PRIJAVA EUROPSKOJ KOMISIJI

zbog povrede prava Europske unije od strane Republike Hrvatske

Predmet prijave

Sustavno uskraćivanje potpune restitucije potrošačima koji su konvertirali kredite vezane uz švicarski franak, suprotno člancima 6. stavku 1. i 7. stavku 1. Direktive 93/13/EEZ, člancima 38. i 47. Povelje Europske unije te načelima djelotvornosti, ekvivalentnosti, pravne sigurnosti i odvraćajućeg učinka prava Unije

---

1. Podnositelj prijave

Naziv: FRANAK-udruga za zaštitu potrošača korisnika financijskih usluga, *skraćeno* Udruga Franak
Sjedište: Ružmarinka 15, 10000 Zagreb, Hrvatska *ranije* Avenija Marina Držića 81b, 10000 Zagreb
Adresa za poštu: Ružmarinka 15, 10000 Zagreb, Hrvatska
Osoba ovlaštena za zastupanje: Sandra Žiga
E-adresa: udrugafranak@udrugafranak.hr
Telefon: +385 98 1637922

Podnositelj djeluje radi zaštite kolektivnih interesa potrošača koji su s kreditnim institucijama u Republici Hrvatskoj sklopili ugovore o kreditu denominirane u švicarskim francima ili u kunama uz valutnu klauzulu vezanu uz švicarski franak.

Podnositelj traži povjerljivo postupanje sa svojim osobnim podacima, osim podataka čije je otkrivanje hrvatskim tijelima nužno za vođenje postupka.

---

2. Država članica i tijela čije se postupanje prijavljuje

Država članica: Republika Hrvatska

Tijela i vlasti čije se postupanje odnosno propuštanje prijavljuje:

1. Vrhovni sud Republike Hrvatske;
2. druga nacionalna sudska tijela koja primjenjuju ili će primjenjivati pravno shvaćanje iz presude i rješenja Rev-457/2025-21 od 27. svibnja 2026.;
3. Republika Hrvatska kao država članica odgovorna za osiguravanje pune, ujednačene i djelotvorne primjene prava Europske unije;
4. podredno, druga nadležna tijela Republike Hrvatske koja nisu osigurala djelotvoran sustav zaštite kolektivnih i pojedinačnih prava potrošača proizašlih iz Direktive 93/13/EEZ.

Prijava se **ne podnosi protiv pojedinačne banke** niti se njome od Komisije traži odlučivanje o pojedinačnom restitucijskom zahtjevu. Predmet prijave je opća sudska praksa i njezin sustavni učinak na veliku skupinu potrošača.

Komisija na svojoj službenoj stranici navodi da nacionalna tijela i nacionalni sudovi predstavljaju prvu razinu zaštite individualnih prava, dok je zadaća Komisije osigurati da države članice općenito pravilno primjenjuju pravo Unije. Pritužbe građana i organizacija Komisiji služe za otkrivanje općih i sustavnih povreda prava EU, a ne za dosuđivanje pojedinačne naknade.

---

3. Sažetak prijavljene povrede

Republika Hrvatska ne osigurava potrošačima koji su prihvatili zakonom uređenu konverziju kredita vezanih uz CHF punu i djelotvornu zaštitu zajamčenu Direktivom 93/13/EEZ i pravom Europske unije, posebice kako je iskazano kroz obvezujuću praksu Suda Europske unije.

Spornim se i suprotnim pravu Unije ukazuje odluka proširenog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske u presudi i rješenju Rev-457/2025-21 od 27. svibnja 2026. koje je zauzelo pravno shvaćanje prema kojem potrošač koji je konvertirao CHF kredit u valutu Euro:

- nema pravo na povrat glavnice preplaćene na temelju izuzeća pravomoćno utvrđenih nepoštenih i ništetnih odredaba osnovnog ugovora;
- ima pravo samo na zatezne kamate na te iste preplaćene iznose do dana konverzije;
- nema pravo na restituciju glavnice preplaćenih iznosa čak ni kada je financijskim vještačenjem u pojedinačnom postupku nedvojbeno utvrđeno da mu konverzijom nisu vraćene sve koristi koje je banka stekla primjenom nepoštenih odredaba.

Takvim se pravnim shvaćanjem zakonskoj konverziji daje učinak:

1. gubitka restitucijskih prava koja proizlaze iz obvezujućeg izuzeća nepoštenih odredaba osnovnog ugovora, što je općenito obveza i po nacionalnom, i po pravu EU-a;
2. retroaktivnog umanjenja ekonomskih posljedica tih nepoštenih odredaba koje su ostale prisutne i nakon konverzije, što je zabranjeno i po nacionalnom, i po pravu EU-a;
3. odricanja potrošača od prava koja mu u trenutku konverzije nisu bila poznata, mada se potrošač tih prava nije odrekao niti na jedan način, pa tako niti izjavom;
4. ograničenja restitucije na mjeru izjednačavanja s hipotetskim EURO kreditom, neovisno o stvarnoj visini koristi stečene nepoštenim odredbama, umjesto izuzećem nepoštenih odredaba bez zamjene drugim odredbama, što bi bila obveza i po nacionalnom, i po pravu EU-a;
5. isključenja obveze nacionalnog suda da u svakom pojedinačnom predmetu provjeri je li potrošač doista u cijelosti obeštećen konverzijom.

Prijavljena praksa stoga ne predstavlja moguću pogrešnu primjenu prava samo u pojedinačnom predmetu, pošto je presudu donijelo prošireno vijeće najvišeg nacionalnog suda upravo radi davanja općeg odgovora na pitanje koje se pojavljuje u velikom broju istovrsnih postupaka pa je njezin učinak usmjeravanje cjelokupne nacionalne sudske prakse i uskraćivanje pune restitucije čitavoj kategoriji potrošača (prema podacima nacionalnog ministarstva preko 90% potrošača s još uvijek aktivnim kreditima je 2015. godine provelo konverziju kredita u valutu Euro upravo zbog nemogućnosti plaćanja obveza uz valutu švicarski franak odnosno njih oko 55.000 od kojih je 30.000 podnijelo tužbe za obeštećenje na temelju izuzeća ništetnih ugovornih odredaba).

---

4. Činjenična i pravna pozadina

4.1. Kolektivni postupak i pravomoćno utvrđena nepoštenost

U hrvatskom kolektivnom postupku zaštite potrošača pravomoćno je utvrđeno da su banke povrijedile kolektivne interese potrošača:

- ugovaranjem promjenjive kamatne stope koja se mijenjala jednostranim odlukama banaka te je zbog toga utvrđena nepoštenom i ništetnom;
- ugovaranjem valutne klauzule povezane sa švicarskim frankom bez pružanja potrebnih informacija potrošačima koja je zbog toga utvrđena nepoštenom i ništetnom.

Za promjenjivu kamatnu stopu revizijska odluka Vrhovnog suda RH donesena je 2015. godine. Za valutnu klauzulu CHF pravomoćna odluka donesena je tek 14. lipnja 2018. na Visokom trgovačkom sudu odlukom Pž-6632/2018, a potvrđena na Vrhovnom sudu odlukom Rev-2221/2018 od 3. rujna 2019. godine.

Pravomoćno utvrđenje nepoštenosti odnosno ništetnosti valutne klauzule stoga je nastupilo gotovo tri godine nakon donošenja Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju iz 2015. i nakon provedbe konverzija.

4.2. Zakonska konverzija

Zakonom iz 2015. propisan je model konverzije kojim se položaj korisnika CHF kredita trebao izjednačiti s položajem u kojem bi bio da je koristio odgovarajući kredit s valutnom klauzulom u eurima. Članak 19.e stavak 9. tog zakona izrijekom je propisivao da vjerovnik potrošaču ne smije postavljati dodatne uvjete kojima bi se derogirala njegova druga prava.

Konverzija prema tome nije bila zakonski uređena kao:

- nagodba o posljedicama ništetnosti;
- novacija osnovnog ugovora;
- odricanje od restitucijskih prava;
- konačno uređenje svih zahtjeva koji bi u budućnosti mogli proizaći iz naknadno utvrđene nepoštenosti valutne klauzule;
- zamjena pune restitucije ograničenim obeštećenjem.

U trenutku konverzije niti potrošači niti zakonodavac nisu uopće mogli polaziti od pravomoćno utvrđene ništetnosti CHF valutne klauzule, jer je ona pravomoćno utvrđena tek 2018. godine, a konverzijom nije obuhvaćena niti nepoštenost odredaba o promjenjivoj kamati koja je postojala i u Euro kreditima već je, jednostavno rečeno, kredit CHF preslikan u kredit EURO bez ispravljanja bilo kakvih nezakonitosti prisutnih u EURO kreditima jednako kao u CHF kreditima, budući da su banke u Republici Hrvatskoj sve do početka 2013. ugovarale u svim potrošačkim kreditima promjenjive kamatne stope na nezakonit način, na način da se ne zna niti kolika je marža, niti koji je promjenjivi parametar, već su kamatne stope banke ugovarale na način da ih mijenjaju svojim diskrecijskim odlukama i time reguliraju same sebi na neodređeni način određenu željenu dobit.

4.3. Ranija praksa Vrhovnog suda

Prije gore spomenute odluke proširenog vijeća Rev-457/2025-21, Vrhovni sud je u više odluka zauzimao stajalište da sklapanjem aneksa o konverziji potrošač ne gubi pravni interes za utvrđenje ništetnosti niti pravo zahtijevati eventualnu razliku preplaćenih iznosa ako konverzijom nisu vraćene sve koristi, a to su odluke:

- Rev-2868/2018-2 od 12. veljače 2019.;
- Rev-18/2018-2 od 26. svibnja 2020.;
- Rev-1096/2022-2 od 8. studenoga 2022.;
- Rev-809/2021-2 od 21. prosinca 2022.;

Spornom odlukom Rev-457/2025-21 VSRH je odstupio od toga pristupa.

4.4. Odluka proširenog vijeća od 27. svibnja 2026.

U konkretnom predmetu koji je prethodio odluci Rev-457/2025-21 provedeno je financijsko vještačenje te je financijskim vještačenjem utvrđeno kako je potrošač do konverzije preplatio:

- 1.158,83 EUR na temelju promjenjive kamatne stope;

- 7.539,47 EUR na temelju promjene tečaja CHF.

Prvostupanjski sud prihvatio je zahtjev, ali ga je drugostupanjski sud odbio smatrajući da je potrošač konverzijom u cijelosti restituiran. Prošireno vijeće Vrhovnog suda odbilo je reviziju potrošača u odnosu na glavnicu preplaćenih iznosa kamata i tečaja, ali je prihvatilo pravnu osnovu za zatezne kamate na te iste preplaćene iznose do datuma konverzije.

Vrhovni sud odgovorio je da konvertirani potrošač nema pravo na isplatu preplaćene glavnice ali ima pravo na zatezne kamate na preplaćene iznose od sklapanja osnovnog ugovora do 30. rujna 2015.

Uz većinsku odluku objavljena su tri izdvojena mišljenja četvorice sudaca (dvojica sudaca imala su zajedničko mišljenje), među kojima su bili predsjednik vijeća i sudac izvjestitelj. U izdvojenim mišljenjima osporeno je pravno stajalište da je konverzija ugasila pravo na glavnicu preplaćenih iznosa, upozoreno je na arbitrarnost zbog nepoštovanja nalaza sudskog vještaka te je ukazano na različit i diskriminatorni tretman potrošača koji jesu konvertirali kredite u odnosu na potrošače koji nisu konvertirali kredite pa se takav diskriminatorni odnos utvrđuje čak i u odnosu na potrošače s kreditima u valuti Euro kojima se svima priznaje pravo na punu restituciju zbog ništetnih kamata, odnosno pravo na povrat u pravno i činjenično stanje kao da nema nepoštenih ugovornih odredbi.

---

5. Povrede prava Europske unije

5.1. Povreda članka 6. stavka 1. Direktive 93/13/EEZ

Prema članku 6. stavku 1. Direktive 93/13 nepoštena ugovorna odredba ne obvezuje potrošača.

Ta norma ne zahtijeva samo formalno proglašenje odredbe nepoštenom već zahtijeva uklanjanje svih pravnih i ekonomskih učinaka koje je odredba proizvela na štetu potrošača.

Ako banka zadrži dio iznosa naplaćenog na temelju nepoštene odredbe, potrošač se i dalje nalazi pod ekonomskim učinkom te odredbe. Zaštita je tada samo deklaratorna, a nije stvarna.

Na ovo je ukazano primjerice u predmetu C-630/23, AxFina Hungary, presuda od 30. travnja 2025., u kojem je riječ upravo o učincima nepoštene odredbe kojom je valutni rizik neograničeno prebačen na potrošača, o ništetnosti ugovora i posljedicama uklanjanja takve odredbe.

Posebno se naglašava kako je nakon konverzije nova glavnica i dalje ostala djelomično opterećena rastom tečaja izvorne valute u francima te su novi anuiteti za otplatu i dalje bili veći od početno ugovorenih, a u slučaju ako bi se kredit i tijek njegove otplate sagledavali bez ništetnih odredaba najmanje bi se moralo postići to da glavnica više ne bude opterećena naraslim tečajem ništetne valute i da anuiteti ne budu veći od početno ugovorenih, jer samo u tom slučaju možemo govoriti o povratu u stanje bez ništetnih ugovornih odredaba.

Stajalište Vrhovnog suda prema kojem potrošač nema pravo na glavnicu preplaćenih iznosa odnosno na povrat više plaćenog po nepoštenom ugovoru/ugovornim odredbama, iako financijski dokaz nepobitno pokazuje i dokazuje da ona nije vraćena, proizvodi učinak dopuštanja banci da zadrži korist stečenu nepoštenom odredbom.

Time se nepoštena odredba ne tretira kao da nikada nije postojala već se njezini ekonomski učinci nastavljaju, samo pod novom pravnom kvalifikacijom prema kojoj su ranije preplate navodno "iskorištene" za ispunjenje obveza iz konverzije.

Takva nacionalna praksa suprotna je članku 6. stavku 1. Direktive 93/13.

5.2. Pretvaranje zakonske konverzije u nedopušteno ograničenje restitucije

Konverzija iz 2015. imala je cilj izjednačiti CHF kredit s usporedivim EUR kreditom. Međutim, izjednačavanje s EUR kreditom nije isto što i uklanjanje svih učinaka ništetne odredbe i povrat svega

što je banka primila na temelju te odredbe. To jednostavno nisu dvije iste stvari, ni pravno ni činjenično, posebice nije tako u financijskom učinku na potrošača.

Zakon o konverziji nije uređivao posljedice ništetnosti valutne klauzule, koja u trenutku njegova donošenja još nije bila pravomoćno utvrđena pa se stoga pravilom lex specialis ne može niti derogirati pravo na restituciju u području koje poseban zakon nije uredio.

Pravno shvaćanje Vrhovnog suda ima isti učinak na potrošaka kao da je zakonodavac propisao:

"Potrošač koji prihvati konverziju gubi pravo na povrat svih koristi koje mu konverzijom nisu vraćene."

A zakonodavac to nije propisao te ništetnost ugovornih odredaba uopće i ne spominje. Takvu normu zakon o konverziji (ZID ZPK/15) ne sadržava. Naprotiv, člankom 19.e stavkom 9. istog zakona, a kao što je već u prednjem dijelu ove prijave citirano, zabranjeno je derogiranje prava potrošača koje bi imao na temelju bilo kojeg drugog zakona.

Sudskim tumačenjem Vrhovnog suda koje je naknadno i arbitrarno, a koje za potrošača nije bilo niti predviđeno niti predvidivo, stvoreno je ograničenje zaštite koje ne proizlazi iz teksta zakona, a koje je nespojivo s Direktivom 93/13 i načelom pune restitucije i djelotvorne pravne zaštite, štoviše takvo pravno shvaćanje Vrhovnog suda takvu zaštitu onemogućava.

5.3. Povreda zahtjeva pune restitucije

Posebno se naglašava kako je u konkretnom predmetu koji je doveo do odluke Rev-457/2025-21 sudski vještak utvrdio ukupno preplaćene iznose potrošača od 65.753,63 kuna, dok je konverzijom priznato svega 16.649,76 kuna tih preplaćenih iznosa. Već je *prima vista* vidljivo kako ti iznosi nisu jednaki i kako je konverzijom priznato manje od četvrtine utvrđene preplate.

Dodatno je vještačenjem utvrđeno i to kako je preostala glavnica nakon konverzije bila 33.327,73 EUR, dok bi prema obračunu bez primjene ništetnih odredaba iznosila 30.225,20 EUR. Razlika je iznosila 3.102,53 EUR na štetu potrošača, drugim riječima preostala glavnica ostala je i dalje djelomično opterećena dotadašnjim rastom tečaja CHF i nezakonitoga rasta kamatne stope, što se ne smije dogoditi ako se uklone ništetne ugovorne odredbe od početka ugovornog odnosa.

Ti podaci, a nakon što ih Komisija potvrdi u priloženoj dokumentaciji, pokazuju da:

- konverzijom nisu vraćeni svi preplaćeni iznosi kamata i naraslog tečaja CHF;
- preostala glavnica kredita nakon konverzije nije svedena na iznos koji bi postojao bez nepoštenih odredaba;
- banka je zadržala značajan dio koristi ostvarenih nepoštenim odredbama;
- nacionalni sud nije individualno provjerio puninu restitucije, nego je arbitrarno konverziji pripisao puni restitucijski učinak pri čemu je derogirao čak i nalaz sudskog vještaka.

Ovoj prijavi prilažemo i nalaze iz više drugih postupaka prema kojima obračun konverzije i obračun restitucije na temelju izuzeća ništetnih odredaba nisu istovjetni, što sudski vještaci osim matematički i izrijekom potvrđuju.

Od Komisije se stoga traži da ispita proizvodi li hrvatska sudska praksa učinak sustavnog uskraćivanja dijela restitucije, bez mogućnosti da se uopće utvrđuje financijski rezultat konverzije u svakom pojedinačnom slučaju.

5.4. Nedopuštena pretpostavka slobodnog i informiranog odricanja

Potrošač se prema praksi suda Unije može odreći zaštite od nepoštene odredbe samo ako je njegovo odricanje slobodno i informirano. Dakle, potrošač se prije svega zaštite mora izričitom izjavom odreći, a zatim se utvrđuje je li to odricanje bilo slobodno i informirano.

U vrijeme prihvaćanja konverzije:

- ne postoji izjava potrošača o odricanju od njegovih prava

- zakon nije propisivao da prihvaćanjem konverzije potrošač gubi svoja prava
- valutna klauzula CHF još uvijek nije bila pravomoćno proglašena nepoštenom;
- potrošač nije mogao znati da mu na temelju te ništetnosti pripada restitucijsko pravo;
- nije mu bila poznata visina tražbine koja bi proizašla iz uklanjanja odredbe;
- konverzija mu nije bila predstavljena kao nagodba o nepoštenosti i restituciji, niti je konverzija zakonski propisana kao nagodba.

Prema tome, potrošač 2015. godine nije dao niti je mogao dati informirani pristanak na odricanje od posljedica ništetnosti valutne klauzule koja je pravomoćno utvrđena tek tri godine nakon toga, 14. lipnja 2018.

Pretvaranjem prihvata konverzije u pravnu osnovu za gubitak restitucije Republika Hrvatska potrošaču pripisuje odricanje koje nije uopće postojalo, a kamoli da je bilo izričito, slobodno i informirano.

5.5. Pogrešna primjena presude Suda EU, C-567/20

Vrhovni sud spornu odluku dijelom temelji i na presudi Suda EU u predmetu C-567/20, Zagrebačka banka, a koju tumači i primjenjuje suprotno njezinu sadržaju.

Sud EU u toj je presudi utvrdio da ugovorne odredbe koje odražavaju prisilne odredbe nacionalnog prava, prema kojima je banka bila dužna predložiti potrošaču zakonom određenu izmjenu ugovora, ne ulaze u materijalno područje primjene Direktive 93/13 na temelju njezina članka 1. stavka 2. Sve ostalo prepušteno je nacionalnom sudu pa čak i odluka potpadaju li konkretne odredbe Dodataka ugovora o kreditu pod takvu kvalifikaciju, dakle odluka o svim pitanjima posljedica konverzije može se donijeti samo na temelju nacionalnih propisa, ovdje prije svega Zakona o zaštiti potrošača.

Međutim valja ukazati kako je ključno pitanje zapravo osporavanje ugovornih odredaba osnovnog ugovora o kreditu, onih o kamati i valuti švicarski franak i povratu svih koristi koje je tuženik imao od tih nepoštenih i ništetnih odredbi, a o tom dijelu Sud Unije nije dao nikakav odgovor pošto se Direktiva 93/13 ne primjenjuje izravno na ugovore koji su zaključeni prije pristupanja Uniji, a to zapravo nije ništa novo čega se sudovi u Republici Hrvatskoj nisu držali i prije te odluke.

U skladu s takvim stajalištem suda Unije su donesene sve presude u kolektivnom sporu u Republici Hrvatskoj.

Naime, Direktiva 93/13 nije izravno primjenjiva već je zajedno sa svim drugim propisima Unije relevantna za tumačenje smisla i ciljeva zaštite potrošača ostvarene kroz Zakon o zaštiti potrošača i to stoga što je Direktiva 93/13 implementirana u nacionalno zakonodavstvo Zakonom o zaštiti potrošača, što je uostalom i propisani način primjene direktiva EU, sve sukladno čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje UFEU). Pošto je Direktiva 93/13 prenesena u nacionalno zakonodavstvo i postala njegov dio, njezin najznačajniji učinak, kao uostalom svih direktiva, jest njezin interpretativni učinak u nacionalnom pravu koji znači to da su nacionalni sudovi dužni interpretirati nacionalno pravo u skladu s Direktivom, a kako je to već Sud Europske unije obrazložio u svom predmetu C-106/89, Marleasing, odnosno u predmetu, C-282/10, Dominguez.

Posebno se ukazuje kako iz stajališta Suda Unije proizlazi dužnost interpretacije svega nacionalnog prava u skladu s pravom Unije kako bi se postigao cilj i djelotvornost Direktive u pravnom pitanju i to bez obzira jesu li odredbe o kojima je riječ donesene prije ili poslije Direktive. O tome pak koji je to cilj Direktive 93/13 ukazuje se na presudu Suda unije, C-269/19, Banca B, t. 37. u kojoj se navodi kako je cilj i svrha konkretne Direktive visoka razina zaštite potrošača.

Prema tome, odlučivanje o konkretnom pitanju svakako je bilo u dosegu prava Unije iako su ugovori o kreditima o kojima se raspravlja sklopljeni prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, odnosno svaki nacionalni sud mora primjenjivati pravo Unije upravo u interpretativne svrhe i nacionalno pravo tumačiti usklađeno sa pravom Unije, dakle usklađeno s presudama Suda Unije kao

najvišeg interpretatora i tumača normi prava Unije, a što je u svojoj praksi dosad Vrhovni sud i poštovao te je takvo stajalište uostalom revizijski sud već zauzeo u sporu kolektivne pravne zaštite, u presudi VSRH poslovni broj Revt-249/14-2 od 9.4.2015. godine.

U skladu s gore iznijetim, restitucijski zahtjevi hrvatskih potrošača ne temelje se na tvrdnji da su odredbe aneksa o konverziji nepoštene. Temelje se na već pravomoćno utvrđenoj nepoštenosti odnosno ništetnosti odredaba **osnovnog ugovora**, odnosno CHF valutne klauzule i jednostrano promjenjive kamatne stope te na tvrdnji da konverzijom nisu uklonjene posljedice primjene nepoštenih ugovornih odredaba, osim djelomično – što je potpuno jasno matematički utvrdio sudski vještak.

Ako se sagledaju zakonski prenesene odredbe konverzijskog aneksa iz područja Direktive ne proizlazi da sklapanje aneksa:

- čini nepoštene odredbe osnovnog ugovora valjanima;
- uklanja njihovu nepoštenost;
- gasi prava nastala njihovom primjenom;
- dopušta banci zadržati koristi koje konverzijom nisu vraćene.

Presuda C-567/20 stoga ne daje odgovor prema kojem konvertirani potrošači nemaju pravo na razliku do pune restitucije. Tumačenje te presude kao osnove za automatsko gašenje glavnice nedopušteno proširuje njezinu izreku izvan pitanja materijalnog područja primjene članka 1. stavka 2. Direktive ili drugim riječima, ta presuda nigdje ne navodi ono na što se poziva Vrhovni sud.

5.5.1. Očitovanje Europske komisije u predmetu C-567/20

Valja naglasiti i to kakvo je mišljenje o predmetu C-567/20 dala Europska komisija. Ukratko, Europska komisija se Sudu EU očitovala na sljedeći način:

„77. Usput rečeno, iako je na nacionalnom sudu da to utvrdi, iz podataka u zahtjevu ne čini se da je u glavnom postupku sporna primjena ili izostavljanje iz primjene neke konkretne odredbe ZIDZPK. Umjesto toga, riječ je o tome treba li slijediti određeno tumačenje koje navodno proizlazi iz sudske prakse. Slijedom navedenog, na drugo pitanje treba odgovoriti na način da je nacionalni sud, kad odlučuje u sporu između potrošača i banke o posljedicama nepoštenosti ugovornih odredaba poput onog u glavnom postupku dužan, kad primjenjuje odredbe unutarnjeg prava, uzeti u obzir sveukupnost pravila nacionalnog prava i tumačiti ih u najvećoj mogućoj mjeri u svjetlu teksta kao i cilja direktive mjerodavne u konkretnom području radi postizanja rješenja usklađenog s ciljem direktive. Ako ne može provesti tumačenje nacionalnog propisa sukladno zahtjevima Direktive 93/13, dužan je osigurati puni učinak članku 6. stavku 1. Direktive 93/13 na način da, ako je potrebno, ne primijeni odredbu nacionalnog prava ili nacionalnu sudsku praksu koji sprečavaju primjenu te odredbe.

PRIJEDLOG ODGOVORA NA PRETHODNA PITANJA

Komisija predlaže Sudu da odgovori na pitanja iz zahtjeva za prethodnu odluku kako slijedi:

1. Članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. Direktive 93/13 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, na temelju kojeg su vjerovnici obvezani ponuditi sklapanje dodataka ugovora o kreditu kojima se nepoštene ugovorne odredbe o CHF valutnoj klauzuli i promjenjivoj kamatnoj stopi retroaktivno zamjenjuju zakonski definiranim odredbama koje odgovaraju sadržaju ugovora o kreditu s EUR valutnom klauzulom, ukoliko bi se taj zakon tumačio na način da izravno ili putem dodatka ugovora onemogućava potrošača da sudski osporava odredbe originalnog ugovora ili na zakonu uspostavljenog dodatka ugovora s ciljem ostvarivanja svojeg prava na puni povrat koristi stečene na njegovu štetu na temelju nepoštenih ugovornih odredaba, osim ako se potrošač tog prava slobodno, izričito i nedvosmisleno odrekao nakon što su mu pružene sve relevantne informacije dostupne u vrijeme sklapanja dodatka, a što treba ocijeniti nacionalni sud.

2. Nacionalni sud, kad odlučuje u sporu između potrošača i banke o posljedicama nepoštenosti ugovornih odredaba poput onog u glavnom postupku dužan je, kad primjenjuje odredbe unutarnjeg prava, uzeti u obzir sveukupnost pravila nacionalnog prava i tumačiti ih u najvećoj mogućoj mjeri u svjetlu teksta kao i cilja direktive mjerodavne u konkretnom području radi postizanja rješenja usklađenog s ciljem direktive. Ako ne može provesti tumačenje nacionalnog propisa sukladno zahtjevima Direktive 93/13, dužan je osigurati puni učinak članku 6. stavku 1. Direktive 93/13 na način da, ako je potrebno, ne primijeni odredbu nacionalnog prava ili nacionalnu sudsku praksu koji sprečavaju primjenu te odredbe."

Europska komisija je takvim prijedlogom odgovora nedvojbeno predložila da se hrvatskim potrošačima koji su proveli zakonsku konverziju omogući puna restitucija izuzećem nepoštenih ugovornih odredaba te da se, ako je to potrebno, ne primjenjuju odredbe nacionalnog prava koje bi takvu restituciju onemogućile, mada de facto uopće i ne postoje nikakve odredbe nacionalnog prava koje bi to onemogućile, osim same presude Rev-457/2025.

5.5.2. Mišljenje nezavisne odvjetnice u predmetu C-567/20

Unatoč tomu što je Sud EU odlučio da nije nadležan za predmet C-567/20, iz mišljenja nezavisne odvjetnice Kokott vidljivo je kakva bi odluka Suda EU trebala biti kada bi Sud EU ipak odlučio o prethodnim pitanjima, citira se nezavisna odvjetnica Kokott:

„1.Članak 6. stavak 1. Direktive 93/13 2 obvezuje države članice da osiguraju da nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima nisu obvezujuće za potrošače. Pri tome bi, ako je moguće, ugovor trebao nastaviti važiti bez tih nepoštenih odredaba. Ako se iznimno putem zakonodavne intervencije nepoštena odredba u jednom takvom ugovoru zamijeni novom odredbom, prema ustaljenoj sudskoj praksi, mora se osigurati da se time ponovno uspostavi pravna i činjenična situacija potrošača u kojoj bi se nalazio da navedene odredbe nije bilo. Potrošač mora osobito moći tražiti povrat svih koristi koje je prodavatelj robe ili pružatelj usluge na temelju nepoštene odredbe neopravdano stekao na njegovu štetu (tzv. restitucijski učinak)

Napomena:

Presude od 21. prosinca 2016., Gutiérrez Naranjo i dr. (C-154/15, C-307/15 i C-308/15, EU:C:2016:980, t. 61. i 62.), od 14. ožujka 2019., Dunai (C-118/17, EU:C:2019:207, t. 41. i 44.) i od 29. travnja 2021., Bank BPH (C-19/20, EU:C:2021:341, t. 77. i 78.)"

Dakle, nezavisna odvjetnica Kokott smatrala je da **puna** restitucija mora biti omogućena, bez obzira hoće li Sud EU odlučivati ili neće o konkretnom predmetu.

5.6. Presude Suda EU C-118/17, C-705/21 i C-452/18

Posebno značajnim presudama važnim i za shvaćanje prava potrošača u Hrvatskoj valja smatrati presude Suda EU C-118/17, C-705/21 i C-452/18., a koje su u pravnim shvaćanjima podudarne s gore citiranim mišljenjem Nezavisne odvjetnice Kokott.

5.6.1. Presude C-118/17 i C-705/21, koje se odnose na zakonski konvertirane kredite u Mađarskoj

Tim dvjema presudama Sud EU odgovorio je na pitanja važna za zakonski provedene konverzije u Mađarskoj. Bitna razlika između konverzije u Mađarskoj i konverzije u Hrvatskoj jest u tomu da je zakonska konverzija u Mađarskoj bila obvezujuća i za banke i za potrošače, dok je konverzija u Hrvatskoj bila obvezujuća samo za ponudu banaka te potrošači konverziju nisu morali prihvatiti, ali uslijed ekonomske ugroze 95% potrošača s aktivnim kreditima konverziju je prihvatilo, kako ne bi u budućnosti trpjeli daljnji rast tečaja CHF. No, u konačnici ono što vrijedi za mađarsku konverziju vrijedi isto tako i za hrvatsku konverziju, a to je činjenica da nakon provedene konverzije i mađarski, i hrvatski sudovi moraju provjeriti jesu li potrošači konverzijom dobili natrag sve koristi koje su banke stekle primjenom

nepoštenih odnosno ništetnih odredaba, u oba slučaja nepoštenih odredaba o promjenjivoj kamatnoj stopi i valutnoj klauzuli CHF.

Pa je tako Sud EU objema presudama izrazio nedvojbena stajališta i to:

a) U presudi C-118/17 u paragrafu 44:

„U ovom slučaju, iako tužba Z. Dunai potječe iz odredbe koja se odnosi na tečajnu razliku koja se prvotno nalazila u ugovoru o zajmu sklopljenim s bankom, ***na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li navedeni nacionalni zakon, kojim su proglašene nepoštenima takve odredbe, omogućio ponovnu uspostavu, pravno i činjenično, situacije u kojoj bi se Z. Dunai nalazila da takva nepoštena odredba nije postojala, osobito uspostavom prava na povrat koristi koje je trgovac neopravdano stekao na njezinu štetu, na temelju navedene nepoštene odredbe*** *(vidjeti u tom smislu presudu od 31. svibnja 2018., Sziber, C-483/16, EU:C:2018:367, t. 53.).“*

b) U presudi C-705/21 u paragrafu 39:

„Stoga, ***ugovornu odredbu koja je proglašena nepoštenom valja smatrati, u načelu, kao da nikada nije postojala, tako da ona ne proizvodi pravni učinak na potrošača.*** *Prema tome, sudsko utvrđenje nepoštenosti takve odredbe mora, u načelu, imati za posljedicu ponovnu uspostavu pravne i činjenične situacije potrošača u kojoj bi se nalazio da te odredbe nije bilo,* ***među ostalim, uspostavljanjem prava na povrat koristi koje je prodavatelj robe odnosno pružatelj usluge neosnovano stekao na potrošačevu štetu na temelju navedene nepoštene odredbe*** *(vidjeti u tom smislu presudu od 31. ožujka 2022., Lombard Lízing, C-472/20, EU:C:2022:242, t. 50. i 55. i navedenu sudsku praksu).“*

Potpuno nedvojbeno Sud EU u obje presude utvrđuje da se potrošaču mora omogućiti povrat svih koristi koje je banka stekla korištenjem nepoštenih odredaba, a u Hrvatskoj je nacionalni najviši sud odlučio da se povrat obavi samo djelomično i to isplatom zateznih kamata na iznose naplaćene korištenjem nepoštenih odredaba.

5.6.2. Presuda C-452/18

Presudom C-452/18 Sud EU je odgovorio na pitanje vezano za ugovor o obnovi, s pitanjem dosega prava potrošača u slučaju ako je ugovorom o obnovi zamijenio ništetnu odredbu valjanom, ali na način da u vrijeme obnove nije znao da se radi o ništetnoj odredbi, nego je obnovi pristupio neinformiran o tomu da je odnosna odredba koja se zamjenjuje u trenutku zamjene bila ništetnom te je saznanje o ništetnosti izmijenjene odnosno zamijenjene odredbe nastupilo nakon što je obnova provedena. Slično se dogodilo i u Hrvatskoj, ali na temelju zakona, odredba koja je tek kasnije utvrđena ništetnom zamijenjena je valjanom odredbom te u trenutku izmjene ugovornih odredaba potrošač nije imao saznanje o ništetnosti odredbe koja je izmijenjena odnosno zamijenjena valjanom. U tomu smislu, Sud EU je odgovorio na način da potrošač ne gubi pravo na utvrđenje ništetnosti te povrat svih koristi koje je trgovac stekao na temelju ništetne odredbe, ukoliko u trenutku izmjene on nije imao svijest o toj ništetnosti i pravima koja iz toga proizlaze. Stoga valja citirati iz presude C-452/18 paragrafe:

„30

Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 1. Direktive 93/13 treba tumačiti na način da mu se ne protivi mogućnost da odredba ugovora koji su sklopili prodavatelj robe ili pružatelj usluga i potrošač, a za koju se u sudskom postupku može utvrditi da je nepoštena, valjano bude predmet ugovora o obnovi između tog prodavatelja robe ili pružatelja usluga i tog potrošača, ***kojim se potonji odriče učinaka do kojih bi dovelo proglašavanje te odredbe nepoštenom, pod uvjetom da je to odricanje rezultat slobodnog i informiranog pristanka potrošača, što je na nacionalnom sudu da provjeri.***

39

Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 2. Direktive 93/13 treba tumačiti na način da se za odredbu ugovora koji su sklopili prodavatelj

robe ili pružatelj usluga i potrošač kako bi izmijenili potencijalno nepoštenu odredbu prethodno sklopljenog ugovora odnosno kako bi uredili posljedice njezine nepoštenosti ***može smatrati da se ni o njoj samoj nije pojedinačno pregovaralo i da se, prema potrebi, može proglasiti nepoštenom.***

77

Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na treće i peto postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 1. Direktive 93/13, u vezi s točkom 1. podtočkom (q) njezina Priloga, kao i njezin članak 6. stavak 1. treba tumačiti na način da:

– odredba sadržana u ugovoru koji su sklopili prodavatelj robe ili pružatelj usluga i potrošač kako bi razriješili postojeći spor, a kojom se potrošač odriče isticanja pred nacionalnim sudom zahtjeva koje bi mogao istaknuti da nema te odredbe, može se smatrati „nepoštenom", osobito ako navedeni potrošač nije mogao raspolagati relevantnim informacijama koje bi mu omogućile shvaćanje pravnih posljedica koje za njega iz te odredbe proizlaze;

– tog potrošača ne obvezuje odredba kojom se on u budućim sporovima odriče podnošenja sudskih t užbi utemeljenih na pravima koja izvodi iz Direktive 93/13."

Valja naglasiti da se hrvatski potrošači čak nisu niti odrekli svojih prava, jer je to zakonom bilo zabranjeno. U tom smislu, može se zaključiti kako hrvatski potrošači svakako imaju pravo i utvrđivati ništetnost i dobiti sve koristi koje su banke stekle primjenom nepoštenih odredaba, jer je to opći stav Suda EU koji nikada niti jednom presudom nije doveden u pitanje. Valja naglasiti i to da hrvatski aneksi kojima su provedene konverzije uopće i nisu ugovori o obnovi, nego su to dodaci ugovorima kojima su određene ugovorne odredbe zamijenjene pro futuro, i to bez intencije uklanjanja ništetnosti, s jedinom intencijom izjednačavanja potrošača s kreditima u francima s potrošačima koji su u isto doba ugovarali kredite u eurima.

5.7. Povreda članka 7. stavka 1. Direktive i odvraćajućeg učinka

Članak 7. stavak 1. Direktive zahtijeva postojanje primjerenih i djelotvornih sredstava za sprečavanje daljnje uporabe nepoštenih odredaba.

Ako banka nakon pravomoćnog utvrđenja nepoštenosti smije zadržati dio koristi ostvarenih takvom odredbom samo zato što je potrošač prihvatio zakonsku konverziju, posljedice utvrđenja nepoštenosti prestaju biti odvraćajuće.

Takav sustav:

- ekonomsku korist od povrede djelomično i to u značajnom iznosu ostavlja trgovcu;
- potrošaču uskraćuje potpunu uspostavu položaja bez nepoštene odredbe;
- najveći dio učinka kolektivne presude neutralizira se upravo prema potrošačima koji su prihvatili interventnu mjeru;
- trgovcu šalje poruku da naknadna zakonska intervencija može ograničiti posljedice prethodne nepoštene poslovne prakse, čime se zakonodavcu daje mogućnost arbitrarne intervencije suprotne pravu Unije.

To je suprotno cilju članka 7. Direktive jer pravna posljedica nepoštenosti mora imati stvaran preventivni i odvraćajući učinak.

5.8. Lišavanje praktičnog učinka kolektivne zaštite

U hrvatskom kolektivnom sporu pravomoćno je utvrđena nepoštenost i ništetnost odredaba o promjenjivoj kamatnoj stopi i valutnoj klauzuli CHF. Nacionalni propisi pojedinačnim potrošačima omogućuju pozivanje na ta utvrđenja u njihovim postupcima.

Međutim, ako se potrošačima s konvertiranim kreditima priznaje samo zatezna kamata koja je tekla na preplaćene iznose kamata i tečaja do dana konverzije, ali se ne priznaje i povrat glavnice preplaćenih

iznosa koji su naplaćeni na temelju ništetnih odredaba, pravomoćna kolektivna presuda za tu kategoriju potrošača gubi svoj glavni restitucijski učinak.

Postoji ozbiljna razlika između:

- formalnog prava potrošača da se pozove na utvrđenu ništetnost ugovorne odredbe i
- stvarne mogućnosti da mu budu vraćene sve koristi stečene tom ništetnom odredbom.

Direktiva 93/13 zahtijeva djelotvornu, a ne samo deklaratornu zaštitu.

Arbitrarno uskraćivanje pune restitucije na način da se ignorira nalaz i mišljenje sudskog vještaka u svakom konkretnom predmetu, u kojem vještak nedvojbeno utvrđuje matematički i izrijekom da konverzijom nije uspostavljena financijska ravnoteža kao da nema nepoštenih ugovornih odredbi, nije djelotvorna pravna zaštita već je to arbitrarno uskraćivanje prava potrošača koje se nižim sudovima nameće kao standard postupanja.

5.9. Unutarnja proturječnost nacionalne prakse

Presudom Rev-457/2025-21 priznato je pravo na zateznu kamatu na pojedinačne iznose plaćene na temelju nepoštenih odredaba, ali je istodobno zanijekano pravo na povrat glavnice tih iznosa.

Riječ je o istoj preplati i istom razdoblju. Vrhovni sud naime zaključuje kako zatezna kamata nije obuhvaćena konverzijom, ali da su svi preplaćen iznosi navodno u cijelosti iskorišteni u korist potrošača i time mu vraćeni.

Ova konstrukcija dodatno pokazuje da sud priznaje:

- postojanje nepoštenih odredaba;
- postojanje više plaćenih mjesečnih iznosa;
- pravo potrošača na građanskopravnu posljedicu u obliku zateznih kamata;
- činjenicu da barem dio posljedica nije uređen konverzijom.

Istodobno se potrošaču uskraćuje povrat same koristi na koju se zatezna kamata odnosi, a sve to protivno nalazu sudskog vještaka koji je jasno utvrdio da iznos priznat u konverziji nije jednak iznosu koji je banka neosnovano stekla.

Time se zaštita iz Direktive negira odnosno cijepa na način koji umanjuje njezin puni učinak.

5.10. Nejednak tretman usporedivih potrošača

Potrošači koji nisu konvertirali CHF kredite mogu ostvarivati punu restituciju na temelju nepoštenosti istih ugovornih odredaba, uključujući preplaćenu glavnicu i pripadajuće zatezne kamate.

Potrošači koji su prihvatili konverziju prema stajalištu iz odluke Rev-457/2025-21 imaju pravo samo na zateznu kamatu na preplaćene iznose kamata i tečaja, ali ne i na same preplaćene iznose (glavnicu), čak i onda kada im ona konverzijom nije vraćena. Na tu nelogičnost i protupravnost upozorila su i izdvojena mišljenja četvorice sudaca proširenog vijeća.

Konverzija se temelji isključivo na prihvatu interventne zakonske mjere u okolnostima dužničke krize, prije pravomoćnog utvrđenja nepoštenosti valutne klauzule te se njome uopće ne problematizira ništetnost ugovornih odredaba. Zakon, dakle, niti jednom riječju ne spominje saniranje posljedica ugovaranja ništetnih ugovornih odredaba.

Proglašavanje konverzije obeštećenjem na temelju izuzeća ništetnih odredaba nije prikladno za ostvarenje cilja Direktive niti je razmjerno jer se potrošača kažnjava neprimjenom europskog prava zato što je prihvatio mjeru kojom mu je država trebala pomoći.

Potrošač koji je konvertirao kredit zbog takvoga stava sudova na kraju za ukupnu otplatu kredita plaća značajno veći iznos anuiteta nego potrošač koji nije konvertirao kredit, ali je dobio sudsko obeštećenje.

5.11. Povreda načela djelotvornosti

Nacionalna pravila i praksa ne smiju učiniti ostvarivanje prava koja proizlaze iz prava Unije praktično nemogućim ili pretjerano otežanim.

Prijavljena praksa VSRH-a čini ostvarivanje prava na punu restituciju praktično nemogućim za potrošače s konvertiranim kreditima jer:

- konverziju tretira kao konačnu restituciju neovisno o stvarnom financijskom rezultatu;
- ne dopušta potrošaču dokazivati koliki dio koristi nije vraćen;
- nalaz vještaka o postojanju preplate koja nije vraćena konverzijom proglašava pravno nebitnim odnosno derogira ga;
- posebnom zakonu pripisuje derogacijski učinak kako prema pravima potrošača, tako i prema nacionalnim obveznim odnosima, koji tekst zakona niti jednom riječju ne predviđa;
- prihvat konverzije izjednačuje s odricanjem od prava koja u vrijeme prihvata uopće nisu bila poznata;
- pojedinačne postupke svodi na formalnu posljedicu prihvata konverzije.

Pravo na restituciju tako postoji teorijski, ali ga čitava kategorija potrošača ne može ostvariti u praksi, konkretno čak njih 30.000 koji su nakon konverzije podnijeli svoje privatne tužbe radi restitucije.

5.12. Povreda članka 267. stavka 3. UFEU-a

Vrhovni sud Republike Hrvatske jest sud protiv čijih odluka nema redovitog pravnog lijeka u smislu članka 267. stavka 3. UFEU-a.

Pravno pitanje učinka zakonske konverzije na restitucijska prava potrošača nije bilo očito riješeno jer:

- sam Vrhovni sud prethodno je imao drukčiju praksu;
- Sudu EU već je bilo upućeno pitanje o daljnjoj restituciji nakon konverzije u predmetu C-474/20, ali je predmet brisan bez meritorne odluke;
- presuda C-567/20 riješila je pitanje primjene Direktive na zakonski određene odredbe aneksa, ali nije riješila pitanje gašenja zahtjeva iz osnovnog ugovora;
- četvorica članova proširenog vijeća nisu se složila s većinskim tumačenjem ostalih devetero sudaca;
- osporena presuda nije obrazložila neupućivanje prethodnog pitanja Sudu EU niti je primijenila kriterije iz prakse CILFIT.

U takvim okolnostima nije bilo dopušteno tretirati odgovor kao acte clair bez posebnog i uvjerljivog obrazloženja.

Podnositelj stoga traži da Komisija ispita predstavlja li neupućivanje prethodnog pitanja Sudu EU, povezano sa sustavnom primjenom pravnog shvaćanja protivnog Direktivi 93/13, povredu obveza Republike Hrvatske iz članka 267. stavka 3. UFEU-a.

5.13. Povreda članaka 38. i 47. Povelje

Prijavljena praksa nastala je u području primjene Direktive 93/13, zbog čega se primjenjuje Povelja Europske unije.

Povrijeđeni su:

- **članak 38. Povelje**, jer se konvertiranim potrošačima ne osigurava visoka razina zaštite;

- **članak 47. Povelje**, jer sudski postupak ne omogućuje djelotvorno ostvarenje pune restitucije niti daje obrazloženi odgovor o neupućivanju pitanja Sudu EU;
- načelo pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, jer se odstupa od ranije sudske prakse bez jasnog razmatranja njezinih pravnih posljedica.

---

6. Sustavni karakter povrede

Ova prijava nije ograničena na predmet jednog potrošača, nego se odnosi na čak cca. 30.000 potrošača koji su podnijeli privatne tužbe radi ostvarenja restitucije.

Sustavni karakter proizlazi iz sljedećega:

1. odluku je donijelo prošireno vijeće Vrhovnog suda upravo radi rješavanja pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava;
2. pravno shvaćanje formulirano je općenito za sve potrošače koji su prihvatili konverziju;
3. isto se pitanje pojavljuje u velikom broju pojedinačnih postupaka;
4. odluka je podobna usmjeriti postupanje svih nižih sudova;
5. utjecaj odluke nije ograničen na činjenične posebnosti jednog kredita;
6. pravilo se primjenjuje čak i kada konkretno sudsko financijsko vještačenje pokazuje da potrošač nije u cijelosti obeštećen;
7. pravna posljedica je uskraćivanje prava na restituciju cijeloj unaprijed određenoj kategoriji potrošača.

Sustavni značaj dodatno potvrđuje činjenica da su uz odluku objavljena tri izdvojena mišljenja četiriju sudaca proširenog vijeća, uključujući predsjednika vijeća i suca izvjestitelja, koji su osporili većinsko pravno shvaćanje.

---

7. Posebno o odgovornosti Republike Hrvatske

Podnositelj je svjestan da Komisija nije nadležna preispitivati svaku pojedinačnu sudsku odluku niti odlučivati o individualnim zahtjevima za naknadu.

Međutim, ovoj prijavi nije cilj zamijeniti nacionalne pravne lijekove.

Prijava ukazuje na trajnu praksu najvišeg nacionalnog suda koja:

- utvrđuje opće pravno pravilo;
- primjenjuje se ili je namijenjena primjeni u velikom broju predmeta;
- neutralizira restitucijski učinak pravomoćno utvrđene nepoštenosti;
- dopušta trgovcima zadržavanje koristi stečenih nepoštenim odredbama;
- ograničava učinak Direktive 93/13 na čitavu kategoriju potrošača;
- nije popraćena odgovarajućim prethodnim pitanjem Sudu EU.

Prema dokumentaciji slovenskog Združenja Frank, Komisija je u predmetu CHAP(2020)00477 i EU Pilot postupku sa Slovenijom ispitivala upravo pitanja nacionalne sudske prakse o kreditima u stranoj valuti, ex officio kontrole nepoštenih uvjeta i primjene Direktive 93/13.

Hrvatski slučaj stoga ima obilježja pitanja prikladnog za razmatranje na razini Komisije: nije riječ o zahtjevu da Komisija dosudi naknadu potrošaču, nego da utvrdi osigurava li država članica u svojoj sudskoj praksi punu učinkovitost Direktive.

Za razliku od Slovenije, ali i Poljske te Bugarske, u Hrvatskoj sudovi ne presuđuju ništetnost cijelih ugovora u slučaju kada su ništetni glavni predmet valutna klauzula te bitni sastojak promjenjiva kamatna stopa, mada bi po nacionalnom pravu i pravu Unije tako trebalo suditi, ako potrošač postavi takav tužbeni zahtjev. To je dodatni element koji govori o nepoštovanju prava Unije, koje govori o tomu da ugovori s ništetnim glavnim predmetom ne mogu opstati. Kao da postoji prešutni pokušaj sudova da „spase" banke od vraćanja neosnovano stečenog novca potrošačima.

---

8. Prethodno poduzete radnje u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj provedeni su:

1. kolektivni sudski postupak protiv banaka u kojem je pravomoćno utvrđena nepoštenost i ništetnost spornih odredaba;
2. brojni pojedinačni postupci radi restitucije;
3. postupci pred Vrhovnim sudom radi ujednačavanja prakse;
4. ogledni postupak Gos-1/2019 o valjanosti sporazuma o konverziji;
5. prethodni postupak pred Sudom EU C-567/20;
6. revizijski postupak Rev-457/2025-21 pred proširenim vijećem;
7. ustavna tužba protiv presude Rev-457/2025-21.

Ustavnom tužbom osporava se presuda Rev-457/2025-21 zbog povrede jednakosti, prava na pravično suđenje, prava vlasništva i prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije.

Podnositelj će Komisiju obavijestiti o odluci Ustavnog suda čim bude donesena. Međutim, postojanje ustavnosudskog postupka ne uklanja aktualni sustavni učinak pravnog shvaćanja Vrhovnog suda niti sprečava Komisiju da ispita usklađenost prakse Republike Hrvatske s pravom EU.

---

9. Zahtjev Europskoj komisiji

Podnositelj predlaže da Europska komisija:

1. registrira ovu prijavu kao pritužbu zbog povrede prava Europske unije od strane Republike Hrvatske;
2. ispita usklađenost pravnog shvaćanja iz presude Rev-457/2025-21 od 27. svibnja 2026. s člancima 6. stavkom 1. i 7. stavkom 1. Direktive 93/13/EEZ;
3. ispita osigurava li Republika Hrvatska potrošačima sa zakonski konvertiranim kreditima pravo na povrat svih koristi koje su banke neopravdano stekle primjenom nepoštenih odredaba osnovnih ugovora;
4. ispita dopušta li hrvatska sudska praksa zakonskoj konverziji učinak odricanja od prava bez slobodnog, posebnog i informiranog pristanka potrošača;
5. ispita pogrešno proširenje dosega presude C-567/20 na restitucijska prava koja proizlaze iz nepoštenih odredaba osnovnog ugovora;
6. ispita sustavno umanjenje odvraćajućeg učinka Direktive 93/13;
7. ispita uskraćivanje praktičnog učinka pravomoćnim odlukama iz kolektivnog potrošačkog spora;
8. ispita poštovanje obveze iz članka 267. stavka 3. UFEU-a zbog neupućivanja prethodnog pitanja Sudu EU;
9. od hrvatskih tijela zatraži podatke o:

- broju postupaka koji se odnose na restituciju nakon konverzije;
- broju odluka kojima je priznata puna restitucija;
- broju odluka kojima su priznate samo zatezne kamate;
- metodologiji kojom sudovi provjeravaju je li konverzijom vraćena sva korist;
- učincima presude Rev-457/2025-21 na postupke u tijeku;

10. pokrene dijalog s Republikom Hrvatskom odgovarajućim mehanizmom EU Pilot ili drugim raspoloživim postupkom;
11. utvrdi postoje li pretpostavke za pokretanje postupka zbog povrede obveze iz članka 258. UFEU-a;
12. podnositelja redovito izvještava o stanju i ishodu razmatranja prijave.

Komisija prema članku 258. UFEU-a može pokrenuti formalni postupak ako država članica ne ispuni obveze iz prava EU, uključujući slanje službene opomene, obrazloženog mišljenja i, prema potrebi, upućivanje predmeta Sudu EU.

---

10. Predloženo prethodno pitanje relevantno za ocjenu povrede

Podnositelj smatra da bi se središnje pitanje prava Unije moglo formulirati ovako:

Protive li se članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. Direktive 93/13/EEZ, u vezi s načelom djelotvornosti te člancima 38. i 47. Povelje Europske unije, nacionalnoj sudskoj praksi prema kojoj potrošač koji je prihvatio zakonom uređenu konverziju kredita iz CHF u EUR nema pravo na povrat iznosa plaćenih na temelju nepoštenih odredaba osnovnog ugovora, iako je u pojedinačnom postupku po nalazu sudskog vještaka utvrđeno da mu konverzijom nisu vraćene sve koristi koje je trgovac stekao primjenom tih odredaba, te iako potrošač u trenutku prihvata konverzije nije znao niti je mogao znati da će predmetne odredbe naknadno biti pravomoćno utvrđene nepoštenima?

Dodatno pitanje može glasiti:

Protivi li se navedenim odredbama nacionalna praksa koja prihvat zakonske konverzije tretira kao konačno odricanje od restitucije bez utvrđenja da je potrošač dao slobodan, poseban i informiran pristanak na odricanje od prava koja proizlaze iz nepoštenosti osnovnog ugovora?

---

11. Popis priloga

Uz prijavu prilažemo:

1. presudu i rješenje Vrhovnog suda Rev-457/2025-21 od 27. svibnja 2026. s izdvojenim mišljenjima;
2. ustavnu tužbu protiv te odluke;
3. prvostupanjsku presudu P-977/2019-40;
4. drugostupanjsku presudu Gž-555/2024-2;
5. nalaz i mišljenje financijske vještakinje u predmetu P-977/2019;
6. reprezentativni uzorak drugih vještačenja koja pokazuju iznose koje su potrošači preplatili zbog primjene nepoštenih ugovornih odredaba;
7. odluke Vrhovnog suda Rev-2868/2018-2, Rev-18/2018-2, Rev-1096/2022-2, i Rev-809/2021-2;
8. presude iz kolektivnog spora;

9. ZID ZPK/15 s obrazloženjem Konačnog prijedloga;
10. tipične anekse o konverziji različitih banaka;
11. usporednu tablicu:

- stvarne preplate prema ništetnosti,
- iznosa priznatog konverzijom,
- preostale glavnice nakon konverzije,
- glavnice bez primjene nepoštenih odredaba;

12. dokaz o podnošenju ustavne tužbe;
13. presude Suda EU na koje se prijava poziva;
14. mišljenje Europske komisije o predmetu C-567/20
15. mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott o predmetu C-567/20
16. dokumentaciju slovenskog Združenja Frank samo kao usporedni primjer Komisijina postupanja u EU Pilot predmetu, a ne kao dokaz hrvatske povrede.

U Zagrebu, 11. studenoga 2026.

Udruga Franak po ovlaštenoj zastupnici

Sandra Žiga

