

POVREDA KONVENCIJSKOG PRAVA NA MIRNO UŽIVANJE VLASNIŠTVA

Dragan Elijaš, viši ustavnosudski savjetnik
Sandra Marković, viša ustavnosudska savjetnica
Sanja Trgovac, viša ustavnosudska savjetnica
Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.233:342.726
Ur.: 21. siječnja 2015.
Pr.: 2. ožujka 2015.
Prethodno priopćenje

Sažetak

Autori u radu daju osvrt na postanak i razvitak stanarskog prava, te presjek domaćih pravnih propisa koji su se odnosili na stanarsko pravo, kao i propisa kojima je izvršena pretvorba stambenih odnosa. Pišu o značaju stupanja na snagu Zakona o najmu, kada je prestalo stanarsko pravo osobama koje su to pravo stekle prema ranijim propisima te su one po sili zakona postale najmoprимci (u pravilu, zaštićeni najmoprимci). Podsjećaju da pitanja vezana uz pretvorbu iz stanarskog prava u vlasništvo na stanovima te brojni sudski sporovi koji su proizašli iz te materije još uvijek nisu, niti stvarna niti sudska, prošlost. Autori navode stajališta i praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, te Europskog suda za ljudska prava (ESLJP). Posebno ističu presudu ESLJP-a Statileo protiv Hrvatske, u kojoj je Europski sud uvažio činjenicu da su hrvatske vlasti tijekom tranzicije bile suočene s teškim zadatkom stvaranja ravnoteže između prava najmodavaca i zaštićenih najmoprимaca koji su stanovali u stanovima dugo vremena, te je zaključio da u konkretnom slučaju nije postojala pravedna raspodjela socijalnog i financijskog tereta koji je nastao kao posljedica reforme u stambenom sektoru. Umjesto toga, prema ocjeni ESLJP-a, na podnositelja je stavljen nerazmjern i pretjerani pojedinačni teret, budući da je morao snositi većinu socijalnih i financijskih troškova stambenog zbrinjavanja zaštićene najmoprимke i njezine obitelji, zbog čega je ESLJP utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 1.

Ključne riječi: *vlasništvo, stanarsko pravo, stan, pretvorba, tranzicija, najam, ESLJP, Ustavni sud.*

1. UVODNO

Ustav Republike Hrvatske¹ u članku 3. proklamira nepovredivost vlasništva kao jednu od najvećih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelja za tumačenje Ustava, a u članku 48. stavku 1. jamči pravo vlasništva, kao jedno od ljudskih prava i temeljnih sloboda. Stupanjem na snagu Ustava 22. prosinca 1990.

¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.

započelo je tranzicijsko razdoblje ponovnog uspostavljanja (privatnog)² vlasništva kojemu je u bivšoj državi bio suprotstavljen dominantni sustav društvenog vlasništva. Obveza usklađivanja sveobuhvatnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Ustavom³ u oblasti uređivanja stambenih odnosa bila je posebno izražena,⁴ budući da Ustav ne poznaje ni društveno vlasništvo ni stanarsko pravo, koje je nositelju tog prava u bivšoj državi omogućavalo trajno i neograničeno korištenje stana u društvenom i privatnom vlasništvu.

Usklađivanje stambenog zakonodavstva s Ustavom započelo je Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (u daljnjem tekstu: Zakon o prodaji stanova),^{5, 6, 7} a završilo stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova (u daljnjem tekstu: Zakon o najmu).⁸ Prema tim propisima osobama koje su imale stanarsko pravo omogućeno je, pod propisanim uvjetima, otkupiti određene stanove, a osobama koje su imale stanarsko pravo na stanu u privatnom vlasništvu ili koje iz određenih razloga nisu mogle otkupiti stan u društvenom vlasništvu (primjerice ako je stan postao društveno vlasništvo konfiskacijom), stanarsko pravo pretvoreno je u najamni odnos, a stanari su prevedeni u položaj najmoprimca. Zakonodavac je, dakle, institut stanarskog prava zamijenio klasičnim institutom građanskog prava, najmom, pri čemu je posebno zaštitio i kategoriju onih nositelja stanarskog prava koji su to pravo imali na stanovima u privatnom vlasništvu,⁹ propisivanjem sklapanja najma na neodređeno

2 Svjesni činjenice da naziv "privatno" vlasništvo nije najs(p)retniji, za potrebe ovog rada ipak ćemo se koristiti tim nazivom.

3 Članak 4. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 8/91., 31/91., 33/91., 59/91., 27/92., 91/92., 62/93., 50/94., 105/95., 110/96. i 28/01.

4 V. odluku i rješenje Ustavnog suda, broj U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998., Narodne novine, br. 48/98. i 66/98.

5 Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, Narodne novine, br. 27/91., 54/91., 6/92., 8/92., 8/92., 33/92., 46/92., 49/92., 69/92., 87/92., 25/93., 26/93., 48/93., 2/94., 29/94., 44/94., 47/94., 58/95., 103/95., 11/96., 76/96., 111/96., 11/97., 103/97., 68/98., 163/98., 22/99., 96/99., 120/00., 94/2001. i 78/02.

6 Ustavni sud je u odluci, broj U-I-762/1996 od 31. ožujka 1998. naveo:

"U tom tranzicijskom razdoblju, prvo je donesen Zakon o prodaji (1991. godine) i bio je i u funkciji pretvorbe društvenog vlasništva nad stanovima u pravo vlasništvo. Kasnije, 1996. godine, donesen je i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96 - stupio na snagu 1. siječnja 1997.) koji cjelovito uređuje vlasničkopravne odnose u skladu s Ustavom, i u svezi stanovanja. Zakon o najmu donesen je radi uređivanja odnosa koji su ranije bili uređeni Zakonom o stambenim odnosima ("Narodne novine", broj 51/85, 42/86, 22/92 i 70/93), 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 i drugim stvarnim pravima. Stupanjem na snagu Zakona o najmu i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o stambenim odnosima prestao je vrijediti u cijelosti, osim što će se postupci pokrenuti prema odredbama Zakona o stambenim odnosima do stupanja na snagu Zakona o najmu dovršiti prema odredbama Zakona o stambenim odnosima (članak 52. stavak 1. Zakona o najmu)."

7 M. Žuvela je naveo da je prvi ozbiljniji zahvat u ovu materiju otpočeo donošenjem Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (stanovi u društvenom vlasništvu dobivaju svog vlasnika) - Žuvela, Mladen, Ugovor o najmu stana, Hrvatska pravna revija, 2009., str. 1.

8 Zakon o najmu stanova, Narodne novine, br. 91/96., 48/98., 66/98 i 22/06.

9 Za potrebe ovoga rada spominjemo samo ovu kategoriju zaštićenih najmoprimca. Za ostale

vrijeme, propisivanjem zaštićene najamnine i otežanih otkaznih razloga. Takvom tranzicijom nezadovoljni su bili i vlasnici stanova i stanari. Vlasnici stanova su u bitnome smatrali da im se ograničava vlasništvo (niskom zaštićenom najaminom, obvezom sklapanja ugovora sa zatečenim stanarom, otežanim uvjetima otkazivanja ugovora o najmu i sl.), a stanari su smatrali da su dovedeni u nejednak položaj u odnosu na nositelje stanarskog prava na stanu u društvenom vlasništvu, kojima je bilo omogućeno otkupiti stan (steći vlasništvo) pod povoljnim uvjetima. Ustavni sud je takvu tranziciju, načelno, ocijenio sukladnom Ustavu. U povodu više predlagatelja, vlasnika i stanara, Ustavni sud donio je trinaest meritornih odluka u vezi sa Zakonom o najmu i osamnaest u vezi sa Zakonom o prodaji stanova. Ograničenje vlasništva zaštićenim najmom u tom tranzicijskom razdoblju opravdao je pozivom na članak 16. Ustava: "Takvim načelnim pristupom koji istovremeno transformira i ograničava suprotstavljene interese (vlasnika i njihovih stanara), a izvire iz ustavnog načela (članak 16.) prema kojem se prava jednih mogu zakonom ograničiti da bi se zaštitila prava drugih ljudi te pravni poredak, ne povrjeđuju se najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, kao što su jednakost, socijalna pravda i nepovredivost vlasništva." Nejednakost bivših nositelja stanarskog prava na stanovima u društvenom i privatnom vlasništvu u pogledu mogućnosti otkupa stana na što su ukazivali predlagatelji Ustavni sud opravdao je sljedećim: "... razlika između nositelja stanarskog prava na stanovima u vlasništvu i onih na stanovima u ranijem društvenom vlasništvu, kad prvi nemaju pravo kupiti stan prema odredbama Zakona o prodaji, posljedica je i različitog vlasničkog režima na stanovima na kojima su imali stanarsko pravo. Tu razliku država je u provođenju zakonodavne politike i transformacije vlasničkih odnosa uvažila, uz istovremeno pružanje odgovarajuće zaštite bivšim nositeljima stanarskog prava kroz odredbe Zakona o najmu."¹⁰

Odnosi nezadovoljnih stanara (zaštićenih najmoprimalaca) i vlasnika stanova, osim apstraktne ocjene ustavnosti propisa, uzrokovali su i brojne pojedinačne sudske sporove, od kojih su neki razmatrani pred Ustavnim i Europskim sudom za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP). Novija presuda ESLJP-a u predmetu *Statileo protiv Hrvatske*,¹¹ u kojoj je ESLJP utvrdio sistemsku povredu prava vlasništva vlasnicima stanova sa zaštićenim najmoprimalcima, povod je ovom radu. U nastavku ćemo, prije presude *Statileo protiv Hrvatske*, prikazati, u mjeri u kojoj je to nužno za ovaj rad, institut stanarskog prava te njegovu pretvorbu u najamni odnos. Također ćemo prikazati važnije odluke i rješenja Ustavnog suda iz ovog područja, i u apstraktnoj i u individualnoj kontroli, koje pojašnjavaju probleme i sporove koji su proizašli ili su u vezi s prijelazom iz sustava stanarskog prava u najamni odnos.

2. OSVRT NA POSTANAK I RAZVITAK "STANARSKOG PRAVA"

Postanak i razvitak stanarskog prava, kao pravnog instituta i subjektivnog prava, rezultat je promjena koje su se od završetka Drugog svjetskog rata, pod

kategorije: v. članke 8., 47. i 48. Zakona o najmu; v. Žuvela, M., op. cit., str. 10.

10 Oba citata su iz odluke i rješenja U-I-762/1996 (bilj. 4).

11 Presuda od 10. srpnja 2014., zahtjev br. 12027/10.

utjecajem socijalnih, ekonomskih i drugih čimbenika, dogodile u pravnom položaju korisnika stanova odnosno u društvenim odnosima: društvenim upravljanjem stambenim zgradama, stvaranjem društvenog stambenog fonda odnosno prijelazom dijela stambenog fonda u društveno vlasništvo, ograničavanjem prava vlasništva na stanovima i stambenim zgradama, razvijanjem samoupravnih odnosa u stambenoj oblasti i dr.¹² Stanarsko pravo najprije se pojavilo u obliku, tzv. "prava na stan",¹³ subjektivnog prava koje je stanarima osiguravalo "trajno pravo korištenja stana suglasno propisima o redu u stambenim zgradama"¹⁴ te pravo upravljanja stambenim zgradama i zemljištem na kojemu su te zgrade podignute.¹⁵ Povijesno gledano, oba ta prava, kao pravni instituti, nastali su od institucije najma.¹⁶ T. Tumbri navodi da je pravo na stan po nekim svojim obilježjima bilo slično "pravu na stvari, tj. stvarnom pravu (pravu vlasništva)", ali se od njega i značajno razlikovalo. "Te specifičnosti odnosno razlike navele su zakonodavca da u kasnijem reguliranju stambenih odnosa napusti njegov dotadašnji naziv i zamijeni ga novim, boljim i sadržajno prikladnijim, a to je 'stanarsko pravo'. Takvim nazivom trebalo je istaknuti da tu nije riječ niti o pravu vlasništva na stanu, niti o nekom drugom stvarnom pravu, a ni o nekom apstraktnom pravu pojedinca da od društva dobije stan (što se također dalo zaključiti prema njegovu prijašnjem nazivu), nego o sasvim konkretnom pravu što su ga stekle osobe kojima je, na temelju utvrđene potrebe za stanom, određeni stan dodijeljen na korištenje i koje taj stan stvarno i koriste te, kao takve, imaju pravo i na određenu zaštitu".¹⁷

Stanarsko pravo, sadržaja gotovo istovjetnog pravu na stan,¹⁸ uveo je Zakon o stambenim odnosima iz 1959.¹⁹ Zakon o stambenim odnosima mijenjan je 1962., 1974. i 1985. (iako je, što se tiče sadržaja stanarskog prava, u biti riječ o manjim izmjenama, za prikazivanje modela stanarskog prava koristimo se odredbama Zakona o stambenim odnosima iz 1985.). Uz pravo i dužnost da trajno i nesmetano koristi i održava stan, te da upravlja zgradom,²⁰ nositelj tog prava mogao je raspolagati dijelom svoga stana na način da ga da na korištenje podstanaru ili iznajmi turistima odnosno putnicima,²¹ mogao je zamijeniti stan za stan drugog nositelja stanarskog prava;²² pravo da se koriste stanom pripadalo je članovima "porodičnog domaćinstva" i nakon smrti nositelja stanarskog prava, a i kad je on zbog drugih razloga trajno prestao koristiti

12 Tumbri, Tanja, Stanarsko pravo u zakonodavstvu, praksi i teoriji, Narodne novine, Zagreb, 1991., str. 4. i 197.

13 U pravni sustav bivše države pravo na stan bilo je uvedeno Uredbom o upravljanju stambenim zgradama, Službeni list FNRJ 52/53. i 29/54. - pročišćeni tekst.

14 Članak 7. stavak 2. pročišćenog teksta Uredbe o upravljanju stambenim zgradama.

15 Članak 1. pročišćenog teksta Uredbe o upravljanju stambenim zgradama.

16 Tumbri, T., op. cit. (bilj. 11), str. 4.

17 Tumbri, T., op. cit. (bilj. 11), str. 41-42.

18 Nesmetano korištenje stana obilježje je stanarskog prava koje nije imalo pravo na stan (v. bilj. 218 kod T. Tumbri, op. cit. (bilj 11)).

19 Zakon o stambenim odnosima, Sl. list FNRJ, broj 16/59., stupio na snagu 23. srpnja 1959.

20 Čl. 3. ZSO/85.

21 Čl. 73. ZSO/85.

22 Čl. 69. ZSO/85.

stan.²³ Visina stanarine za pojedini stan utvrđivala se rješenjem upravnog tijela na osnovi mjerila koja su sporazumno utvrđivale skupština općine i skupština zajednice. Stanarsko pravo moglo je prestati samo na način i zbog razloga taksativno navedenih u zakonu. Razlozi za prestanak stanarskog prava u prvom redu su predstavljali kršenje nekih osnovnih obveza nositelja stanarskog prava poput nekorištenja stana, činjenja štete na stanu, neplaćanja stanarine i sl.²⁴ U određenim situacijama stanaru se, prije iseljenja, morao osigurati nužni smještaj odnosno drugi odgovarajući stan.²⁵

Do ustavne reforme 1974.²⁶ stanarsko pravo moglo se steći i na stanu u privatnom vlasništvu. Sadržaj stanarskog prava i u slučaju stjecanja na stanu u društvenom i u privatnom vlasništvu bio je istovjetan, pa je “nosiocima stanarskog prava ... bilo sasama svejedno u čijem stanu stanuju - privatnom ili društvenom. Jedina razlika između stanara u privatnim i društvenim stanovima bila je u tome što su prvi mogli doći u situaciju da zbog toga što se vlasnik želi useliti u svoj stan budu bez svoje volje preseljeni u drugi odgovarajući stan u privatnom ili društvenom vlasništvu, a ako se radilo o novom ili ispražnjenom stanu, mogao im se otkazati ugovor o korištenju stana i kad je sam vlasnik želio useliti u taj stan odnosno kad je u taj stan trebao useliti svoje punoljetno dijete, a da im se ne osigura drugi stan. Istina, od zaključenja ugovora o korištenju stana do otkaza moralo je tada proći najmanje godinu dana.”²⁷

3. “PRETVORBA” STANARSKOG PRAVA

Nezadovoljstvo postojećim stambenim fondom, njegovim lošim gospodarenjem, propadanjem, “nemogućnosti stvaranja uvjeta za rješavanje stambenih pitanja osoba bez stana i neracionalnom korištenju sredstava ostvarenih u djelokrugu provođenja stambene politike”²⁸ te nemotivirajućim propisima za kupnju stanova u društvenom vlasništvu,²⁹ zakonodavac je ocijenio nužnim u postupku pretvorbe društvenog vlasništva provesti i pretvorbu vlasništva “svekolikog stambenog fonda”.

Zakon o prodaji stanova stupio je na snagu 19. lipnja 1991. Omogućio je, pod

23 Čl. 67. ZSO/85.

24 Čl. 97., čl. 99 ZSO/85.

25 V. primjerice čl. 97. st. 1. t. 1. ZSO/85.

26 Člankom 164. Ustava SFRJ iz 1974. i člankom 242. Ustava RH iz 1974. jamčilo se građaninu “da na stan u društvenom vlasništvu stječe stanarsko pravo”.

27 Tumbri, T., op. cit. (bilj. 11), str. 48.

28 Iz obrazloženja Prijedloga Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, citirano u: Zakon o prodaji stanova, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 1992., Narodne novine, (zbirka pravnih propisa 333), autora Jadranka Crnića i Ivice Crnića.

29 U Crnić, J. i Crnić, I, *ibid.*, str. 3., navodi se: “Odnosi vezani na prodaju stanova u društvenom vlasništvu sada su uređeni odredbama Zakona o prometu zemljišta i zgrada (u daljnjem tekstu: ZPZZ) i odredbama Zakona o vlasništvu na dijelovima zgrada (...), koji su 1973. godine preuzeti Zakonom o preuzimanju saveznih zakona, kao republički zakoni. ZPZZ je u više navrata, a počevši od 1974. godine, mijenjan, na način da su pojedini odnosi regulirani odredbama tog zakona, drukčije regulirani odredbama posebnih saveznih ili republičkih zakona. (Zakonom o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, Zakonom o građevinskom zemljištu i dr.) Ovi važeći propisi međutim ne sadrže takva rješenja koja bi motivirala stanare na kupnju stana i obvezu prodavaoca, društvenog vlasnika da proda neuseljive stanove.”

povoljnim uvjetima, prodaju određenih stanova određenim nositeljima stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu. U smislu članka 3. nositeljima stanarskog prava na stanu u privatnom vlasništvu otkup stana (odnosno stjecanje vlasništva stana u kojem stanuju) nije omogućen. Nositelji stanarskog prava na stanovima u privatnom vlasništvu, smatrajući da su u nejednakom položaju s nositeljima stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu kojima je omogućen otkup stanova podnijeli su brojne prijedloge za ocjenu suglasnosti Zakona o prodaji stanova s Ustavom. Članak 3. Zakona o prodaji stanova bio je četiri puta predmet ocjene njegove suglasnosti s Ustavom.³⁰ Ustavni sud nijednom nije našao nesuglasnost tog članka s Ustavom.³¹

Ustavni sud nije usvojio argumente predlagatelja o stečenom pravu na otkup, o povratnom djelovanju članka 3. Zakona o prodaji stanova, te o nejednakosti i diskriminaciji nositelja stanarskog prava na stanu u privatnom vlasništvu. Ustavni sud nije uvažio ni argumente da je stanarsko pravo, kao sigurno i trajno pravo, zaštićivalo i obitelj, pa da se onemogućavanjem otkupa stana vrijeđaju članci 35. i 61. stavak 1. Ustava prema kojem je obitelj pod osobitom zaštitom Republike Hrvatske.

U odluci i rješenju broj: U-I-762/1996 (v. bilj. 4) Ustavni sud je naveo: "Glede pozivanja predlagatelja na stečena prava, napominje se da pravo na kupnju stana na kojem je postojalo stanarsko pravo, a kako je to omogućeno odredbama Zakona o prodaji, nikad prije stupanja tog Zakona na snagu nije uopće postojalo kao posebno pravo nositelja stanarskog prava (osim kao pravo prvokupa, a to je pravo zadržano i za zaštićenog najmpromca - članak 44. Zakona o najmu), a posebno ne ustavno pravo, pa se ni u kojem smislu, pravo na kupnju stana koji je oduvijek u vlasništvu, ne može smatrati stečenim. Dakle, samim stjecanjem stanarskog prava i u vrijeme tog stjecanja, a ni kasnije, nije se stjecalo i pravo na kupnju toga stana pod uvjetima i na način koji je u novom ustavnopravnom poretku omogućen Zakonom o prodaji."

Kao što je u uvodu navedeno, Ustavni sud je utvrdio da nije povrijeđeno ni načelo jednakosti: "Također, ne nalazi se da bi osporenim odredbama bilo povrijeđeno načelo jednakosti kao temeljna vrednota iz članka 3. Ustava. Točno je da su nositelji stanarskog prava na stanovima u vlasništvu građana imali prava i dužnosti nositelja stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu, i to na način da su stan mogli nesmetano i trajno koristiti i održavati te sudjelovati u upravljanju stambenom zgradom (članak 3. Zakona o stambenim odnosima ...), ali se njihov pravni položaj od početka stjecanja prava razlikovao od pravnog položaja nositelja stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu, upravo zbog činjenice što je to pravo postojalo na stanovima koji su bili u vlasništvu građana. To vlasništvo na stanu, bilo je na određeni način zaštićeno i u ranijem režimu (a i sada je zaštićeno odredbom članka 48. stavka 1. Ustava, prema kojoj se jamči pravo vlasništva), pa već zbog te činjenice stanarsko pravo na stanu u vlasništvu, nikad nije bilo u svemu jednako stanarskom pravu na stanu u društvenom vlasništvu. Napuštanjem samog naziva 'stanarsko pravo', i njegovim pretvaranjem u pravo najma s posebnim režimom zaštite najmpromca glede visine

30 1998. g.: U-I-762/1996 i dr., 2005. g.: U-I-3254/2004 i dr., 2006. g.: U-I-3478/2004 i dr. te 2009. g.: U-I-466/2006 i dr.

31 Ustavni sud ni u jednom slučaju, od ukupno osamnaest meritornih odlučivanja o suglasnosti pojedinih odredbi Zakona o prodaji stanova (ili njegovih izmjena) s Ustavom, nije utvrdio neustavnost.

najamnine i ugovaranja najamnog odnosa na neodređeno vrijeme s ograničenim mogućnostima otkazivanja, u sadržaju korištenja stana za bivše nositelje stanarskog prava na stanovima u vlasništvu, nije se taj sadržaj bitno promijenio.”

U kasnijim rješenjima Ustavni sud je u ocijenio da predlagatelji u bitnome ponavljaju prigovore koje je Ustavni sud već razmatrao 1998. godine. U rješenju broj: U-I-3254/2004 i dr.³² od 9. veljače 2005.³³ Ustavni sud nije utvrdio nove okolnosti koje bi dovele do promjene njegova pravnog stajališta izraženog u ranijim rješenjima, niti su predlagatelji, prema ocjeni Ustavnog suda, naveli nove ustavnopravno relevantne razloge zbog kojih bi Ustavni sud utvrdio osnovanim pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti osporene odredbe Zakona s člancima 3., 14. stavkom 2., 35. i 61. stavkom 1. Ustava.³⁴

4. ZAVRŠETAK PRETVORBE STAMBENIH ODNOSA

Smatra se da pretvorba stambenih odnosa završava stupanjem na snagu Zakona o najmu, kada je prestalo stanarsko pravo osobama koje su to pravo stekle prema ranijim propisima te su one po sili zakona postale najmoprимci (u pravilu, zaštićeni najmoprимci). Tada one s vlasnikom stana sklapaju ugovor o najmu na neodređeno vrijeme, imaju pravo na zaštićenu najamninu, pravo prvokupa ako najmodavac ima

32 Riječ je bila o 104 prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 3. stavka 1. točke 2. Zakona o prodaji kojom je propisano da se odredbe tog zakona ne odnose na prodaju stanova u *pravu vlasništva na kojima je stečeno stanarsko pravo*.

33 Rješenje broj: U-I-3254/2005 i dr. od 9. veljače 2005., Narodne novine, br. 32/05.

34 Jedan od “novih” prigovora bio je o diskriminaciji u odnosu na one koji su imali pravo otkupiti stan, suprotno odredbama članaka 2. stavka 2. i 6. Aneksa G Ugovora o pitanjima sukcesije. Ugovor o pitanjima sukcesije, potpisan je u Beču 29. lipnja 2001., potvrđen je Zakonom o potvrđivanju Ugovora o pitanjima sukcesije, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 2/04. Ugovor je stupio na snagu 2. lipnja 2004. godine (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 5/04.). Ustavni sud je ocijenio da članak 2. Aneksa G Ugovora, koja obvezuje države sljednice da sve ugovore sklopljene od strane građana ili drugih pravnih osoba SFRJ do 31. prosinca 1990., uključujući one sklopljene s javnim poduzećima, poštuju bez diskriminacije, nije mjerodavan u konkretnom slučaju. Stajalište je Ustavnog suda da ta obveza, “međutim, nikako ne pretpostavlja i obvezu država sljednica da zadrže u nacionalnom zakonodavstvu pravne institute socijalističkog uređenja bivše SFRJ koji su suprotni temeljnim jamstvima sloboda i prava čovjeka i građanina zajamčenim Ustavom Republike Hrvatske, među koje institute pripada i stanarsko pravo, uključujući i ugovore na temelju kojih se ono stjecalo.” Ustavni sud je nadalje istaknuo da su eventualni diskriminacijski učinci osporene odredbe Zakona već bili predmet ispitivanja i pred Ustavnim sudom i pred ESLJP-om i prije no što je Ugovor o pitanjima sukcesije stupio na snagu u Republici Hrvatskoj. U odluci o dopuštenosti (odluka Sorić protiv Hrvatske od 16. ožujka 2000., zahtjev br. 43447/98) kojom je zahtjev odbačen kao očito neosnovan, ESLJP je iznio svoje stajalište o suglasnosti osporene odredbe Zakona s člankom 14. Konvencije 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.) kojom se propisuje zabrana diskriminacije po bilo kojoj osnovi, a koje se stajalište odnosi na različit pravni položaj osoba koje su imale stanarsko pravo na stanovima u vlasništvu građana i onih koje su imale stanarsko pravo na stanovima u društvenom vlasništvu. Ustavni sud je napomenuo da su ta stajališta ESLJP-a u cijelosti sukladna pravnim stajalištima Ustavnog suda izraženim u rješenju, broj: U-I-762/1996 i dr.

namjeru prodati stan. U ugovor se upisuju osobe koje imaju pravni položaj člana obiteljskog domaćinstva stečenog prema Zakonu o stambenim odnosima, pa u slučaju smrti zaštićenog najmoprimca ili kada on napusti stan, prava i dužnosti zaštićenog najmoprimca iz ugovora o najmu prelaze na osobu navedenu u ugovoru o najmu stana, otkaz ugovora o najmu je moguć ako se najmoprimac ogriješio o zakon i ugovor ili je pak stan potreban najmodavcu.

Sve te odredbe bile su predmet ocjene pred Ustavnim sudom. Prijedloge su podnosili i najmoprimci i najmodavci. Ustavni sud je do sada trinaest puta meritorno odlučivao o pojedinim odredbama Zakona o najmu; posljednji put 19. prosinca 2013. (U-I-2758/2010) kada je (ponovo) odbio prigovore (i u odnosu na zaštićenu najamninu) da su "vlasnici stanova u kojima stanuju tzv. zaštićeni najmoprimci u potpunosti obespravljeni glede slobode ugovaranja te trajno lišeni svih sastavnica koje čine sadržaj prava vlasništva".

Ipak neustavnim je ocijenio i ukinuo, odlukom broj: U-I-762/1996 i dr. (v. bilj. 4) članak 21. stavak 2. Zakona o najmu, kojim je bilo propisano da najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme ako u taj stan namjerava useliti sam ili svoje potomke, roditelje ili osobe koje je dužan uzdržavati samo u slučaju ako je najmoprimcu osigurao drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca. Usporedivši ta ograničenja sa sličnim ograničenjima vlasnika stana/najmodavca prema odredbama Zakona o stambenim odnosima, Ustavni sud je utvrdio da su "sadašnji" najmoprimci dovedeni u teži položaj jer ne mogu otkazati ugovor o najmu "čak ni onima s kojima su u ugovornom najamnomo odnosu već bili u času stupanja na snagu Zakona o najmu", a osim toga, u bivšem režimu, stanare stanova u privatnom vlasništvu u koje su namjeravali useliti vlasnici jer su stanovali u teškim stambenim uvjetima, stambeno bi zbrinula općina. Istom odlukom ukinut je i članak 31. stavak 2. podstavak 3. Zakona o najmu, kojim je bilo propisano da pravo na zaštićenu najamninu gubi najmoprimac koji se s članovima obiteljskog domaćinstva ne koristi stanom dulje od posljednjih šest mjeseci prije stupanja na snagu toga Zakona, bez suglasnosti vlasnika stana. Ustavni sud je odredbu ukinuo zbog uvjetovane suglasnosti vlasnika stana koju traži za ponekad i opravdano, nužno odsustvovanje najmoprimca iz stana, a sadrži i prikriveno povratno djelovanje kad se primjenjuje na odsustvovanje najmoprimca iz stana i prije stupanja na snagu Zakona o najmu. Ukinut je i članak 39. Zakona o najmu, koji je propisivao da najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana zaštićenom najmoprimcu koji na temelju posebnog propisa ima pravo na stalnu socijalnu pomoć ili ima više od 60 godina, iz razloga propisanog u članku 19. stavku 1. podstavku 1. toga Zakona (neplaćanje najamnine), jedino ako tom najmoprimcu jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, osigura drugi odgovarajući stan s pravom plaćanja zaštićene najamnine koju može podmiriti. Prema stajalištu Ustavnog suda ta je odredba nedorečena i neobvezujuća za jedinicu lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb, zbog čega nije u skladu s načelom vladavine prava i ustavnim pravom jednakosti svih pred zakonom i djelomično na neprimjeren način promiče ideju socijalne pravde. Navedenom odlukom Ustavni sud je ukinuo članak 40. stavak 2. Zakona o najmu, kojim se 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 (na isti način kao što je to propisano u članku 21. stavku 2. Zakona o najmu).

Učinak svoje odluke U-I-762/1996 i dr. u odnosu na ukinuti članak 21. stavak 2. i članak 40. stavak 2. Zakona o najmu, Ustavni sud odgodio je za šest mjeseci od dana objave odluke, ostavljajući zakonodavcu dovoljno vremena za "primjereno urediti pretpostavke za otkaz". Tu je odluku Ustavni sud donio 31. ožujka 1998. Do danas nije izvršena.³⁵

5. STVARANJE SUDSKOG PRAVNOG PRAVILA

Nedostatak zakonske norme koja uvjetuje pravo najmodavca da zaštićenom najmoprimcu otkáže ugovor o najmu stana kad u taj stan želi useliti sam (ili osobe navedene u članku 21. stavku 1. Zakona o najmu), osiguravanjem drugog useljivog stana, nije spriječio pokretanje brojnih postupaka radi otkaza ugovora o najmu stanova, u kojem su vlasnici isticali svoju namjeru da usele u stan. Ustavni sud je u dva slučaja u kojima je usvojen tužbeni zahtjev vlasnika privremeno odgodio iseljenje,³⁶ no odluke o meritumu u tim slučajevima nije donio sve dok Vrhovni sud

35 Ustavni sud je 20. lipnja 2007. Hrvatskom saboru uputio Izvješće broj: U-X-2191/2007, Narodne novine, br. 67/07., u kojem ga je upozorio da odluka iz 1998. nije izvršena; v. Kačer, Hrvoje, Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske glede Zakona o najmu stanova (ili: pa ljudi moji je li to moguće?!), Hrvatska pravna revija, 10/2007.

36 Rješenjem broj: U-III-135/2003 od 30. travnja 2003., kojim je Ustavni sud odgodio ovrhu presude Općinskog suda u Opatiji, broj: P-297/99-13 od 7. prosinca 1999., određenu rješenjem o ovrsi Općinskog suda u Opatiji, broj: Ovr-59/03-3 od 12. ožujka 2003. Ustavni sud je u obrazloženju rješenja naveo: "Presuda za čiju je ovrhu predložena odgoda donesena je temeljem odredbe članka 21. stavka 1. Zakona o najmu stanova, prema kojoj najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme, i iz razloga ako u taj stan namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati, a prema odredbi članka 40. stavka 1. podstavka 1. istoga zakona, najmodavac može iz istog razloga otkazati ugovor o najmu stana i zaštićenom najmoprimcu.

S obzirom na to da je Ustavni sud svojom odlukom od 31. ožujka 1998. ukinuo odredbu stavka 2. članka 40. Zakona o najmu stanova, koja je određivala dužnost najmodavca da u slučaju otkaza ugovora o najmu stana zaštićenom najmoprimcu osigura drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca, potrebno je prije donošenja odluke utvrditi okolnosti i način provedbe odluke Ustavnog suda broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. Nakon utvrđivanja mjerodavnih okolnosti ovoga predmeta, Ustavni sud će donijeti odluku o ustavnoj tužbi."

Odlukom, broj U-III-135/20013, Ustavni sud je 17. ožujka 2009. odbio ustavnu tužbu, ocijenivši je neosnovanom. Ustavni sud je u obrazloženju primijetio da zakonodavac do dana donošenja te odluke nije uredio sporni pravni odnos sukladno stajalištima Ustavnog suda izraženim u ukinutoj odluci broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. godine. U postupku je utvrđeno da podnositeljica ustavne tužbe živi u predmetnom stanu sa sinom i njegovom suprugom te njihove dvoje djece, kao članovima obiteljskog domaćinstva, te da je sin podnositeljice vlasnik kuće u Selcima, a njegova supruga vlasnica stana u Rijeci. Stoga, i pored činjenice da podnositeljica 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

Republike Hrvatske nije u praksi stvorio sudsko pravno pravilo. U odluci broj: Rev-486/02-2, Gzz-74/02 od 21. veljače 2007. Vrhovni sud je ustanovio pravilo prema kojem do primjene članka 40. stavka 1. podstavka 1. Zakona o najmu (tj. do otkaza ugovora o zaštićenom najmu ako vlasnik želi sam useliti u taj stan) “može doći samo u slučaju ako najmoprimac ima u vlasništvu useljiv odgovarajući stan na području općine ili grada gdje se nalazi stan u kojem stanuje” uz obrazloženje da jedino u tom slučaju nije postojala obveza osiguravanja drugog useljivog stana najmoprimcu od strane najmodavca niti prije prestanka važenja ukinutih odredaba, sukladno članku 40. stavku 4.³⁷ Zakona o najmu. To je pravilo potvrdio Ustavni sud.³⁸ Ono se, sukladno stajalištu ESLJP-a u presudi Majski protiv Hrvatske (br.2) od 19. srpnja 2011.³⁹ i Ustavnog suda,⁴⁰ smatra pravom nakon proteka šest mjeseci od zauzimanja odnosno

podnositeljice i članova njezinog porodičnog domaćinstva iz stana u kojemu sada stanuju budući da članovi njenog obiteljskog domaćinstva imaju u vlasništvu useljiv stan, odnosno kuću na području općine gdje se nalazi stan u kojemu sada stanuju. Ustavni sud je napomenuo 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 je ocijenio da faktični položaj podnositeljice i njezinih članova obiteljskog 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 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 su isticali 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, v. i rješenje broj: U-III-2521/2005 od 4. srpnja 2007.

- 37 Članak 40. stavak 4. glasi: “Najmodavac, odnosno jedinica lokalne samouprave ili Grad Zagreb, nisu dužni u slučaju iz stavka 2. i 3. ovoga članka osigurati drugi odgovarajući stan najmoprimcu koji ima u vlasništvu useljivi odgovarajući stan na području općine ili grada gdje se nalazi stan u kojem stanuje.”
- 38 U odluci broj: U-III-2521/2005 od 2. srpnja 2009. (Narodne novine, br. 88/09), v. bilj. 34.
- 39 U presudi Majski protiv Hrvatske (br. 2) od 19. srpnja 2011. (zahtjev br. 16924/08) ESLJP je utvrdio da se pravno sredstvo stvoreno u praksi sudova smatra “pravom” nakon proteka šest mjeseci od zauzimanja odnosno promjene pravnog stajališta, te, u paragrafu broj 70. navodi: “(...)To zato što je u predmetima kao što je ovaj, u kojemu je pravno sredstvo o kojemu je riječ rezultat sudskog tumačenja, u pravilu potrebno šest mjeseci da takav razvoj sudske prakse dosegne dovoljni stupanj pravne sigurnosti prije nego što se može smatrati da je javnost djelotvorno svjesna domaće odluke koja je uspostavila pravno sredstvo i da su osobe kojih se to tiče sposobne i obvezne koristiti ga (vidi, *mutatis mutandis*, predmete *Depauw v. Belgium* (dec.), br. 2115/04, ECHR 2007-V (extracts), i *Provide S.r.l. v. Italy*, br. 62155/00, stavak 18, ECHR 2007-VIII (extracts)).”
- 40 V. odluke i rješenja Ustavnog suda broj: U-III-3785/2010 od 4. ožujka 2014. (U odluci je navedeno: “Ustavni sud primjećuje da je prvostupanjska presuda donesena 2008. godine, odnosno deset (10) godina nakon izraženog stajališta Vrhovnog suda koje je Ustavni sud

promjene pravnog stajališta.

Izvan uređenja, zakonskog ili onog stvorenog u sudskoj praksi, za sada su ostale situacije kada zaštićeni najmprimac nema kamo otići; njegovo “pravo na dom” moralo bi biti zaštićeno, no, njemu je suprotstavljeno pravo vlasnika da se useli u svoj stan.

6. STAJALIŠTA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

6.1. Odluke o nedopuštenosti

U predmetu Sorić protiv Hrvatske⁴¹ podnositelj je bio nositelj (bivšeg) stanarskog prava na stanu u privatnom vlasništvu te je bio nezadovoljan situacijom u kojoj nije mogao otkupiti taj stan pod uvjetima jednakim onima kakve su imali nositelji stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu. Podnositelj Sorić je isticao da mu je povrijeđeno konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva, zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1. ESLJP je prigovor odbacio kao očito neosnovan, jer podnositelj nije bio vlasnik tog stana. Odbacio je i podnositeljev prigovor povrede članka 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) kao očito neosnovan.⁴²

U predmetu Strunjak i dr. protiv Hrvatske⁴³ ESLJP je primijetio da su stanovi u kojima podnositelji zahtjeva žive i na kojima su imali stanarsko pravo uvijek bili u privatnom vlasništvu, a podnositelji zahtjeva nisu osporavali tu činjenicu. ESLJP je podsjetio da prava zajamčena na temelju članka 8. Konvencije ne obuhvaćaju pravo kupiti određenu imovinu, i to dom, nego da članak 8. samo štiti pravo osobe na poštovanje njezinog sadašnjeg doma. Podnositelji zahtjeva nadalje su tvrdili da Zakon o najmu stanova krši članak 8. Konvencije utoliko što ukida stanarsko pravo kao takvo. ESLJP je naveo: “Sud primjećuje u tom pogledu da je, prema pobijanom Zakonu, zaštita osoba u položaju podnositelja zahtjeva prilično široka. Zakon o najmu stanova daje osobama u položaju podnositelja zahtjeva pravo unajmiti stan na neodređeno vrijeme, štiteći tako podnositelje zahtjeva od arbitrarnog iseljenja odlukom vlasnika. Vlasnik ima pravo raskinuti ugovor o najmu samo iz ograničenog broja razloga, od kojih svaki podrazumijeva tešku povredu obveza najmprimca ili nužnost da sam vlasnik živi u dotičnom stanu. No, Zakon ne ovlašćuje izravno vlasnika tražiti iseljenje osobe u položaju podnositelja zahtjeva. Ako vlasnik ima pravo sam stanovati u stanu ili pravo stanovati u stanu imaju članovi

potvrdio. Budući da je riječ o ustaljenom i dugogodišnjem pravilu koje sudovi jedinstveno primjenjuju, osnovano je zaključiti da je takvo tumačenje članka 110. ZOR-a postalo “pravom” u smislu u kojem se pravo tumači u postupcima zaštite ustavnih i konvencijskih prava. Sukladno tome, predlagatelj se u svojoj ustavnoj tužbi ne može u takvim pravnim okvirima pozivati isključivo na pozitivnopravni tekst samog članka 110. ZOR-a, nego svoju poziciju mora braniti uzimajući u obzir i pravo koje je u sudskoj praksi stvoreno u primjeni i tumačenju članka 110. ZOR-a.), U-III-183/2013 od 23. svibnja 2014., U-III-2085/2011 od 10. srpnja 2014. i dr.

41 Odluka o dopuštenosti od 16. ožujka 2000., zahtjev br. 43447/98, v. bilj. 32.

42 V. bilj. 34.

43 Odluka o dopuštenosti, 5. listopada 2000., zahtjev br. 46934/99.

njegove obitelji, on mora pokrenuti odgovarajući građanski postupak pred redovnim domaćim sudovima kako bi osigurao iseljenje. Samo nakon detaljnog ispitivanja svih mjerodavnih činjenica, sud može donijeti odluku kojom naređuje iseljenje stanara. U konkretnom slučaju, međutim, niti jedan od podnositelja zahtjeva ne tvrdi da je stranka u takvom postupku niti da je u bilo kakvoj izravnoj opasnosti da će se na njega primijeniti naredba o iseljenju. ESLJP je primijetio da ne može spekulirati o ishodu mogućih budućih slučajeva pred domaćim sudovima. Da bi ESLJP mogao ispitati prigovor ove prirode na temelju članka 8. Konvencije, stanar u položaju podnositelja zahtjeva trebao bi prvo dokazati da je vlasnik pokrenuo mjerodavni postupak pred domaćim sudom, da je sud presudio protiv njega i da je nakon toga iscrpio domaća pravna sredstva. Što se tiče konkretnog zahtjeva za ESLJP nema naznake da je dotičnim Zakonom *per se* povrijeđeno poštovanje doma i obiteljskog života osoba u položaju podnositelja zahtjeva. Taj dio zahtjeva ESLJP je ocijenio očito neosnovanim u smislu članka 35. stavka 3. Konvencije. Podnositelji zahtjeva prigovarali su i da njihovo isključenje od prava na kupnju stanova u kojima stanuju predstavlja diskriminaciju protiv njih jer da bivši nositelji stanarskih prava na stanovima u javnom vlasništvu imaju to pravo, budući da podnositelji zahtjeva stanuju u stanovima u privatnom vlasništvu. ESLJP je primijetio da postoji legitimni interes vlasnika da im se zaštiti njihovo vlasništvo. Kad bi osobe u položaju podnositelja zahtjeva imale pravo kupiti stanove u privatnom vlasništvu u kojima stanuju, vlasnici bi bili izloženi prinudnoj obvezi prodati svoje stanove. Suprotno tome, osobe koje stanuju u stanovima u društvenom vlasništvu koje imaju pravo kupiti te stanove, ne ugrožavaju vlasnička prava drugih osoba jer vlasništvo tih stanova nije privatno. Razlika između ove dvije skupine stoga, prema stajalištu ESLJP-a, nije diskriminirajuća, jer postoji objektivno i razumno opravdanje da se zaniječe to pravo bivših nositelja stanarskog prava na stanovima u privatnom vlasništvu kako bi se zaštitilo pravo vlasnika tih stanova. Stoga ova razlika u postupanju ne predstavlja diskriminaciju u smislu članka 14. Konvencije.

U predmetu Srpska pravoslavna crkvena opština u Rijeci protiv Hrvatske⁴⁴ ESLJP je, proglasio zahtjev nedopuštenim te podsjetio da članak 1. Protokola br. 1 sadrži tri različita pravila.⁴⁵ Prvo pravilo utvrđeno u prvoj rečenici prvoga stavka opće je naravi i proglašava načelo mirnog uživanja vlasništva; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvoga stavka odnosi se na lišavanje vlasništva i podvrgava ga određenim uvjetima; treće pravilo, navedeno u drugome stavku priznaje da, između ostalog, države ugovornice imaju pravo nadzirati upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom. Ova tri pravila, međutim, nisu "različita" u smislu da bi bila nepovezana. Drugo i treće pravilo tiču se posebnih slučajeva uplitanja u pravo na mirno uživanje vlasništva, te ih stoga, kako napominje ESLJP, treba tumačiti u svjetlu općeg načela proglašenog u prvom pravilu.⁴⁶ Za ESLJP ograničenje prava podnositeljice zahtjeva da

44 Odluka o dopuštenosti od 18. svibnja 2006., zahtjev br. 38312/02.

45 V. Marković, Sandra; Radin, Marijana; Trgovac, Sanja, Ustavna zaštita prava vlasništva u svjetlu stavova Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1., 2011.

46 Vidi predmet *The Former King of Greece and Others v. Greece* [GC], br. 25701/94, stavak 50. ECHR – 2000 – XII.

raskine ugovor o najmu stana sa svojim najmoprimcem u ovome predmetu predstavlja čin kontrole korištenja vlasništva u smislu drugog stavka članka 1. Protokola br. 1. ESLJP je podsjetio da drugi stavak članka 1. Protokola br. 1 omogućuje državama ugovornicama nadzirati upotrebu imovine u skladu s općim interesom, izvršavajući one zakone koje smatraju potrebnima u tu svrhu, a to znači da mora postojati razuman odnos razmjernosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.⁴⁷ U odnosu na izbor detaljnih pravnih pravila koja provode mjeru nadzora nad korištenjem vlasništva ESLJP smatra da domaći zakonodavac mora imati široku slobodu procjene. Stoga ESLJP glede svrhe mjera mora poštovati prosudbu domaćega zakonodavstva glede toga što je u općem interesu, osim ako je ta prosudba očigledno bez razumne osnove.⁴⁸ ESLJP je primijetio da su odluke domaćih sudova bile u skladu s domaćim pravom, te da, iako Zakon o najmu stanova izričito ne isključuju pravne osobe iz raskida ugovora o najmu stanova radi vlastitog korištenja, takav se zaključak izvodi te su ga potvrdili domaći sudovi. ESLJP je prihvatio da zakon koji je primijenjen u konkretnom predmetu teži legitimnome cilju, i to socijalnoj zaštiti najmoprimaca, i da time nastoji promicati gospodarsku dobrobit zemlje i zaštitu prava drugih osoba. Glede razmjernosti mjere ESLJP je primijetio da Zakon o najmu dopušta najmodavcima raskinuti ugovor o najmu stana ako najmoprimci na neki način ne ispunjavaju svoje obveze koje proizlaze iz ugovora o najmu stana. Isto tako predviđa i iznimku za najmodavce koji su fizičke osobe tako što oni mogu raskinuti ugovor o najmu stana ako im je stan potreban za osobno korištenje. Pravne osobe nisu uključene u ovu iznimku i stoga nemaju pravo raskinuti ugovor o najmu stana svojim stanarima kako bi sami koristili stan ili u njega smjestili nekog svog zaposlenika. Uzevši u obzir široku slobodu procjene koje imaju države, ESLJP smatra da odluke domaćih sudova u okolnostima konkretnog predmeta nisu predstavljale miješanje u vlasnička prava podnositeljice zahtjeva na način protivan članku 1. Protokola br. 1 uz Konvencije.⁴⁹

6.2. STATILEO PROTIV HRVATSKE

Zahtjev ESLJP-u podnio je vlasnik stana čiji je stan 1955. bio dodijeljen na korištenje (“pravo na stan”) trećoj osobi. To je pravo 1959. “pretvoreno” u stanarsko pravo. Sudovi u Republici Hrvatskoj su status zaštićenog najmoprimca priznali osobi koja je stanovala s ranijim nositeljem stanarskog prava te naložili podnositelju zahtjeva da s tužiteljicom sklopi ugovor o najmu sa zaštićenom najamninom. Ujedno su presudili da u ugovoru o najmu može biti naveden i sin tužiteljice kao član njezinog domaćinstva. Iscrpivši sva pravna sredstva pred sudovima u Republici Hrvatskoj (uključujući i ustavnu tužbu) podnositelj je u zahtjevu ESLJP-u istaknuo prigovor da nije bio u mogućnosti ponovno ući u posjed svog stana ili naplatiti tržišnu najamninu

47 Vidi presudu u predmetu *Sporrong and Lönnroth* od 23. rujna 1982., Series A br. 52, str. 24, stavak 64. i presudu u predmetu *Allan Jacobsson v. Sweden*, od 25. listopada 1989., Series A br. 163, str. 16, stavak 54.

48 Vidi presudu u predmetu *Mellacher adn Others v. Austria*, od 19. prosinca 1989., Series A, br. 169, str. 26, stavak 45.

49 V. i Galović protiv Hrvatske (odlučka o dopuštenosti, 5. ožujka 2013., zahtjev br. 54388/09).

za njegov najam čime mu je povrijeđeno pravo vlasništva zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

ESLJP je detaljno analizirao domaće pravne propise koji su se odnosili na stanarsko pravo, te propise kojima je izvršena pretvorba stambenih odnosa. Provedvši klasični test miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva⁵⁰ utvrdio je sljedeće. Za ESLJP je nesporno da je došlo do miješanja u vlasnička prava podnositelja, jer zaštićeni najam za posljedicu ima niz ograničenja koja onemogućavaju najmodavce u ostvarivanju prava na korištenje njihove imovine. Najmodavci ne mogu ostvariti to pravo jer stanari ostaju u stanu neodređeno vrijeme, a njihova su prava u pogledu iznajmljivanja stana, uključujući pravo na tržišnu najamninu i pravo na otkaz najma, u značajnoj mjeri pogođena nizom zakonskih ograničenja. Ipak, najmodavci nisu lišeni svog vlasništva - primaju najamninu i mogu prodati svoje stanove. ESLJP je utvrdio da miješanje o kojem je riječ čini mjeru koja predstavlja nadzor nad korištenjem imovine u smislu drugog stavka članka 1. Protokola br. 1.⁵¹ Nakon utvrđenja da je došlo do miješanja u pravo podnositelja na mirno uživanje njegova vlasništva, slijedio je drugi dio testa, ispitivanje opravdanosti miješanja.⁵² Pošavši od načelnih stajališta o svojim ograničenim ovlastima pri razmatranju usklađenosti s domaćim pravom, jer je prvenstveno na nacionalnim tijelima da tumače i primjenjuju domaće pravo, ESLJP je zaključio da je pravna osnova za miješanje u pravo vlasništva podnositelja zahtjeva na stanu bio Zakon o najmu stanova i Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine, čime je ispunjen i uvjet da je miješanje predviđeno zakonom kako to traži članak 1. Protokola br. 1. Nadalje, ESLJP je prihvatio da su pravni propisi primijenjeni u ovom predmetu težili cilju koji je u općem interesu, i to društvenoj zaštiti stanara te da time za cilj imaju promicanje gospodarske dobrobiti države i zaštitu prava drugih. Kao posljednje, ESLJP je morao ispitati postiže li se miješanjem u pravo na mirno uživanje vlasništva prijeko potrebna pravedna ravnoteža između zahtjeva općeg javnog interesa i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinaca ili nameće podnositelju nerazmjeran i pretjerani teret.

ESLJP je primijetio da je Zakon o najmu stanova donesen radi provođenja reformi u stambenim odnosima, u vrijeme tranzicije države u sustav slobodnog tržišta te da je zadržao niz ograničenja u pogledu prava najmodavaca usporediva s onima koja su postojala u zakonima koju su ranije uređivali stambene odnose. Konkretno, stanarsko pravo preoblikovano je u ugovorni najam na neodređeno vrijeme, a najmodavci imaju neznatan ili nikakav utjecaj na izbor najmoprimca ili bitne sastojke ugovora. To se

50 V. Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, strasbourgški acquis*, 2. dopunjeno izd., Novi informator, Zagreb, 2014., str. 990. i dr.

51 ESLJP se objašnjavajući svoja tri pravila o vlasništvu pozvao na predmet *Hutten-Czapska protiv Poljske*, presuda Velikog vijeća, 19. lipnja 2006. Sveobuhvatno tumačenje članaka 48. stavka 1. i 50. Ustava, nazvavši ih "tri ustavna pravila o jamstvu prava vlasništva" Ustavni sud dao je u odluci U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. (Narodne novine, br. 88/09.), a razradio ih je u odluci U-I-763/2009 od 30. ožujka 2011.

52 U tom dijelu, ESLJP morao je odgovoriti na sljedeća pitanja:

- (i) Je li miješanje bilo "predviđeno zakonom"?
- (ii) Je li miješanje bilo "u skladu s općim interesom"?
- (iii) Razmjernost miješanja.

odnosi ne samo na trajanje ugovora, već i na uvjete njegova otkaza. ESLJP zaključuje da sustav zaštićenog najma nema odgovarajućih procesnih jamstava radi postizanja ravnoteže između interesa zaštićenih najmoprimaca i interesa najmodavaca. Takva pravila, u kombinaciji s pravom članova obiteljskog domaćinstva da naslijede status zaštićenog najmoprimca, ostavila su najmodavcima, prema mišljenju ESLJP-a, malo ili nimalo prilike da ponovno uđu u posjed svojih stanova. Nadalje, ESLJP je utvrdio da su najmodavci obvezni plaćati pričuvu, održavati stan te plaćati porez na dohodak na iznos primljene najamnine, a istodobno je njihovo pravo na ostvarivanje zarade od najma stanova ograničeno izuzetno niskim iznosom zaštićene najamnine (kreću se od 0 do otprilike 10 eura mjesečno, tj. ta najamnina 25 puta je niža od tržišne najamnine). ESLJP je posebno iznenadila odredba prema kojoj se visina zaštićene najamnine čini zavisnom od prihoda domaćinstva najmoprimca, a ne i najmodavca, pa može dovesti i do daljnjeg snižavanja iznosa zaštićene najamnine, a u konačnici i do paradoksalnih situacija. Jednu je opisao Pučki pravobranitelj u svom Godišnjem izvješću za 2012. godinu, kada su stariji najmodavci slabijeg imovnog stanja u stvari subvencionirali stanovanje radno sposobnih najmoprimaca koji primaju plaću.

Konačno, ESLJP je primijetio da se na sustav zaštićenog najma ili bilo kojeg ograničenja prava najmodavca kao posljedicu toga, ne primjenjuje nikakav zakonski rok, što znači da ova ograničenja najmodavca mogu trajati kroz nekoliko generacija (ni sam podnositelj zahtjeva ESLJP-u nije za života mogao koristiti svoj stan, umro je tijekom trajanja postupka pred ESLJP-om). ESLJP je uvažio činjenicu da su hrvatske vlasti tijekom tranzicije bile suočene s teškim zadatkom stvaranja ravnoteže između prava najmodavaca i zaštićenih najmoprimaca koji su stanovali u stanovima dugo vremena; trebalo je s jedne strane osigurati zaštitu prava vlasništva prvih, i poštovanje socijalnih prava drugih. Također je primijetio da su se određenim pitanjima uređenja statusa bivših nositelja stanarskih prava i položaja vlasnika stanova u kojima oni žive bavila različita nacionalna tijela: Ustavni sud, Pučki pravobranitelj, a i nositelji izvršne i zakonodavne vlasti, jer je izrađeno više nacrti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova (2002., 2003. i 2013.). ESLJP je također ponovio svoje stajalište da države načelno uživaju široku slobodu procjene u stambenim odnosima. Neovisno o tome, ESLJP je stajališta da ova sloboda procjene nije neograničena i njezina provedba, čak i u kontekstu najsloženije reforme države, ne može dovesti do posljedica koje su protive standardima Konvencije.

Sažimajući sve navedeno, niski iznos zaštićene najamnine i financijske terete podnositelja, nemogućnost ulaska u stan ili iznajmljivanja po tržišnim uvjetima za svog života te ograničenja u pogledu otkaza zaštićenog najma i nepostojanja odgovarajućih procesnih jamstava za postizanje ravnoteže između konkurentnih interesa najmodavaca i zaštićenih najmoprimaca, ESLJP nije našao zahtjeve općeg interesa koji bi mogli opravdati tako sveobuhvatna ograničenja podnositeljevih vlasničkih prava. Zaključuje da nije postojala pravedna raspodjela socijalnog i financijskog tereta koji je nastao kao posljedica reforme u stambenom sektoru. Umjesto toga, prema ocjeni ESLJP-a, na podnositelja je stavljen nerazmjerni i pretjerani pojedinačni teret, budući da je morao snositi većinu socijalnih i financijskih troškova stambenog zbrinjavanja zaštićene najmoprimke i njezine obitelji. Utvrdio je povredu članka 1. Protokola br. 1.

6.2.1. Značaj presude

Iako presuda Statileo protiv Hrvatske nema formu, tzv. pilot presude,⁵³ kao što je to primjerice presuda Hutten Czapska protiv Poljske, na koju se na nekoliko mjesta ESLJP poziva, ona nadilazi pojedinačni interes samog podnositelja zahtjeva. ESLJP je to izrijeckom naglasio, dodajući kao opće opažanje da se temeljni problem zbog kojeg je utvrđena povreda Konvencije tiče samog zakonodavstva, pa bi Republika Hrvatska trebala poduzeti odgovarajuće zakonodavne i/ili druge opće mjere kojima bi postigla ravnotežu između interesa vlasnika stanova s jedne, te interesa zajednice i zaštićenih najmoprimaca s druge strane. Kojim sredstvima će postići tu ravnotežu, odnosno osigurati vlasnicima stanova uživanje njihovih vlasničkih prava iz članka 1. Protokola br. 1, a da se pritom ne naruše prava koja stanarima pripadaju na temelju članka 8. Konvencije (pravo na dom), Republika Hrvatska slobodna je sama odabrati (iako su način i sredstva izvršenja presude podložni nadzoru Odbora ministara).

Ne želeći nametnuti rješenje, tim više što je zakonodavna reforma sustava zaštićenih najamnina u tijeku,⁵⁴ ESLJP je ipak u §165. u dijelu presude koji se odnosi na njezino izvršenje (članak 46. Konvencije) ponovio “identificirane” glavne nedostatke postojećeg zakonodavstva: neodgovarajuća visina zaštićene najamnine, restriktivni uvjeti za otkaz zaštićenog najma i nepostojanje bilo kakvog vremenskog ograničenja u odnosu na sustav zaštićenog najma. O njima bi svakako trebalo voditi računa pri provedbi općih mjera izvršenja.

7. ZAKLJUČNO

Stajalište kojim opravdava zaštićenu najamninu izraženo u odluci U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. (v. bilj. 4). Ustavni sud zadržao je do sada (v. U-I-2759/2010 od 19. prosinca 2013.): vlasništvo obvezuje, vlasnici su dužni pridonositi općem dobru “što u konkretnom slučaju znači trpiti i nadalje određena ograničenja u prihodima u situaciji kad se jedan pravni sustav mijenja i usklađuje s ustavnim odredbama.”

Iako se taj stav može opravdati 1998., godinu i pol nakon stupanja na snagu Zakona o najmu stanova, čini nam se da je Ustavni sud propustio priliku to stajalište (barem) preispitati u kasnijim godinama (primjerice 2006. godine v. U-I-4675/2004), a posebice u prosincu 2013. kada je u rješenju U-I-2759/2010 (navedeno stajalište) potvrdio: “Ustavni sud utvrdio je da u njemu (prijedlogu za pokretanje postupka - op.) nisu navedeni bitno novi ili drugačiji razlozi zbog kojih bi trebalo preispitati stajalište Ustavnog suda, na temelju kojeg su donesena rješenja o neprihvatanju ranije podnesenih prijedloga za ustavnosudsku ocjenu pojedinih odredaba Zakona o najmu stanova. Ustavni sud također nije utvrdio da bi u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nastupile takve nove okolnosti koje bi dovele do promjene njegovih stajališta obrazloženih u rješenjima naznačenim u točki 4. ovog obrazloženja.”

U svjetlu presude Statileo protiv Hrvatske, smatramo da će (i) Ustavni sud

53 V. Omejec, op. cit., str. 339. i dr.

54 U studenom 2013. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja pripremlilo je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova, te je otvorena javna rasprava o prijedlogu koja je trajala do 6. veljače 2014.

morati preispitati svoja stajališta koja se tiču prava vlasništva najmodavaca, naravno, ako se to od njega bude tražilo.

Summary

**VIOLATION OF THE RIGHT TO THE PEACEFUL
ENJOYMENT OF POSSESSIONS LAID DOWN IN THE
CONVENTION**

The authors of this paper provide an overview of the creation and development of tenancy rights, and of the domestic legislation dealing with tenancy rights, as well as legislation that was used to reform tenancy relations. They mention the significance of the enactment of the Lease of Flats Act, when tenancy rights were withdrawn from persons who were entitled to that right pursuant to earlier legislation, and consequently, they became lessees (tenants) by force of law (generally, protected lessees). The authors recall that issues related to the transformation of tenancy rights into ownership of flats and to the numerous court cases that followed from this matter have not yet become either general, or court, history. The authors cite the positions and case law of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, and of the European Court of Human Rights (ECtHR). They stress in particular the ECtHR judgment *Statileo v. Croatia*, where the ECtHR took into consideration the fact that the Croatian authorities during the transition were faced with the difficult task of striking a balance between the right of the lessor and that of protected lessees who had lived in the flats for a long time, and concluded that in the given case there was no fair distribution of the social and financial burden resulting from the reform of the housing sector. Rather, the ECtHR held that a disproportionate and excessive individual burden was placed on the applicant as landlord, as he was required to bear most of the social and financial costs of providing housing for the protected lessee and her family, due to which the ECtHR found a violation of Article 1 of Protocol no. 1.

Keywords: *ownership, tenancy right, flat, transformation of social ownership, transition, lease, ECtHR, Constitutional Court.*

Zusammenfassung

**VERLETZUNG DES GEMÄSS DER EMRK
GEWÄHRLEISTETEN RECHTS AUF FRIEDLICHE
NUTZNIESSUNG VON EIGENTUM**

Die Arbeit gibt den Überblick über die Entstehung und Entwicklung des Wohnrechts und über die inländischen Rechtsvorschriften bezüglich des Wohnrechts sowie über die Vorschriften, welche zur Umwandlung in den Wohnverhältnissen führten. Sie beschäftigt sich mit der Bedeutung des Inkrafttretens des Mietgesetzes und mit dem Ende des Wohnrechts, was zur Folge hatte, dass die gemäß früheren Vorschriften berechtigten Personen zu Mietern wurden (in der Regel geschützte Mieter). Es wird darauf hingewiesen, dass die Fragen bezüglich der Umwandlung des Wohnrechts in das Wohneigentumsrecht und zahlreiche daraus hervorgegangene Rechtsstreitigkeiten noch immer nicht vorbei sind. Die Stellungnahmen und Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) werden beschrieben. Besonderen Wert legt man auf das Urteil des EGMR *Statileo gegen Kroatien*, in dem der Gerichtshof die Tatsache berücksichtigte, dass kroatische Behörden während des Übergangs mit der schwierigen Aufgabe auseinandergesetzt wurden, das Gleichgewicht zwischen den Rechten der Vermieter und den Rechten der geschützten Mieter, welche sehr lange in Wohnungen gelebt haben, herzustellen. Er hat beschlossen, dass es in diesem konkreten Fall keine gerechte Verteilung der sozialen und finanziellen Belastung gab, welche als Ergebnis der Reform des Wohnsektors entstanden ist. Stattdessen hat der EGMR beurteilt, dass der Beschwerdeführer zu große und disproportionale Last zu tragen hatte, da er die meisten sozialen und finanziellen Kosten der Unterkunft der geschützten Mieterin und ihrer Familie tragen sollte, weshalb der EGMR feststellte, dass es sich um Verletzung des Art. 1 des Zusatzprotokolls handele.

Schlüsselwörter: *Eigentum, Wohnrecht, Wohnung, Umwandlung, Übergang, Miete, EGMR, Verfassungsgericht.*

Riassunto

VIOLAZIONE DEL DIRITTO SANCITO DALLA CONVENZIONE AL PACIFICO GODIMENTO DELLA PROPRIETA'

Gli autori nel contributo si soffermano sulla nascita e lo sviluppo del diritto di abitazione, offrendo altresì un quadro della legislazione nazionale che si riferiva al diritto di abitazione, come anche delle disposizioni che hanno regolato la trasformazione dei rapporti sottesi a detto istituto. Gli autori trattano del significato dell'entrata in vigore della Legge sulla locazione, nel momento in cui cessò il diritto di abitazione in capo alle persone che acquistarono tale diritto in forza della legislazione precedente e che per l'effetto divennero conduttori (di principio conduttori protetti). Gli autori ricordano che le questioni connesse alla trasformazione dal diritto di abitazione in proprietà sugli appartamenti ed i relativi numerosi contenziosi giudiziali derivati da tale questione ad oggi non appartengono ad un passato né reale, né giudiziario. Gli autori illustrano gli orientamenti e la giurisprudenza della Corte costituzionale della Repubblica di Croazia e della Corte europea per i diritti dell'uomo. In particolare modo sottolineano la sentenza della Corte europea nel caso Statileo contro Croazia, nella quale la Corte europea ha accolto la circostanza che il governo croato durante la transizione dovette affrontare il difficile compito volto alla creazione di un equilibrio tra i diritti dei locatori e dei conduttori protetti, i quali abitavano in detti immobili da lungo tempo, concludendo che nel caso concreto non esisteva una ripartizione equa degli oneri sociali e finanziari, diretta conseguenza della riforma nel settore abitativo. Diversamente, secondo il giudizio della Corte europea in capo al richiedente venne messo un peso individuale non proporzionale ed esagerato, posto che doveva sostenere la maggiore parte dei costi sociali e finanziari per una soluzione abitativa dei conduttori protetti e delle loro famiglie, per la quale ragione la Corte europea ha accertato la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1.

Parole chiave: *proprietà, diritto di abitazione, appartamento, trasformazione, transizione, locazione, Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte costituzionale.*