



UDK 347.7

Obveze poduzetnika temeljem novog Zakona o provjeri stranih ulaganja

Božo Prelević, dipl. iur.

Propisi.rh

Od 13. studenog 2025. na snazi je novi Zakon o provjeri stranih ulaganja. Temeljem ovog zakona, obveznik, ili strani ulagatelj, dužan je od Ministarstva financija zatražiti provjeru svakog stranog ulaganja kojim se stječe 10% ili više udjela, dionica, ili glasačkih prava u obvezniku, što uključuje i primjenu ove obveze na sve vrste koncesija te ugovore o javno-privatnom partnerstvu u kojima se kao koncesionar pojavljuje strani ulagatelj. Autor u članku daje prikaz najvažnijih zakonskih odredbi sa primjerom ugovora o prodaji i prijenosu poslovnih udjela.

1. Uvod

Na 7. sjednici Hrvatskog sabora održanoj 24. listopada 2025. usvojen je novi Zakon o provjeri stranih ulaganja¹ (u nastavku teksta: Zakon), koji je stupio na snagu 13. studenog 2025. Kako je u obrazloženju Prijedloga Zakona naveo sam predlagatelj, donošenjem Zakona osigurava se preduvjet za uspostavu učinkovitog sustava provjere stranih ulaganja u Republici Hrvatskoj, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti i javnog poretka, kako u RH tako i u Europskoj uniji. Osim toga, donošenjem novog Zakona ispunit će se i jedan od kriterija za pristup RH Organizaciji za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD).

Zakonom se, između ostalog, uređuje postupak provjere i kontrole stranih ulaganja, određuju se nadležna tijela u postupku provjere stranih ulaganja i njihove obveze, obveznici i strani ulagatelji, suradnja RH sa Europskom komisijom (u nastavku teksta: Komisija) i državama članicama EU te druga pitanja od važnosti za područje provjere stranih ulaganja². Također, Zakonom se osigurava provedba Uredbe (EU) 2019/452 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji³ (u nastavku teksta: Uredba (EU) 2019/452). Za pravilno razumijevanje novih zakonskih odredbi, za obveznike njegove primjene će, između ostalog, od izuzetne važnosti biti upoznavanje sa osnovnim zakonskim pojmovima navedenim u čl. 6. Zakona.

2. Primjena drugih propisa

Samim Zakonom predviđena je mogućnost podredne primjene drugih propisa na pitanja koja se uređuju Zakonom. Tako se na sva pitanja kojima se uređuju trgovačka društva primjenjuju odredbe zakona koje uređuju osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkog društava (Zakon o trgovačkim društvima⁴), osim ako je Zakonom drukčije propisano⁵. S druge strane, na sva pitanja kojima se uređuje pravo vlasništva i druga stvarna prava primjenjuju se odredbe zakona te drugih posebnih propisa kojima se uređuje pravo vlasništva i druga stvarna prava (Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁶), osim ako je drukčije propisano samim Zakonom.

1 Nar. nov., br. 136/25 od 5. studenog 2025.

2 Čl. 1. Zakona.

3 SL L 79, 21.3.2019.

4 Nar. nov., br. 111/93, 34/99, 121/99-vjerodostojno tumačenje, 52/00- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11-Kazneni zakon, 152/11-pročišćeni tekst, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23, 130/23 i 136/24.

5 Čl. 3. st. 1. Zakona.

6 Nar. nov., br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17 i 52/25.

**ističemo...**

Sukladno čl. 4. st. 1. Zakona, odredbe Zakona na odgovarajući se način primjenjuju na sve vrste koncesija, uključujući i ugovore o javno-privatnom partnerstvu, propisane općim zakonom kojim se uređuju koncesije (Zakon o koncesijama⁷) i posebnim propisima kojima je uređeno davanje koncesija odnosno zakonom kojim se uređuje javno-privatno partnerstvo (Zakon o javno-privatnom partnerstvu⁸), u kojima se kao koncesionar pojavljuje strani ulagatelj.

Odredbe Zakona na odgovarajući se način primjenjuju na slobodne zone uređene Zakonom o slobodnim zonama⁹, u kojima se kao nositelj suglasnosti za osnivanje slobodnih zona, upravitelj zone ili njezina odvojenog dijela i/ili korisnik zone pojavljuje strani ulagatelj.

Osim toga, odredbe Zakona na odgovarajući se način primjenjuju na koncentracije uređene propisima o zaštiti tržišnog natjecanja (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja¹⁰) u kojima se kao sudionik koncentracije pojavljuje strani ulagatelj. Važno je istaknuti kako su od postupanja u slučaju stranih ulaganja po odredbama Zakona izuzeta poljoprivredna zemljišta te šume i šumska zemljišta u vlasništvu RH koji su predmet zakona kojim se uređuju poljoprivredna zemljišta (Zakon o poljoprivrednom zemljištu¹¹) odnosno zakona kojim se uređuju šume i šumska zemljišta (Zakon o šumama¹²).

3. Podnošenje zahtjeva za odobrenje stranog ulaganja

3.1. Strano ulaganje

**ističemo...**

Strano ulaganje je svako izravno ili neizravno ulaganje bilo koje vrste u obveznika kojim strani ulagatelj stječe ili povećava kvalificirani udio, ili stječe kontrolni položaj, uključujući učinkovito sudjelovanje u upravljanju ili kontroli obveznika, radi obavljanja gospodarske djelatnosti ili gospodarskog korištenja općeg ili drugog dobra u RH. Precizna definicija stranog ulaganja određena je u čl. 6. st. 1. t. 25. Zakona.

Sukladno ovoj zakonskoj odredbi, strano ulaganje je svako izravno ili neizravno strano ulaganje bilo koje vrste u obveznika, kojim strani ulagatelj, ulaganjem svoga kapitala, stječe ili povećava kvalificirani udio ili ima kontrolni položaj, radi obavljanja gospodarske djelatnosti, gospodarskog korištenja općeg ili drugog dobra u RH, uključujući obavljanje radova, isporuku robe i pružanje usluga, te ulaganja koja omogućuju učinkovito sudjelovanje u upravljanju obveznikom koji obavlja gospodarsku djelatnost ili sudjeluje u kontroli nad tim obveznikom, u cilju:

- uspostave ili održavanja privremenih ili trajnih veza s postojećim obveznikom ili obveznikom koji će se osnovati, i/ili;
- učinkovitog sudjelovanja u vlasničkoj strukturi, upravljanju i/ili kontroli postojećeg obveznika ili obveznika koji će se osnovati.

7 Nar. nov., br. 69/17 i 107/20.

8 Nar. nov., br. 78/12, 152/14 i 114/18.

9 Nar. nov., br. 44/96, 78/99, 128/00, 92/05, 85/08, 148/13 i 58/20.

10 Nar. nov., br. 79/09, 80/13, 41/21 i 153/23.

11 Nar. nov., br. 20/18, 115/18, 98/19, 57/22 i 136/25.

12 Nar. nov., br. 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20, 101/23 i 36/24.

3.2. Podnošenje zahtjeva za provjeru stranog ulaganja

**ističemo...**

Sukladno zakonskim odredbama¹³, podnositelj zahtjeva za provjeru stranog ulaganja je obveznik, ili strani ulagatelj koji podnosi zahtjev za odobrenje stranog ulaganja.

Pri tome se pod pojmom „obveznik“ podrazumijeva trgovac, ili trgovačko društvo bez obzira na pravni oblik sa sjedištem ili poslovnim nastanom u RH, koje posluje ili će biti osnovano u vezi sa stranim ulaganjem, u odnosu na kojeg strano ulaganje utječe ili može utjecati na sigurnost ili javni poredak. **S druge strane, u smislu zakonskih odredbi strani ulagatelj je:**

- fizička osoba koja nije državljanin RH ili države članice, uključujući i fizičke osobe koje pored državljanstva RH ili države članice imaju i državljanstvo treće države te fizičke osobe bez državljanstva;
- posrednik u investicijskim migracijama, a to je posrednik kako je uređeno Uredbom (EU) 2024/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma¹⁴;
- pravna osoba koja je osnovana ili je na drugi način organizirana u skladu s propisima treće države, uključujući trust i s trustom izjednačeni subjekt stranog prava, a obuhvaća trust osnovan izričitim izjavom i druge slične pravne oblike stranog prava;
- pravna osoba osnovana u RH ili državi članici koja je izravno ili neizravno pod kontrolom stranog ulagatelja ili tijela javne vlasti treće države, putem vlasničke ili upravljačke strukture ili kontrolnog položaja, ili kada na bilo koji drugi način tijelo javne vlasti treće države ima kontrolu ili utjecaj na stranog ulagatelja, ili;
- društvo kći ili podružnica stranog ulagatelja u RH ili državi članici koje je izravno ili neizravno pod kontrolom stranog ulagatelja ili tijela javne vlasti treće države, uključujući sva društva kćeri ili podružnice stranog ulagatelja te sva društva kćeri ili podružnice društava kćeri stranog ulagatelja, kao i svako društvo nad kojim strani ulagatelj ili tijelo javne vlasti treće države stvarno ostvaruje kontrolu ili utjecaj.

**ističemo...**

Zahtjev za provjeru stranog ulaganja mora se podnijeti Ministarstvu prije dovršetka ulaganja, a najkasnije do strjeanja 10% udjela, ili kontrolnog položaja, kako bi se osiguralo odobrenje za ulaganja koja bi mogla utjecati na nacionalnu sigurnost i javni poredak RH, podredno i država članica EU.

Kako smo naveli, ova obveza odnosi se na sve vrste koncesija, ugovore o javno-privatnom partnerstvu kada se kao koncesionar pojavljuje se strani ulagatelj, trgovačka društva, slobodne zone i koncentracije uređene propisima o zaštiti tržišnog natjecanja. Od obveze podnošenja zahtjeva izuzeta su poljoprivredna zemljišta, šume i šumska zemljišta u vlasništvu RH.

13 Čl. 6. st. 1. t. 16. Zakona.

14 SL L 2024/1624, 19.6.2024.



4. Nadležna tijela za provedbu postupka provjere stranih ulaganja

Nadležna tijela za provedbu postupka provjere stranih ulaganja određena su u čl. 8.-11. Zakona. Zahtjev za odobrenje stranog ulaganja podnosi se Ministarstvu financija RH (u nastavku teksta: Ministarstvo), koje donosi rješenje. Do donošenja rješenja Ministarstva, posebno tijelo, Povjerenstvo za provjeru stranih ulaganja, o kojem više navodimo u nastavku, daje odgovarajuće mišljenje o zahtjevu obveznika.

4.1. Povjerenstvo za provjeru stranih ulaganja

Odluku o osnivanju Povjerenstva za provjeru stranih ulaganja (u nastavku teksta: Povjerenstvo) donosi Vlada RH¹⁵. Ovom odlukom se uređuje ustroj, način rada te druga pitanja od važnosti za učinkovitu primjenu Zakona koje koordinira Ministarstvo. Zadaća Povjerenstva je koordinacija međuinstitucionalne suradnje i učinkovitog protoka informacija između tijela javne vlasti uključenih u provedbu Zakona i Uredbe (EU) 2019/452.

Osim toga, Povjerenstvo je zaduženo za analizu i procjenu rizika negativnog utjecaja stranog ulaganja identificiranih obveznika, donošenje mišljenja temeljem kojeg Ministarstvo odlučuje u postupku provjere stranog ulaganja, usuglašavanje stajališta, koordinaciju i praćenje zajedničkih politika i aktivnosti u postizanju strateških i operativnih ciljeva u području provođenja mjera, radnji i postupaka radi provjere stranih ulaganja, kao i za ostale poslove koji su mu povjereni Zakonom.

5. Postupci provjere stranih ulaganja

Postupci provjere stranih ulaganja uređeni su u čl. 12.-15. Zakona.

5.1. Pokretanje postupka za provjeru stranog ulaganja



ističemo...

Sukladno čl. 12. Zakona, postupak za provjeru stranog ulaganja pokreće se zahtjevom za odobrenje stranog ulaganja od strane podnositelja zahtjeva¹⁶, ili po službenoj dužnosti.

Zahtjev se podnosi Ministarstvu poštom preporučeno, ili elektroničkim putem. Podnositelj zahtjeva dužan je, prije stjecanja, povećanja ili smanjenja kvalificiranog udjela ili stjecanja kontrolnog položaja, a najkasnije prije podnošenja prijave za upis te svih kasnijih prijava za upis obveznika u sudski registar, ili prije donošenja odluke o davanju koncesije, ili najkasnije prije sklapanja ugovora o koncesiji, ili prije sklapanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu, te svih kasnijih podataka tih ugovora koji se upisuju u registar koncesija, ili prije svakog upisa u depozitorij SKDD-a Ministarstvu financija podnijeti zahtjev za odobrenje stranog ulaganja u tog obveznika¹⁷. Ministar financija će pravilnikom detaljnije urediti sadržaj zahtjeva te informacije i dokumentaciju koju je potrebno dostaviti uz zahtjev.

15 Čl. 8. st. 1. Zakona.

16 Vidjeti pod 3.2.

17 Čl. 12. st. 3. Zakona.

5.2. Postupanje po zahtjevu za odobrenje stranog ulaganja

Po zaprimanju zahtjeva za odobrenje stranog ulaganja Ministarstvo provodi postupak administrativne provjere kojim se provjerava urednost zahtjeva za odobrenje stranog ulaganja odnosno je li on dopušten, podnesen od ovlaštene osobe te sadržava li sve potrebne informacije i dokumentaciju da bi se po njemu moglo postupati.



ističemo...

Ovaj postupak ne može trajati duže od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva za odobrenje stranog ulaganja, osim u slučajevima iz čl. 13. st. 5. i 6. Zakona, kada ne može trajati duže od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva za odobrenje stranog ulaganja¹⁸.

U slučaju da Ministarstvo utvrdi da zahtjev za odobrenje stranog ulaganja nije uredan, zaključkom će pozvati podnositelja zahtjeva da u roku koji ne može biti kraći od osam niti duži od 15 dana dopuni zahtjev za odobrenje stranog ulaganja, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini.

Ako podnositelj zahtjeva u navedenom roku ne dopuni zahtjev za odobrenje stranog ulaganja, a po zahtjevu se ne može postupiti, Ministarstvo će rješenjem odbaciti zahtjev za odobrenje stranog ulaganja. Sukladno čl. 13. st. 5. Zakona, kada utvrdi da je zahtjev za odobrenje stranog ulaganja uredan, Ministarstvo će ga bez odgode, a najkasnije u roku od tri dana, zajedno s cjelokupnom priloženom dokumentacijom, dostaviti Povjerenstvu te Nacionalnoj kontaktnoj točki radi obavještanja Komisije i država članica.

5.3. Odlučivanje o zahtjevu za odobrenje stranog ulaganja



ističemo...

Sukladno čl. 15. st. 1. Zakona, o zahtjevu za odobrenje stranog ulaganja odlučuje se rješenjem koje donosi Ministarstvo najkasnije u roku od 120 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva za odobrenje stranog ulaganja odnosno najkasnije u roku od 150 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva za odobrenje stranog ulaganja Ministarstvu u slučajevima iz čl. 14. st. 6. Zakona.

Ministarstvo donosi rješenje temeljem mišljenja Povjerenstva iz čl. 14. st. 5. Zakona.

6. Kontrola stranog ulaganja i pravne posljedice

Ministarstvo može, na prijedlog bilo kojeg člana Povjerenstva, po službenoj dužnosti pokrenuti postupak kontrole stranog ulaganja¹⁹:

- u slučaju neprijavljenog stranog ulaganja;
- temeljem procjene rizika negativnog utjecaja stranog ulaganja;

18 Čl. 13. st. 2. Zakona.

19 Čl. 16. st. 1. Zakona.

- temeljem predstavljanja, informacija, obavijesti, indicija te drugih saznanja da strani ulagatelj i/ili obveznik postupaju suprotno cilju Zakona;
- u slučaju sumnje ili kada se utvrdi da je odobreni zahtjev za odobrenje smanjenja kvalificiranog udjela podnesen s ciljem stjecanja, povećanja ili smanjenja prikrivenog kvalificiranog udjela u obvezniku kroz zajedničko djelovanje ili je do zajedničkog djelovanja došlo naknadno;
- u slučajevima iz čl. 9. st. 2. t. b) Zakona;
- temeljem obavijesti Povjerenstva o rezultatima dobivenima provedbom analize i procjene rizika negativnog utjecaja stranog ulaganja identificiranih obveznika, ili;
- u drugim slučajevima kada postoji sumnja da strani ulagatelj i/ili obveznik postupaju suprotno cilju Zakona.

Na postupke kontrole stranih ulaganja na odgovarajući se način primjenjuju odredbe čl. 12.-15. Zakona²⁰.

6.1. Pravne posljedice kontrole stranog ulaganja

Sukladno čl. 17. st. 1. Zakona, kada Ministarstvo nakon provedenog postupka kontrole stranih ulaganja iz navedene odredbe čl. 16. st. 1. t. b)-g) Zakona utvrdi da je došlo do povrede odredaba Zakona, a posebno kada utvrdi da je došlo do povrede ili prijetnje sigurnosti i/ili javnom poretku, ili kada je to nužno radi zaštite javnog interesa, rješenjem će ukinuti rješenje o odobrenom stranom ulaganju.



ističemo...

Ministarstvo će ovim rješenjem naložiti stranom ulagatelju, a u slučaju utvrđenog zajedničkog djelovanja i imatelju udjela, da proda sve dionice ili udjele te imovinska prava ako postoje, kao i da dostavi dokaz o prodaji i podatke o kupcu te mu odrediti rok za prodaju, koji ne može biti duži od devet mjeseci²¹.

Iznimno od navedenog, Ministarstvo rješenjem može stranom ulagatelju, a u slučaju utvrđenog zajedničkog djelovanja i imatelju udjela, na njihov obrazloženi zahtjev produžiti rok za najduže šest mjeseci za ispunjenje navedene obveze prodaje dionica ili udjela te imovinskih prava ako dokažu da iz objektivnih razloga nisu mogli ispuniti tu obvezu u roku od devet mjeseci.

Od trenutka izvršnosti rješenja navedene odredbe čl. 17. st. 1. Zakona, strani ulagatelj ne može raspolagati dionicama, glasačkim pravima, imovinskim pravima ili udjelima, ili na bilo koji drugi način ostvarivati prava iz dionica, udjela ili iz glasačkih ili imovinskih prava, osim u svrhu ispunjenja navedene obveze prodaje dionica, udjela ili imovinskih prava²². Navedeno ograničenje iz čl. 17. st. 4. Zakona odnosi se i na imatelja udjela u slučaju utvrđenog zajedničkog djelovanja.

Obveznik će osigurati da osobe iz navedene odredbe čl. 17. st. 2. Zakona ne postupaju suprotno obvezama iz odredbi čl. 17. st. 2. i 4. Zakona te da od izvršnosti rješenja iz čl. 17. st. 1. Zakona do isteka roka od devet mjeseci iz čl. 17. st. 2. i 3. Zakona, redovito pisanim putem obavještava Ministarstvo o svim promjenama tijekom prodaje dionica ili udjela te imovinskih prava ako postoje. Iznimno od navedene odredbe čl. 17. st. 1. Zakona, u slučaju iz čl. 16. st. 1. t. a) Zakona na odgovarajući će se način primijeniti odredbe čl. 17. st. 2.-6. Zakona.

²⁰ Vidjeti pod 5.

²¹ Čl. 17. st. 2. Zakona.

²² Čl. 17. st. 4. Zakona.

7. Zaključak

Kako je naveo sam predlagatelj u obrazloženju uz Prijedlog Zakona, novim Zakonom se namjerava onemogućiti ona strana ulaganja koja su pod izravnom ili neizravnom kontrolom vlade trećih zemalja, uključujući državna tijela ili oružane snage treće zemlje, koji su već uključeni u aktivnosti kojima se utječe na sigurnost ili javni poredak u državi članici te kod kojih postoji rizik povezanosti s nezakonitim aktivnostima. U svakom slučaju, dinamika provedbe novog Zakona ovisna je o donošenju podzakonskih propisa predviđenih samim Zakonom. Prijelaznim i završnim odredbama Zakona predviđeno je da se provjera stranih ulaganja izvršenih prije stupanja Zakona na snagu mora provesti u roku od 3 godine od stupanja Zakona na snagu.

Ne zaboravite:

- **Obveznici primjene Zakona su trgovac ili trgovačko društvo bez obzira na pravni oblik sa sjedištem ili poslovnim nastanom u RH, koje posluje ili će biti osnovano u vezi sa stranim ulaganjem, u odnosu na kojeg strano ulaganje utječe ili može utjecati na sigurnost ili javni poredak.**
- **Obveznik ili strani ulagatelj bit će u obvezi zatražiti odobrenje svakog stranog ulaganja kojim se stječe 10 % ili više udjela, dionica ili glasačkih prava u obvezniku.**
- **Zahtjev za odobrenje stranog ulaganja se podnosi Ministarstvu.**
- **Povjerenstvo mora dati mišljenje o zahtjevu za odobrenje stranog ulaganja u roku od 90 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.**
- **Rješenje Ministarstva o zahtjevu za odobrenje stranog ulaganja mora biti doneseno u roku od 120 dana od dana dostave urednog zahtjeva.**
- **Provjera stranih ulaganja izvršenih prije stupanja Zakona na snagu mora se provesti u roku od 3 godine od stupanja Zakona na snagu.**

Literatura:

- 1) Zakon o provjeri stranih ulaganja (Nar. nov., br. 136/25);
- 2) Uredba (EU) 2019/452 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji (SL L 79, 21.3.2019.);
- 3) Uredba (EU) 2024/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma (SL L 2024/1624, 19.6.2024.);
- 4) Zakon o trgovačkim društvima (Nar. nov., br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23, 130/23 i 136/24);
- 5) Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Nar. nov., br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17 i 52/25);
- 6) Zakon o koncesijama (Nar. nov., br. 69/17 i 107/20);
- 7) Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Nar. nov., br. 78/12, 152/14 i 114/18);
- 8) Zakon o slobodnim zonama (Nar. nov., br. 44/96, 78/99, 128/00, 92/05, 85/08, 148/13 i 58/20);
- 9) Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Nar. nov., br. 79/09, 80/13, 41/21 i 153/23);
- 10) Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Nar. nov., br. 20/18, 115/18, 98/19, 57/22 i 136/25);
- 11) Zakon o šumama (Nar. nov., br. 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20, 101/23 i 36/24).