

## **PRIJEDLOG**

**KLASA:**  
**URBROJ:**  
**Zagreb,**

### **PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA**

**PREDMET:** Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o obveznim odnosima, predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e, Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista i Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke u Hrvatskome saboru,  
- mišljenje Vlade

**Veza:** Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 330-01/18-01/03, urbroja: 65-18-03, od 30. ožujka 2018.

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, broj 81/13., 113/16. i 69/17.), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o izmjeni i dopuni Zakona o obveznim odnosima (predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e, Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista i Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

### **MIŠLJENJE**

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskom saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: Prijedlog), koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnio Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e, Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista i Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke u Hrvatskome saboru, aktom od 23. ožujka 2018. iz sljedećih razloga:

Prijedlogom zakona o izmjeni i dopuni Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: Prijedlog) predlaže se Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine“ broj 35/05., 41/08., 125/11., 78/15. i 29/18.; u daljnjem tekstu ZOO) dopuniti člankom 31.a kojim bi se propisalo da zatezne kamate prestaju teći onda kada dosegnu visinu glavnice duga. Nadalje, predlaže se izmijeniti članak 172. ZOO-a kojim je uređen način uračunavanja kamata i troškova kada dužnik pored glavnice duguje kamate i troškove te je propisano da se u tom slučaju prvo namiruju troškovi, zatim kamate i napokon glavnica. Prijedlogom se predlaže propisati da se, ako dužnik pored glavnice duguje još kamate i troškove, najprije namiruje glavnica, potom troškovi i tek na kraju kamate.

Uvodno se napominje da se u članku 1. Prijedloga navode „Narodne novine“ broj 112/12., 25/13., 93/14., 55/16. i 73/17., koje se odnose na Ovršni zakon, a ne na Zakon o obveznim odnosima - „Narodne novine“, broj 35/05., 41/08., 125/11., 78/15. i 29/18.



Prijedlog da zatezne kamate prestaju teći kada dosegnu visinu glavnice duga nije prihvatljiv jer je suprotan svrsi kamata, kako zbog pravne prirode kamata, tako i zbog pravnog okvira uređenja kamata u hrvatskom pravnom sustavu kojim je dužnik dostatno zaštićen od plaćanja prekomjernih kamata. Predloženim bi se uređenjem pogodovalo dužniku na štetu vjerovnika, institut zateznih kamata izgubio bi svoje opravdanje i svrhu te bi se postigli učinci suprotni cilju toga instituta.

Pojam kamata nije uređen propisom, a u pravnoj teoriji kamate se definiraju kao naknada koja se plaća za uporabu tuđeg novca ili drugih zamjenjivih stvari koja se obračunava u postotku od glavne tražbine i za vrijeme dok ta uporaba traje. Pravni temelj nastanka obveze za plaćanje zateznih kamata je nastupanje zakašnjenja s plaćanjem novčane obveze.

Zatezne kamate su zakonom unaprijed određena naknada koja nastaje kao posljedica zakašnjenja dužnika u ispunjenju određene novčane obveze i teku sve do njezina ispunjenja. Zatezne kamate duuguje dužnik svake novčane obveze koji kasni s njezinim ispunjenjem, neovisno o tome je li obveza nastala iz pravnog posla ili se radi o izvanugovornoj ili javnopravnoj obvezi. Dakle, zatezna kamata je akcesorna obveza jer je kao pretpostavka njezina nastanka potrebno postojanje valjane novčane obveze koja nije plaćena na vrijeme. Cilj zateznih kamata je potaknuti dužnika na pravodobno i potpuno ispunjenje obveza, i to kako u interesu vjerovnika, tako i u javnom interesu (zbog utjecaja na financijsku disciplinu, građanski i poslovni moral itd.). Stoga zatezne kamate imaju višestruku funkciju: poticajnu, kaznenu i zaštitnu. Poticajna funkcija zateznih kamata je potaknuti dužnika na pravodobno ispunjenje novčane obveze kako bi izbjegao njihovo plaćanje kao posljedicu nepravodobnog ispunjenja. Kaznena funkcija sastoji se u sankcioniranju ponašanja dužnika koji na vrijeme ne ispunjava svoje novčane obveze. Zaštitna funkcija je u tome što je vjerovnik, propisivanjem obveze plaćanja zateznih kamata u slučaju zakašnjenja dužnika, po samom zakonu zaštićen ako dužnik zakasni s ispunjenjem novčane obveze. Vjerovnik ima pravo na zatezne kamate bez obzira na to je li pretrpio kakvu štetu zbog dužnikova zakašnjenja, a ako je šteta koju je pretrpio veća od iznosa koji bi dobio na ime zateznih kamata, ima pravo zahtijevati razliku do potpune naknade štete.

Zatezne kamate teku samo ako je dužnik u zakašnjenju, i to od prvoga dana zakašnjenja do plaćanja. Njihov tijek nije unaprijed vremenski određen i na njega dužnik može utjecati vremenom ispunjenja svoje obveze (ako pravovremeno plati dug do zakašnjenja neće niti doći, a ako dođe do zakašnjenja zatezne kamate bit će niže ako dužnik što prije plati dug).

U hrvatskom pravnom sustavu zakonom je ograničena visina stope zateznih kamata jer je zakonom propisana najviša dopuštena stopa zateznih kamata za određene odnose. Time je ograničena sloboda ugovornih strana pri ugovaranju kamatne stope, a dužnik zaštićen od prekomjernog plaćanja na ime kamata. Također, dužnik je zaštićen i načelnom zabranom anatocizma kojom se zabranjuje obračunavanje kamata na iznos dospjelih neisplaćenih kamata. Takva zaštita dužnika ocjenjuje se primjerenom i dostatnom. Usvajanje prijedloga da se propiše da zatezne kamate prestaju teći kada iznos dospjelih, a neisplaćenih kamata dosegne glavicu bilo bi u suprotnosti sa svrhom i funkcijom kamata kao naknadom za korištenje tuđeg novca čime bi se dovela u pitanje njihova suština, a u odnos vjerovnika i dužnika unijela bi se neravnopravnost s obzirom da bi se oštetio vjerovnik a privilegirao dužnik koji bi imao pravo koristiti vjerovnikov novac bez naknade. Predloženo uređenje dovelo bi do obezvrjeđivanja poticajne, kaznene i zaštitne funkcije zateznih kamata, što bi svakako utjecalo na smanjenje discipline u plaćanju koja je nužna za sigurnost pravnog prometa i učinkovito funkcioniranje tržišta.



Osim toga, predloženo uređenje (u odnosu na zatezne kamate u poslovnim transakcijama između poduzetnika odnosno poduzetnika i osobe javnog prava u kojima je osoba javnog prava dužnik) upitno je i s aspekta usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s Direktivom 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. godine o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, koja je u hrvatsko zakonodavstvo prenesena Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi („Narodne novine“, broj 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 71/15. i 78/15.). Naime, prestanak tijeka zateznih kamata kada dosegne iznos glavnice bio bi suprotan cilju navedene Direktive - propisivanju nastupanja takvih posljedica zakašnjenja u plaćanju koje dužnika odvraćaju od zakašnjenja, te Direktivom propisanoj obvezi država članica da osiguraju da vjerovnik ima pravo na zatezne kamate od dana zakašnjenja. Podrazumijeva se, iako to Direktivom nije izrijeком propisano, da se vjerovnikova tražbina ukamaćuje po propisanoj stopi od dana zakašnjenja do plaćanja. Stoga bi propisivanje prestanka tijeka zateznih kamata kada njihov iznos dosegne glavicu bilo protivno Direktivi.

Također, prihvaćanje predloženog rješenja poticalo bi vjerovnike da štetu koju su pretrpjeli zbog dužnikova zakašnjenja (a koja je veća od iznosa zateznih kamata na koje bi imali pravo) ostvaruju u parnicama, na temelju članka 30. stavka 2. ZOO-a, kojim je propisano da vjerovnik koji je zbog dužnikova zakašnjenja pretrpio štetu koja je veća od iznosa koji bi dobio na ime zateznih kamata, ima pravo zahtijevati razliku do potpune naknade štete. To bi zasigurno dovelo do povećanja broja sporova i dodatnog opterećenja sudova.

Prijedlog da se redosljed uračunavanja izmijeni na način da se propiše da se, ako dužnik pored glavnice duguje još kamate i troškove, najprije namiruje glavnica, potom troškovi i tek na kraju kamate nije prihvatljiv. Razlog zašto troškovi imaju prednost pred kamatama je što troškovi izravno opterećuju vjerovnika bez obzira na to hoće li imati uspjeha u namirenju kamata i glavnice. Kamate imaju prednost pred glavnicom zato što bi se djelomičnom isplatom glavnice smanjile kamate, a i zbog zabrane anatocizma. Prihvaćanje predloženog rješenja (da se prvo namiruje glavnica a potom troškovi i kamate) značilo bi da namirenjem glavnice kamate na iznos glavnice prestaju teći, dok bi se dužnik i nadalje koristio novčanim sredstvima vjerovnika nepodmirenim na ime kamata na koji, zbog zabrane anatocizma, kamate ne teku. Dakle, dužnik koji je u zakašnjenju s plaćanjem glavnice i zbog toga mu teku zatezne kamate, plaćanjem dijela nepodmirenog iznosa smanjivao bi glavicu čime bi se vjerovniku umanjilo pravo na zatezne kamate što znači da bi dužnik koristio novac vjerovnika bez naknade, što je u suprotnosti sa svrhom i pravnom prirodom kamata.

Iz odredbe članka 2. Prijedloga proizlazi da se odnosi na sve dužnike. Smatramo da uvođenje novog načina uračunavanja kamata i troškova za obveze proizašle iz trgovačkih ugovora i ugovora između trgovca i osobe javnog prava nije opravdano jer se radi o osobama za koje se očekuje da ispunjavaju svoje obveze u rokovima na što ih obvezuje i poseban propis (Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi). U odnosu na potrošače, koji se objektivno mogu naći u poteškoćama s ispunjavanjem svojih obveza, ističemo da je u uređivanju visine stope zateznih kamata već uvažena činjenica posebnog položaja odnosno zaštite potrošača jer je stopa zakonskih zateznih kamata za potrošače niža od stope zakonskih zateznih kamata predviđenih za odnose iz trgovačkih ugovora i ugovora između trgovca i osobe javnog prava.

Vlada napominje da je Općim poreznim zakonom („Narodne novine“, broj 115/16.) člankom 128. stavkom 1. propisano da ako porezni obveznik duguje poreze, kamate i troškove ovrhe,



iz uplaćenog iznosa najprije se naplaćuju kamate i troškovi ovrhe, a nakon toga glavni porezni dug iste vrste poreza. Isto pravilo primjenjuje se i kada porezni obveznik ima pravo na povrat poreza. Iako se Zakon o obveznim odnosima ne primjenjuje supsidijarno u odnosu na Opći porezni zakon, osim u odnosu na prijeboj, predložena promjena u slijedu naplate u Zakonu o obveznim odnosima mogla bi imati posljedice i na Opći porezni zakon u budućnosti, odnosno oslabila bi položaj poreznog tijela te poticala nepravovremenost u plaćanju poreznih obveza.

Člankom 3. Prijedloga propisano je da se odredbe ovoga Zakona primjenjuju i na pravne poslove koji su ugovoreni prije stupanja na snagu ovoga Zakona što je ustavnopravno dvojbeno s aspekta povrede pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja adresata.

Slijedom navedenog, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati predmetni Prijedlog zakona.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Dražena Bošnjakovića, ministra pravosuđa, mr. sc. Josipa Salapića i dr. sc. Kristiana Turkalja, državne tajnike u Ministarstvu pravosuđa te Mirelu Fučkar, pomoćnicu ministra pravosuđa.

**PREDSJEDNIK**

**mr. sc. Andrej Plenković**





HRVATSKI SABOR

P.Z. br. 326

KLASA: 330-01/18-01/03

URBROJ: 65-18-03

Zagreb, 30. ožujka 2018.

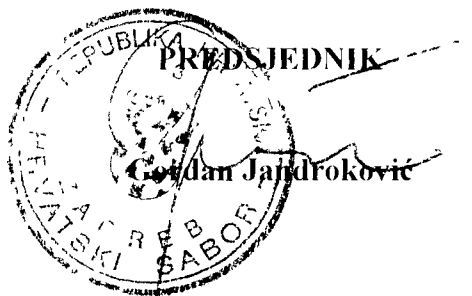
60 — VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

|                         |            |       |  |
|-------------------------|------------|-------|--|
| Primljeno:              | 03-04-2018 |       |  |
| Klasifikacijska oznaka: | Org. jed.  |       |  |
| 02203/18-12/33          |            | 50301 |  |
| Uredbeni broj:          | Pril.      | Vrij. |  |
| 65-18-01                | 2          | ✓     |  |

05, 02

VLADI REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 178. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, radi davanja mišljenja, **Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o obveznim odnosima**, koji su predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijeli Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e, Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista i Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke, aktom od 23. ožujka 2018. godine.





HRVATSKI SABOR

Klub zastupnika Živog zida i SNAGA-e

Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista

Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke

U Zagrebu, 23. ožujka 2018.



Hs\*\*NP\*330 01/18 01/03\*6532 18-01\*\*Hs

**P.Z. br. 326**

REPUBLIKA HRVATSKA  
**65 -- HRVATSKI SABOR**  
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

|                        |                 |            |           |
|------------------------|-----------------|------------|-----------|
| Primljeno              |                 | 30-03-2018 |           |
| Klasifikacijski oznaka | 330-01/18-01/03 |            | Org. jed. |
| Uredbeni broj          | 6532-18-01      | Pril.      | Vrij.     |
|                        |                 | 1          | CD        |

**PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA**

**Predmet: Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o obveznim odnosima**

Na temelju članka 85. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst i 05/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) i članka 172. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13), podnosimo Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o obveznim odnosima.

U skladu sa člankom 174. stavkom 2. Poslovnika Hrvatskog sabora, u postupku donošenja Zakona na sjednici Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, sva potrebna obrazloženja dat će zastupnik Goran Aleksić.

Klub zastupnika Živog zida i SNAGA-e

Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista

Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke

u.z.

## **I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Ustavna osnova za donošenje Zakona sadržana je u članku 2. stavku 4. podstavku 1. i članku 85. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst i 05/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

## **II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI**

### **a) Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju Zakonom**

Pozitivni Zakon o obveznim odnosima ne zadovoljava potrebne ustavne kriterije jednakosti pred zakonom i kriterije vladavine prava te je izrazito opterećen odredbama koje pogoduju vjerovnicima na enormnim zaradama na postojećim dospjelim dugovima. Tako se tim zakonom omogućuje da na dugovima dužnika, koji su već zapali u duboku financijsku krizu te ne mogu plaćati svoje dugove, vjerovnici zarađuju dugoročno na zateznim kamatama, a da se pritom uopće ne dotakne dug glavnice. Činjenica da u ukupnim dugovanjima blokiranih građana svega 1/4 čini dug glavnice, svakako je zvono na uzbunu.

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima smanjit će se opterećenja dužnika te će se omogućiti njihov lakši izlazak iz dužničkoga ropstva.

Ovaj prijedlog vezan je i uz prijedlog izmjena Ovršnog zakona, koji je predan u proceduru istoga dana kada i ovaj prijedlog te predlagatelji smatraju da rasprava o oba zakona treba ići objedinjeno.

### **b) Posljedice koje će proistći donošenjem Zakona**

Posljedice primjene predloženih izmjena bit će:

- lakša otplata dugovanja blokiranih dužnika
- smanjenje ukupnih zateznih kamata i njihovo ograničenje na realan iznos.

## **III. OCJENA I IZVORI SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA**

Provođenje ovoga Zakona ne zahtijeva dodatna sredstva iz državnog proračuna te posredno omogućuje rasterećenje dužnika opterećenih stalnim rastom zateznih kamata uslijed dugog trajanja ovršnih postupaka, a time i dodatno punjenje proračuna uslijed povećane potrošnje u dugoročnom razdoblju.

#### **IV. PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O OBVEZNIM ODNOSIMA**

##### **Članak 1.**

U Zakonu o obveznim odnosima (Narodne novine 112/12, 25/13, 93/14, 55/16 i 73/17), nakon članka 31. dodaje se članak 31.a s pripadajućim naslovom koji glasi:

„Maksimalne zatezne kamate

Članak 31.a

Zatezne kamate prestaju teći onda kada dosegnu visinu glavnice duga.“

##### **Članak 2.**

Članak 172. mijenja se tako da glasi:

„Ako dužnik pored glavnice duguje još kamate i troškove, najprije se namiruje glavnica, potom troškovi i tek na kraju kamate.“

##### **Članak 3.**

(1) Na pravne poslove koji su ugovoreni prije stupanja na snagu ovoga Zakona, odredbe ovoga Zakona primjenjuju se od dana stupanja ovoga Zakona na snagu.

(2) Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objavljivanja u Narodnim novinama.

#### **V. OBRAZLOŽENJE**

##### **Uz članak 1.**

Neograničen rast zateznih kamata uzrokuje beskrajnu naplatu zateznih kamata, dok se pritom glavnica uopće niti ne dotakne. Ograničavanje zatezne kamate na iznos glavnice optimalan je i realan pravni okvir.

##### **Uz članak 2.**

Uslijed redoslijeda naplate potraživanja u kojemu se kamate i troškovi naplaćuju prije glavnice, događa se često da se konstantno zaračunavaju zatezne kamate na istu nepromijenjenu glavnica koja je dospjela, a nije naplaćena. Promjenom redoslijeda naplate potraživanja, ipak bi se donekle smanjio dužnički pritisak te bi se omogućilo da postupno dođe do smanjenja glavnice dužnika koji nisu u stanju otplaćivati svoja kompletna dugovanja u koja ulaze i glavnica i kamate i troškovi.

##### **Uz članak 3.**

Nomotehničko uređenje prijelaznih i završnih odredaba.

## **VI. TEKST ODREDBI VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU, ODNOSNO DOPUNJUJU**

### **Kamate na kamate**

#### **Članak 31.**

(1) Na dospjele a neisplaćene zatezne kamate ne teku zatezne kamate, osim kad je to zakonom određeno.

(2) Na iznos neisplaćenih kamata mogu se zahtijevati zatezne kamate samo od dana kad je sudu podnesen zahtjev za njihovu isplatu.

### **Uračunavanje kamata i troškova**

#### **Članak 172.**

Ako dužnik pored glavnice duguje i kamate i troškove, prvo se namiruju troškovi, zatim kamate i napokon glavnica.