

RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017.

S A Ž E T A K

Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 102/15.) i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.) podnijelo je više fizičkih osoba i kreditnih institucija.

Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih zakona jer je utvrdio da su osporeni zakoni, kao jednokratne, interventne mjere zakonodavca, bile nužne za ostvarenje legitimnih ciljeva koji su se njima željeli postići.

Činjenice predmeta

Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 102/05.; u daljnjem tekstu: ZIDZoPK) podnijelo je više fizičkih osoba te osam kreditnih institucija. Te kreditne institucije ujedno su, iz bitno istih razloga, predložile pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" broj 102/15.; u daljnjem tekstu: ZIDZoKI).

Oba zakona uređuju istu vrstu odnosa, s tim što je ZIDZoKI-jem samo proširen krug ovlaštenika i adresata koji nisu obuhvaćeni odredbama ZIDZoPK-a. Ustavni sud će stoga u daljnjem tekstu koristiti po potrebi izraze: oba osporena zakona ili osporeni zakoni.

Osporenim zakonima postavljen je temelj za rješavanje problema kredita denominiranih u švicarskim francima i kredita denominiranih u kunama s valutnom klauzulom u švicarskim francima (u daljnjem tekstu: krediti u CHF).

Osporenim zakonima provedena je konverzija kredita u CHF u kredite denominirane u eure odnosno u kune s valutnom klauzulom u eurima kako bi se potrošače kredita u CHF izjednačilo s položajem u kojem bi bili da su od početka imali ugovorene takve kredite. Konverzija je provedena po tečaju koji je jednak tečaju koji su kreditne institucije na taj dan primjenjivale na kredite iste vrste i trajanja denominirane u eure odnosno kune s valutnom klauzulom u eurima.

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

Konverzijom nisu obuhvaćeni krediti u CHF pravnih osoba te krediti u CHF koji su do dana stupanja na snagu osporenih zakona u cijelosti realizirani dobrovoljnom ili prisilnom otplatom kreditnog duga te oni koji su konvertirani u drugu valutu.

Utvrđenja Ustavnog suda

Ustavni sud podsjeća da je već ranije u rješenju broj: U-I-2780/2015-PM i dr. od 11. studenoga 2015.¹ utvrdio da su osporeni zakoni posebni zakoni ne-sistemskog karaktera s trajnim učinkom kojima su uvedene specifične interventne zakonske mjere javnopravnog karaktera donesene radi otklanjanja neravnoteže u dužničko-vjerovničkim odnosima u slučaju kredita u CHF.

Prigovori predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom osporenih zakona dijele se na one kojima se osporava formalna i one kojima se osporava materijalna suglasnost s Ustavom.

U odnosu na formalnu (ne)ustavnost

Predlagatelji tvrde da pri donošenju osporenih zakona nije poštovana procedura propisana Poslovnikom Hrvatskoga sabora ("Narodne novine" broj 81/13.; u daljnjem tekstu: Poslovnik) za donošenje zakona po hitnom postupku i da se Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) nije, a bila je to dužna učiniti, o nacrtima osporenih zakona savjetovala s Europskom središnjom bankom (u daljnjem tekstu: ESB).

U odnosu na hitnost postupka, Ustavni sud prije svega ističe da je u više navrata upozoravao da donošenje sve većeg broja zakona po hitnom postupku može dovesti u pitanje samu bit parlamentarizma i da je takva pojava zabrinjavajuća. U Izvješću upućenom Hrvatskom saboru, broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/13.), Ustavni sud utvrdio je da se u postupcima donošenja zakona moraju poštovati standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito standard široke javne rasprave i izuzetnosti donošenja zakona po hitnom postupku. Pritom je Ustavni sud naglasio da "ne odriče" pravo zakonodavcu da u pojedinim specifičnim situacijama zakon donese u hitnom postupku, ali to mora činiti iznimno, kad za to postoje razlozi propisani u Poslovniku.

Na temelju članka 204. Poslovnika zakon se, iznimno, može donijeti po hitnom postupku, kad za to postoje osobito opravdani razlozi, koji u prijedlogu zakona moraju biti posebno obrazloženi.

¹ "Narodne novine" broj 128/15.

Ustavni sud ocijenio je da nisu osnovani prijedlozi za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 143/13. i 147/13. - ispr.)

Iz obrazloženja prijedloga osporenih zakona i očitovanja Ministarstva financija Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo financija) proizlazi da je Vlada predložila donošenje osporenih zakona po hitnom postupku iz sljedećih razloga: trajnog otklanjanja poremećaja u gospodarstvu, izbjegavanja dužničke krize, rasterećenja sudova, osiguranja redovite otplate kreditnih zaduženja dužnika u iznosu i pod uvjetima koji potrošače kredita u CHF ne dovode u neravnotežan i ovisan položaj u odnosu na kreditne institucije, te sprječavanja nastavljanja nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija.

Ustavni sud utvrdio je da su ti razlozi dostatno obrazloženi kako bi opravdali donošenje osporenih zakona po hitnom postupku.

Što se tiče obveze savjetovanja s ESB-om, Ustavni sud utvrdio je da kršenje obveze savjetovanja s ESB-om može dovesti do povrede pravila demokratske procedure, koja posebno obvezuje nositelje vlasti da ovlasti kojima raspolažu koriste poštujući pravila demokratske procedure.

Međutim, sagledavajući konkretan slučaj u kontekstu cilja i sadržaja osporenih zakonskih mjera, Ustavni sud ocijenio je da u konkretnom slučaju nije riječ o nepoštovanju demokratske procedure. Ovo tim više što članak 282. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ne propisuje obvezu ESB-a da izda mišljenje već ga on može dati, ako to ocijeni potrebnim, s time što to mišljenje nije obvezujuće. U konkretnom slučaju, ESB ga je samoinicijativno dao. U Mišljenju broj: CON/2015/32 od 18. rujna 2015., ESB istaknuo je:

"(...) da je na hrvatskim nadležnim tijelima da ocijene je li karakter povratnog djelovanja zakona u skladu s hrvatskim zakonskim i ustavnim načelima te da je potrebno voditi računa o pravičnoj raspodjeli tereta između svih zainteresiranih strana."

Slijedom navedenoga, Ustavni sud ocijenio je neosnovanim prigovore predlagatelja o formalnoj nesuglasnosti osporenih zakona s Ustavom.

U odnosu na materijalnu (ne)ustavnost

U ocjeni materijalne suglasnosti osporenih zakona s Ustavom, Ustavni sud pošao je od stajališta da se Ustav Republike Hrvatske ubraja u skupinu, tzv. socijalno svjesnih ustava te da je Republika Hrvatska uspostavljena kao socijalna država (članak 1. Ustava) koja ima pozitivnu obvezu poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana te se brinuti za gospodarski razvitak zemlje (članak 49. stavak 3. Ustava). Također, uzeo je u obzir zahtjeve socijalne pravde, kao sastavne komponente socijalne države, koja obvezuje državu da se na zakonodavnom i "provedbenom" planu angažira u uspostavi i održavanju pravednog socijalnog

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

poretka. Koncept socijalne države nameće obvezu državi da se brine za pravedan socijalan poredak pri čemu, u ispunjenju te obveze, zakonodavac ima široki prostor slobodnog odlučivanja (v. primjerice odluku i rješenje broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/09 i dr., "Narodne novine" broj 143/09.).

Prigovori o materijalnoj (ne)suglasnosti osporenih zakona s Ustavom, koje je Ustavni sud razmatrao u ovom postupku, mogu se svesti na tvrdnje predlagatelja o tome da osporeni zakoni:

- ne poštuju ustavno načelo razmjernosti (članak 16. Ustava);
- imaju diskriminatorne učinke (članak 14. Ustava);
- dovode do povrede prava vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava);
- dovode do ograničenja poduzetničke i tržišne slobode (članak 49. stavci 1. i 5. Ustava);
- imaju povratno (retroaktivno) djelovanje suprotno članku 90. stavcima 4. i 5. Ustava;
- narušavaju načelo diobe vlasti (članak 4. stavak 1. Ustava);
- nisu u suglasnosti s člancima 134. i 141.c Ustava jer su njima povrijeđene pojedine odredbe međunarodnih ugovora o poticanju i zaštiti ulaganja koje je Republika Hrvatska sklopila s Republikom Austrijom i Francuskom Republikom.

Iz podataka Ministarstva financija proizlazi da su potrošačima kredita u CHF nakon redovite otplate kreditnih zaduženja, nakon deset godina, mjesečne otplatne rate porasle oko 60% do 80%, dok je glavnica porasla oko 30% do 40% što je potrošače kredita u CHF dovelo u neravnopravan i dužnički ovisan položaj u odnosu na kreditne institucije.

U takvoj situaciji Ustavni sud zaključuje da je država (zakonodavac), poštujući načelo socijalne države na kojoj počiva ustavnopravni poredak Republike Hrvatske, u situaciji opisane dužničke krize u kojoj su se hrvatski građani našli zbog zaduživanja u švicarskim francima, imala pozitivnu obvezu poduzeti određene mjere u gospodarstvu odnosno umiješati se u tržišnu funkciju kako bi osigurala ostvarenje temeljnih socijalnih prava i socijalne sigurnosti te izjednačila odnosno umanjila ekstremne socijalne razlike nastale kao posljedica aprecijacije švicarskog franka.

a) Načelo razmjernosti (članak 16. Ustava)

Za ocjenu osnovanosti prigovora predlagatelja o nerazmjernosti osporene mjere odnosno o njezinoj nesuglasnosti s člankom 16. Ustava, Ustavni sud morao je odgovoriti na sljedeća pitanja:

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

- koji je cilj zakonodavac želio postići donošenjem osporenih zakona i je li taj cilj legitiman;
- je li mjera (konverzija) propisana osporenim zakonima razmjerna cilju koji se nastojao postići odnosno nameće li osporena mjera kreditnim institucijama prekomjeran teret?

U odnosu na legitimnost cilja, zakonodavac je bio dužan pokazati postojanje osobito važnog javnog interesa.

Kao razloge postojanja tog interesa i Vlada, u prijedlozima osporenih zakona, i Ministarstvo, u svom očitovanju, naveli su sljedeće:

- sanirati eskalirajuću dužničku krizu;
- osigurati redovitu otplatu kreditnih zaduženja, i to u iznosu i pod uvjetima koji takvog potrošača kredita u CHF ne dovode u neravnopravan i dužnički ovisan položaj u odnosu na kreditne institucije;
- osigurati potrošačima kredita u CHF ravnopravan odnos u odnosu na potrošače koji su ugovorili zaštitni mehanizam u eurima čime bi se, ujedno, potrošačima kredita u CHF, zaštitilo i temeljno ljudsko pravo na dostojanstven život;
- osigurati zaštitu i provođenje temeljnih načela obveznog prava (načela ravnopravnosti sudionika u obveznim odnosima i načela dužnosti njihove suradnje, načela jednakih vrijednosti činidbe, načela savjesnosti poštenja i načela zlouporabe prava);
- potaknuti građane zadužene u švicarskim francima na povećanje osobne potrošnje;
- rasterećenje sudova (tako što će se konverzijom kredita u CHF, s jedne strane, smanjiti broj postupaka u kojima se od kreditnih institucija traži povrat razlike između ugovorene i promjenjive kamate koju su kreditne institucije jednostrano određivale tijekom otplate kredita, dok, s druge strane, potrošači kredita u CHF neće biti izloženi mogućim sudskim troškovima).

Polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud ocijenio je da osporeni zakoni imaju legitiman cilj: povećanje socijalne zaštite, sprječavanje nastavljanja nepoštene poslovne prakse kreditnih institucija i sprječavanje produblivanja dužničke krize.

U odnosu na drugo postavljeno pitanje (je li osporena mjera - konverzija - razmjerna legitimnom cilju koji se želio postići), Ustavni sud morao je utvrditi jesu li mjere propisane osporenim zakonima bile prikladne, nužne (tj. da nije postojala druga manje tegobna ili ograničavajuća mjera) i je li njima nametnut prekomjeran teret kreditnim institucijama, kao adresatima tih mjera.

U odnosu na prikladnost osporene mjere, Ministarstvo financija je u svojem očitovanju iznijelo podatke iz kojih se može zaključiti sljedeće:

- da su osporenom mjerom potrošači kredita u CHF dovedeni u isti ili lošiji položaj od potrošača kredita u eurima (jer su krediti u CHF konvertirani u kredite u eurima po znatno višim euro kamatnim stopama);
- da je očuvana stabilnost bankarskog sustava jer se bruto dobit kreditnih institucija povećala (u prvom kvartalu 2016. godine iznosila je 150% više u odnosu na prvi kvartal 2015. godine, a koji trend pozitivnog poslovanja bankarskih institucija je nastavljen i dalje tijekom 2016. godine pa je tako 30. lipnja 2016. evidentirana ukupna bruto dobit sustava od 3,5 mlrd. kuna, to jest 152,6% u odnosu na prvo polugodište 2015. godine, i to u većini kreditnih institucija);
- ukupni (regulatorni) kapital je 31. ožujka 2016. iznosio 21,81%, dakle, više od zahtijevanih 8%, pri čemu se nije ostvarilo očekivano smanjenje od 3,8%, već je ono iznosilo manje, to jest 1,69%;
- učinak konverzije na međunarodne pričuve Republike Hrvatske bio je manji od očekivanog (očekivao se negativni učinak u iznosu od 1 mlrd. eura, međutim, međunarodne pričuve u lipnju 2016. iznosile su 12,9 mlrd. eura, dok su u rujnu 2015., uzimajući u obzir i ostale faktore koji djeluju na pričuve, iznosile 13,4 mlrd. eura);
- djelomično nadoknadivi i potpuno nenadoknadivi plasmani u švicarskim francima prepolovljeni su u razdoblju između 30. rujna 2015. (prije konverzije) i 30. lipnja 2016. (nakon konverzije);
- dinamika plasmana kreditnih institucija porasla je u prvoj polovici 2016. godine (plasmani poduzeća su, nakon dvije godine uzastopnog pada, u prvoj polovici 2016. godine porasli za 3,1%, dok su plasmani stanovništva u prvih šest mjeseci 2016. godine porasli za 0,7%), te
- od ukupno 58.367 ugovora o kreditu, 93,9% potrošača je prihvatilo konverziju kredita u CHF dok je 84,9% konverziju i realiziralo.

Na temelju iznesenog, Ustavni sud ocijenio je da je osporena mjera - konverzija prikladna za ostvarenje legitimnog cilja koji se njome želio postići, jer iz podataka koje su dostavili Ministarstvo financija i Hrvatska narodna banka, a koje predlagatelji nisu prijedlozima doveli u pitanje, jasno proizlazi da konverzija nije uzrokovala distrozivne učinke ni u bankarskom poslovanju ni u monetarnoj politici Republike Hrvatske te da su negativni učinci konverzije značajno manji od procijenjenih. Također, razvidno je da zaduživanje u Republici Hrvatskoj nakon konverzije kredita u CHF nije "postalo ni skuplje niti teže". Utvrđeno je da je izračun učinaka troškova "od 8 mlrd. HKR" podatak koji su kreditne institucije same izračunale i pojedinačno dostavile Ministarstvu financija, te da nisu uzete u obzir i koristi koje su kreditne institucije imale od učinaka konverzije (primjerice, eliminacija valutnog rizika koja je smanjila materijalizaciju kreditnog rizika, što je imalo pozitivan učinak na bilance kreditnih institucija, zatim zbog načina izračuna postupak konverzije je zadržao tržišne prinose kreditnih institucija na razini kredita u eurima čime je osiguran prinos te je uklonjen veliki dio toksičnih kredita iz portfelja kreditnih institucija koji se nisu mogli naplatiti).

U pogledu nužnosti osporene mjere odnosno utvrđenja je li postojala koja druga manje ograničavajuća mjera, Ustavni sud pošao je od funkcije i *ratio legis* valutne klauzule (članka 22. stavka 1. Zakona o obveznim odnosima, "Narodne novine" broj 35/05., 41/08., 125/11. i 78/15.; u daljnjem tekstu: ZOO) te, prije svega, nije mogao ne primijetiti sistemski nedostatak koji izvire iz manjkavosti okvira i opsega normativnog zahvata u materiju valutne klauzule, s jedne strane, te regulatornog propusta, s druge strane. Svrha (temeljna funkcija) valutne klauzule je zaštita stvarne vrijednosti novčane tražbine, odnosno održavanje one vrijednosti kakva je postojala u trenutku zasnivanja ugovornog odnosa, kao i osiguranje ravnopravnosti stranaka, jednake vrijednosti činidbi odnosno održavanje ugovorne ravnoteže.

Drugim riječima, cilj je zaštitni, a ne profitni, pa valutna klauzula ne bi smjela postati instrumentom obogaćenja vjerovnika i osiromašenja dužnika, odnosno sredstvom remećenja ugovorne ravnoteže i ravnopravnosti stranaka u mjeri koja dovodi do izrazite inferiornosti dužnika. Imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja - aprecijaciju švicarskog franka Ustavni sud utvrdio je da je zaštitna klauzula očito "iskliznula" iz svojih funkcionalnih limita koji proizlazi iz pravne naravi i dosega tog instituta.

U slučaju kredita u CHF, kreditne institucije su zbog aprecijacije švicarskog franka, s jedne strane, i regulatornog propusta, s druge strane, primanjem ispunjenja isplata obroka kredita u CHF ishodile veći broj novčanih jedinica stabilne domaće valute iste kupovne moći kao i u vrijeme ugovaranja, čime su nedvojbeno ostvarile značajnu korist uslijed očitog narušavanja načela jednake vrijednosti ugovornih činidbi i ravnopravnosti stranaka. Štoviše, kako to proizlazi iz očitovanja Ministarstva financija, a što kreditne institucije i Hrvatska narodna banka svojim navodima nisu dovele u pitanje, kreditne institucije nisu se izložile valutnom (tečajnom) riziku u švicarskim francima, budući da su sredstva za kreditne plasmane domaćim potrošačima pribavljale iz vlastitih kunskih i euro depozita ili zaduživanja u eurima.

Ustavni sud je nadalje utvrdio da su osporeni zakoni četvrta mjera koju je Vlada, zbog nedovoljne zainteresiranosti kreditnih institucija da na primjeren način pristupe iznalaženju optimalnog rješenja za kredite u CHF, poduzela u cilju olakšavanja položaja potrošača kredita u CHF. Prva mjera poduzeta je 2011. godine kada je Vlada s kreditnim institucijama potpisala Memorandum o mjerama za ublažavanje položaja korisnika stambenih kredita, druga i ujedno prva zakonska mjera poduzeta je 2014. godine kada je kamatna stopa od siječnja 2014. na stambene kredite u švicarskim francima fiksirana na 3,23%, za slučaj porasta tečaja iznad 20%, a treća mjera poduzeta je u siječnju 2015. kada je kamatna stopa fiksirana na 6,39 kuna za švicarski franak.

Ministarstvo financija je u svojem očitovanju iznijelo niz razloga, koje je Ustavni sud prihvatio kao dostatne, relevantne i uvjerljive, zbog čega neke od drugih mjera ne bi bile prikladne za ostvarivanje ciljeva koji su se osporenim mjerama nastojali postići

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

(primjerice neke od njih bi dovele ili do uvođenja novih poreza u uvjetima ionako visokog poreznog opterećivanja ili bi takva mjera rezultirala slabim poslovnim rezultatima kreditnih institucija ili bi pak dovele do snižavanja međunarodnih pričuva). Iz svega navedenog, Ustavni sud ocijenio je da su osporeni zakoni bili nužni odnosno da u slučaju kredita u CHF nije postojala druga manje ograničavajuća mjera.

Ustavni sud posebno je naglasio da je u "hrvatskom slučaju" izostala čak i najblaža mjera prevencije tečajnog rizika u vidu pravovremenog upozorenja potrošača kao što je to primjerice učinio austrijski Regulator financijskih tržišta (u daljnjem tekstu: FMA). FMA je, naime, još od 2003. godine sustavno i uspješno poduzimao različite aktivnosti u cilju zaštite potrošača od štetnih učinaka deviznih kredita indeksiranih u švicarskim francima, upozoravajući potrošače da je riječ o "proizvodima visokog rizika". Navedene aktivnosti FMA-a okončane su zabranom kredita u CHF još 2008. godine.

U daljnjem je tijeku ustavnosudskog postupka stoga Ustavnom sudu ostalo utvrditi nameće li osporena mjera, unatoč prikladnosti i nužnosti, prekomjeran teret kreditnim institucijama. Kako bi to utvrdio, Ustavni sud morao je prethodno razmotriti pravni i ekonomski položaj potrošača kredita u CHF prije donošenja osporenih zakona, s jedne strane, te moguće koristi kreditnih institucija od učinaka konverzije, s druge strane.

Iz očitovanja Ministarstva financija razvidno je da su potrošači od 2005. do 2008. godine sklapali ugovore o kreditima u CHF u kojima su, s jedne strane, bile ugrađene odredbe o valutnoj klauzuli na temelju koje se glavnica vezala uz švicarski franak i činile su je ovisnom o odnosu švicarskog franka i kune i, s druge strane, odredbe o promjenjivoj kamatnoj stopi koja je također ovisila o visini glavnice, budući da se određuje u postotku od visine glavnice, a koji postotak je određivala kreditna institucija svojom jednostranom odlukom, bez posebno određenih parametara.

Nadalje, iz očitovanja Ministarstva financija, kao i očitovanja koja su dostavile zainteresirane institucije, Ustavni sud utvrdio je da su troškove konverzije, operative troškove u vezi s obračunom i komunikacijom s potrošačima, snosile kreditne institucije, dok su jednim dijelom troškovi konverzije pali i na teret potrošača (primjerice, troškovi izmjene ugovora, troškovi u vidu naknade štete ili naknade izgubljene dobiti u obliku nerealiziranih tečajnih razlika, razlika u početnoj glavnici uslijed kupoprodaje deviza, a prilikom isplate kredita, iznos naplaćenih kamata, naknada i troškova iz početno utvrđenih otplatnih planova, zatim razlika veće kamatne stope po kreditima u euru u odnosu na kredite u švicarskim francima te tečajna razlika na utvrđeni uplaćeni iznos preplate, i konačno učinak aprecijacije eura u odnosu na kunu od razdoblja od kada je potrošač dobio kredit koji mu je stvarno isplaćen u kunama).

Također je razvidno da je provođenjem konverzije kredita u CHF došlo do "značajnog poboljšanja" dijela kreditnog portfelja kreditnih institucija, jer su djelomično nadoknadivi i potpuno nenadoknadivi plasmani u švicarskim francima prepolovljeni uspoređujući razdoblje prije i nakon konverzije. Troškovi konverzije kreditnim institucijama porezno su priznati rashod, odnosno za 2016. godinu (uslijed prijenosa gubitka u 2015. godini) smanjena im je obveza poreza na dobit. Konverzija kreditnog portfelja omogućila je da se približno 55.000 potrošača kredita u CHF "vrati nazad" na tržište, uz uredno otplaćivanje obveza, te su eliminirani troškovi povezani s deviznim tečajem i zaduživanjem nefinancijske imovine stečene zaduživanjem.

Budući da se konverzija u euro kredite izvršila po znatno višim kamatnim stopama uz višestruko veće kamatne marže, to će kreditnim institucijama omogućiti ostvarenje većeg iznosa neto kamatnih prihoda u odnosu na one koje su mogli ostvariti na temelju kredita u CHF. Konverzija kredita poboljšala je bonitet potrošača kredita u CHF (zbog djelomičnog otpisa duga i postojanja preplate) što je dovelo do poboljšane kvalitete stambenih kredita. Učinci konverzije na međunarodne devizne pričuve bili su manji od očekivanih. Sve poslovne banke u Republici Hrvatskoj od 2007. do 2014. godine ostvarile su bruto dobit od 30,35 mlrd. kuna.

Dio tereta troškova konverzije podnijela je i država, budući da je konverzija kreditnim institucijama porezno priznati rashod čime im je omogućeno da "vrate" 20% od procijenjenih troškova konverzije (od 8 mlrd. kuna) to jest 1,52 mlrd. kuna. Takvim postupanjem države, kreditnim institucijama omogućeno je riješiti se problematičnog kreditnog portfelja.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud utvrdio je da učinci porasta vrijednosti mehanizma u švicarskim francima za kreditne institucije u najvećem broju slučajeva i u najvećem opsegu predstavljaju nerealizirane dobitke i nisu posljedica stvarnih priljeva novca u navedenoj valuti niti je početni odljev novca kreditnih institucija nastao u švicarskim francima, već u kunama.

Ustavni sud ocijenio je da se ne bi moglo zaključiti da osporena mjera (konverzija) opterećuje kreditne institucije preko mjere koja bi se morala smatrati nepodnošljivom.

Zaključno, ocjena je Ustavnog suda da osporeni zakoni ispunjavaju zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava.

b) Načelo jednakosti ili nediskriminacije (zabrana diskriminacije)

Prigovore o diskriminaciji potrošača kredita - potrošača kredita u CHF međusobno i potrošača kredita u CHF i potrošača kredita u ostalim valutama - Ustavni sud ocijenio je neosnovanima. Ovo stoga što ispunjenjem dužne činidbe prestaje obvezno-pravni odnos. Prema tome, osporenim mjerama nisu obuhvaćeni oni potrošači koji su svoje

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

kredite u CHF isplatili do stupanja na snagu osporenih zakona, tj. oni kojima je prestao ugovorni odnos. Ekonomski položaj potrošača kredita u CHF i potrošača kredita ostalih valuta nije usporediv da bi se eventualno moglo govoriti o diskriminatornim učincima osporenih zakona, jer se aprecijacija švicarskog franka ni na koji način nije odrazila na ispunjenje kreditnih obveza potrošača kredita ostalih valuta. Prigovore pojedinih predlagatelja o diskriminaciji potrošača kredita u CHF i kreditnih institucija (i ostalih vjerovnika) Ustavni sud također nije prihvatio, budući da se ne radi o istovrsnim skupinama pa se ni ne nalaze u jednakom ili bitno usporedivom položaju.

c) Ostali prigovori

Ustavni sud ocijenio je da osporenom mjerom (konverzijom) nije povrijeđeno pravo vlasništva predlagatelja (članak 48. stavak 1. Ustava), te da nisu ograničene poduzetničke i tržišne slobode (članci 49. i 50. Ustava). Prigovore predlagatelja o povredi prava vlasništva Ustavni sud nije prihvatio kao ustavnopravno opravdane jer je utvrdio da se osporenim modelom konverzije stvarno nije umanjila ekonomska supstanca kreditnih institucija koju su iste uložile u novcu - eurima - kod odobrenja kredita. Ugovorni odnosi koji vjerovniku - kreditnim institucijama - jamče visoke povrate na temelju zaštitnog mehanizma u švicarskim francima, dužnika (potrošače kredita u CHF) dovode u neravnopravan i ovisan položaj uslijed kojeg potrošač kredita u CHF mora vraćati iznos koji značajno premašuje iznos stvarnog novca koji je primio, a koji kreditne institucije nikada stvarno nisu ni isplatile.

Prigovore o ograničavanju poduzetničkih i tržišnih sloboda Ustavni sud ocijenio je neosnovanima jer u slučaju ugovornih odnosa proizašlih iz kredita u CHF država nije bila stranka tih ugovornih odnosa pa se ne može prihvatiti tumačenje pojedinih predlagatelja da se u slučaju kredita u CHF država, donošenjem osporenih zakona, umiješala u takve ugovorne odnose na način da je sebi, u predstojećim sudskim postupcima, osigurala povoljan ishod tih postupaka.

Gotovo svi predlagatelji istaknuli su prigovor o povratnom (retroaktivnom) djelovanju osporenih zakona. Smatraju da se osporeni zakoni moraju razmatrati kao zakoni u cjelini i da kao takvi, u smislu članka 90. stavka 4. Ustava, ne mogu imati povratno djelovanje.

Problematici retroaktivnosti osporenih mjera Ustavni sud pristupio je na dvije razine - supstancijalnoj, u odnosu na stvarni i pravni učinak osporenih zakonskih mjera na zatečene ugovorne odnose, i formalnopravnoj, s obzirom na zahtjeve koji proizlaze iz članka 90. stavka 5. Ustava kojim je propisano da samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.

Što se tiče supstancijalne razine, Ustavni sud naglasio je da osporeni zakoni - kao "novo pravno pravilo" - ne zahvaćaju pravne situacije (ugovorne odnose proizašle iz kredita u CHF) koje su dovršene (isplatom kreditnog duga ili konverzijom kredita u CHF u kredit druge valute) do trenutka stupanja na snagu osporenih zakona pa se, u skladu s doktrinom i sudskom praksom Europske unije, u slučajevima poput ovog ne radi o tzv. "pravoj (*actual*)" nego o tzv. "prividnoj (*apparent*)", odnosno "nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti" kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na ugovorne odnose nastale prije njegova stupanja na snagu, koji još uvijek nisu dovršeni. Za razliku od "prave" retroaktivnosti koja je beziznimno zabranjena, kvazi-povratni učinak novog pravnog pravila na zatečene pravne odnose, iznimno je dopušten samo kada se cilj mjere - zbog čije realizacije je "novo pravno pravilo" i doneseno - ne bi mogao postići na drugi način. Dakle, da bi kvazi-povratno djelovanje bilo dopušteno bitna je ocjena nužnosti takvog povratnog djelovanja za ostvarivanje cilja. Uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, a posebno legitimne ciljeve koji su se osporenim zakonima nastojali postići, ocjena je Ustavnog suda da se opisana nužnost nije mogla postići na drugi način bez zahvaćanja u konkretne postojeće ugovorne odnose.

U odnosu na formalnopravnu razinu problematike retroaktivnosti, Ustavni sud utvrdio je da povratno djelovanje imaju samo neke, ali ne i sve odredbe osporenih zakona. Primjerice povratno djelovanje nemaju odredbe Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 75/09., 112/12., 143/13., 147/13., 9/15., 78/15., 102/15. i 52/16.) kojima je uređeno prijelazno razdoblje isplate obroka odnosno anuiteta kredita u CHF (čl. 19.f. Zakona o potrošačkom kreditiranju), odredbe o pravima osoba od kojih je vjerovnik zahtijevao ili ima pravo zahtijevati ispunjenje obveze iz kredita u CHF (članak 19.g Zakona o potrošačkom kreditiranju), zatim odredbe o obvezi vjerovnika da Ministarstvu financija podnese izvješće o rezultatima provedbe konverzije kredita u CHF (članak 19.i Zakona o potrošačkom kreditiranju) ili pak članak 26.a Zakona o potrošačkom kreditiranju koji sadrži odredbe o novčanom kažnjavanju vjerovnika za slučaj neispunjavanja obveza u provedbi konverzije. Iz navedenih razloga, Ustavni sud ocijenio je da su osporeni zakoni u skladu s člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

Nadalje, Ustavni sud nije prihvatio kao osnovane prigovore pojedinih predlagatelja da je osporenim zakonima povrijeđeno načelo diobe vlasti (članak 4. Ustava) jer je Ustavni sud odlukom broj: U-III-2521/2015 i dr. od 13. prosinca 2016. ("Narodne novine" broj 123/16.) ukinuo odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Revt-249/14 od 9. travnja 2015. u dijelu koji se odnosi na pitanje valutne klauzule te tom sudu predmet vratio na ponovni postupak.

Zaključno, Ustavni sud ocijenio je neosnovanim prigovore pojedinih predlagatelja da su osporenim zakonima povrijeđene pojedine odredbe međunarodnih ugovora o poticanju i zaštiti ulaganja koje je Republika Hrvatska potpisala s pojedinim zemljama

članicama Europske unije (Republikom Austrijom i Francuskom Republikom u želji da se s tim državama stvore uvjeti za veću gospodarsku suradnju). Navedeni ugovori ne spadaju u domašaj članka 134. Ustava odnosno ne podliježu potvrđivanju Hrvatskog sabora.