

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

230

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 13. prosinca 2016. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22. Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine« broj 35/05., 41/08., 125/11. i 78/15.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. OPĆI PODACI O POSTUPKU PRED USTAVNIM SUDOM

1. 5. saziv Hrvatskog sabora donio je na sjednici održanoj 25. veljače 2005. Zakon o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO), koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 35 od 17. ožujka 2005., a stupio je na snagu 1. siječnja 2006. (članak 1165.).

Zakon o izmjenama i dopunama ZOO-a (»Narodne novine« broj 41 od 9. travnja 2008.) stupio je na snagu 17. travnja 2008.

Zakon o rokovima ispunjenja novčanih obveza (»Narodne novine« broj 125 od 7. studenoga 2011.) stupio je na snagu 1. siječnja 2012. Tim danom prestao je važiti članak 174. ZOO-a.

Zakon o izmjenama i dopunama ZOO-a (»Narodne novine« broj 78 od 17. srpnja 2015.) stupio je na snagu 1. kolovoza 2015.

1.1. Institut valutne klauzule u pravnom sustavu Republike Hrvatske bio je propisan člankom 395. Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine« broj 53/91., 73/91., 111/93. i 3/94.) koji je glasio:

»Valuta obveze
Članak 395.

(1) Dopusštena 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 slučaju iz stavka 1. ovoga članka obveza se ispunjava plaćanjem u valuti Republike Hrvatske prema prodajnom tečaju ovlaštene banke u mjestu ispunjenja obveze, koji vrijedi tog dana, ako stranke nisu ugovorile drugi tečaj.

(3) Ako novčana obveza protivno zakonu glasi na plaćanje u zlatu ili nekoj stranoj valuti, njeno se ispunjenje može zahtijevati samo u valuti Republike Hrvatske prema prodajnom tečaju ovlaštene banke u mjestu ispunjenja obveze, koji vrijedi tog dana.«

1.2. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22. ZOO-a podnijeli su:

- Hrvatska udruga sindikata, Zagreb, zastupana po predsjedniku Ozrenu Matijaševiću (U-I-392/2011),
- Udruga radničkih sindikata Hrvatske, zastupana po predsjedniku Damiru Jakušu (U-I-485/2011),
- Vlaho Hrdalo iz Zagreba (U-I-3577/2011),
- Jagoda Burić i Darko Burić iz Zagreba (U-I-3703/2011),
- Darko Vulić iz Zagreba (U-I-3704/2011),
- Eduard Briški iz Sesveta (U-I-3777/2011),
- Sunčica Željem iz Zagreba (U-I-3813/2011),
- Bojan Vukadinović iz Zagreba (U-I-3832/2011),

- Ozren Sorić iz Zadra (U-I-3883/2011),
- Katarina Perić iz Zadra (U-I-3884/2011),
- Daria Tonai iz Zagreba (U-I-3942/2011),
- Robert Obajdin iz Kutine (U-I-3963/2011),
- Silvija Hrdalo i Ivica Hrdalo iz Dubrovnika (U-I-3964/2011),
- Mario Mandarić iz Solina (U-I-3985/2011),
- Zoran Radićanin iz Kutine (U-I-4017/2011),
- Snježana Horvat iz Cestice (U-I-4074/2011),
- Dario Kadoić iz Slavonskog Broda (U-I-4083/2011),
- Dragan Bodul iz Pule (U-I-4098/2011),
- Sanela Šodolović iz Bjelovara (U-I-4131/2011),
- Ivan Odak iz Velike Gorice (U-I-4135/2011),
- Denis Smajo iz Osijeka (U-I-4204/2011),
- »Franak« - Udruga korisnika kredita poslovnih banaka s valutnom klauzulom i promjenjivom kamatnom stopom, Zagreb (U-I-4221/2011),
- Sanjin Oreški iz Čakovca (U-I-4222/2011),
- Predrag Pale iz Zagreba (U-I-4302/2011),
- Radenko Miličević iz Bjelovara (U-I-4728/2011),
- Juraj Biondić iz Zagreba (U-I-5687/2011),
- Ivan Markić iz Zagreba i Marko Lalić iz Zagreba (U-I-342/2015),
- Ante Lonić iz Zagreba (U-I-360/2015),
- Marina Pavelić iz Šenkovca (U-I-495/2015),
- Zvezdana Tepić iz Bregane (U-I-1100/2015) i
- Robert Matijašić iz Samobora (U-I-1030/2015).

2. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Hrvatskog sabora zatražio i zaprimio Konačni prijedlog Zakona o obveznim odnosima, P.Z.E. br. 226, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila predsjedniku Hrvatskog sabora dopisom klasa: 330-01/04-01/10, ur. broj: 5030109-05-1 od 3. veljače 2005.; Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima s Konačnim prijedlogom zakona za hitni postupak, P.Z.E. br. 31, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila predsjedniku Hrvatskog sabora dopisom klasa: 330-01/08-01/07, ur. broj: 5030109-08-1 od 19. ožujka 2008. i Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 853, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila predsjedniku Hrvatskog sabora dopisom klasa: 022-03/15-01/59, ur. broj: 50301-09/09-15-3 od 11. lipnja 2015., s pripadajućim zapisnicima i fonogramima.

2.1. Pozivom na članak 25. stavak 1. Ustavnog zakona, zatraženo je i zaprimljeno očitovanje dr. sc. Željka Rohatinskog, guvernera Hrvatske narodne banke broj: 810-II-733/Us-2011 od 1. ožujka 2011., koje je u svom očitovanju od 27. ožujka 2013. potvrdio sadašnji guverner Hrvatske narodne banke dr. sc. Boris Vujčić.

2.2. Ustavni sud zatražio je i zaprimio 14. i 29. ožujka 2011. znanstvena mišljenja dr. sc. Petra Klarića, profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu, te dr. sc. Zvonimira Slakopera, profesora Ekonomskog fakulteta u Zagrebu i Pravnog fakulteta u Rijeci.

2.3. Dana 14. rujna 2011. zatraženo je i zaprimljeno mišljenje Hrvatske udruge banaka, zastupane po direktoru dr. sc. Zoranu Bohačeku.

2.4. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona, više predlagatelja podnijelo je Ustavnom sudu prijedloge za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi članka 22. ZOO-a, smatrajući da bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

II. OSPORENA ZAKONSKA ODREDBA

3. Članak 22. ZOO-a glasi:

»Valuta obveze
Članak 22.

(1) Dopushtena 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.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Hrvatska udruga sindikata smatra da je članak 22. ZOO-a u nesuglasnosti s člancima 2. stavkom 1., 3., 5. stavkom 1., 14. i 49. stavcima 2. i 3. Ustava iz sljedećih razloga:

»(...) Hrvatska nacionalna valuta jest kuna koja je jedino platežno sredstvo na području Republike Hrvatske, te kao takva predstavlja komponentu državnog suvereniteta. Budući da Ustav suverenitet Republike Hrvatske određuje neotuđivim, nedjeljivim i neprenosivim, predlagatelj smatra da se ugovaranjem vrijednosti ugovorne obveze u stranoj valuti direktno krši Ustav.

Primjena članka 22. ZOO-a najizraženija je bankarskom poslovanju gdje su valutne klauzule postale neizostavan sadržaj općih uvjeta poslovanja pri dodjeli kredita građanima i pravnim osobama. Predlagatelj smatra da takva praksa, koju dopušta čl. 22. ZOO-a, ima za posljedicu izraženu nejednakost ugovornih strana. Uz primjenu ostalih sredstava osiguranja tražbine banke prema korisniku kredita i kamatnih stopa kojim banke značajno smanjuju rizik svog poslovanja, primjena valutne klauzule u konkretnom slučaju banci u cijelosti otklanja rizik, a njenom suugovaratelju drastično umanjuje izvjesnost i odredivost budućih dužnih činidbi, i sav rizik ispunjenja ugovora svaljuje na njega. Stoga predlagatelj drži da je riječ o ozbiljnoj povredi temeljne vrednote Ustavnog poretka i Ustavnog načela jednakosti pred zakonom.

Navedena praksa ima za posljedicu i nejednak položaj banaka u odnosu na druge poduzetnike koji su svom poslovanju izloženi znatno većim rizicima poslovanja.

Primjena valutnih klauzula u jasnoj je suprotnosti s Ustavnom odredbom po kojoj država potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana, kojima se opisanom praksom znatno otežava ikakav napredak i socijalno blagostanje.«

4.1. Udruga radničkih sindikata Hrvatske smatra da je članak 22. ZOO-a u nesuglasnosti s člancima 1. stavkom 1., 2. stavkom 1., 3., 5. i 49. Ustava te s člankom 21. stavkom 1. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (»Narodne novine« broj 75/08.) i člankom 115. stavkom 1. Zakona o kreditnim institucijama (»Narodne novine« broj 117/08., 74/09. i 153/09.) iz sljedećih razloga:

»Valutna ili devizna klauzula je običajno pravo banaka, naslijeđeno iz Jugoslavije iz razdoblja hiperinflacije 80-tih godina prošlog stoljeća, kad je devizna klauzula uvedena kao sredstvo zaštite, te je kao takva i ostala. Banke u Republici Hrvatskoj tvrde da deviznom klauzulom štite svoje klijente. Međutim, istina je da banke zahvaljujući deviznoj klauzuli kompletan rizik svojeg poslovanja, uključujući i svoje loše poteze, prebacuju na građane Republike Hrvatske i domaću privredu. Devizna klauzula također znači da Republika Hrvatska nema povjerenja u vlastitu nacionalnu valutu, kunu usprkos činjenici da je kuna stabilna valuta od 4. listopada 1993. godine. Hrvatska mora ukinuti deviznu klauzulu želi li spriječiti da građani snose sav rizik od moguće devalvacije kune.

Umjesto da jača svoj monetarni sustav i povjerenje građana u kunu, Republika Hrvatska držanjem na snazi valutne klauzule po kojoj kuna postaje sekundarna, a ne primarna moneta, vlastitom nacionalnom valutom zapravo štiti strani novac, u ovom slučaju euro ili švicarsku krunu. S kojim pravom? Nisu dužnici odgovorni za valutnu politiku države, odgovorna je sama država i središnja nacionalna banka. Banke treba prisiliti da same snose rizik loših kredita, one su i odgovorne za masovnu ponudu kredita u CHF-u.

Valutnom klauzulom se narušava odredba Ustava Republike Hrvatske po kojem je država dužna voditi računa o svim građanima podjednako, te poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje. Također imamo nejednakost ugovornih strana - banke koje su većinom u stranom vlasništvu u potpunosti su zaštićene, dok su građani Republike Hrvatske izloženi svim promjenama tečaja (kao sada korisnici kredita u švicarskim francima čije rate 'lete u nebo'). Zahvaljujući visokim kamatama, koje su puno veće nego što jesu u domicilnim državama iz kojih je valuta za koju je vezan kredit, banke u Republici Hrvatskoj se bogate na hrvatskim građanima. To je očito, jer jedino u Republici Hrvatskoj banke nisu osjetile krizu.

Valutna je klauzula također znak da središnja banka ne radi svoj posao kako treba. Na taj način se narušava suverenitet Republike Hrvatske. Podsjećamo da svaka zemlja, uz himnu, zastavu, granice, vojsku, policiju, ima i novac kao osnovno obilježje svojeg suvereniteta. Dopuštajući bankarima da hrvatskim građanima pri odobravanju kredita nameću devizne klauzule, odrekli smo se monetarnog suvereniteta. Devizna klauzula kod nas kotira kao novac i na taj način Republika Hrvatska nema monetarni suverenitet. Ukinimo deviznu klauzulu i pokažimo da smo monetarno suverena zemlja, te da kuna nije drugorazredna valuta u Hrvatskoj. Omogućimo da hrvatska nacionalna valuta, kuna odista bude zakonsko i definitivno sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj.«

4.2. »Franak« - Udruga korisnika kredita poslovnih banaka s valutnom klauzulom i promjenjivom kamatnom stopom smatra da je članak 22. ZOO-a u nesuglasnosti s člancima 3., 5. stavkom 2., 14. stavkom 2., 48. stavkom 1., 49. stavkom 3. i 55. stavkom 1. Ustava iz sljedećih razloga:

»IV. Deviznu klauzulu doživljavam protuustavnom. Ona je eklatantan primjer moći banaka koji ne možete sresti ni u jednoj zapadnoj zemlji. U SAD-u i EU nezamislivo je da banke u kreditne ugovore klijentima stave deviznu klauzulu. Devizna klauzula ostatak je prakse iz bivše Jugoslavije kada je vladala visoka inflacija. Ako inflacija u Hrvatskoj već 18 godina praktički ne postoji, onda ne postoji

nikakav razlog da se banke štite deviznom klauzulom. Ako već uvode deviznu klauzulu, onda neka priznaju i kamatu na kredite koja postoji u domicilnoj državi iz koje je valuta za koju je vezan kredit', navodi profesor Ekonomskog fakulteta u Zagrebu Marijan Cingula (Biznis portal).

Maruška Vizek s Ekonomskog instituta u Zagrebu obrušila se u novom izdanju časopisa Forbes na Hrvatsku narodnu banku, jer nije preuzela odgovornost za tečaj švicarskog franka, o kojem, kaže Vizek, otkada je počeo rasti nezadrživo prema kuni pričaju svi, od građana, medija, političara i guvernera narodne banke, ali za valutnu klauzulu odgovornost nije preuzeo nitko.

(...)

Dodaje kako bi HNB trebao biti glavni zagovornik obuzdavanja eurizacije te da je stoga valutna klauzula itekako odgovornost središnje banke.

(...)

Postojanjem devizne klauzule u pravnom sustavu Republike Hrvatske dovelo je državljane Republike Hrvatske na rub socijalne egzistencije i to najviše pogođeni tzv. srednji sloj građana. Dakle, radi se o populaciji koja sama po sebi nije socijalno ugrožena i o njoj država ne vodi posebnu brigu, ali i o populaciji koja se nije ni na koji način obogatila nakon Domovinskog rata i ne pripada u sloj novostečenih tajkuna i bogataša. Radi se o populaciji, uglavnom visokoobrazovanih ljudi, srednje životne dobi, koji su podizanjem stambenih kredita (ili kredita za automobile što u ovom slučaju ne navodimo kao potencijalnu ugrozu egzistencije) riješavali životno važno pitanje stambenog zbrinjavanja obitelji u zemlji u kojoj ne postoji stambena politika, te su posegnuli za jedinim dostupnim riješenjem.

Devizna klauzula je postala izvorom ekstra profita banaka a ne klauzula koja štiti banke od deprecijacije kune.

(...)

U tom trenutku banke su, agresivno, kao najpovoljniji kredit, nudili kredit u švicarskim francima, koju ponudu su spomenuti subjekti prihvatili.

Neopravdano je da sada državljani Republike Hrvatske ostanu nezaštićeni i da se Država i najviše institucije stave na stranu enormnih profita koje te, sve strane, banke ubiru u Republici Hrvatskoj.«

4.3. Preostali pojedinačni predlagatelji ponavljaju razloge osporavanja članka 22. ZOO-a već iznesene u prethodnim točkama obrazloženja ovog rješenja. Osim tih razloga neki predlagatelji ističu i povredu članka 35. Ustava te članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine - Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

4.4. Udruga »Franak« i pojedini predlagatelji dostavili su Ustavnom sudu i projekcije kretanja iznosa dospjelih kreditnih obveza u švicarskim francima, glavnice i kamata.

IV. OČITOVANJE GUVERNERA HRVATSKE NARODNE BANKE

5. U očitovanju guvernera Hrvatske narodne banke na razloge predlagatelja zbog kojih smatraju da članak 22. ZOO-a nije u suglasnosti s Ustavom, navodi se sljedeće:

»III. Naime, valutna ili devizna klauzula nije, kako se to obrazlaže u prijedlogu za ocjenu ustavnosti, običajno pravo banaka, naslijeđeno iz Jugoslavije, već zakonom Republike Hrvatske dopuštena mogućnost ugovaranja odredbe prema kojoj se vrijednost ugovorne obveze u valuti Republike Hrvatske izračunava na temelju tečaja valute Republike Hrvatske u odnosu prema stranoj valuti.

Navedena zakonska mogućnost nije pravo koje mogu konzumirati samo banke kroz ugovore o kreditu, već i bilo koji drugi vjerovnik novčane obveze, kako građanin, tako i poduzetnik koji može ugovoriti navedenu klauzulu, npr. u ugovoru o prodaji, kako bi se zaštitio od promjena vrijednosti novca u razdoblju između nastanka novčane obveze i trenutka njena dospijeca. Valutna je klauzula, stoga zakonom predviđeni instrument zaštite promijene 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. u ugovoru o prodaji, ugovoru o zakupu i sl. imaju zakonom dopuštenu mogućnost ugovaranja iste.

IV. Netočna je i tvrdnja prema kojoj devizna klauzula, po shvaćanju predlagatelja, znači da Republika Hrvatska nema povjerenja u vlastitu nacionalnu valutu, da se njome štiti euro ili neka druga valuta, da kuna postaje sekundarna valuta, kao i da se time narušava suverenitet Republike Hrvatske.

(...)

Odredbom članka 21. st. 1. i 2. i 3. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (Narodne novine 75/08) propisano je također:

'(1) Novčana jedinica Republike Hrvatske jest kuna, koja se dijeli na stotinu lipa.

(2) Kuna je zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj.

(3) Za plaćanja u zemlji zakonom se može dopustiti i korištenje druge valute.'

Propisima Republike Hrvatske propisano je dakle 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.

Plaćanje u valuti Republike Hrvatske mora se vršiti i u slučaju kada je svota novčane obveze vezana uz tečaj valute RH u odnosu prema stranoj valuti, dakle u slučaju ugovorene valutne klauzule, kao i u slučaju kada obveza plaćanja, protivno zakonu, glasi na plaćanje u stranoj valuti.

Ističemo da se radi o kogentnim pravnim normama i da su za nepridržavanje istih predviđene sankcije.