

PRIJEDLOG

KLASA:
URBROJ:
Zagreb,

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

PREDMET: Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima, predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru,
- mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, KLASA: 330-01/18-01/04, URBROJ: 65-18-03, od 7. lipnja 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 Zakona o obveznim odnosima (predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskom saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: Prijedlog), koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnio Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru, aktom od 5. lipnja 2018. iz sljedećih razloga:

Odredbom članka 22. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, u daljnjem tekstu: ZOO) uređena je valuta obveze. Stavkom 1. toga članka propisano je da je dopuštena odredba ugovora prema kojoj se vrijednost ugovorne obveze u valuti Republike Hrvatske izračunava na temelju cijene zlata ili tečaja valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti. U tom slučaju, ako strane nisu ugovorile drugi tečaj, obveza se ispunjava u valuti Republike Hrvatske prema prodajnom tečaju koji objavi devizna burza, odnosno Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan dospelosti, odnosno, po zahtjevu vjerovnika, na dan plaćanja (članak 22. stavak 2. ZOO-a). Prema stavku 3. istoga članka, ako novčana obveza protivno zakonu glasi na plaćanje u zlatu ili stranoj valuti, njezino se ispunjenje može zahtijevati samo u valuti Republike Hrvatske prema prodajnom tečaju koji objavi devizna burza, odnosno Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan dospelosti, odnosno, po zahtjevu vjerovnika, na dan plaćanja. Stavkom 4. istoga članka propisano je da se odredbe ZOO-a o kamatama primjenjuju na novčanu obvezu neovisno o valuti u kojoj je izražena.



Prijedlogom se predlaže izmijeniti odredbu članka 22. ZOO-a na način da se zabrani ugovaranje valutne odnosno zlatne klauzule kojima se vrijednost ugovorne obveze u valuti Republike Hrvatske izračunava na temelju cijene zlata ili tečaja valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti. Osim toga, predlaže se da se u slučaju kada novčana obveza protivno zakonu glasi na plaćanje u zlatu ili stranoj valuti i u slučaju kada je, protivno zakonu, ugovorena valutna klauzula ispunjenje obveze može zahtijevati samo u valuti Republike Hrvatske prema srednjem tečaju koji je objavila Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan nastanka novčane obveze odnosno da se visina obveze izračunava prema vrijednosti zlata na dan nastanka novčane obveze (umjesto sada propisanog prodajnog tečaja koji objavi devizna burza, odnosno Hrvatska narodna banka koji vrijedi na dan dospelosti odnosno po zahtjevu vjerovnika na dan plaćanja). Također, predlaže se da se zabrana ugovaranja valutne odnosno zlatne klauzule te način određivanja tečaja kada je, protivno propisanoj zabrani ugovorena valutna odnosno zlatna klauzula ili plaćanje u zlatu ili stranoj valuti, primjenjuje i na neispunjene novčane obveze nastale prije stupanja na snagu predloženog Zakona. Predloženi članak 22., za razliku od važećeg članka 22. ZOO-a ne sadrži odredbu kojom je propisano da se odredbe ZOO-a o kamatama primjenjuju na novčanu obvezu neovisno o valuti u kojoj je izražena.

Dakle, predlaže se propisivanje zabrane ugovaranja valutne klauzule i zlatne klauzule, te se potiče strogo načelo monetarnog nominalizma, odnosno, kako navodi predlagatelj, povratak monetarnog suverenizma. Nadalje, predlaže se da se, u slučaju kada je protivno zakonu ugovoreno ispunjenje obveze plaćanjem u zlatu ili u stranoj valuti, takva obveza ispunji u valuti Republike Hrvatske prema srednjem tečaju koji objavi Hrvatska narodna banka, a koji tečaj vrijedi na dan nastanka novčane obveze, odnosno prema cijeni zlata na dan nastanka novčane obveze.

Prijedlog za izmjenu članka 22. ZOO-a predlagatelj obrazlaže potrebom zaštite dužnika, odnosno, potrošača i to zbog navodne zlorabe zaštite vjerovnika, u prvom redu kreditnih institucija, od inflacije spekulativnim aktivnostima. Predlagatelj ukazuje na probleme uzrokovane ugovaranjem valutne klauzule u švicarskim francima u ugovorima o kreditima ističući kako se sprječavanje nastanka takvih okolnosti u budućnosti, ne može riješiti „parcijalnim *post factum*“ mjerama, već predloženom izmjenom, zabranom ugovaranja valutne klauzule, kojom bi se u potpunosti uklonio valutni rizik kod svih kreditnih dužnika što se posebice odnosi na potrošačke obveze, čime bi se onemogućilo ponavljanje kriznih situacija poput onih s kreditima koji sadržavaju valutnu (monetarnu) klauzulu u švicarskim francima. Predlagatelj povratno djelovanje zakona obrazlaže tvrdnjom da je riječ o tzv. kvazi ili nepravoj retroaktivnosti jer se odnosi na nedovršene situacije odnosno neispunjene novčane obveze.

Valutna klauzula u hrvatski pravni sustav je uvedena 1994. godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 3/94) te je postala uobičajena u poslovnoj praksi kod sklapanja ugovora (posebice ugovora o kupoprodaji nekretnina, zakupu, najmu, zajmu, kreditu, leasingu itd.), a ona predstavlja dopuštenu iznimku od načela monetarnog nominalizma.

Naime, ZOO-om je propisano načelo monetarnog nominalizma prema kojem se novčana obveza mora ispuniti tako da dužnik isplati onaj broj novčanih jedinica na koji obveza glasi, osim kad zakon određuje što drugo. Za navedeno načelo Ustavni sud Republike Hrvatske je u rješenju poslovni broj U-I-1746/2006 od 17. lipnja 2009. zaključio sljedeće: „Zakonodavac se opredijelio za načelo monetarnog nominalizma na temelju članka 2. stavka



4. Ustava Republike Hrvatske, slijedeći dominantnu zakonodavnu praksu europskih država i tradiciju hrvatskog pravnog sustava koja je bila utemeljena na sudskoj praksi prije stupanja na snagu Zakona o obveznim odnosima 1978. godine.

Navedena zakonska odredba ostavlja ugovornim stranama da kod nastanka ugovorne obveze mogu slobodno ugovoriti različita sredstva da se zaštite od rizika promijene vrijednosti novca ugovarajući valutnu klauzulu (članak 22. stavak 1. ZOO-a), indeksnu klauzulu (članak 23. ZOO-a) ili kliznu skalu (članak 24. ZOO-a).“.

Napominjemo da je valutna klauzula, uređena odredbama članaka 22. stavcima 1. i 2. ZOO-a, sredstvo koje ugovornim stranama stoji na raspolaganju da se zaštite od rizika promjene vrijednosti novca. Potreba za takvom zaštitom posebno dolazi do izražaja u ugovorima u kojima se novčane obveze ispunjavaju dulje vrijeme nakon sklapanja ugovora. Hoće li ugovorne strane ugovoriti primjenu valutne klauzule ovisi o njihovoj volji i izboru – takva klauzula ne „nameće“ im se propisom jer nije prisilne, nego dispozitivne naravi. Valutna je klauzula zakonom predviđeni instrument zaštite promjene vrijednosti novca bilo kojeg vjerovnika, kako banaka tako i građana i poduzetnika, odnosno bilo koje fizičke i pravne osobe u Republici Hrvatskoj koji u određenom pravnom poslu, npr. ugovoru o prodaji, ugovoru o zakupu i sl. imaju zakonom dopuštenu mogućnost ugovaranja iste te koji se pri ugovaranju iste rukovode svojim poslovnim i osobnim interesima.

Valutna klauzula u kreditnim odnosima u Republici Hrvatskoj, između ostaloga, posljedica je činjenice da je većina štednih i oročenih depozita u bankama u stranoj valuti, pretežito eurima. Hrvatski su štediše, naime, naviknuti na štednju u stranoj valuti zbog negativnih iskustava s inflacijom i brojnim devalvacijama u prošlosti, ali i zbog tradicionalno velikih priljeva deviza od turizma i radničkih doznaka iz inozemstva. Tako je gotovo 60% ukupnih depozita u bankovnom sustavu u stranoj valuti (i manjim dijelom s valutnom klauzulom) i taj je udio tijekom posljednja dva desetljeća bio postojan unatoč kontinuirano atraktivnijim kamatnim stopama na kunsku štednju u odnosu na deviznu.

U odnosu na bankarsko poslovanje, bankovna usluga definirana Zakonom o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj 159/13, 19/15, 102/15 i 15/18) je primanje depozita ili drugih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita iz tih sredstava, a za svoj račun. Imajući u vidu navedeno, ukazujemo na činjenicu da je udio deviznih depozita i dalje značajan te na dan 31. ožujka 2018. iznosi 59,1%, dok je u valutnoj strukturi dominantno zastupljen euro i iznosi 52,9 %.

Budući da banke u Republici Hrvatskoj u svojim izvorima sredstava imaju pretežito depozite u stranoj valuti, one odobravaju i kredite koji su valutnom klauzulom vezani uz stranu valutu, a u manjem dijelu i devizne kredite. Na taj način banke osiguravaju valutnu usklađenost imovine i obveza, čime se one štite od tečajnog rizika, a zaštita od rizika ključ je povjerenja u sigurnost i stabilnost bankovnog sustava.

Zabranom kreditiranja uz valutnu klauzulu, odnosno u devizama u poslovnim odnosima između domaćih osoba, tečajni rizik bi se drukčije prerasporedio između domaćih osoba. Zabranom kreditiranja snažno bi se smanjila izloženost clijenata banaka, a za isti iznos bi se povećala izloženost banaka tečajnom riziku. Za očekivati je da bi banke morale poduzeti mjere kojima će se zaštititi od mogućih troškova promjene tečaja (tj. trebale bi povećati svoj kapital), a to znači da bi mogle povećati kamatne stope na nove kredite i naknade te pooštriti uvjete kreditiranja.



Ističemo da, kada bi se tečaj kune prema euru trajno fiksirao, po definiciji bi nestali rizici za financijsku stabilnost povezani s promjenom tečaja kune i time u manjoj mjeri otklonili rizici koje stvara zakonska inicijativa. Takva bi promjena monetarnog i tečajnog režima bila moguća s obzirom na trenutnu razinu međunarodnih pričuva. Međutim, fiksni tečajni režim ima i svoje mane, budući da se tada cjelokupna gospodarska politika treba podrediti cilju održavanja fiksnog tečaja. Time bi se potpuno izgubila mogućnost korištenja promjene deviznog tečaja kao jednog od instrumenata ekonomske prilagodbe, koja se sada ipak prisutna u određenoj ograničenoj mjeri.

Nadalje, člankom 22. stavkom 3. ZOO-a, propisan je način ispunjenja novčane obveze, koja, protivno zakonu, glasi na plaćanje u zlatu ili stranoj valuti. U tom se slučaju njezino ispunjenje može zahtijevati samo u valuti Republike Hrvatske. Odredba članka 22. stavka 3. ZOO-a potrebna je neovisno o odredbama stavaka 1. i 2. istoga članka, jer bi bez te odredbe ugovor, kao protivan prisilnim odredbama posebnih propisa (kojima je propisano kada je dopušteno ugovarati plaćanja u stranoj valuti), bio ništetan. Tu odredbu predlagatelj predlaže stavkom 2. Prijedloga izmijeniti na način da valutu obveze vezuje za dan nastanka obveze, čime se zapravo ukida (poništava) učinak valutne klauzule, što može biti na štetu vjerovnika, ali i dužnika, ovisno o kretanju tečaja.

Predloženi stavak 2. članka 22. ZOO glasi:

"(2) Ako novčana obveza protivno zakonu glasi na plaćanje u zlatu ili stranoj valuti ili u valuti Republike Hrvatske u odnosu izračuna prema stranoj valuti njezino se ispunjenje može zahtijevati samo u valuti Republike Hrvatske prema srednjem tečaju koji je objavila Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan nastanka novčane obveze odnosno prema vrijednosti zlata na dan nastanka novčane obveze."

Mišljenja smo da je navedena odredba nejasna jer predviđa da bi se ugovori o kreditu koji bi bili ugovoreni u protuvrijednosti strane valute plaćali u kunama po tečaju na dan nastanka novčane obveze. Nije jasno radi li se o nastanku obveze plaćanja, odnosno dospijeću pojedinog anuiteta, odnosno rate kredita, ili nastanku kreditne obveze u trenutku sklapanja ugovora o kreditu ili puštanja kredita u tečaj.

Ako je drugo tumačenje ispravno, predložena odredba je izuzetno sporna s pozicije zaštite potrošača, jer bi za većinu potrošača navedeno značilo veliko retroaktivno povećanje obveza korisnika kredita uslijed jačanja tečaja kune. Naime, rate i glavnica kredita čije su obveze ugovorene sa valutnom klauzulom u EUR-u mogle bi se bitno (i do 5%) povećati.

Ako je ispravno tumačenje da se radi o danu dospijeća pojedinog anuiteta, odnosno rate, ističemo da Prijedlog ne bi utjecao na trenutnu valutnu poziciju, nego bi se odnosio na postojeće odobrene kredite koji nisu podmireni u cijelosti odnosno na buduće odobrene kredite. Ovakvo razumijevanje zakona ne dovodi do šoka u funkcioniranju financijskog sustava i gospodarstva u cjelini, ali bi moglo utjecati na buduću dostupnost kredita. Sve banke značajno bi promijenile politike upravljanja imovinom i obvezama. To bi posljedično utjecalo na politike odobravanja kredita. Osim toga, moguće je da bi pojedine banke ponovo razmotrile politiku držanja banke kćeri u Republici Hrvatskoj u odnosu na politiku korištenja slobode pružanja usluga odnosno poslovnog nastana.



Predloženi stavak 3. članka 22. ZOO-a glasi:

„(3) Odredbe stavka 1. i 2. ovog članka primjenjuje se i neispunjene novčane obveze nastale prije zabrane ugovaranja novčane obveze na temelju cijene zlata ili tečaja valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti.“.

Vlada Republike Hrvatske smatra da nije jasno na koje obveze se primjenjuju stavci 1. i 2. Prijedloga, odnosno podrazumijevaju li neispunjene novčane obveze kreditnu obvezu u cijelosti ili dospjele, a neispunjene rate ugovora o kreditu. Nejasno je je li posljedica odredbe stavka 1. kada se ista primjeni na postojeće ugovorne odnose, ništetnost ugovorene valutne klauzule od trenutka sklapanja ugovora ili od trenutka stupanja na snagu predloženog Zakona. Ako bi se radilo o ništetnosti ugovorne odredbe od trenutka sklapanja ugovora, nije propisano na koji bi se način riješili međusobni odnosi banke i klijenta s te osnove. Nije propisano npr. bi li banke bile u obvezi napraviti nove reobračune, dostaviti klijentima obavijesti o tim reobračunima te potraživati razlike koje bi bile rezultat tih reobračuna. U konačnici, ovakav pristup mogao bi dati pravo bankama da prisilnim putem naplate eventualne razlike manje plaćenog iznosa za obveze iz kredita, koje su nastale kao posljedica jačanja kune u odnosu na stranu valutu u odnosu na koju je ugovorena valutna klauzula.

Dodatno, postavlja se pitanje koje su posljedice ovakve odredbe na izvršene upise sredstava osiguranja u zemljišnim knjigama koja su u pravilu upisana prema obvezama iz ugovora o kreditu dakle u kunama uz valutnu klauzulu u stranoj valuti.

Nadalje, smatramo da se radi o nedopuštenoj povratnoj primjeni zakona, odnosno o odredbi koja je u suprotnosti s člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/10 i 5/14).

Predlagatelj u obrazloženju Prijedloga navodi da je predložena retroaktivna primjena dopuštena u skladu s člankom 90. stavkom 5. Ustava Republike Hrvatske te da se radi o tzv. kvazi ili nepravoj retroaktivnosti jer se odnosi na nedovršene situacije odnosno neispunjene novčane obveze. Također se poziva na shvaćanje opravdanosti povratnog djelovanja koji iznosi Ustavni sud u odluci U-I-4455 od 4. travnja 2017.

U konkretnom slučaju Prijedlogom se predlaže povratna primjena na „neispunjene novčane obveze“ nastale prije zabrane ugovaranja valutne klauzule. Iz ovakve formulacije se može zaključiti da se predlaže retroaktivna primjena ovog propisa i na novčane tražbine po ugovornim odnosima koji su prije stupanja na snagu predloženog Zakona prestali (otkazani ugovori, odnosno oni koji nisu prestali ispunjanjem obveze). Ovakva retroaktivna primjena nije dopuštena. Stajalište o zabrani ovakve retroaktivne primjene zauzeo je i Ustavni sud upravo u odluci U-I-4455 od 4. travnja 2017. u kojoj je utvrdio da iz načela vladavine prava iz članka 3. Ustava vezano uz zaštitu vlasničkih prava iz članka 48. stavka 1. Ustava, koje za stranke proizlaze iz valjano sklopljenih ugovora, proizlazi da zakonodavac nije ovlašten intervenirati u završene ugovorne odnose.

Nadalje, kada se promatra predloženo povratno djelovanje zakona na „neispunjene novčane obveze“ koje proizlaze iz ugovora koji bi na dan stupanja na snagu predloženog Zakona još bili u tijeku (tzv. nepravna ili kvazi-retroaktivnost), ističemo da je zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna s Ustavom samo ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog



odnosa računali kao i samo ako željeni legitiman cilj nije moguće na drugi način ostvariti. Spomenuta iznimka, prema kojoj propis može djelovati retroaktivno, limitirana je primjenom načela razmjernosti što podrazumijeva da je takvo povratno djelovanje nove zakonske norme na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja.

Smatramo da se iz svih ranije opisanih razloga ne može ocijeniti da se radi o zakonskom rješenju koje je u javnom interesu.

Predlagatelji navode da se radi o javnom interesu zaštite potrošača, zaštite nacionalnog gospodarstva i zaštite monetarnog suvereniteta, ali ne obrazlažu na koji je to način dopuštenost ugovaranja valutne i zlatne klauzule štetno utječe na nacionalno gospodarstvo i monetarni suverenitet, kao i na koji bi to način zabrana valutne klauzule utjecala pozitivno na zaštitu potrošača, nacionalno gospodarstvo i monetarni suverenitet. Suprotno uvjerenju predlagatelja, učinak predloženih izmjena mogao bi biti upravo negativan po interese zaštite potrošača, odnosno gospodarstvo u cjelini. Također predlagatelji nisu obrazložili iz kojih razloga smatraju da su u konkretnom slučaju ispunjeni zahtjevi razmjernosti, odnosno zašto bi retroaktivna primjena predloženog Zakona bila nužna za zaštitu nacionalnog gospodarstva i monetarnog suvereniteta.

Vezano uz monetarni suverenitet Republike Hrvatske, važno je istaknuti da je Republika Hrvatska zakonima i normama prisilne naravi zaštitila svoj monetarni suverenitet i domaću valutu kao zakonsko sredstvo plaćanja te da se mogućnošću ugovaranja valutne klauzule ne dovodi u pitanje kuna kao nacionalna valuta i zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj niti narušava monetarni suverenitet Republike Hrvatske.

Tako je propisima Republike Hrvatske propisano da je kuna zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj i ista se (osim kada je zakonom dopušteno da se za plaćanja u zemlji može dopustiti i korištenje druge valute) treba koristiti za sva plaćanja na teritoriju Republike Hrvatske, uz istovremenu zabranu plaćanja u stranim novčanim jedinicama (članak 21. stavci 1., 2. i 3. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (Narodne novine, broj 75/08 i 54/13)). Plaćanje u valuti Republike Hrvatske mora se vršiti i u slučaju kada je svota novčane obveze vezana uz tečaj valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti, dakle u slučaju ugovorene valutne klauzule, kao i u slučaju kada obveza plaćanja, protivno zakonu, glasi na plaćanja u stranoj valuti. Radi se o kogentnim pravnim normama te su za nepridržavanje istih predviđene sankcije.

Člankom 22. stavkom 4. ZOO-a propisana je primjena odredbi ZOO-a o kamatama na sve novčane obveze, bez obzira na valutu u kojoj su one izražene, a takvu odredbu Prijedlog ne sadrži. Navedena je odredba potrebna neovisno o odredbama stavaka 1. i 2. istoga članka, budući da bi bez tog uređenja postojala pravna praznina u pogledu kamata na novčane obveze, koje su u skladu sa propisima koji su bili na snazi u vrijeme ugovaranja, izražene u stranoj valuti te bi propust u uređenju ove situacije izazvao pravnu nesigurnost i otvorio mogućnost brojnim sudskim postupcima u kojima bi to pitanje morala rješavati sudska praksa.

Postojanje mogućnosti ugovaranja valutne klauzule opravdavaju činjenice postojanja vrlo visoke razine štednje u devizama, zaštita tražbina vjerovnika od gubitaka, stabilnost financijskog sustava zemlje te u konačnici i zaštita dužnika od mogućih neizravnih negativnih posljedica. Svrha valutne klauzule je očuvati realnu vrijednost ispunjenja činidbe kako bi protučinidba o dospijeću imala istu vrijednost koju je činidba imala u vrijeme njezina ispunjenja. Kako je utvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske u rješenju broj: U-I-392/2011



od 13. prosinca 2016. godine, „...članak 22. ZOO-a ima legitiman cilj: dopuštanjem ugovaranja valutne klauzule štiti se jednaka vrijednost činidaba sudionika ugovornog ili drugog obveznopravnog odnosa zbog moguće promjene vrijednosti novca u razdoblju između nastanka novčane obveze i njezina ispunjenja (dospijeca)“.

Izmjenama postojećih odredbi na predloženi način, utjecalo bi se na sve adresate navedenih normi, a ne samo na potrošače. Mogućnost ugovaranja valutne klauzule postoji jednako za sve subjekte i primjenjuje se jednako na sve ugovore (građanskopravne, trgovačke). Hoće li valutna klauzula biti ugovorena ovisi o slobodnoj volji obiju ugovornih strana. Zaštita potrošača treba se stoga provoditi izmjenama posebnih propisa kojima je osnovni cilj zaštita potrošača, a ne općim normama, kakve su norme ZOO-a, koje se primjenjuju na sve vrste ugovora te obuhvaćaju širok broj adresata.

Vezano uz zaštitu potrošača upućujemo da je problematika vezana uz zaduživanje potrošača uz valutnu klauzulu u švicarskim francima (a na koju problematiku se pozivaju predlagatelji zakona) sistemski riješena putem donošenja Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, broj 102/15) i Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj 102/15). Nadalje, s obzirom na to da banke primarno odobravaju kredite iz sredstava prikupljenih depozita, a koje hrvatski građani drže pretežito u eurima, može se pretpostaviti da bi ukidanjem valutne klauzule buduće kreditiranje potrošača poskupilo, kao i dovelo do povećanja rata i glavnica postojećih kredita, te se s te strane ukazuje upitnim bi li usvajanjem ove zakonodavne inicijative došlo do ukupnog pozitivnog efekta za potrošače.

Zaključno, a vezano uz navode predlagatelja da bi se Prijedlogom u potpunosti otklonio valutni rizik kod svih kreditnih dužnika, ističemo da je potrebno imati u vidu i sagledati Prijedlog i u svjetlu mjera koje su proteklih godina poduzete s ciljem smanjenja izloženosti tečajnom riziku koji proizlazi iz kreditiranja u stranoj valuti. Dio tih mjera bio je usmjeren na povećavanje troškova poslovanja banaka s deviznim sredstvima (prikupljanja deviznih depozita i odobravanja deviznih kredita), a dio na informiranje klijenata banaka o potencijalnim valutnim rizicima i na osiguravanje razboritog upravljanja tim rizicima te na pružanje potrošačima mogućnosti izbora između kunskih i deviznih kredita u bankama. Tako je i Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) ocijenio da je Republika Hrvatska potpuno usklađena s preporukama Odbora o adresiranju rizika koji proizlaze iz kreditiranja u stranim valutama(https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2015/ESRB_Follow-up_Report_2015_02.pdf?80593900582fe875a8479f9553a26559).

Također, Vlada Republike Hrvatske podsjeća i da je Zakonom o stambenom potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, broj 101/17) propisana mogućnost besplatne konverzije kredita iz eura u kune. Konačno, podsjećamo i na strategiju pristupanja europodručju, što bi u perspektivi eliminiralo tečajni rizik povezan sa zaduživanjem u euru, dok bi Prijedlog mogao stvoriti ozbiljne sustavne rizike, smanjiti dostupnost i povećati cijenu kredita i retroaktivno opteretiti potrošače.

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



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

KLASA: 330-01/18-01/04

URBROJ: 65-18-03

Zagreb, 7. lipnja 2018.

P.Z. br. 356

50 — VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Primljeno:	08-06-2018		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed		
022-03/18-12/62			
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
65-18-01	1		

05, 02

VLADI REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 178. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, radi davanja mišljenja, **Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima**, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e, aktom od 5. lipnja 2018. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



P.Z. br. 356



HRVATSKI SABOR

Klub zastupnika
Živoga zida i SNAGA-e

Zagreb, 05. lipanj 2018.



Hs**NP*330-01/18-01/04*6533-5-18-01**Hs

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

Primljeno: 06-06-2018		
Klasifikacijska oznaka	Org jed	
330-01/18-01/04	05	
Uredbeni broj	Pril.	Vrij.
6533-5-18-01	1	SD

PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o izmjeni 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, 113/16, 69/17, 29/18), podnosimo **Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima.**

Sukladno članku 174. stavku 2. Poslovnika Hrvatskog sabora, u postupku donošenja Zakona na sjednici Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, sva potrebna obrazloženja dat će zastupnici Ivan Vilibor Sinčić, Ivan Pernar i Branimir Bunjac.

PREDSJEDNIK KLUBA ZASTUPNIKA

Ivan Pernar

KLUB ZASTUPNIKA ŽIVOG ZIDA I SNAGA-e

PRIJEDLOG

ZAKONA O IZMJENI ZAKONA O OBVEZNIM ODNOSIMA

Zagreb, lipanj 2018.

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovog Zakona sadržana je u članku 1. stavku 1., članku 2. stavku 4., podstavku 1. 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

Radi zaštite monetarnog suvereniteta te osobito zaštite nacionalne valute kao zakonskog sredstva plaćanja propisi monetarnog uređenja, redovito prisilne (kogentne) pravne prirode, nalažu da se u načelu sva plaćanja koja se obavljaju na državnom području obavljaju u domaćoj valuti uz istodobnu zabranu plaćanja u stranim valutnim jedinicama (devizama). Poradi zaštite interesa vjerovnika od inflacije kod novčanih obveza neke države dopuštaju ugovaranje zaštitnih klauzula. Zaštitne klauzule dijele se prema objektu za koji vjerovnik očekuje da će mijenjati cijenu sukladno promjenama kupovne moći valute u kojoj je ugovorena novčana obveza. Zaštitne klauzule mogu prema tome bit zlatna klauzula, valutna (monetarna) klauzula, indeksna klauzula i klizna skala. Zlatnim klauzulama svota novčane obveze veže se uz promjenu cijene zlata. Valutnim (monetarnim) klauzulama svota novčane obveze veže se uz promjenu cijene (tečaja) jedne ili više valuta ili novčane obračunske jedinice Međunarodnog monetarnog fonda (posebnih prava vučenja). Pritom treba naglasiti kako postoji razlika između valutne (monetarne) klauzule *stricto sensu* i klauzule strane valute. Kod valutne (monetarne) klauzule *stricto sensu* svota novčane obveze se izražava u domaćoj valuti a zatim se njezina visina veže uz promjenu tečaja domaće valute prema stranoj valuti ili košari stranih valuta. Kod klauzule strane valute novčana obveza se izražava u stranoj valuti. Indeksni klauzulama svota novčane obveze veže se uz promjenu cijene ugovorom određenih dobara. Klizna skala se koristi u ugovorima u kojim a se obveza jedne strane sastoji u izradi i isporuci stvari (primjerice ugovori o građenju, djelu). U takvim ugovorima vrijednost novčane obveze ne štiti se zbog mogućih promjena kupovne snage novaca nego zbog mogućih promjena određenih sastavnica same obveze kao što su cijena materijala ili cijena rada.

Sukladno navedenom u RH postojeći Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18) dopušta sve vrste zaštitnih klauzula: zlatnu klauzulu (čl.22), valutnu (monetarnu) klauzulu *stricto sensu* (čl. 22), indeksnu klauzulu (čl.23) te kliznu skalu (čl.24).

Opisano uređenje obveznih odnosa glede valute plaćanja novčanih obveza rezultiralo je u prošlosti u RH zlorabom zaštite vjerovnika od inflacije špekulativnim aktivnostima, prvenstveno kreditnih institucija, u velikom broju ugovora o kreditu kod kojih je valutna (monetarna) klauzula bila ugovorena u stranoj valuti - švicarskim francima. Zbog izuzetne tečajne nestabilnosti odnosa između hrvatske kune i švicarskog franka te nepostojanja stabilne tečajne politike Hrvatske narodne banke prema tečaju švicarskog franka desetci tisuća obitelji čiji su članovi

bili dužnici u takvim ugovorima o kreditu našlo se u stanju egzistencijalne ugroženosti. Nepostojanje učinkovite pravosudne zaštite (trajanje postupaka uključujući i najveći kolektivni potrošački spor) utjecalo je na zakonodavca da više puta promijeni propise o potrošačkom kreditiranju (Zakon o potrošačkom kreditiranju) kako bih ublažio situaciju što je naposljetku i učinjeno prisilnom obvezom konverzije za sve kreditne institucije kredita s valutnom (kreditnom) klauzulom iz švicarskog franka u euro. U tim slučajevima valutni rizik je bitno smanjen zbog tečajne politike Hrvatske narodne banke glede vezanosti tečaja hrvatske kune uz tečaj eura. Međutim navedena rješenja su parcijalne *post factum* mjere koje sustavno ne sprječavaju neki takav sličan slučaj u budućnosti, ne nužno s švicarskim francima već moguće i s nekom drugom valutom te košaricom valuta ili zlatom.

Prijedlogom Zakona i izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima predlaže se ukidanje valutne (monetarne) klauzule i zlatne klauzule u članku 22. Zakona o obveznim odnosima. Navedeni prijedlog treba sagledavat zajedno s drugim prijedlogom istog Predlagatelja, prijedlogom Zakona o i izmjenama i dopunama Zakona o devizom poslovanju kojom se zabranjuje bankama da rezidentima odobravaju kredite u stranim valutama (devizama). Osobito je bitno naglasiti kako se predložena izmjena odnosi i na sve neispunjene novčane obveze nastale prije predloženog stupanja na pravnu snagu izmjena i dopuna 1. prosinca 2018 god. Predlagatelj naglašava da nema sumnje kako postoji načelna zabrana povratnog djelovanja propisa no također nema sumnje da postoje iznimne situacije kad je navedeno pod određenim uvjetima moguće, što se već navodi u čl. 90, st.5. Ustava RH te nadalje kako je ovdje zapravo riječ o tzv. kvazi ili nepravoj retroaktivnosti jer se odnosi na nedovršene situacije odnosno neispunjene novčane obveze. Svoje shvaćanje opravdanosti povratnog djelovanja Ustavni sud iznosi primjerice i u odluci U-I-4455 od 4. travnja 2017.god. koja je i ovdje relevantna (tekst naknadno istaknut i podcrtan):

" 13.1.Iako članak 90. stavak 5. Ustava dopušta odstupanje od načelne zabrane povratnog djelovanja zakona, Ustavni sud smatra da je to odstupanje uvjetovano određenim kriterijima koji su predviđeni u samom Ustavu. Prema stajalištu Ustavnog suda to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta određenog ustavnog načela. Kao takvo ustavno načelo može se uzeti javni interes za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes koji opravdava odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavca iz članka 90. stavka 5. Ustava. Prema tome, zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali. 14. Posebno je to pitanje bitno kod intervencije zakonodavca u ugovorne odnose. Naime, iz načela vladavine prava iz članka 3. Ustava vezano uz zaštitu vlasničkih prava iz članka 48. stavka 1. Ustava, koje za stranke proizlaze iz valjano sklopljenih ugovora, zakonodavac nije ovlašten intervenirati u završene ugovorne odnose. Dakle, zakonodavac nije ovlašten ukinuti ranije stvorene pravne situacije zasnovane na ugovoru između zainteresiranih osoba. No, ukoliko ugovori imaju produljeno djelovanje, tada se na to djelovanje mogu primijeniti odredbe novog zakonskog režima, ali samo na dio odnosa subjekata koji još nije okončan u trenutku stupanja na snagu novog zakona. "

Citirana sudska praksa daje sažetak opravdanje za povratno vremensko djelovanje propisa. Nema nikakve sumnje kako zaštita nacionalnog gospodarstva, monetarnog suvereniteta RH a posebice zaštita potrošača u situaciji njihove ugroženosti predstavlja javni interes koje imaju svaka posebno i sve zajedno u ukupnosti veći društveni značaj od društvenog značaja zaštite vjerovnika od možebitnog valutnog rizika u slučaju promjene monetarne politike.

Predlagatelj ističe kako prijedlog zapravo uopće ne sadrži pravu retroaktivnost već se radi o povratnom djelovanju na nedovršene pravne situacije (dakle neispunjene novčane obveze) odnosno kao je riječ o tzv. nepravoj ili kvazi retroaktivnosti kako je shvaća Ustavni sud RH u svom shvaćanjima. Primjerice, glede povratnog djelovanja odredba Zakona o potrošačkom kreditiranju koje reguliraju ugovore u kreditima s valutnom klauzulom u švicarskim francima u odluci usvojenoj 4. travnja 2017. god. u predmetu U-I-3685/2015 i dr. navodi:

"34.2. U odnosu na izložene prigovore predlagatelja, problematici retroaktivnosti Ustavni sud pristupio je na dvije razine: supstancijalnoj (u odnosu na stvarni i pravni učinak osporene zakonske mjere konverzije 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). U odnosu na prvonavedeni aspekt ovog pitanja, Ustavni sud prije svega primjećuje da u skladu s ranije iznesenim utvrđenjima o njegovom bitnom sadržaju, osporeni zakon kao "novo pravno pravilo" ne zahvaća pravne situacije - konkretno, pravne poslove u vezi s CHF kreditima, koji su u cijelosti dovršeni, odnosno realizirani prije njegova stupanja na snagu. Zakon se, naime, ne odnosi na ugovore konzumirane potpunim namirenjem vjerovnikove tražbine ili njezinom konverzijom u drugu valutu vrijednosti (unit of account) prije stupanja na snagu zakona. Utoliko, sukladno doktrini i sudskoj praksi prava Europske unije koja je ustavnopravno primjenjiva na ovaj slučaj (primjerice, "Temelji prava Europske zajednice" Uvod u ustavno i upravno pravo EZ, II. hrvatsko izdanje/uredio M. Matulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 149. - 150.), nije riječ o "pravoj (actual)" nego o "prividnoj (apparent)", odnosno "nepravoj ili kvazi- retroaktivnosti" kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima ili poslovima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali nisu dovršeni. Za razliku od prave retroaktivnosti (u smislu gore izloženog konteksta) koja je beziznimno zabranjena, interpretativni pristup Suda EU na bazi teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazi-povratni učinak novog pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere - zbog čije realizacije je "novo" pravilo i doneseno - ne bi mogao postići na drugi način. Spomenuta iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitimni cilj nije moguće na drugi način ostvariti, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja. Dakle, bitna je ocjena nužnosti takvog povratnog djelovanja za ostvarivanje proklamiranog cilja. U konkretnom slučaju, s obzirom na prethodno izložena relevantna utvrđenja (v. točke od 28. do 29. rješenja), Ustavni sud ocjenjuje da su potrebni uvjeti retroaktivnosti u ranije izloženom smislu u potpunosti zadovoljeni. Cilj osporenog zakona u pravno suštinskom smislu bio je osigurati da kreditne institucije kao davatelji CHF kredita podliježu istom sustavu temeljnih načela obveznog prava kao i potrošači CHF kredita (posebice, načelu

jednakosti ugovornih činidaba, kao i načelu ravnopravnosti stranaka u ugovornom odnosu) bez da se pritom naruši ekonomska (euro) supstanca kreditnih institucija, a što nedvojbeno ne bi bio slučaj kad osporena zakonska mjera ne bi djelovala povratno na zatečene ugovorne odnose. Bilo je nužno onemogućiti da valutnom klauzulom u švicarskim francima kreditne institucije ishode dominantan ekonomski položaj u odnosu na potrošače uslijed 'ekscenog' djelovanja valutne klauzule s obzirom na nepovoljnu konstelaciju ekonomsko-monetarnih okolnosti koje su rezultirale drastičnom aprecijacijom valute ugovora u sinergijskom učinku s varijabilnom kamatnom stopom promjenjivom na osnovi jednostrane odluke kreditnih institucija. Opisanu nužnost nije bilo moguće postići bez zahvaćanja u konkretne i egzistentne ugovorne odnose. "

Unatoč što je nomotehnički riječ o prijedlozima manjeg opsega oni bi suštinski izmijenili hrvatsko uređenje obveznih odnosa. Obračunom svih novčanih obveza u zemlji isključivo u hrvatskim kunama u iznosu domaće valute koji vrijedi na dan njihova nastanka u potpunosti bi se uklonio valutni rizik kod svih kreditnih dužnika što se posebice odnosi na potrošačke obveze, čime se bi se onemogućio ponavljanje kriznih situacije poput onih sa kreditima koji sadržavaju valutnu (monetarnu) klauzulu u švicarskim francima. Možda još važnije predloženom reformom stvorile bi se nužne pretpostavke za povratak potpunog monetarnog suverenizma u budućnosti. Pritom treba naglasiti da, kako se zabrana ugovaranja u valutnoj (monetarnoj) klauzuli i zlatnoj klauzuli odnosi na bilo koju valutu koja je zakonito sredstvo plaćanja u RH, što nužno ne isključuje i euro ukoliko i kad RH pristupi trećoj fazi Europske monetarne unije. Rizici predložene reforme leže pritom pretežito na kreditnim institucijama i to samo u slučaju promjene monetarne politike Hrvatske narodne banke. U slučaju zadržavanja iste monetarne politike Hrvatske narodne banke rizici su isključeni i za kreditne institucije. Građani, ali i gospodarski subjekti koji se javljaju kao dužnici novčanih obveza s valutnom (monetarnom) klauzulom i eventualno zlatnom zaštitnom klauzulom ne snose nikakve rizike u ovako predloženoj reformi.

Predlagatelj osobito naglašava kako je ukidanje zaštitnih klauzula dobro dokumentirana i česta mjera zaštite nacionalnog gospodarstva. Primjerice SAD su u više navrata ukidale zlatnu zaštitnu klauzulu kako bi zaštitile nacionalno gospodarstvo i domaću valutu. U osnovi ukidanje zaštitnih klauzula sredstvo je jačanja monetarnog suverenizma i domaće valute posebice. Predloženom reformom navedeno bi se u RH ostvarilo.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovog Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u Državnom proračunu Republike Hrvatske.

IV. PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI ZAKONA O OBVEZNIM ODNOSIMA

Članak 1.

U Zakonu o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18) članak 22. mijenja se i glasi:

Valuta obveze

Članak 22.

(1) Nije dopuštena odredba ugovora prema kojoj se vrijednost ugovorne obveze u valuti Republike Hrvatske izračunava na temelju cijene zlata ili tečaja valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti.

(2) Ako novčana obveza protivno zakonu glasi na plaćanje u zlatu ili stranoj valuti ili u valuti Republike Hrvatske u odnosu izračuna prema stranoj valuti njezino se ispunjenje može zahtijevati samo u valuti Republike Hrvatske prema srednjem tečaju koji je objavila Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan nastanka novčane obveze odnosno prema vrijednosti zlata na dan nastanka novčane obveze.

(3) Odredbe stavka 1. i 2. ovog članka primjenjuju se i neispunjene novčane obveze nastale prije zabrane ugovaranja novčane obveze na temelju cijene zlata ili tečaja valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti.

PRIJELAZNA I ZAVRŠNA ODREDBA

Članak 2.

Ovaj Zakon objavit će se u Narodnim novinama a stupa na snagu 1. prosinca 2018. godine.

O B R A Z L O Ž E N J E

Uz članak 1.

U članku 22. Zakona o obveznim odnosima mijenja se dopuštenost valutne (monetarne) i zlatne zaštitne klauzule kod novčanih obveza na načina da se iste zabranjuju. U slučajevima kad su suprotno zakonu ugovorene novčane obveze u stranoj valuti ili zlatu one se propisano je da se smatraju ugovorenim u valuti Republike Hrvatske prema srednjem tečaju koji objavi Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan nastanka novčane obveze odnosno prema tržišnoj vrijednosti zlata na dan nastanka novčana obveze. Propisano je djelovanje ovih odredbi na način da se primjenjuju na sve neispunjene novčane obveze nastale prije stupanja na pravnu snagu.

Uz članak 2.

Propisuje se objava i stupanje Zakona na pravnu snagu.

V. TEKST ODREDBI VAŽEĆEG ZAKONA O OBVEZNIM ODNOSIMA KOJE SE MIJENJAJU

Valuta obveze

Članak 22.

- (1) Dopuštena je odredba ugovora prema kojoj se vrijednost ugovorne obveze u valuti Republike Hrvatske izračunava na temelju cijene zlata ili tečaja valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti.
- (2) U tom slučaju, ako strane nisu ugovorile drugi tečaj, obveza se ispunjava u valuti Republike Hrvatske prema prodajnom tečaju koji objavi devizna burza, odnosno Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan dospelosti, odnosno, po zahtjevu vjerovnika, na dan plaćanja.
- (3) Ako novčana obveza protivno zakonu glasi na plaćanje u zlatu ili stranoj valuti, njezino se ispunjenje može zahtijevati samo u valuti Republike Hrvatske prema prodajnom tečaju koji objavi devizna burza, odnosno Hrvatska narodna banka i koji vrijedi na dan dospelosti, odnosno, po zahtjevu vjerovnika, na dan plaćanja.
- (4) Odredbe ovoga Zakona o kamatama primjenjuju se na novčanu obvezu neovisno o valuti u kojoj je izražena.