoje mnoga pitanja i nedoumice koje se javljaju i u svjetskoj praksi i doktrinarnim razmatranjima o konstrukciji i primjeni adekvatnog modela za rješavanje problema potrošačke prezaduženosti. Treba li se kroz rješavanje problema prezaduženosti promovirati disciplina, ili treba biti tolerantniji i na taj način poticati poduzetnički duh? Treba li učinak zakona imati šire socijalne učinke ili mu je cilj isključivo racionalno razrješenje pojedinačnog slučaja? Treba li uzimati u obzir učinke koje ima na zaposlenost? Treba li preferirati izvansudske (neformalne)

⁵⁸ *Loc. cit.*

sporazume ili formalne sudske postupke? Kakva je uloga države? Treba li isključivo država ili samo vjerovnik i dužnik snositi troškove postupka. Iako ima mnogo spornih pitanja, čimbenika koji utječu na moguće pravilne odgovore još je više. Štoviše, suočene s istim problemima u području funkcionalizacije potrošačko stečajno pravne zaštite te sličnim pravno-političkim zahtjevima, moderne države su krenule različitim putem pri formiranju i reformiranju navedenih instituta. Neke od njih su izvršile radikalnije promjene u samoj strukturi postupka, druge su bile umjerenije i nastojale su što više zadržati kontinuitet tradicionalističkih koncepcija dok treće još tragaju za konceptom koji će udovoljiti potrebama dužnika i vjerovnika, ali i tržišta. Štoviše i pravni modeli potrošačkog stečaja koji su među sobom veoma slični, kao model SADA i Francuske, pokazuju znatne razlike oko središnjih pitanja. Ipak pravna teorija je ukazala na nekoliko kriterija na osnovu kojih se može praviti razlika između tzv. liberalnih i tzv. konzervativnih potrošačko stečajnih modela. Liberalno potrošačko stečajni sustavi, primjerice SAD-a i Francuske, propisuju manji broj preduvjeta za pokretanje postupka potrošačkog stečaja, što naravno rezultira velikim brojem takvih vrsta stečajeva. Naglasak je stavljen na pružanje nove šanse za pojedinca (engl. *fresh start*), potrošača, dakle u prvi plan se postavljaju interesi dužnika, potrošača što znači da se rizik prebacuje na vjerovnike kao ekonomski jaču stranu dvostrano pravnog odnosa. U takvoj zakonskoj regulaciji primjećujemo težnju prema ograničavanju prava vjerovnika u korist prava dužnika, što je i u skladu s idejom vodiljom potrošačko stečajnog postupka, ekonomskom rehabilitacijom dužnika, dok to nije slučaj kod stečaja pravnih osoba, u kome pretežu prava vjerovnika. S druge strane su konzervativni sustavi potrošačkog stečaja. Oni su opterećeni velikim brojem preduvjeta (primjerice Njemačka i Irska), što pretpostavlja vođenje manjeg broja, nerijetko neučinkovitih, stečajnih postupaka nad imovinom potrošača. Glavni razlog neučinkovitosti takvih postupaka je postavljanje ispunjenja obveza dužnika kao primarnog cilja potrošačkog stečaja. Stoga se i instituti oslobođenja od preostalih dugova drugačije reguliraju propisujući duge i obvezne planove otplate duga čije je ispunjenje preduvjet okončanja postupka potrošačkog stečaja. Neki, primjerice Italija, sužavaju krug potencijalnih subjekata stečaja odnosno ne reguliraju institut oslobođenja potrošača od preostalih dugova što je bit načela novog financijskog početka potrošača. U konačnici, rezultat su mnogobrojna stajališta i nerijetko otežana mogućnost izrade i formuliranja učinkovitog modela postupka potrošačkog stečaja. U zavisnosti od shvaćanja središnjih pitanja instituta potrošačkog stečaja zakonodavstva se u velikoj mjeri razlikuju. Međutim, nužno je istaknuti da problematika potrošačkog stečaja i u zemljama s dugom tržišnom tradicijom predstavlja izrazito dinamičnu oblast budući da se traže nova rješenja koja će pratiti globalni trend promjena, primjerice, inflacije, pada potražnje, rasta troškova poslovanja, pada kreditne aktivnosti i niza drugih čimbenika koji su doprinijeli da mnogi potrošači nisu više u mogućnosti otplatiti dospjele dugove, a nerijetko niti pokriti troškove postupka potrošačkog stečaja.

Prikazana reforma je normativno kvalitetan iskorak. Iako se uočava određeni normativistički optimizam, za sada tema je suviše kompleksna, političko-ekonomski i institucionalno senzitivna, da bi provocirala ambiciju davanja konačnih ili određenijih odgovora na mnoga postavljena pitanja. Dakle, za sada, s empirijskog, praktičnog stajališta nije moguće procijeniti učinak niza izmjena koje su napravljene. Ipak dojam je da će iste u velikoj mjeri ovisiti o spremnosti sustava (sudova i povjerenika) da učinkovitost stavljaju na prvo mjesto, a zbog toga pravila postupka nisu jedni uvjet. Međutim, ne smije se zaboraviti da sustav, u pravnom smislu, nije još dovršen. Javna rasprava koja se provodi o nekim bitnim zakonskim propisima još nije gotova. To je bitno jer kvaliteta primjene i pravi opseg ovih izmjena ovisi o brzini i kvaliteti podudaranja s drugim povezanim propisima. Primjerice, parnični i ovršni postupak, čija su rješenja također kritizirana kao neprikladna, u fazi su promjene. U svakom slučaju, priprema i usvajanje novih propisa predstavlja značajan reformski iskorak. Na prvom mjestu, dobivaju se suvremeni propisi koji nude odgovore na pitanja i probleme fenomena potrošačke prezaduženosti. Drugo, propisi su usklađeni s europskom pravnom stečevinom te s novim trendovima i rješenjima koja su usvojila suvremena nacionalna zakonodavstva. Najzad, izmjene predstavljaju sveobuhvatni pravni okvir za pokretanje, otvaranje, tijek i okončanje postupka otpusta dugova.

SUMMARY

MODEL PROCEDURES FOR SOLVING OVER-INDEBTEDNESS OF NATURAL PERSONS IN THE EUROPEAN UNION: CROATIAN EXPERIENCES AND SOLUTIONS

Since the problem of consumer bankruptcy proceedings and the phenomenon of consumer over-indebtedness in general and in countries with a long market tradition is a very dynamic area, where it is necessary to constantly seek new solutions in order to follow the trend of changes in economy, the question of suitability and the need to implement amendments to the Consumer Bankruptcy Act and other, newer regulations in the context of modernizing *de lege lata* solutions, is an extremely current topic. The purpose of this paper is to analyze the latest amendments to the provisions of the Consumer Bankruptcy Act, with special reference to the new Execution on debtor's monetary claims Act and the Annulment of Debts to Natural Persons Act, as a part of the package of measures of the Government of the Republic of Croatia to aid citizens with blocked bank accounts, in order to further analyse the Croatian national regime of assistance to over-indebted consumers in general.

Key words: Croatian consumer bankruptcy legislation, revision of regulations, directions for change.

BIBLIOGRAFIJA

- ABDEEN, A. M. SHOOK, D. N., *The Saudi Financial System in the Context of Western and Islamic Finance*, Wiley, New York, 1984., str. 38-39.
- ADLER, M., *The Overseas Dimensions: What Can Canada and the United States Learn from Other Countries?*, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 37, 1999., no. 1, 415, 416.
- BERKOWITZ, D., PISTOR, K., RICHARD, J.F., *Economic Development, Legality, and the Transplant Effect*, *European Economic Review*, vol. 47, 2003., no. 1, str. 165-195.
- BERNARDI, M., *The Bankruptcy Laws of Italy*, *European Bankruptcy Laws*, (BOTWINIK, D.A., WEINRIB, K.W. eds.), 2nd ed., American Bar Association, Chicago, 1986., str. 95. i 103.
- BODUL, D., *Osobni stečaj globalni trend i hrvatska perspektiva*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2011., br. 1, str. 351.-377.
- BODUL, D., TOMAS ŽIKOVIĆ, I., *Advantages and disadvantages of German consumer bankruptcy model: Guidelines for Croatian lawmaker*, *Ekonomski Vjesnik / Econviews: Review of Contemporary Business, Entrepreneurship and Economic issues*, vol. XXVII, 2014., no. 2, str. 393.-406.
- BODUL, Dejan, VUKOVIĆ, Ante, *Nacrt Zakona o stečaju potrošača iz lipnja 2014. i opravdanost recepcije njemačkih rješenja*, *Hrvatska pravna revija*, 2014., br. 9, str. 60-75.
- BODUL., D., VUKOVIĆ, A., (Još jedna) reforma stečajnog zakonodavstva funkcionalizacija stečajno pravne zaštite ili placebo efekt, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 36, 2015., no. 1, str. 181.-213.
- BUSCH, D., *Current Reform Efforts of German Consumer Insolvency Law and the Discharge of Residual Debts*, *German Law Journal*, vol. 7, 2006., no. 1, str. 592. et seq.
- BUSCH, Dörte, *Current Reform Efforts of German Consumer Insolvency Law and the Discharge of Residual Debts*, *GLR*, vol. 7, 2006., no. 1, str. 592. et seq.
- CAMPBELL, S., *Comment: Brother, Can You Spare a Ruble? The Development of Bankruptcy Legislation in the New Russia*, *Bankruptcy Development Journal*, vol. 10, 1994., no. 1, str. 343., 374.
- CHEN, B., *et al.*, *An Overview of China's Financial Markets: Progress, Problems and Prospects in Financial Market Reform in China*, *Progress, Problems and Prospects*, (CHEN, B., *et al.*, eds.), Westview Press, Oxford, 2000., str. 11.
- DARVALL, C. *et al.*, *Australian Bankruptcy Law & Practice*, FLORANCE, K., ed., 1992, 4033.
- Department of Constitutional Affairs *A Choice of Paths: better options to manage over-indebtedness and multiple debt (CP 23/04); The Insolvency Service Relief for the Indebted - An Alternative to Bankruptcy (2005).*
- Department of Constitutional Affairs *A Choice of Paths: better options to manage over-indebtedness and multiple debt (CP 23/04); The Insolvency Service Relief for the Indebted - An Alternative to Bankruptcy (2005).*
- Department of Constitutional Affairs, *A choice of paths - Better options to manage over-*

- indebtedness and multiple debt, CP 23/04 (2004)., par. 28-42.
- Department of Constitutional Affairs, Response paper on the consultation - A choice of paths - Better options to manage over - indebtedness and multiple debt CP(R) 23/04 (2005).
- DIKA, Mihajlo, *Insolvenzijsko pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 1998., str. 1.
- Dostupno na mrežnim stranicama: http://www.insorechtspfleger.de/inhalt/04_materialien/2006_03_03_GE_RSB_VerbrIns.pdf (17.05.2018.).
- GARAŠIĆ, J., Kako zakonski regulirati „osobni stečaj“ u Hrvatskoj, ZPFZ, vol. 61, 2011., no. 5, str. 1492.
- GARAŠIĆ, Jasnica, Kako zakonski regulirati „osobni stečaj“ u Hrvatskoj, ZPFZ, vol. 61, 2011., no. 5, str. 1492.
- GOLDENBERG, E., *Verbraucherinsolvenz und Restschuldbefreiung*, Fachbereiches Recht der Fachhochschule, Braunschweig/Wolfenbüttel, 2006., str. 88. *et seq.*
- GRAVER, H. P., Consumer Bankruptcy: A Right or a Privilege? The Role of the Courts in Establishing Moral Standards of Economic Conduct, *Journal of Consumer Policy*, vol. 20, 1997., no. 1, str. 161, 170.
- Izvor: Vlada RH, Rješavanje problema blokiranih građana, 27.04.2018.
- KILBORN, J. J. The Hidden Life of Consumer Bankruptcy Reform: Danger Signs for the New U.S. Law From Unexpected Parallels in the Netherlands, *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, vol. 39, 2006., no. 1, str. 77.).
- KILBORN, J. J., Continuity, Change, and Innovation in Emerging Consumer Bankruptcy Systems: Belgium and Luxembourg, *American Bankruptcy Institute Law Review*, vol. 14, 2006., no. 69.
- KILBORN, J. J., *La responsabilisation del'economie*: What the United States can learn from the new french law on consumer overindebtedness, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 26., 2005., str. 636.
- KILBORN, J. J., Twenty-Five Years of Consumer Bankruptcy in Continental Europe: Internalizing Negative Externalities and Humanizing Justice in Denmark, *International Insolvency Review*, vol. 18, 2009., no. 1, str. 155.
- KILBORN, J. J., Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law: Responsibility, Discretion, and Sacrifice, u: NIEMI-KIESILAINEN, J., RAMSAY, I. i WHITFORD, W. C. (eds.), *Consumer Credit, Debt and Bankruptcy, Comparative and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009., str. 50. *et seq.*
- LANDRY, Robert J., An empirical analysis of the causes of consumer bankruptcy: Will bankruptcy reform really change anything? *Rutgers Business Law Journal*, vol. 3, 2006., no. 1, str. 5.
- Materijali s Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije u Hrvatskom saboru na temu: „Koruptogenost i zloupotrebljivost pravnog uređenja instituta predstečajne nagodbe“, sjednica održana dana 25.02.2014. (materijali dostupni kod autora).

- METZGER, J. M. BUFFORD, S. L. Exporting United States Bankruptcy Law: The Hungarian Experience, *California Bankruptcy Journal*, vol. 31, 1993., no. 1, str. 154.
- Nacrt Prijedloga iskaza o procjeni učinka propisa za pripremu Nacrta prijedloga Zakona o stečaju potrošača, Ministarstvo pravosuđa, 2012., Zagreb, str. 1-5.
- Nacrt prijedloga Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, s konačnim prijedlogom Zakona, Zagreb, ožujak 2018., Nacrt prijedloga Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, s konačnim prijedlogom zakona , dostupno na mrežnim stranicama: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=7332> (12.07.2018.).
- Nacrt prijedloga Zakona o stečaju potrošača, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 2014., str. 1-40.
- Neue Wege zu einer Restschuldbefreiung, Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Restschuldbefreiung, *Zeitschrift für Verbraucher- und Privat-Insolvenzrecht*, 2005., str. 445.
- Obrazac prethodne procjene, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača, dostupno na mrežnim stranicama: <https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/Download? DocumentId> (18.04.2018.).
- Obrazac prethodne procjene, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača, dostupno na mrežnim stranicama: <https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/Download? Document Id> (18.04.2018.).
- Polazne osnove za uvođenje instituta Osobnog bankrota, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 2012., str. 1-6.
- RADOVIĆ, V., Stečaj nad imovinom preduzetnika prema usvojenom Zakonu o stečajnom postupku, *Pravo i privreda*, 2004., br. 9-12, str. 123-137.
- RAMSAY, I., Comparative Consumer Bankruptcy, *University of Illinois Law Review*, vol. 1, 2007., no. 1, str. 242. *et seq.*;
- RAMSAY, I., Models of Consumer Bankruptcy: Implications for Policy and Research, *Journal of Consumer Policy*, vol. 20, 1997., no. 1, str. 270. *et seq.*
- Reform des Verbraucherinsolvenzrechts, Arbeitsgemeinschaft Insolvenzrecht und Sanierung im Deutschen Anwaltverein 2005. Dostupno na mrežnim stranicama: <http://www.arg-insolvenz recht.de/aktuelles> (17.05.2018.).
- RUŠNOV, Adolf, Zakon o pobijanju pravnih djela glede imovine insolventna dužnika od 24. ožujka 1897. i Stečajni zakon od 28. ožujka 1897. uz uporabu obrazloženja Vladine osnove, Tisak i Naklada knjižare L. Hartmana (Kugli i Deutsch), Zagreb, 1897., str. 7.
- SIMACHEV, Y., Demand for Bankruptcies: Major ‘Consumers’, Motivation, Mechanisms, Results and Limits (in Russian), 2002. Dostupno na mrežnim stranicama: <http://www.icss.ac.ru/materials/new23.pdf> (12.04.2018.)
- SPRINGENEER, H., Reform der Verbraucherinsolvenz: Das schwierige Unterfangen, Null-Masse-Fälle ohne Systembrüche neu zu regeln, *Zeitschrift für Verbraucher- und Privat-Insolvenzrecht*, 2006., str. 2.
- VERONA, Antun; ZUGLIA, Srećko, Stečajni zakon, Zakon o prinudnom poravnjavanju i Zakon o uvođenju u život tih zakona, s komentarom, sudskim rješidbama i dodatkom

- sporednih pravnih propisa, tisak Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1930., str. 3. Inače Stečajni zakon je od 28. ožujka 1897., objavljen u Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, komad VIII, 1897.
- WALTERS, A.; MCKENZIE SKENE, D. W., Consumer Bankruptcy Law Reform in Scotland, England and Wales, *American Bankruptcy Law Journal*, vol. 80, 2006., str. 481. *et seq.*
- WALTERS, Adrian; MCKENZIE SKENE, Donna W., Consumer Bankruptcy Law Reform in Scotland, England and Wales, *American Bankruptcy Law Journal*, Vol. 80, 2006., str. 481. *et seq.*
- WESTBROOK, J. L., Chapter 15 at Last, *American Bankruptcy Law Journal*, vol. 79., 2005., str. 713.-728.
- WILHELMSSON, T., Unemployment, Debt and the Legal Principle of „Social Force Majeure“ in Finland, *Banking for People, Social Banking and New Poverty Consumer Debts and Unemployment in Europe - National Reports*, REIFNER, U., FORD, J., eds., 1992., str. 411, 413.
- ZIEGEL, J., Facts on the Ground and Reconciliation of Divergent Consumer Insolvency Philosophies, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 7, 2006., no. 2, 3 i 33.
- Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005., Pub. L. No. 109-8.
- Disegno di legge. Dostupno na mrežnim stranicama: http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/29935_testi.htm (14.07.2018.)).
- Enforcement Act 2007,
- Federal law On Insolvency (Bankruptcy), No. 6-FZ, January 8, 1998, *Sobranie zakonodatelstva R.F. (1998)*, No. 2, item 222.,
- Insolvency Act 1986, 1986 c. 45.
- Insolvenzordnung, *Bundesgesetzblatt* 1994., I str. 2866, posljednja izmjena BGB1, 2010., I, str. 1885.
- Odluka Vlade Republike Hrvatske, Klasa: 022-03/15-04/10, Urbroj: 50301-04/04-15/3 na sjednici održanoj 15. siječnja 2015.
- Opći porezni zakon, NN br. 115/16.
- Opći porezni zakon, NN br. 127/00 86/01 i 150/02.
- Opći porezni zakon, NN br. 147/08. 18/11, 78/12, 136/12, 73/13, 26/15 i 44/16
- Ovršni zakon, 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17.
- Privremeni red stečajni, „Ministarstvo pravosudja Kraljevine Ugarske, Hrvatske i Slavonije i serbske Vojvodine s tamiškim Banatom i za veliku knježevinu Erdeljsku“ izdalo je 18. srpnja 1852. naredbu kojom donosi Privremeni stečajni red, koji će se primjenjivati od 1. rujna 1853. (Sadržan u XLIII. kom. drž.-zak. lista pod br. 132. izdanom i razposlanom dne 20. srpnja 1853.
- Stečajni zakon, 71/15, 104/17.
- Stečajni zakon, NN, br. 44/96., 161/98., 29/99., 129/00., 123/03., 197/03., 187/04., 82/06., 116/10., 25/12., 133/12. i 45/13.

Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, inserting sections 251A to 251X Insolvency Act 1986.

Zakon o finansijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, NN, br. 108/12, 144/12, 81/13, 112/13, 71/15, 78/15

Zakon o mjerama naplate poreznoga duga uzrokovanoga gospodarskom krizom, NN br. 45/11. 25/12, 78/12).

Zakon o naplati poreznoga duga fizičkih osoba, NN, br. 55/13.

Zakon o naplati poreznoga duga uzrokovanog gospodarskom krizom, NN br. 94/13.

Zakon o prisilnoj nagodbi, stečaju i likvidaciji, Sl. list SFRJ, br. 84/89., NN, br. 53/91.

Zakon o stečajnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 26/10. – pročišćeni tekst.

Zakon o stečaju potrošača, NN, br. 100/15.

Zakon o stečaju Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 84/04. i 85/05.

Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, NN, br. 91/10, 112/12.

Zakona o stečaju, Sl. glasnik RS, br. br. 104/09., 99/11. -dr. zakon, 71/12. -odluka US, 83/14. i 113/17.