

ZNAČENJE POJMA ZAŠTIĆENI NAJMOPRIMAC KROZ PRESJEK ZAKONSKIH POSTULATA I USTAVNOSUDSKE PRAKSE

Dr. sc. Marko Babić *

Renata Gerkman Rudec, dipl. iur. *

UDK 347.453.3(497.5)

Stručni rad

Prihvaćeno: listopad 2012.

Ustav Republike Hrvatske iz 1991. godine ne poznaje stanarsko pravo. Zato je bilo potrebno urediti odnose koji su postojali na temelju Ustava i zakona bivše države, a koji se tiču stanarskog prava. U tu je svrhu doneseno nekoliko zakona, od kojih su za odnose iz područja stanovanja najznačajniji Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te Zakon o najmu stanova. Radi usklađivanja tih odnosa s Ustavom RH zakonodavac je odlučio institut stanarskog prava zamijeniti klasičnim institutom građanskog prava - najmom, poštivajući time odredbe Ustava RH o nepovredivosti prava vlasništva kao jednoj od najviših vrednota ustavnog poretka (čl. 3.), jamstvu prava vlasništva (čl. 48.), načelu razmjernosti u ograničavanju Ustavom zajamčenih sloboda i prava (čl. 16.) te ograničenjima prava vlasništva u interesu Republike Hrvatske (čl. 50. st. 1.). U radu se raspravlja o pravnom položaju vlasnika stanova kao najmodavaca te položaju bivših nositelja stanarskog prava kao zaštićenih najmoprimaca prema Zakonu o najmu stanova. Posebna pozornost u radu posvećena je razlozima za otkaz ugovora o najmu stana sklopljenih na neodređeno vrijeme zaštićenim najmoprimcima (čl. 21. i 40. Zakona o najmu stanova) te ustavnosudskoj praksi o ovom pitanju. U radu se analiziraju odluke Ustavnog suda RH kojima se, između ostalog, ukidaju odredbe članka 21. stavka 2. i članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova zbog njihove suprotnosti s Ustavom RH, zatim Izvješće Ustavnog suda od 20. lipnja 2007. godine upućeno Hrvatskom saboru kojim se upozorava na činjenicu da zakonodavac nije u određenom roku i u skladu s odlukama Ustavnog suda uredio pitanje otkaza ugovora o najmu stana na neodređeno vrijeme te konačno,

* Dr. sc. Marko Babić, sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske, Trg sv. Marka 4, Zagreb

* Renata Gerkman Rudec, sutkinja Županijskog suda u Velikoj Gorici, Kneza Domagoja 11a, Velika Gorica

dvije odluke Ustavnog suda povodom ustavnih tužbi protiv presuda kojim se zaštićenim najmoprimcima naređuje iseljenje iz stana na temelju ukinutih odredbi Zakona o najmu stanova.

Ključne riječi: zaštićeni najmoprimac, najam, ustavnosudska praksa

1. UVOD

Ustav Republike Hrvatske ne poznaje društveno vlasništvo i stanarsko pravo. U vrijeme kada je Hrvatski državni sabor donosio propise iz područja stanovanja, Republika Hrvatska već je bila (Ustavom) uređena kao socijalna država i u okviru svoje zakonodavne politike, u postupku pretvorbe vlasništva stanova, usmjerena prvenstveno u odnosu na stanove koji su bili u društvenom vlasništvu. U odnosu na stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo, a stanovi su bili u privatnom vlasništvu, izabrana je opcija da se to stanarsko pravo (kao svojevrsni teret na stanu u privatnom vlasništvu) pretvori u najam s klasičnim osobitostima tog pravnog instituta. Tako su dotadašnji nositelji stanarskih prava postali najmoprimci, a dotadašnji davatelji stanova na korištenje - vlasnici stanova, u odnosu na bivše nositelje stanarskih prava - sada najmoprimce, postali su najmodavcima.

U tom tranzicijskom razdoblju, prvo je donesen Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine, br. 43/1992. - pročišćeni tekst, 69/1992., 25/1993., 48/1993., 2/1994., 44/1994., 58/1995. i 11/1996.; u daljnjem tekstu: Zakon o prodaji stanova), koji je bio u funkciji pretvorbe društvenog vlasništva nad stanovima u privatno vlasništvo. Kasnije, 1996. godine, donesen je i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/1996. - stupio na snagu 1. siječnja 1997., 68/1998., 137/1999., 22/2000. i 73/2000.; u daljnjem tekstu: Zakon o vlasništvu) koji cjelovito uređuje vlasničkopravne odnose u skladu s Ustavom, i u svezi stanovanja. Zakon o najmu stanova (Narodne novine, br. 91/1996., 48/1998. i 66/1998.) donesen je radi uređivanja odnosa koji su ranije dijelom bili uređeni Zakonom o stambenim odnosima (Narodne novine, br. 51/1985., 42/1986., 22/1992. i 70/1993.), što također predstavlja usklađivanje s Ustavom odnosa u oblasti stanovanja, a koju oblast, kao što je već rečeno, u određenoj mjeri uređuje i Zakon o vlasništvu.

Stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova i Zakona o vlasništvu, Zakon o stambenim odnosima prestao je vrijediti u cijelosti, osim što su se postupci pokrenuti prema odredbama Zakona o stambenim odnosima do stupanja na

snagu Zakona o najmu stanova dovršili prema odredbama Zakona o stambenim odnosima (članak 52. stavak 1. Zakona o najmu stanova).¹

2. DOSEG PRAVA NAJMOPRIMCA U ODNOSU NA RANIJI SADRŽAJ PRAVA NOSITELJA STANARSKOG PRAVA

Pri uređivanju odnosa u oblasti stanovanja radi njihovog usklađivanja s Ustavom, zakonodavac je dakle već nepostojeći institut stanarskog prava zamijenio klasičnim institutom građanskog prava: najmom, s posebnom zaštitom kroz propisivanje njegovog sklapanja na neodređeno vrijeme, propisivanjem zaštićene najamnine, te posebice određivanjem otkaznih razloga.

Time je posebno imao u vidu potrebu pažljive zaštite onih nositelja stanarskih prava koji su to pravo imali na stanovima u privatnom vlasništvu, jer njima nije omogućio kupnju stana pod uvjetima iz Zakona o prodaji stanova. U provođenju zakonodavne politike, potvrđen je dakle kontinuitet vlasništva na tim stanovima, kao zajamčenog ustavnog prava.²

Istovremeno, pretvaranjem vlasnika stanova iz statusa davatelja stanova na korištenje u status najmodavaca, vlasnici stanova stekli su pravni položaj svojstven klasičnom građansko-pravnom sustavu koji se u Republici Hrvatskoj širi i na ovo područje.

S obzirom da se usklađivanje stambenog zakonodavstva provodilo u tijeku tranzicijskog razdoblja pretvorbe i privatizacije, zakonodavcu (državi) nije moglo biti uskraćeno pravo da uredi pravni položaj stanara, kao (zaštićenih) najmoprimaca, a vlasnikova ograničenja stanarskim pravom kao ograničenja zaštićenim najmom. Takvim načelnim pristupom koji istovremeno transformira i ograničava suprostavljene interese (vlasnika i njihovih stanara), a izvire iz ustavnog načela (članak 16.)³ prema kojem se prava jednih mogu zakonom ograničiti da bi se

¹ Čl. 52. st. 1. i 2. Zakona o najmu stanova: 1) Postupci pokrenuti prema odredbama Zakona o stambenim odnosima, do stupanja na snagu ovog Zakona dovršit će se prema tom Zakonu.; 2) Iznimno od stavka 1. ovog članka, postupci za iseljenje osoba iz članka 48. ovog Zakona dovršit će se prema odredbama ovog Zakona.

² Čl. 48. st. 1. Ustava: Jamči se pravo vlasništva.

³ Čl. 16. Ustava: 1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, te pravni poredak, javni moral i zdravlje.; 2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi i potrebi za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

zaštitila prava drugih ljudi te pravni poredak, ne povrijeđuju se najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, posebice nepovredivost vlasništva.⁴

U postupku prevođenja stanarskih prava na pravno uređenje najmodavaca i najmoprimaca, položaj bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu uređen je na način da im je zajamčen nastavak korištenja tih stanova i to na neodređeno vrijeme. Zakonodavac je pri tome u odnosu na prava dotadašnjih stanara i nositelja stanarskih prava posebnu pažnju posvetio zaštiti osobnog i obiteljskog života, te na određeni način poštujući ustavna prava zajamčena čl. 35. i čl. 61. st. 1. Ustava⁵ vlasnicima tih stanova ograničio njihovo (Ustavom zajamčeno) pravo vlasništva, a sve u razmjerima propisanim člankom 16. Ustava.

3. DOSEG VLASNIČKOG PRAVA NA STANOVIMA KOJI SU „OPTEREĆENI“ NAJAMNIM ODNOSOM

Promjenom statusa nositelja stanarskog prava u status najmoprimca, vlasnicima tih stanova kao najmodavcima nije u potpunosti oduzet posjed stana. Oni su posredni posjednici u smislu odredbe članka 10. stavka 3. Zakona o vlasništvu.⁶

Uvođenjem statusa najmodavca vlasnici stanova nisu izvlašteni, niti im je nametnuto ikakvo veće ograničenje koje na stanu u njihovom vlasništvu nije ranije postojalo kad je bio opterećen stanarskim pravom, već je to ograničenje transformacijom stanarskog prava u najam smanjeno.

To je bilo nužno učiniti i zbog već ranije navedenog razloga jer građanskopravni sustav kojem se Republika Hrvatska vratila ne poznaje institut stanarskog prava, pa je opravdano stanarsko pravo transformirano u obveznopravni odnos najma,

⁴ Čl. 3. Ustava: Sloboda,(...), nepovredivost vlasništva,(...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

⁵ Čl. 35. Ustava: Svakome se jamči štovanje i pravna zaštita njegovog osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.; čl. 61. st. 1. Ustava: Obitelj je pod osobitom zaštitom države.

⁶ Čl. 10. st. 3. Zakona o vlasništvu: 3) Kad netko stvar posjeduje kao plodouživatelj, založni vjerovnik, zakupoprimac, najmoprimac, čuvar, posudovnik ili u kojem drugom sličnom odnosu u kojemu je prema drugome ovlašten ili obvezan kroz neko vrijeme posjedovati je, onda je posjednik te stvari i taj drugi (posredni posjednik). Stoji li posredni posjednik prema nekom trećem u takvu odnosu i taj treći je posredni posjednik.

kako je to područje uobičajeno uređeno i u ostalim zemljama srednjeeuropskog pravnog kruga.

Treba opet naglasiti da priznavanjem bivšim nositeljima stanarskog prava statusa najmoprimca nije uvedeno neko novo ograničenje vlasnicima stanova, već je samo bivši stanarski odnos uređen kao klasični građanskopravni odnos *sui generis*. Takvim propisivanjem zakonodavac je u potpunosti postupio u cilju zaštite najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanih odredbom članka 3., te u cilju zaštite prava vlasništva zajamčenog člankom 48. stavka 1., poštujući pri tom i ustavni postulat iz članka 50. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske.⁷

U pogledu apostrofiranog (ograničenje prava vlasništva uz poštivanje ustavnog postulata iz članka 50. stavka 1. Ustava), napominje se da su Zakonom o najmu stanova u članku 6. propisane dvije vrste najamnine za korištenje stanova.⁸

U odnosu na zaštićenu najamninu (čl. 7. Zakona o najmu stanova) zakonodavac je propisao da je to najamnina koja se određuje na temelju uvjeta i mjerila koje utvrđuje Vlada Republike Hrvatske. Uvjeti i mjerila za određivanje zaštićene najamnine jesu: opremljenost stana, iskoristivost stana, troškovi održavanja zajedničkih dijelova i uređaja zgrade, te posebno platna mogućnost obiteljskog domaćinstva najmoprimca. Međutim, zaštićena najamnina (i bez obzira na sve navedene uvjete i mjerila) ne može biti niža od iznosa potrebnog za podmirenje troškova redovitog održavanja stambene zgrade, a koji iznos se određuje posebnim propisom.

Određivanjem da bivši nositelji stanarskih prava koji su postali najmoprimci imaju pravo na zaštićenu najamninu, zakonodavac nije uveo novo ograničenje vlasništva, koje bi svojim egzistiranjem dovelo do prekomjernog zadiranja u pravo vlasništva.

4. OTKAZ UGOVORA O NAJMU

U glavi VI. pod nazivom Prestanak ugovora o najmu Zakon o najmu stanova člankom 19. propisao je situacije u kojima najmodavac može otkazati ugovor

⁷ Čl. 50. st. 1. Ustava: Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

⁸ Čl. 6. Zakona o najmu stanova: Najamnina koju za korištenje stanom plaća najmoprimac može biti: zaštićena najamnina i slobodno ugovorena najamnina.

o najmu najmoprimcu. Tako je u stavku 1. u točkama 1. do 5. propisano da najmodavac može otkazati ugovor o najmu ako najmoprimac ili drugi korisnici stana stan koriste suprotno Zakonu o najmu stanova, a osobito: ako najamnina i ostali troškovi stanovanja ne budu plaćeni u ugovorenom roku, ako najmoprimac stan ili dio stana daje u podnajam bez dopuštenja najmodavca, ako najmoprimac ili drugi korisnici stana svojim ponašanjem ometaju druge najmoprimce ili korisnike stana u njihovom korištenju stanova, ako se stanom koristi osoba koja nije navedena u ugovoru o najmu ili ako se stan koristi u druge namjene, a ne za stanovanje.

Prije otkaza ugovora o najmu, najmodavac mora najmoprimca pismeno upozoriti na postojanje razloga za otkaz ugovora o najmu, te najmoprimcu ostaviti rok od 30 dana da otkloni prijeporni razlog.

Međutim, najmodavac ima pravo otkazati ugovor o najmu i bez prethodne opomene najmoprimcu i to u situaciji ako najmoprimac više od dva puta postupi suprotno ugovoru o najmu stana, odnosno suprotno Zakonu o najmu stanova.

Pored razloga navedenih u članku 19. Zakona o najmu stanova, najmodavac može najmoprimcu otkazati ugovor o najmu ako u predmetni stan ima namjeru useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati (čl. 21. st. 1.).

Važnost zavrjeđuje i članak 40. Zakona o najmu stanova, u kojem su u stavku 1. propisani razlozi na temelju kojih najmodavac može ugovor o najmu otkazati zaštićenom najmoprimcu. Tako je propisano da pored razloga iz članka 19. Zakona o najmu stanova, najmodavac ugovor o najmu sklopljen s zaštićenim najmoprimcem može otkazati i iz razloga propisanih u članku 21. tog Zakona, kao i u slučaju ako nema riješeno stambeno pitanje za sebe i svoju obitelj, a temeljem posebnog propisa on - kao najmodavac, ostvaruje pravo na stalnu socijalnu pomoć ili je stariji od 60 godina.

Samo za ilustraciju napominje se da je već Zakon o stambenim odnosima iz 1985. godine propisivao suštinski gotovo na isti način, u članku 123. stavku 1., da vlasnik obiteljske kuće ili stana u kojem stanuje osoba iz članka 3. stavka 2. toga Zakona⁹ ima pravo, pod uvjetima iz toga Zakona, zamijeniti stan u kojem

⁹ Čl. 3. Zakona o stambenim odnosima: 1) Građanin koji na osnovi pravomoćne odluke o davanju stana na korištenje, ili koje druge valjane pravne osnove, stekne pravo na korištenje stana u društvenom vlasništvu ima pravo i dužnost taj stan trajno i nesmetano koristiti i održavati, u skladu s ovim zakonom, propisima donesenima na osnovi zakona

stanuje i ima stanarsko pravo za stan u svojem vlasništvu, radi svojeg useljenja ili useljenja svojeg punoljetnog djeteta.

Međutim, u stavku 2. istoga članka Zakona o stambenim odnosima, bilo je određeno da pravo iz stavka 1. toga članka vlasnik ima u slučaju ako osobi iz članka 3. stavka 2. toga Zakona ponudi u zamjenu u istom mjestu stan koji bitno ne pogoršava uvjete stanovanja u odnosu na dosadašnji stan i ako na tom stanu stječe stanarsko pravo. Zakon o stambenim odnosima sadržavao je i članak 124., koji je u stavku 1. propisivao da, ako vlasnik obiteljske kuće odnosno stana stanuje u teškim stambenim uvjetima, osobi iz članka 3. stavka 2. toga Zakona drugi odgovarajući stan koji ne može biti veći od dosadašnjeg osigurati će općina na čijem području stanar stanuje, iz postojećeg stambenog fonda.

4.1. Članak 40. stavci 1. i 2. - ustavnosudski postupak

Članak 40. stavci 1. i 2. Zakona o najmu stanova bili su predmetom ustavnosudskog postupka, pokrenutog po prijedlogu više predlagatelja, a u kojem postupku je razmatrana njihova suglasnost s Ustavom. U tom postupku, između ostalih članaka Zakona o najmu stanova, razmatrana je suglasnost s Ustavom i članka 21. stavka 2. tog Zakona.

Odlukom i rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. godine (Narodne novine, br. 48/1998. i 66/1998.), djelomično su prihvaćeni prijedlozi predlagatelja, te su između ostalih ukinuti i članak 21. stavak 2. i članak 40. stavak 2. Zakona o najmu stanova.

Članak 21. stavak 2. i članak 40. stavak 2. Zakona o najmu stanova, prije njihovog ukidanja glasili su:

Članak 21. stavak 2.

(...)

2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana sklopljen na neodređeno vrijeme samo u slučaju ako je najmoprimcu osigurao drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljni za najmoprimca.

i samoupravnim općim aktom, odnosno općim aktom davaoca stana (stanarsko pravo) te sudjelovati u upravljanju stambenom zgradom suglasno odredbama ovog zakona.; 2) Pravo i dužnost iz stavka 1. ovog člana ima i osoba koja je po ranijim propisima stekla stanarsko pravo na stanu u vlasništvu građana.

*Članak 40. stavak 2.**(...)*

2) U slučaju iz stavka 1. podstavka 1. ovog članka najmodravac može otkazati ugovor o najmu stana sklopljen na neodređeno vrijeme samo u slučaju ako je najmodrimcu osigurao drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljni za najmodrimca.

U odnosu na članak 21. stavak 2. Zakona o najmu stanova, navodeći razloge zbog kojih smatraju da isti nije suglasan člancima 3., 48. stavku 1. i 50. stavku 1. Ustava, predlagatelji (vlasnici stanova u kojima stanuju najmodrimci) u bitnome su isticali da ta odredba štiti najmodrimca u pravu najma, koje nije ustavno pravo te da je to suprotno pravu vlasništva najmodravca. Smatrali su da se tom odredbom najmodravcu uskraćuje pravo na otkaz najma stana prema ugovoru sklopljenom na neodređeno vrijeme, jer da on mora osigurati najmodrimcu drugi useljivi stan pod uvjetima stanovanja koji nisu nepovoljniji za najmodrimca, što da predstavlja izuzetno veliko ograničenje mogućnosti bilo neposrednog bilo posrednog korištenja stana, jer je gotovo nemoguće osiguranje drugog useljivog stana navedenih karakteristika. Po njihovom mišljenju radilo se o najstrožim uvjetima kod otkaza ugovora o najmu, jer se teret osiguranja drugog useljivog stana prebacuje na samog najmodravca, koji mora osigurati uvjete za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmodrimca i u slučaju kada je stambeni prostor daleko prevelik i neracionalno korišten, a s druge strane je najmodravac bez ikakvog stambenog prostora. Posebno su naglašavali činjenicu da se člankom 21. stavkom 2. Zakona o najmu stanova dotadašnji slobodni otkazi prema članku 111. Zakona o stambenim odnosima¹⁰ ugovorom o najmu jednostrano mijenjaju na štetu vlasnika, kao ograničenje vlasništva.

Razmatrajući navode predlagatelja, normativni sadržaj članka 21. stavka 2. Zakona o najmu stanova i mjerodavne odredbe Ustava, Ustavni sud¹¹ ukinuo je osporeni članak uz sljedeće obrazloženje: „Otkazi su prema Zakonu o najmu mogući samo u slučajevima kad se najmodrimac ogriješio o zakon i ugovor (članak 19.) ili je pak stan potreban najmodravcu (članak 21.). Nasuprot tome, najmodravci iz članka 109. Zakona o stambenim odnosima iz 1985. godine mogli su otkazati najam bez navođenja razloga (članak 111. toga Zakona), dakle došli su u teži položaj, jer ne mogu otkazati bez razloga čak ni onima s kojima su u ugovornom najamnom odnosu već bili u času stupanja na snagu Zakona o

¹⁰ Čl. 111. Zakona o stambenim odnosima: 1) Ugovor o najmu stana zaključen na neodređeno vrijeme prestaje na osnovi otkaza. 2) Otkazni rok je 30 dana ako ugovorom nije predviđen duži rok.; 3) Otkaz se daje u pismenom obliku i predaje drugoj ugovornoj strani neposredno, uz potpis ili poštom preporučeno.

¹¹ Odluka i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-762/1996. i dr. od 31. ožujka 1998.g.

najmu. To je ograničenje koje vrijeda temeljne vrednote jednakosti i vladavine prava iz članka 3., kao i zajamčeno pravo vlasništva iz članka 48. stavka 1. mimo određenja iz članka 50. stavka 2. Ustava.

Valjalo je stoga odredbu članka 21. stavka 2. ukinuti, no zbog njezine povezanosti s odredbom stavka 1. istoga članka trebalo je učinak njezinog ukidanja odgoditi u smislu odredbe članka 21. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 13/91), što je učinjeno u točki I.2. odluke. U određenom roku od šest mjeseci zakonodavac može primjereno urediti pretpostavke za otkaz u smislu odredbe članka 21. stavka 1. Zakona o najmu.

U odnosu na osporavani članak 40. stavak 2. Zakona o najmu stanova, predlagatelji u istom ustavnosudskom postupku, kao razloge zbog kojih su smatrali da je taj članak nesuglasan članku 14. stavku 2. i članku 48. stavku 1. Ustava, naveli su da najmoprimac može otkazati ugovor o najmu stana sklopljen na neodređeno vrijeme samo u slučaju ako je zaštićenom najmoprimcu osigurao drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca. Naglasili su činjenicu da je nemoguće u demokratskom društvenom sustavu donositi zakone kojima se opet, pa i još restriktivnije, ograničavaju pa čak i oduzimaju vlasnička prava te se stvaraju različite kategorije vlasnika.

Ustavni sud ukinuo je i taj članak 40. stavak 2. Zakona o najmu stanova, a u obrazloženju svoje odluke između ostalog istaknuo: „Osporenom se odredbom uvjetuje pravo najmodavca da zaštićenom najmoprimcu otkáže ugovor o najmu stana kad u taj stan želi useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati, osiguravanjem najmoprimcu drugog useljivog stana pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca, dakle na isti način kao što je to propisano u članku 21. stavku 2. Zakona o najmu, za koju je Sud utvrdio da nije suglasna Ustavu. Stoga i ovdje stoje razlozi koji su navedeni pod III.6., zbog čega ju je i kao nedovoljno selektivnu trebalo ukinuti i glede zaštićenih najmoprimaca, no zbog njezine povezanosti s odredbom stavka 1. istoga članka trebalo je učinak njezinog ukidanja odgoditi u smislu odredbe članka 21. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 13/91), što je učinjeno u točki I.2. odluke. U određenom roku od šest mjeseci zakonodavac može na odgovarajući način urediti pretpostavke za otkaz u smislu odredbe članka 40. stavka 1. podstavka 1. Zakona o najmu.

Uz navedeno, odredba članka 40. stavka 1. podstavka 2., u kojem slučaju drugi odgovarajući stan najmoprimcu obvezno osigurava jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb, ne može biti od utjecaja na ocjenu ovdje osporene odredbe stavka 2.

4.2. Kako je postupio zakonodavac nakon citirane ustavnosudske odluke i rješenja?

Vlada Republike Hrvatske izvijestila je Ustavni sud da je na 29. sjednici Hrvatskog sabora, održanoj 29. siječnja 2003., provedena rasprava u prvom čitanju o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova. Međutim, u razdoblju od dana objave navedene odluke Ustavnog suda (6. travnja 1998.) do nastupa njezinog ukidnog učinka (6. listopada 1998.) nije izmijenjen ni dopunjen članak 40. Zakona o najmu stanova u skladu s pravnim stajalištem izraženim u navedenoj odluci Ustavnog suda. Stoga je Ustavni sud, na temelju članka 128. alineje 5. Ustava i služeći se ovlastima propisanimi člankom 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 99/1999., 29/2002. i 49/2002., u daljnjem tekstu: Ustavni zakon)¹² 20. lipnja 2007. godine Hrvatskom saboru uputio Izvješće broj: U-X-2191/2007 (Narodne novine, br. 67/2007.), u kojem je između ostalog istaknuto sljedeće:

„U razdoblju nakon odluke Ustavnog suda, odnosno prestanka važenja ukinute zakonske odredbe, vlasnici stanova (najmodavci) pokrenuli su brojne postupke pred nadležnim sudovima radi otkaza ugovora o najmu stanova, pozivom na odredbe članka 40. stavka 1. podstavka 1. Zakona o najmu stanova.

Prema evidenciji ustavnosudskih predmeta, Ustavnom sudu podnijete su ustavne tužbe protiv presuda kojima su sudovi odlučivali o tužbenim zahtjevima vlasnika stanova (najmodavaca) o iseljenju najmoprimaca, a da u Zakonu o najmu stanova prethodno nisu utvrđene pretpostavke tog iseljenja. Ustavne tužbe podnijeli su, ovisno o presudi, vlasnici stanova, odnosno najmoprimci jer smatraju da su im tim presudama povrijeđena ustavna prava.

U povodu takvih ustavnih tužbi, Ustavni sud je u dva slučaja (U-III-135/2003, U-III-485/2006) odgodio ovrhu presuda nadležnih sudova o iseljenju najmoprimaca do donošenja odluke o ustavnoj tužbi. Ustavni sud nije donio odluku o ustavnim tužbama u navedenim predmetima jer ukidna odluka

¹² Čl. 128. al. 5. Ustava: Ustavni sud Republike Hrvatske: (...), prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor.; čl. 104. Ustavnog zakona: 1) Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor. 2) Izvješće iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje sjednica Ustavnog suda. 3) Izvješće iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se u pisanom obliku predsjedniku Hrvatskog sabora, koji o njemu izvješćuje Hrvatski sabor.

Ustavnog suda od strane Hrvatskog sabora nije provedena, što je pretpostavka za meritorno odlučivanje o tim ustavnim tužbama.

Prema odredbama članka 31. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), odluke Ustavnog suda su obvezatne te su sva tijela državne vlasti dužna u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke Ustavnog suda.

Ustavni sud napominje da u okviru svoje nadležnosti nema ovlasti otkloniti nejednakost u primjeni Zakona o najmu stanova, nastalu prestankom važenja ukinute zakonske odredbe. Odluke Ustavnog suda (usvajanje, odnosno odbijanje ustavne tužbe) dovele bi do daljnje nejednakosti pred zakonom, što je protivno ustavnom jamstvu sadržanom u članku 14. stavku 2. Ustava. Stoga je postojeća normativna situacija s ustavnopravnog stajališta neprihvatljiva i nedopustiva jer ne rješava problem u cijelosti i na jednak način za sve glede primjene Zakona o najmu stanova.

Slijedi da je jedino zakonodavac nadležan, donošenjem odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o najmu stanova, urediti sporne pravne odnose na način koji će osigurati jednakost svih pred zakonom.

Prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te imajući u vidu obvezatnost provedbe odluka Ustavnog suda (članak 31. Ustavnog zakona), na temelju članka 128. alineje 5. Ustava Republike Hrvatske i članka 104. Ustavnog zakona, Hrvatskom saboru upućuje se ovo Izvješće.“

5. UMJESTO ZAKLJUČKA - SAŽECI RJEŠENJA I ODLUKA USTAVNOG SUDA DONESENIH U PREDMETIMA BROJ: U-III-135/2003 I U-III-485/2006

Kao što je razvidno iz izdvojenog dijela obrazloženja Izvješća Ustavnog suda broj: U-X-2191/2007 upućenog Hrvatskom saboru, Ustavni sud je u dva slučaja (U-III-135/2003, U-III-485/2006), u kojima su presude nižestupanijskih sudova donesene pozivom na članak 40. stavak 1. podstavak 1. Zakona o najmu stanova, odgodio ovrhu tih presuda o iseljenju najmoprimaca do donošenja odluke o ustavnoj tužbi. Smatralo se da je provođenje odluke Ustavnog suda broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. godine, od strane Hrvatskog sabora prethodno pitanje koje je od odlučne važnosti za meritorno odlučivanje o tim ustavnim tužbama.

Obrazloženja oba rješenja Ustavnog suda, broj: U-III-135/2003 od 30. travnja 2003. (Narodne novine, br. 73/2003.) i broj: U-III-485/2006 od 23. svibnja 2006. godine, sadržajno su identična i u njima je navedeno da prema odredbi

članka 67. stavka 2. Ustavnog zakona¹³ na prijedlog podnositelja ustavne tužbe Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja odluke, ako bi ovrha prouzročila podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije suprotna javnom interesu niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta.

Presude za čiju je ovrhu predložena odgoda donesene su temeljem članka 21. stavka 1. i 40. stavka 1. podstavka 1. Zakona o najmu stanova.

Utvrđujući u oba slučaja da odgoda ovrhe presuda nižestupanijskih sudova nije suprotna javnom interesu, niti se njome nekome nanosi veća šteta, a ovrha bi podnositeljima mogla prouzročiti štetu koja bi se teško mogla popraviti, Ustavni sud je temeljem odredbe članka 67. stavka 2. usvojio prijedloge podnositelja za privremenim odgodama ovrhe do donošenja meritornih odluka o ustavnim tužbama.

Od dana donošenja naznačenih rješenja o odgodi ovrha proteklo je duže vremensko razdoblje, u kojem razdoblju Hrvatski sabor nije postupio u smislu odluke i rješenja Ustavnog suda broj: U-I- 762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. godine, kao niti u smislu naknadno upućenog Izvješća Ustavnog suda broj: U-X-2191/2007 od 20. lipnja 2007. godine.

Ustavne tužbe podnositelja u predmetima broj: U-III-135/2003 i U-III-485/2006 meritorno su razmotrene na sjednici Ustavnog suda održanoj 17. ožujka 2009. godine.

Tužbe podnositelja u oba predmeta su odbijene¹⁴ uz obrazloženje iz kojeg se izdvaja sljedeće:

„Ustavni sud primjećuje da zakonodavac do dana donošenja ove odluke nije uredio sporni pravni odnos sukladno stajalištima Ustavnog suda izraženim u ukidnoj odluci broj: U-I-762/1996 od 31. ožujka 1998. godine.

Polazeći od navoda ustavne tužbe, kojima se ukazuje na pogrešnu primjenu materijalnog prava, a imajući u vidu sadržaj ustavnog prava jednakosti pred zakonom, koji je ograničen na primjenu mjerodavnog materijalnog prava, Ustavni sud je ustavnu tužbu podnositelja razmotrio s aspekta eventualne povrede ustavnog prava jednakosti svih pred zakonom, zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava te odredbe članka 16. stavka 2. Ustava, koji propisuje da svako ogra-

¹³ Čl. 67. st. 2. Ustavnog zakona: Na prijedlog podnositelja ustavne tužbe Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja odluke, ako bi ovrha prouzročila podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije suprotna javnom interesu niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta.

¹⁴ Odluka broj: U-III-135/2003 od 17. ožujka 2009., Narodne novine, br. 42/2009.; Odluka broj: U-III-485/2006 od 17. ožujka 2009., Narodne novine, br. 42/2009.

ničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Jednakost svih pred zakonom, zajamčena člankom 14. stavkom 2. Ustava, podrazumijeva ustavnopravno prihvatljivo tumačenje i primjenu materijalnog prava u svakom pojedinom slučaju.

U konkretnom slučaju, sudovi su osporene odluke kojima usvajaju tužbeni zahtjev tužitelja, a odbijaju protutužbeni zahtjev podnositelja ustavne tužbe donijeli pozivom na mjerodavne odredbe članka 21. stavka 1. i članka 40. stavka 1. podstavka 1. ZNS-a.

Članak 21. stavak 1. ZNS-a propisuje:

(1) Najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme pored razloga iz članka 19. ovoga Zakona, ako u taj stan namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje prema posebnim propisima dužan uzdržavati.

Članak 40. stavak 1. podstavak 1. ZNS-a propisuje:

(1) Zaštićenom najmoprincipcu najmodavac može dati otkaz ugovora o najmu stana i pored razloga iz članka 19. ovoga Zakona, iz razloga:

- propisanog u članku 21. stavku 1. ovoga Zakona.

Iz utvrđenog činjeničnog stanja proizlazi da podnositelj/ica ustavne tužbe živi u navedenom stanu sa sinom i njegovom suprugom te njihove dvoje djece, kao članovima porodičnog domaćinstva, te da je sin podnositeljice vlasnik kuće u Selcima površine od 120m², a njegova supruga vlasnica stana u Rijeci od 74m².

Stoga, i pored činjenice da podnositelj/ica ustavne tužbe nema u vlasništvu odgovarajući stan na području općine ili grada gdje se nalazi stan u kojemu stanuje, Ustavni sud je ocijenio da su u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti za iseljenje podnositelja/ice i članova porodičnog domaćinstva iz stana u kojemu sada stanuju budući da članovi porodičnog domaćinstva imaju u vlasništvu useljiv stan, odnosno kuću na području općine gdje se nalazi stan u kojemu sada stanuju.

Ustavni sud napominje da je pri razmatranju ustavne tužbe uzeo u obzir i utvrđenu činjenicu da vlasnik navedenog stana živi u neadekvatnom stanu, u zajedničkom kućanstvu sa suprugom i dva punoljetna sina te da u taj stan namjerava useliti sam, odnosno njegovi sinovi.

Polazeći od utvrđenih činjenica, Ustavni sud ocjenjuje da faktični položaj podnositelja/ice i članova porodičnog domaćinstva ograničava pravo vlasništva tužitelja, koje se ogleda u njegovoj nemogućnosti korištenja navedenog stana te rješavanja stambenog pitanja njega i njegove obitelji.

Okolnost što zakonodavac nije, nakon odluke Ustavnog suda, ukinutu odredbu ZNS-a nadomjestio drugom ne može biti zapreka da vlasnik stana,

pozivom na važeću zakonsku odredbu, zahtijeva iseljenje podnositelja ustavne tužbe jer bi to bilo protivno ustavnom jamstvu prava vlasništva, kao i odredbi članka 16. stavka 2. Ustava, prema kojoj svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Naime, nemogućnost iseljenja podnositelja iz razloga koje ističu podnositelji u ustavnoj tužbi, a oslanjajući se na činjenicu da zakonodavac još uvijek nije uredio sporni pravni odnos, prema mišljenju Ustavnog suda, predstavlja za vlasnika nerazmjeran i prekomjeran teret, na što su sudovi osnovano ukazali, tako da je osporenim presudama postignuta pravična ravnoteža među strankama u odnosu na način rješavanja njihovog stambenog pitanja.“

Summary

Marko Babić*

Renata Gerkman Rudec*

THE MEANING OF THE NOTION PROTECTED LESSEE THROUGH CROSS-SECTION OF LEGAL POSTULATES AND CONSTITUTIONAL CASE LAW

The Constitution of the Republic of Croatia from 1991 does not recognise the right of abode. Because of it, it was necessary to regulate the relations that existed based on the Constitution and the laws of the former state that deal with the right of abode. For that purpose several laws were passed, out of which for the relations from the area of housing the most significant ones are The Law on sales of flats with a right of abode, the Law on ownership and other real rights and the Law on renting flats. In order to coordinate this relations with the Constitution of the Republic of Croatia, the legislator decided to change the institute of the right of abode with the classical institute of the civil law - lease, in that way respecting the provisions of the Croatian constitution about inviolability of ownership rights as one of the highest values of the Constitutional framework (article 3), guarantee of the ownership rights (article 48), the principle of proportionality in the limitation of

* Marko Babić, Ph. D., Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, Trg sv. Marka 4, Zagreb

* Renata Gerkman Rudec, Judge, County Court of Velika Gorica, Kneza Domagoja 11a, Velika Gorica

the constitutionally guaranteed freedoms and rights (article 16) and the limitations of ownership rights in the interest of the Republic of Croatia (article 50, paragraph 1).

In the paper the legal position of flat owners as lessors and the position of former carriers of the right of abode as protected lessees according to the Law on the renting of flats is discussed. Special emphasis in the paper is given to the reasons of the termination of the lease contract signed for indefinite period towards lessees (article 21 and 40 of the Law on renting of flats) and to the constitutional-judicial practice on this matter. The paper analyses the decisions of the Constitutional court of the Republic of Croatia that, among other things, revoke the provisions of the article 21, paragraph 2, and article 40, paragraph 2 of the Law on renting of flats because they are in opposition with the Croatian constitution, it further analyses the Report of the Constitutional court from 20 June 2007 sent to the Croatian Parliament in which it is warned of the fact that the legislator did not in specific time, in accordance with the decisions of the Constitutional court, regulated the issue of the termination of contracts about flat lease for indefinite time, and finally, it analyses two decisions of the Constitutional court regarding the constitutional claims against rulings that order protected lessees to leave the flat based on the revoked provisions of the Law on renting of flats.

Key words: protected lessee, lease, constitutional case law

Zusammenfassung

Marko Babić*

Renata Gerkman Rudec *

BEDEUTUNG DES BEGRIFFS DES GESCHÜTZTEN MIETERS DURCH QUERSCHNITT VON RECHTSPOSTULATEN UND VERFASSUNGSRECHTLICHEN PRAXIS

Verfassung der Republik Kroatien aus 1991 kennt keinen Wohnrecht. Deshalb war es nötig, die Beziehungen zu regulieren, die aufgrund der Verfassung und Gesetze der

* Dr. Marko Babić, Richter am Verfassungsgericht der Republik Kroatien, Trg sv. Marka 4, Zagreb

* Renata Gerkman Rudec, Diplom-Jurist, Richterin Županijskog suda u Velikoj Gorici, Kneza Domagoja 11a, Velika Gorica

ehemaligen Staat existierten, und die in Zusammenhang mit Wohnrecht stehen. Mit diesem Zweck sind einige Gesetze verabschiedet, und von denen sind für die Beziehungen aus dem Bereich der Wohnen die wichtigsten das Gesetz über Verkauf von Wohnungen mit Wohnrecht, Gesetz über Eigentum und anderen Sachenrechte, und Gesetz über Vermietung von Wohnungen. Wegen Einstimmen dieser Beziehungen mit der Verfassung der Republik Kroatien hat der Gesetzgeber entschieden, das Institut des Wohnrechts durch das klassische Institut des Bürgerrechts zu tauschen - Vermietung, und damit wurden die Verordnungen des Verfassung der Republik Kroatien geachtet über Unverletzbarkeit des Eigentumsrechts als einem der höchsten Wertsachen der Verfassungsordnung (Artikel 3), Garantie des Eigentumsrechts (Artikel 48), Prinzip der Proportionalität in Einschränkung von in Verfassung garantierten Freiheiten und Rechte (Artikel 16) und Einschränkungen in Eigentumsrecht in Interesse von Republik Kroatien (Artikel 50, Paragraph 1). In der Arbeit wird über die Rechtslage von Eigentümer der Wohnungen als Vermieter und der Lage der ehemaligen Träger des Wohnrechts als geschützten Mieter nach laut Gesetz über Vermietung von Wohnungen. Besondere Aufmerksamkeit in der Arbeit wurde den Gründen gegeben für Auflösung für geschützte Mieter des Mietvertrags geschlossen auf unbestimmter Dauer (Artikel 21 und 40 des Gesetzes über Vermietung von Wohnungen) und verfassungsgerichtliche Praxis in dieser Frage.

In der Arbeit werden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts der Republik Kroatien analysiert mit denen, unter anderem, die Verordnungen des Artikels 21, Paragraph 2 und Artikel 40, Paragraph 2 des Gesetzes über Vermietung von Wohnungen aufgehoben werden, weil sie in Gegenstand zu Verfassung der Republik Kroatien stehen, dann weiter das Bericht des Bundesverfassungsgerichts der Republik Kroatien von 20. Juni 2007, geschrieben für das kroatische Parlament, in dem von der Tatsache gewarnt wurde, dass der Gesetzgeber in bestimmtem Zeitraum und in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Verfassungsgerichts die Frage der Auflösung des Vertrags über Wohnungsvermietung auf unbestimmter Dauer nicht reguliert hat, und im Ende, zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts anlässlich der Verfassungsklagen gegen Urteile, mit denen den geschützten Mieter angeordnet wurde, aus der Wohnung auszuziehen aufgrund aufgehobener Verordnungen des Gesetzes über Vermietung von Wohnungen.

Schlüsselwörter: geschützte Mieter, Miete, verfassungsrechtliche Praxis