



**P.Z. br. 356**

**HRVATSKI SABOR**

KLASA: 330-01/18-01/04

URBROJ: 65-18-02

Zagreb, 7. lipnja 2018.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA  
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA  
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 178. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *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.

Za svoje predstavnike, koji će u njegovo ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Klub je odredio Ivana Vilibora Sinčića, Ivana Pernara, i dr. sc. Branimira Bunjca, zastupnike u Hrvatskom saboru.

  
**PREDSJEDNIK**  
Gordan Jandroković

# P.Z. br. 356



HRVATSKI SABOR

Klub zastupnika  
Živoga zida i SNAGA-e

Zagreb, 05. lipanj 2018.



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

Primljeno: 06-06-2018		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
330-01/18-01/04	65	
Uredbeni broj:	Pril.	Vrij.
6533-5-18-01	1	67

PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA

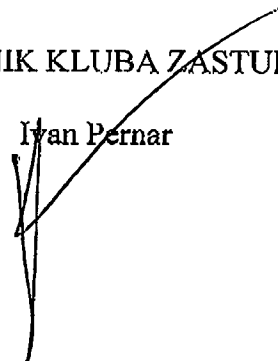
**Predmet:** Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima

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. Indeksnim 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 senso* (čl. 22), indeksnu klauzulu (čl.23) te kliznu skalnu (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 OBVEZNYM 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.