

U-I/3150/2015

Odluka : U-I/3150/2015

Sudska odluka na dan: 1.6.2016

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 1. lipnja 2016. donio je

R J E Š E N J E

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 6., 7. i 8. te članaka od 30. do 53. Zakona o najmu stanova ("Narodne novine" broj 91/96.).

II. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 3. stavka 1. točke 2. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo ("Narodne novine" broj 43/92. - pročišćeni tekst, 69/92., 25/93., 48/93., 26/93., 2/94., 29/94., 44/94., 58/95., 11/96., 11/97. i 68/98.).

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor, na sjednici održanoj 11. listopada 1996., donio je Zakon o najmu stanova, koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 91/96., a stupio je na snagu 5. studenoga 1996.

Ustavni sud donio je odluku i rješenje broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. ("Narodne novine" broj 48/98. i 66/98. - ispr.), kojim su ukinuti članak 21. stavak 2., članak 31. stavak 2. podstavak 3., članak 39. i članak 40. stavak 2. Zakona o najmu stanova.

Prijelaznim i završnim odredbama (člankom 20.) Zakona o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade ("Narodne novine" broj 22/06.) propisan je prestanak važenja članka 52. stavka 4. Zakona o najmu stanova danom stupanja na snagu Zakona o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade.

2. Na sjednici održanoj 31. svibnja 1991. Hrvatski sabor donio je Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 27/91., a stupio je na snagu 19. lipnja 1991. Na sjednici održanoj 25. lipnja 1992. utvrđen je pročišćeni tekst navedenog zakona, koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 43/92., nakon čega je uslijedilo jedanaest izmjena odnosno dopuna pročišćenog teksta navedenog zakona ("Narodne novine" broj 69/92., 25/93., 48/93., 26/93., 2/94., 29/94., 44/94., 58/95., 11/96., 11/97. i 68/98.).

3. U razdoblju od 24. srpnja 2015. do dana donošenja ovog rješenja u Ustavnom sudu zaprimljena su ukupno šezdeset dva prijedloga kojima se predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 6., 7. i 8. te članaka od 30. do 53. Zakona o najmu stanova, kao i članka 3. stavka 1. točke 2. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji

stanarsko pravo (u daljnjem tekstu: Zakon o prodaji stanova).

Šezdeset jedan prijedlog podnijele su fizičke osobe - bivši nositelji stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu u nekoliko gradova u Republici Hrvatskoj (Dubrovnik, Split, Šibenik, Vis, Zadar, Zagreb), i to: Gordana Šifner iz Zagreba (U-I-3150/2015), Radoslav Rački iz Zagreba (U-I-3155/2015), Biserka Petrović iz Zagreba (U-I-3181/2015), Milka Lizatović iz Zagreba (U-I-3183/2015), Marija Peakić Mikuljan iz Zagreba (U-I-3291/2015), Darko Jeričević iz Zadra (U-I-3296/2015), Ajša Maštrović iz Zagreba (U-I-3305/2015), Ante Žitković iz Visa (U-I-3312/2015), Saša Reimann iz Zagreba (U-I-3327/2015), Krešimir Šimičević iz Zadra (U-I-3337/2015), Igor Medja iz Zagreba (U-I-3349/2015), Ružica Markač (U-I-3352/2015), Mirzet Sinanović iz Zagreba (U-I-3366/2015), Gordana Lulić iz Zagreba (U-I-3367/2015), Drago Juran iz Zagreba (U-I-3373/2015), Milka Horvat iz Zagreba (U-I-3381/2015), Luce Erhardt iz Dubrovnika (U-I-3383/2015), Biserka Govedić iz Zagreba (U-I-3398/2015), Mara Margaritoni iz Dubrovnika (U-I-3409/2015), Stanko Burla iz Splita (U-I-3428/2015), Nada Stanišić Šarić iz Dubrovnika (U-I-3464/2015), Neda Lukšić Kozlica iz Splita (U-I-3477/2015), Ankica Pažin iz Zagreba (U-I-3482/2015), Dubravka Demazi iz Zagreba (U-I-3498/2015), Željjan Gregov iz Splita (U-I-3507/2015), Franjica Vlahek i Zvonko Vlahek iz Zagreba (zajednički prijedlog; U-I-3515/2015), Krunoslav Barčanec iz Zagreba (U-I-3516/2015), Zdenko Jakovina iz Zagreba (U-I-3517/2015), Mirko Karas iz Zagreba (U-I-3518/2015), Ivan Halec iz Zagreba (U-I-3530/2015), Stjepan Stanić iz Zagreba (U-I-3531/2015), Darko Jesensky iz Zagreba (U-I-3532/2015), Iva Zulim iz Splita (U-I-3538/2015), Gordana Vojković iz Zagreba (U-I-3552/2015), Damir Šantić iz Zagreba (U-I-3554/2015), Hamza Kreso iz Dubrovnika (U-I-3578/2015), Vlaho Moretti iz Dubrovnika (U-I-3590/2015), Gordana Tonić iz Zagreba (U-I-3613/2015), Vjera Pavlinović iz Zagreba (U-I-3614/2015), Marija Nada Bedeniković iz Zagreba (U-I-3618/2015), Mirjana Bašelović iz Šibenika (U-I-3622/2015), Ruža Brnjas iz Šibenika (U-I-3623/2015), Sandra Petković iz Šibenika (U-I-3642/2015), Ante Vranjić iz Šibenika (U-I-3728/2015), Branka Venne iz Zagreba (U-I-3729/2015), Robert Kunštek iz Zagreba (U-I-3778/2015), Karlo Kunštek iz Zagreba (U-I-3379/2015), Katarina Peraković iz Zagreba (U-I-3891/2015), Željko Kašaj iz Zagreba (U-I-3916/2015), Branka Nerber iz Šibenika (U-I-4056/2015), Željko Bumber iz Šibenika (U-I-4255/2015), Ninoslav Avanić iz Zagreba (U-I-4359/2015), Tonka Lemac iz Splita (U-I-4642/2015), Đurđica Kalanj Gašpić iz Splita (U-I-4750/2015), Verica Ajduković iz Zagreba (U-I-724/2016), Valentina Oršić iz Zagreba (U-I-903/2016), Oto Kosovel iz Zagreba (U-I-2314/2016), Damir (Josip) Vnovček iz Zagreba (U-I-2334/2016), Dragica Muškovac iz Zagreba (U-I-2340/2016), Robert Lorenz iz Zagreba (U-I-2349/2016) i Nevenka Nola iz Zagreba (U-I-2374/2016).

Predlagatelja Radoslava Račkog u ustavnosudskom postupku zastupa Karlo Novosel, odvjetnik iz Zagreba, po punomoći koja je priložena prijedlogu (U-I-3155/2015).

Jedan prijedlog podnijela je pravna osoba - Hrvatski savez stanara - građana EU iz Zagreba, koju također zastupa Karlo Novosel, odvjetnik iz Zagreba, po punomoći priloženoj prijedlogu (U-I-3238/2015).

3.1. Predlagatelji Mirzet Sinanović (U-I-3366/2015), Gordana Lulić (U-I-3367/2015), Stanko Burla (U-I-3428/2015), Željjan Gregov (U-I-3507/2015) i Valentina Oršić (U-I-903/2016) Ustavnom sudu su dostavili prijedloge bez potpisa, dok su predlagateljice Ružica Markač (U-I-3352/2015) i Valentina Oršić (U-I-903/2016) dostavile prijedloge bez naznake adrese prebivališta, a nemaju punomoćnika u postupku.

Osim predlagatelja Radoslava Račkog i Hrvatskog saveza stanara - građana EU, koji su za sastavljanje prijedloga i zastupanje u postupku ovlastili odvjetnika Karla Novosela, i svi

ostali predlagatelji svoje su prijedloge Ustavnom sudu dostavili u otisnutom tekstu sa zaglavljem Odvjetničkog ureda Karla Novosela, ali bez priloženih punomoći za zastupanje. Svi su prijedlozi istovjetni po formi i sadržaju, jer je riječ o preslikama prijedloga koje je Ustavnom sudu podnio odvjetnik Karlo Novosel u zastupanju navedenih dvaju predlagatelja.

Na traženje Ustavnog suda, odvjetnik Karlo Novosel u pisanom podnesku potvrdio je da u ovom ustavnosudskom postupku zastupa samo predlagatelje Radoslava Račkog i Hrvatski savez stanara - građana EU, čije je punomoći i priložio njihovim prijedlozima.

Ustavni sud utvrdio je, nadalje, da prijedlog za pokretanje ustavnosudskog postupka, u izvornom obliku kakav je podnio odvjetnik Karlo Novosel u zastupanju naznačenih predlagatelja, sadržava osamnaest stranica teksta, dok većem broju prijedloga ostalih predlagatelja nedostaju pojedine stranice, a neki od njih sadrže samo prvu i posljednju stranicu. Pojednim prijedlozima, dakle, nedostaju svi ili gotovo svi bitni dijelovi koji, u smislu članka 19. odnosno članka 40. stavka 1. u vezi s člankom 39. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), čine pretpostavke za postupanje Ustavnog suda, a zbog čega je Ustavni sud ovlašten, u slučaju da predlagatelj ne dopuni prijedlog, donijeti rješenje o odbacivanju prijedloga (članak 32. Ustavnog zakona).

Ustavni sud, međutim, u danim okolnostima ocjenjuje suvišnim takvo postupanje sa svakim pojedinim nepotpunim prijedlogom, imajući u vidu da je istodobno podnesen i određeni broj (istovjetnih) prijedloga koji u cijelosti udovoljavaju propisanim postupovnim pretpostavkama, a pritom je potpuno razvidno kako je namjera i svih ostalih predlagatelja bila iznijeti istovjetna stajališta i razloge osporavanja suglasnosti s Ustavom Zakona o najmu stanova i Zakona o prodaji stanova kakvi su izneseni u potpunim prijedlozima.

II. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Predlagatelji prvo izlažu historijat pravnog uređenja instituta stanarskog prava u bivšoj SFRJ odnosno SRH i njegove "pretvorbe" u pravni institut najma u samostalnoj Republici Hrvatskoj. Pritom ističu da je stanarsko pravo u bivšoj državi bilo pravo zaštićeno Ustavom, da je u tadašnjem zakonodavstvu stanarsko pravo, kao imovinsko pravo, faktično uživalo viši stupanj zaštite i od prava vlasništva, kao i da je, nastavno, u samostalnoj Republici Hrvatskoj priznato međunarodnim ugovorom - Aneksom G Ugovora o pitanjima sukcesije (Zakon o potvrđivanju Ugovora o pitanjima sukcesije - "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 2/04.).

Prema stajalištu predlagatelja, stanarsko pravo je, dakle, stečeno pravo, nastalo na temelju propisa bivše SRH, a budući da postoji pravni i državni kontinuitet između Republike Hrvatske i bivše SRH, onda stanarsko pravo ne može biti u potpunosti ukinuto, u smislu, kako navode, "članka 60. EK" (pri čemu je moguće zaključiti da predlagatelji zapravo ukazuju na članak 53. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda - "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispr., 14/02., 1/06. i 2/10.; u daljnjem tekstu: Konvencija; /"Osiguranje postojećih ljudskih prava"/).

Upućuju, zatim, na neprihvatljivost normativnog uređenja u kojem je tranzicijskim stambenim zakonodavstvom Republike Hrvatske jednoj kategoriji građana omogućeno rješavanje njihovog stambenog statusa, a drugoj nije. Onima koji su imali stanarska prava na stanovima u društvenom vlasništvu omogućeno je da putem otkupa, pod iznimno povoljnim uvjetima, steknu pravo vlasništva na stanovima na kojima su imali stanarsko pravo. Drugima, to jest onima koji su imali stanarska prava na stanovima u privatnom vlasništvu građana, to

nije omogućeno, već danas u tim stanovima imaju tek pravni položaj najmoprimaca - faktično podstanara, bez izgleda za stjecanje prava vlasništva. Do ovog neprihvatljivog razlikovanja došlo je unatoč činjenici da zakonodavstvo bivše SFRJ odnosno SRH nije poznavalo dvije vrste stanarskih prava, već samo jednu, neovisno o tome je li stan na koji se stanarsko pravo odnosilo bio u društvenom ili privatnom vlasništvu.

Različitost postupanja prema nositeljima jednog, jedinstvenog i istovrsnog stanarskog prava predlagatelji smatraju narušavanjem načela vladavine prava (članak 3. Ustava), stvaranjem eklatantne nejednakosti i diskriminacije (članak 14. Ustava) na štetu bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu, što se ne može opravdati ni inače legitimnom namjerom zakonodavca da zaštiti prava vlasnika stanova na kojima su ovi građani stjecali stanarska prava. Smatraju da je "pretvorba" bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu u (tek) najmoprimce istih tih stanova u potpunom nerazmjeru s naznačenim zakonodavnim ciljem (članak 16. Ustava), kao i da takvo stanje stvari predstavlja povredu ustavnog i konvencijskog prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života odnosno prava na dom (članci 34., 35. i 36. Ustava, članak 8. Konvencije) te povredu članka 17. Konvencije ("Zabrana zloupotrebe prava priznatih Konvencijom").

Tvrde i da se stanarsko pravo na stanovima u privatnom vlasništvu za vrijeme bivše SFRJ nije stjecalo "prisilno", već "na temelju ugovora s vlasnikom stana", kao i da je člankom 48. Zakona o najmu stanova Republika Hrvatska priznala pravo (i) na otkup stanova u privatnom vlasništvu.

Nadalje, u pretežitom dijelu sadržaja prijedloga kritiziraju se pravna stajališta iznesena u obrazloženjima nekoliko ranije donesenih odluka odnosno rješenja Ustavnog suda, kojima nisu prihvaćeni ranije podneseni prijedlozi drugih predlagatelja za ustavnopravnu ocjenu pojedinih odredaba Zakona o najmu stanova i Zakona o prodaji stanova, među njima i za ocjenu jednog dijela zakonskih odredaba koje su predmet osporavanja i u ovom ustavnosudskom postupku (riječ je o odlukama/rješenjima Ustavnog suda broj: U-I-3254/2004 i dr. od 9. veljače 2005., "Narodne novine" broj 32/05. i broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998., "Narodne novine" broj 48/98. i 66/98. - ispr.).

Predlagatelji citiraju i/ili parafraziraju izdvojene dijelove obrazloženja naznačenih odluka/rješenja te ističu da za izražena pravna stajališta Ustavnog suda "ne postoje nikakvi valjani argumenti ni dokazi", da ona "nisu utemeljena na činjenicama", da su "nedosljedna i kontradiktorna", da nisu "uvjerljiva ni prihvatljiva" sa stajališta Ustava i sa stajališta "članka 3. ZSO" (misli se na Zakon o stambenim odnosima koji je bio na pravnoj snazi za vrijeme bivše SFRJ, "Narodne novine" broj 51/85. i 42/86.; u Republici Hrvatskoj Zakon o stambenim odnosima, "Narodne novine" broj 22/92. i 70/93.), da su proturječna međusobno i u odnosu na recentnu praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u predmetu Statileo protiv Hrvatske (presuda, 10. srpnja 2014., zahtjev br. 12027/10), čije izdvojene dijelove predlagatelji također citiraju.

Ipak, predlagatelji pozitivnim ocjenjuju to što je Ustavni sud, kako oni tvrde, u navedenim rješidbama izrazio stajalište prema kojem "je u skladu s Ustavom da oni" (bivši nositelji stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu - op. Ustavnog suda) "dobiju pravo na otkup tih privatnih stanova, jer su vlasnici dobili naknadu time što su otkupili društvene stanove". Navedeno bi, prema predlagateljima, značilo sljedeće: budući da su vlasnici dobili naknadu, bilo mogućnošću povoljnog otkupa drugog stana, bilo u novcu - postoji ustavna osnova (članak 50. stavak 1. Ustava) da im njihovo vlasništvo bude oduzeto. Predlagatelji tumače i da je Ustavni sud kao ustavni temelj za ovakvo ograničavanje prava vlasnika stanova naveo vrednotu socijalne pravde, čija je provedba u interesu Republike Hrvatske.

Stoga smatraju da je provedba socijalne pravde također više nego opravdan razlog koji daje pravo i mogućnost korisnicima stanova u privatnom vlasništvu da te stanove otkupe pod jednakim uvjetima kao što su to imali priliku i korisnici društvenih stanova.

Ukazuju na "apsurdnost" osporenih zakonskih odredaba i faktične situacije, tvrdeći da su "zaštićeni najmoprimci koji stanuju u privatnim stanovima dobili pravo otkupa tih privatnih stanova, dok je nositeljima stanarskog prava na privatnim stanovima uskraćeno pravo otkupa, ukinuto im je stanarsko pravo te su pretvoreni u 'zaštićene najmoprimce'."

Iako predlagatelji navode da presuda ESLJP-a u predmetu Statileo protiv Hrvatske polazi od zahtjeva postavljenog pred tim sudom s aspekta povrede prava vlasnika stanova, ipak smatraju da je taj sud utvrdio kako Republika Hrvatska "nije na adekvatan način riješila pretvorbu pravnih instituta stanarskog prava u klasičnopravni institut", a što je, kako navode, izravno suprotno ranijim stavovima Ustavnog suda.

Ističu da je i prije navedene presude, u predmetu Teteriny protiv Rusije (presuda, 30. lipnja 2005., zahtjev br. 11931/03) ESLJP zauzeo stajalište suprotno od Ustavnog suda, ocijenivši da je zakonski stečeno stanarsko pravo "imovina" u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju te da bi podnositelji zahtjeva u tom predmetu stjecanjem stanarskog prava ostvarili pravo na posjed i korištenje stana, kao i na njegovu privatizaciju pod određenim uvjetima, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Sukladno tome, zakonskim stjecanjem stanarskog prava zasniva se "legitimno očekivanje" stjecanja i određenog ekonomskog interesa, to jest prava.

Zaključno, predlagatelji navode da su osporene zakonske odredbe, kao i naznačene odluke/rješenja Ustavnog suda, u nesuglasnosti s člancima 3., 5., 14. stavkom 2., 30., 34., 35., 48., 50. i 61. Ustava, s člankom 8. Konvencije, s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, s člankom 1. stavkom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, s Aneksom G Ugovora o pitanjima sukcesije (članci 1. i 6.), kao i (bez posebnog obrazlaganja) s odredbama Opće deklaracije o ljudskim pravima (članak 7. u vezi s člankom 12.), Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (članak 11. u vezi s člankom 2. stavkom 2.), Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (članak 26. u vezi s člankom 17.), rezolucijama broj 1096 i broj 1708 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, Europske socijalne povelje (članak 16.) i s drugim međunarodnim dokumentima.

III. OCJENA USTAVNOG SUDA

5. Ustavni sud prvo napominje da se u prijedlozima istaknuti članak 30. Ustava odnosi na ustavno ograničavanje pravnih posljedica kaznene osude pa, s obzirom na predmet i razloge osporavanja ustavnosti u konkretnom slučaju, ta ustavna odredba nije relevantna.

Nadalje, ni predmet osporavanja ni predmet ocjenjivanja suglasnosti s Ustavom u ustavnosudskom postupku ne mogu biti prethodno donesene odluke/rješenja Ustavnog suda. Člankom 129. alinejom 1. Ustava propisano je da Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom. Utoliko prigovore predlagatelja, u dijelu u kojem se upućuje na ustavnopravnu neprihvatljivost stajališta Ustavnog suda izraženih u ranije donesenim ustavnosudskim rješidbama, Ustavni sud može tumačiti jedino kao argumentaciju kojom se (ponovo) osporava suglasnost s Ustavom Zakona o najmu stanova odnosno Zakona o prodaji stanova, s obzirom na činjenicu da su Zakon o najmu stanova i Zakon o prodaji stanova u više navrata već bili predmet ocjene suglasnosti s Ustavom u postupcima pred Ustavnim sudom.

Navedeno je sukladno članku 54. Ustavnog zakona, prema kojem Ustavni sud može

ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom i u slučaju kad je određeni zakon već ranije bio predmet ustavnosudske ocjene.

5.1. S tim u vezi napominje se da spomenutim rješenjem broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 6., 7., 8., 30., članka 31. stavka 1., članka 31. stavka 2. podstavaka 1. i 2., članka 32., članka 33. stavka 3., članka 40. stavka 1., članaka 42. i 44., članka 48. stavka 1. i članka 52. stavka 3. Zakona o najmu stanova, kao ni Zakona o najmu stanova u cjelini (dok je, naprotiv, odlukom pod istim brojem pokrenuo ustavnosudski postupak i ukinuo članak 21. stavak 2., članak 31. stavak 2. podstavak 3., članak 39. i članak 40. stavak 2. Zakona o najmu stanova).

Rješenjem broj: U-I-533/2000 od 24. svibnja 2000. ("Narodne novine" broj 56/00.) Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 7., 13., 14., 16., 24., 26. stavka 1., 37. i 38. Zakona o najmu stanova, kao ni Zakona o najmu stanova u cjelini.

Rješenjem broj: U-I-993/2003 i dr. od 9. veljače 2005. ("Narodne novine" broj 32/05.) i rješenjem broj: U-I-3477/2004 i dr. od 25. siječnja 2006. ("Narodne novine" broj 20/06.) Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 30. stavaka 1. i 2. Zakona o najmu stanova.

Rješenjem broj: U-I-2965/2005 i dr. od 29. rujna 2009. Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 7., 8. stavka 1. točke 3. i stavka 3., članka 30. stavaka 1. i 2., članka 31. stavka 2. točke 3., članka 33. stavaka 2. i 3., članaka 37., 38., 39. i 40. stavka 1. točke 2. te članka 40. stavka 5. Zakona o najmu stanova.

Rješenjem broj: U-I-2759/2010 od 19. prosinca 2013. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 7., 8., 9., 31., 33., 34., 35., 36., 37., 38., 40., 44. i 45. Zakona o najmu stanova.

5.2. Zakon o prodaji stanova također je već bio ocjenjivan u postupcima pred Ustavnim sudom pa tako, među ostalim, Ustavni sud nije prihvatio ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 3. stavka 1. točke 2. Zakona o prodaji stanova, i to u već spomenutoj odluci i rješenju broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998., zatim u rješenju broj: U-I-3254/2004 i dr. od 9. veljače 2005. ("Narodne novine" broj 32/05.) te u rješenju broj: U-I-466/2006 i dr. od 29. rujna 2009.

6. Predlagatelji ranijih ustavnosudskih ocjena osporavali su suglasnost s Ustavom Zakona o najmu stanova i/ili Zakona o prodaji stanova (pojedinih odredaba i/ili cjeline zakonskog teksta) u bitno sličnim ili posve istovjetnim aspektima kao i predlagatelji u konkretnom slučaju, neovisno o člancima tih zakona koji su izrijeком istaknuti kao predmet osporavanja u svakom od ranije podnesenih odnosno recentnih prijedloga (u ovim potonjima osporava se, primjerice, dvadeset šest od ukupno pedeset četiri članka Zakona o najmu stanova, uključujući i neke koji su već ukinuti odlukom Ustavnog suda).

Ustavni sud primjećuje da svi ranije podneseni prijedlozi, kao i prijedlozi koji se razmatraju u ovom ustavnosudskom postupku, u svojoj biti, sadržavaju protivljenje zakonodavnom konceptu privatizacije stambenog fonda u Republici Hrvatskoj na kojem su ranije postojala stanarska prava, u dijelu koji se tiče stanova koje bivša država, s jedne strane, formalno nije oduzela njihovim vlasnicima, ali je s druge strane na tim stanovima zasnovala i maksimalno pravno zaštitila stanarska prava trećih osoba.

7. U okviru navedenog, među ranijim predmetima ocjene osnovanosti prijedloga za pokretanje ustavnosudskog postupka u vezi s Zakonom o najmu stanova, koji su naznačeni u točki 5.1. obrazloženja ovog rješenja, samo manji broj njih proizišao je iz prijedloga predlagatelja - vlasnika stanova na kojima su bila zasnovana stanarska prava trećih osoba. Slijedom toga, i razlozi osporavanja suglasnosti Zakona o najmu stanova s Ustavom i pravna stajališta izražena u rješidbama Ustavnog suda u tim predmetima tiču se onih dijelova Zakona o najmu stanova čiji se učinci očituju kao ograničenja nametnuta vlasnicima u pogledu uživanja njihovog vlasništva, u pogledu ostvarivanja tržišnih ili barem ekonomski opravdanih najamnina za stanove u njihovom vlasništvu i sl.

Ustavni sud, ne ispuštajući iz vida takva objektivno postojeća ograničenja, u navedenim predmetima izložio je razloge zbog kojih smatra da normativno uređenje pravnog položaja vlasnika stanova nije u nesuglasnosti s ustavnim jamstvom prava vlasništva (članak 48. Ustava) odnosno ne prelazi okvire ustavnopravno dopustivih ograničenja prava vlasništva (članak 50. Ustava).

8. U ostalim predmetima ocjene osnovanosti prijedloga za pokretanje ustavnosudskog postupka u vezi sa Zakonom o najmu stanova, koncept "pretvorbe" stanarskih prava u zaštićeni najam osporavan je iz perspektive bivših nositelja stanarskih prava, današnjih zaštićenih najmoprimaca, koji smatraju suprotno od vlasnika stanova. Naime, zaštićeni najmoprimci na tim stanovima ističu da je nesuglasno s Ustavom stanje u kojem su vlasnici stanova to svoje pravo zadržali, a najmoprimcima je uskraćena mogućnost da stanove otkupe i postanu njihovi vlasnici - za razliku od nekadašnjih nositelja stanarskih prava na društvenim stanovima.

Prema utvrđenju Ustavnog suda, u svim prijedlozima koji su predmet ovog ustavnosudskog postupka polazište predlagatelja istovjetno je navedenom.

Pritom je posve jednaka (i jednako sumarna) i argumentacija koju predlagatelji iznose. Kao i u ranijim prijedlozima, ona se zapravo tiče svih zakonskih odredaba koje sadržavaju pojmove "zaštićenog najmoprimca" odnosno "zaštićene najamnine" (a to je gotovo polovina svih odredaba Zakona o najmu stanova), bez obzira koje su od njih izričito, rednim brojem članka, navedene kao ustavnopravno sporne. U konačnici, u recentnim prijedlozima istaknut je kao nesuglasan s Ustavom i članak 53. Zakona o najmu stanova, to jest odredba o prestanku važenja Zakona o stambenim odnosima (njegovog dijela koji je bio na pravnoj snazi do stupanja na snagu Zakona o najmu stanova). Time je, de facto, predloženo uklanjanje iz pravnog poretka cjelokupnog instituta zaštićenog najma i vraćanje u pravni poredak koncepta stanarskih prava.

Ustavni sud stoga ocjenjuje da je u ovom ustavnosudskom postupku, u pogledu Zakona o najmu stanova, riječ o prijedlozima za ponovnu ocjenu istovjetnog normativnog supstrata, i to na temelju istovjetnih prigovora o kojima je Ustavni sud već višekratno iznio svoju ocjenu i na koje je odgovorio - osobito u obrazloženju odluke i rješenja broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998.

9. Kada je riječ o recentnim prijedlozima u dijelu koji se odnosi na Zakon o prodaji stanova, Ustavni sud također primjećuje da se predlaže ustavnosudska ocjena iste zakonske odredbe koja je već ocjenjivana (članak 3. stavka 1. točke 2. Zakona o prodaji stanova). Ti se prijedlozi temelje na istovjetnim razlozima koji su već višekratno isticali pred Ustavnim sudom, a na koje je Ustavni sud odgovorio - posebice u rješenju broj: U-I-3254/2004 i dr. od 9. veljače 2005. te u odluci i rješenju broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998.

10. Imajući u vidu utvrđenja navedena u točkama 5. do 8. obrazloženja ovog rješenja, Ustavni sud nije našao razloge zbog kojih bi trebao preispitati svoja pravna stajališta na kojima se temelji neprihvatanje ranije podnesenih prijedloga za ustavnosudsku ocjenu istih zakonskih odredaba i/ili istih zakona. Jednako tako, nije utvrdio ni da bi u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nastupile kakve nove okolnosti koje bi dovele do promjene stajališta obrazloženih u odlukama/rješenjima naznačenima u točkama 5.1. i 5.2. obrazloženja ovog rješenja.

10.1. Ustavni sud, međutim, smatra potrebnim osvrnuti se na činjenicu da predlagatelji smatraju kako su u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nastupile nove okolnosti koje zahtijevaju novu (i drugačiju) ocjenu Ustavnog suda.

Te bi se nove okolnosti, kako proizlazi iz podnesenih prijedloga, sastojale u navodnoj promjeni pravnih stajališta i pravne prakse ESLJP-a pri čemu se predlagatelji pozivaju posebice na presude tog suda u predmetima Statileo protiv Hrvatske (2014.) i Teteriny protiv Rusije (2005.).

Ustavni sud ističe da navedene presude, prije svega, ne predstavljaju "novu okolnost", budući da je pojedine od rješidaba koje se odnose na Zakon o najmu stanova i Zakon o prodaji stanova (naznačene u točkama 5.1. i 5.2. obrazloženja ovog rješenja) Ustavni sud donio nakon što su već bile donesene presude ESLJP-a na koje se predlagatelji pozivaju.

Nadalje, naznačene presude ESLJP-a ne upućuju na promjenu pravnih stajališta ni pravne prakse ESLJP-a. Ni jednu od tih presuda nije moguće tumačiti na način kako to čine predlagatelji, koji njihovom sadržaju pristupaju na neprihvatljivo selektivan način, izdvajajući iz cjeline pojedine dijelove i tumačeći ih izrazito subjektivno, izvan njihovog ukupnog konteksta i smisla pa čak i protivno njihovom kontekstu i smislu.

10.1.1. U presudi u predmetu Statileo protiv Hrvatske ESLJP je utvrdio da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju te da navedena povreda proizlazi iz mjerodavnog zakonodavstva Republike Hrvatske.

U toj odluci ESLJP izražava stajalište da bi Republika Hrvatska trebala propisati odgovarajuće zakonske mjere i/ili poduzeti druge opće mjere kako bi se osigurala ravnoteža između interesa najmodavaca i najmoprimaca na stanovima u vlasništvu građana (najmodavaca). Prethodno detaljno analizira domaće pravne propise koji se odnose na nekadašnja stanarska prava i status zaštićenih najmoprimaca koji je iz toga proizišao.

Posebno napominje da je domaće zakonodavstvo uspostavilo niz zaštitnih mjera u korist kategorije zaštićenih najmoprimaca, poput obveze najmodavca da sklopi ugovor o najmu na neodređeno vrijeme, plaćanja zaštićene najamnine čiji iznos utvrđuje Vlada te otežanih kriterija za otkaz ugovora o najmu. ESLJP ocjenjuje da je položaj vlasnika stana u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac i dodatno otežan, budući da vlasnici moraju doprinositi u zajedničku pričuvu te održavati stan, a ujedno su i obveznici plaćanja poreza na dohodak od najamnine.

Uvažavajući navedene okolnosti, te svoju jasnu praksu (predmet Hutten-Czapska protiv Poljske, presuda, veliko vijeće, 19. lipnja 2006., zahtjev br. 35014/97), ESLJP je zaključio da brojna ograničenja koja su vlasnicima nekretnina u kojima žive zaštićeni najmoprimci nametnuta u hrvatskom pravnom sustavu predstavljaju miješanje u njihovo pravo na mirno uživanje vlasništva (članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju). Iako je ovo miješanje u skladu s općim interesom (gospodarska dobrobit države i zaštita prava drugih - zaštićenih

najmoprimaca), njime je vlasnicima ovakvih nekretnina nametnut prekomjerni individualni teret. ESLJP smatra da postojeći pravni propisi u Republici Hrvatskoj u pogledu zaštićenih najamnina nisu ostvarili pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta, jer je taj teret neopravdano prebačen na samo jednu društvenu grupu (najmodavce).

Prema tome, u presudi u predmetu Statileo protiv Hrvatske ESLJP je identificirao široko rasprostranjenu disfunkciju u zakonodavstvu i praksi Republike Hrvatske u pogledu odnosa vlasnika stanova kao najmodavaca naspram stanara kao zaštićenih najmoprimaca. U tom smislu, zakonodavac ima zadaću da navedenu disfunkciju otkloni na uravnotežen način jer, u suprotnome, cijela jedna društvena skupina (vlasnici stanova na kojima su postojala stanarska prava) ostala bi i dalje lišena prava na mirno uživanje svojeg vlasništva, kao i prava na pravičnu naknadu koja im pripada za korištenje njihova vlasništva.

Suprotno tome, predlagatelji sve navedeno interpretiraju kao "potvrdu" ESLJP-a da Republika Hrvatska (cit.) "već 20 godine uporno krši temeljna ljudska prava", podrazumijevajući pod tim prava zaštićenih najmoprimaca.

10.1.2. Pozivajući se na presudu u predmetu Teteriny protiv Rusije predlagatelji iznose tumačenje prema kojem ta presuda potvrđuje postojanje "stečenog prava" ili barem utemeljenost "legitimnog očekivanja" bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu, danas zaštićenih najmoprimaca, da stanove otkupe i da oni postanu njihovo vlasništvo, i to pod jednakim uvjetima kakvi su u Republici Hrvatskoj propisani za bivše nositelje stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu.

Pritom, međutim, zanemaruju činjenična i pravna obilježja spomenutog slučaja, koja čine neusporedivima pravni položaj podnositelja zahtjeva pred ESLJP-om u predmetu Teteriny protiv Rusije i pravni položaj predlagatelja ustavnosudske ocjene Zakona o najmu stanova odnosno Zakona o prodaji stanova u ovom ustavnosudskom predmetu.

Riječ je o činjenici da je predmet Teteriny protiv Rusije proizišao iz normativnog uređenja stambenih odnosa različitog od uređenja kakvo postoji u Republici Hrvatskoj, u dijelu koji je relevantan za predlagatelje ustavnosudske ocjene. To normativno uređenje odnosi se na stanove u vlasništvu javnopравnih subjekata (države odnosno lokalnih jedinica u Ruskoj Federaciji) koji ih prioritarno dodjeljuju određenim zaštićenim kategorijama građana na korištenje. Riječ je, dakle, o tzv. socijalnim stanovima ("social tenancy"). Konkretni spor nastao je zbog dugogodišnjeg neprovođenja odluke nadležnih vlasti o dodjeli takvog stana obitelji umirovljenih sudaca (podnositelja zahtjeva pred ESLJP-om), zbog nedostatka raspoloživog odgovarajućeg stana odnosno nedostatka sredstava za njegovu nabavu.

10.1.3. Na promjenu pravnih stajališta odnosno prakse ESLJP-a ne upućuju ni pojedine druge odluke ESLJP-a u kojima se razmatraju pitanja usporediva s pitanjem stanarskih prava u Republici Hrvatskoj, to jest konflikta nastalog između stanarskih prava i prava vlasništva na stanovima, poglavito u bivšim socijalističkim državama - kao što je to slučaj, primjerice, u predmetu Hutten-Czapska protiv Poljske ili u predmetu Bitto i drugi protiv Slovačke (presuda, 28. siječnja 2014., zahtjev br. 30255/09).

11. Očito je, međutim, da pravna stajališta ESLJP-a o pitanjima stanarskih prava (i s time usporedivih prava kakva su postojala u pojedinim bivšim socijalističkim državama) ni na koji način ne upućuju na zaključak da bi bivši nositelji takvih prava, kao društvena skupina, bili izloženi sustavnoj povredi ustavnih i konvencijskih jamstava vezanih uz jednakost i zabranu diskriminacije, uz poštovanje stečenih prava ili uz zaštitu prava iz domene vlasništva - napose kada su njihova prava, kao u Republici Hrvatskoj, postojala na stanovima u privatnom

vlasništvu, a zatim nacionalnim zakonodavstvom preoblikovana u prava najmoprimca i uz to opskrbljena posebnim i vrlo snažnim mehanizmima njihove zaštite.

12. Pored pozivanja na nesuglasnost s ustavnim jamstvima jednakosti, nediskriminacije, poštovanja stečenih prava i prava vlasništva, predlagatelj u konkretnom slučaju tvrde i da su Zakon o najmu stanova odnosno Zakon o prodaji stanova u nesuglasnosti s ustavnim odnosno konvencijskim jamstvom prava na dom (navode ujedno i pravo na osobni i obiteljski život).

Ustavni sud stoga još jednom naglašava da je ESLJP (u predmetu Statileo protiv Hrvatske, ali i u drugim predmetima naznačenima u točki 10.1.3. obrazloženja ovog rješenja) podvrgnuo kritici upravo okolnost da su praktično svi tereti i ograničenja koja proizlaze iz pravnog odnosa zaštićenog najma nametnuti vlasnicima stanova, a riječ je o iznimno niskim najamninama, nemogućnosti vlasnika da raspolaže stanom, otežanom otkazivanju najma, neograničenom trajanju najma itd.

Terete odnosno ograničenja nametnuta vlasnicima stanova, koje je ESLJP uočio u normativnom sustavu Republike Hrvatske (i okvalificirao ih kao nerazmjerne odnosno kao povredu Konvencije) zakonodavac je i propisao sa svrhom da za najmoprimce proizvedu zaštitne učinke, među ostalim i takve da mogućnost iseljenja najmoprimca iz stana u privatnom vlasništvu bude svedena na najmanju mjeru, praktično na razinu iznimke. Stoga Ustavni sud ne nalazi opravdanja za tvrdnju predlagatelja da bi osporeno, postojeće normativno uređenje pravnog odnosa zaštićenog najma u Republici Hrvatskoj bilo u nesuglasnosti s ustavnim odnosno konvencijskim jamstvom prava (najmoprimaca) na dom odnosno prava na osobni i obiteljski život, a pri čemu su, i prema ocjeni ESLJP-a, tereti i ograničenja na strani vlasnika stanova protivni jamstvu zaštite prava vlasništva u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

13. Slijedom svega izloženog, na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. u vezi s člankom 54. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio je rješenje kao u izreci.

PREDSJEDNICA

dr. sc. Jasna Omejec, v. r.

Brojevi: U-I/3150/2015U-I-3155/2015U-I-3181/2015U-I-3183/2015 U-I-3238/2015U-I-3291/2015U-I-3296/2015U-I-3305/2015 U-I-3312/2015U-I-3327/2015U-I-3337/2015U-I-3349/2015 U-I-3352/2015U-I-3366/2015U-I-3367/2015U-I-3373/2015 U-I-3381/2015U-I-3383/2015U-I-3398/2015U-I-3409/2015 U-I-3428/2015U-I-3464/2015U-I-3477/2015U-I-3482/2015 U-I-3498/2015U-I-3507/2015U-I-3515/2015U-I-3516/2015 U-I-3517/2015U-I-3518/2015U-I-3530/2015U-I-3531/2015 U-I-3532/2015U-I-3538/2015U-I-3552/2015U-I-3554/2015 U-I-3578/2015U-I-3590/2015U-I-3613/2015U-I-3614/2015 U-I-3618/2015U-I-3622/2015U-I-3623/2015U-I-3642/2015 U-I-3728/2015U-I-3729/2015U-I-3778/2015U-I-3779/2015 U-I-3891/2015U-I-3916/2015U-I-4056/2015U-I-4255/2015 U-I-4359/2015U-I-4642/2015U-I-4750/2015U-I-724/2016 U-I-903/2016U-I-2314/2016U-I-2334/2016U-I-2340/2016 U-I-2349/2016U-I-2374/2016

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zagreb, 1. lipnja 2016.