



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-1477/2024

Zagreb, 8. listopada 2024.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu 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 8. listopada 2024. donio je

RJEŠENJE

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. ("Narodne novine" broj 36/24.).

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Na sjednici održanoj 11. listopada 1996. Hrvatski sabor (tadašnji Zastupnički dom) donio je Zakon o najmu stanova (u daljnjem tekstu: ZoNS), koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 91 od 28. listopada 1996., a stupio je na snagu 5. studenoga 1996.

Ustavni sud donio je 31. ožujka 1998. odluku i rješenje broj: U-I-762/1996 i dr. ("Narodne novine" broj 48/98. i 66/98. - ispravak), kojim su ukinuti članci 21. stavak 2., 31. stavak 2. podstavak 3., 39. i 40. stavak 2. ZoNS-a.

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. ZoNS-a danom stupanja na snagu toga zakona.

2. Na sjednici održanoj 13. srpnja 2018. Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova (u daljnjem tekstu: ZIDZoNS/18), koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 68 od 27. srpnja 2018., a stupio je na snagu 4. kolovoza 2018.

Među ostalim, člankom 2. ZIDZoNS-a/18 dodano je u ZoNS, iza članka 28., poglavlje XI.a ("Zaštićeni najmoprimac i podstanar"), s člancima 28.a, 28.b, 28.c, 28.d, 28.e, 28.f, 28.g, 28.h, 28.i, 28.j, 28.k, 28.l, 28.m i 28.n.

3. Ustavnom sudu podneseni su tijekom 2018. i 2019. godine jedan zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIDZoNS-a/18 (predmet broj: U-I-1660/2019) i pet prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIDZoNS-a/18 (predmeti brojeva U-I-3242/2018, U-I-3365/2018, U-I-4709/2018, U-I-1142/2019 i U-I-1391/2019).

U povodu navedenog zahtjeva i prijedloga Ustavni sud donio je odluku i rješenje broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. ("Narodne novine" broj 105/20.).

Odlukom donesenom u povodu zahtjeva ukinuo je, a u povodu prijedloga pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te ukinuo članke 28.a, 28.b, 28.c, 28.d, 28.e, 28.f, 28.g, 28.h, 28.i, 28.j, 28.k, 28.l, 28.m i 28.n ZoNS-a ("Narodne novine" broj 91/96., 48/98., 66/98., 22/06. i 68/18.), i pokrenuo ustavnosudski postupak te ukinuo članak 6. ZIDZoNS-a/18.

Rješenjem Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 21. stavka 2. i 40. ZoNS-a, toga zakona u cjelini, kao i ZIDZoNS-a/18 u cjelini.

4. S obzirom na navedeno, Hrvatski sabor na sjednici održanoj 14. ožujka 2024. donio je Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. (u daljnjem tekstu: Zakon o načinu izvršenja).

Zakon o načinu izvršenja objavljen je u "Narodnim novinama" broj 36 od 25. ožujka 2024., a stupio je na snagu osmog dana od dana objave u "Narodnim novinama" (članak 62. tog zakona), to jest 2. travnja 2024.

5. Domagoj Hajduković, kao zastupnik u 10. sazivu Hrvatskog sabora, dostavio je Ustavnom sudu, 25. ožujka 2024., podnesak nazvan "zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom", koji se odnosi na Zakon o načinu izvršenja. U podnesku se uvodno navodi:

"Temeljem članka 35. stavka 1. alineja 1./35. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske predlagatelj/l, podnose zahtjev/prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr."

6. Ovlaštenici na podnošenje zahtjeva Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom odnosno suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom utvrđeni su člankom 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), koji glasi:

"Članak 35.

Zahtjev kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom mogu podnijeti:

- jedna petina zastupnika Hrvatskoga sabora,
- radno tijelo Hrvatskoga sabora,
- predsjednik Republike Hrvatske,
- Vlada Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom,
- Vrhovni sud Republike Hrvatske ili drugi sud, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku vođenim pred tim sudom,
- Pučki pravobranitelj u postupcima iz članka 92. Ustava Republike Hrvatske."

Člankom 38. stavkom 1. Ustavnog zakona propisano je:

"Članak 38.

(1) Svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

(...)"

Člancima 43. i 44. Ustavnog zakona propisano je:

"Članak 43.

(1) O prijedlogu kojim se traži da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, Ustavni sud na sjednici odlučuje rješenjem hoće li prihvatiti prijedlog i pokrenuti postupak.

(2) O pokretanju postupka, odnosno neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka, Ustavni sud će obavijestiti sudionike postupka.

(3) Kada Ustavni sud pokrene postupak radi ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, rješenje o pokretanju postupka objavit će se i u 'Narodnim novinama'.

Članak 44.

(1) Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom smatra se pokrenutim na dan primitka zahtjeva u Ustavnom sudu, odnosno na dan predaje zahtjeva pošti preporučeno.

(2) Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom u povodu prijedloga smatra se pokrenutim na dan donošenja rješenja o pokretanju postupka."

Slijedom navedenog, podnesak Domagoja Hajdukovića (u daljnjem tekstu: predlagatelj) smatra se prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, u smislu članka 38. stavka 1., 43. stavaka 1. i 2., te 44. stavka 2. Ustavnog zakona.

7. Ustavni sud primjećuje da je predlagatelj podnio prijedlog za pokretanje ustavnosudskog postupka u odnosu na Zakon o načinu izvršenja na dan njegove objave u "Narodnim novinama", to jest prije no što je zakon stupio na snagu.

U odluci broj: U-I-5654/2011 od 15. veljače 2012. (www.usud.hr) Ustavni sud zauzeo je stajalište da je, u smislu članka 125. alineje 1. Ustava, nadležan za odlučivanje o suglasnosti s Ustavnom zakona koji je donio Hrvatski sabor i koji je objavljen u "Narodnim novinama", ali još nije stupio na snagu.

Ovo stajalište primjenjuje se i u konkretnom slučaju.

8. Pri razmatranju podnesenog prijedloga Ustavni sud zatražio je očitovanje od Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), koje je svoje očitovanje dostavilo aktom klasa: 371-01/24-14/2, ur.broj: 531-01-24-66 od 17. svibnja 2024.

9. Također, izvršen je uvid u prvi radni nacrt prijedloga zakona koji je navedeno Ministarstvo izradilo u svibnju/lipnju 2023., u obrazloženje prijedloga zakona (P.Z. 619) od 18. siječnja 2024. i u obrazloženje konačnog prijedloga zakona od 29. veljače 2024., koje je Hrvatskom saboru podnijela Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica zakona, te u izvješća Odbora za zakonodavstvo i Odbora za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo Hrvatskog sabora.

II. PREDMET OSPORAVANJA I PRIGOVORI PREDLAGATELJA

10. Prema utvrđenju Ustavnog suda, predlagatelj izrijekom ne osporava suglasnost s Ustavom bilo koje konkretne odredbe Zakona o načinu izvršenja, već su njegovi prigovori načelne naravi i tiču se toga zakona kao cjeline. To je razvidno iz sadržaja prijedloga, u kojem se navodi:

"II.Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I- 3242/2018 i dr uvodi novi, do sada nepoznati institut Zakona o primjeni presude. Legitimno je zapitati se kakva će pravna praksa biti u budućnosti, hoće li se od sada donositi Zakoni za izvešenje svake presude Europskog suda za ljudska prava ili samo nekih i tko će i po kojim kriterijima određivati za koje će se donositi Zakoni. Vjerujem da je problematiku nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu rješavalo Ministarstvo pravosuđa, umjesto Ministarstva graditeljstva, do ovakvog zakona zasigurno ne bi nikada došlo.

Zakonom o načinu izvršenja presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Statileo i dr., povrijeđeno je načelo legitimnih očekivanja, a legitimna očekivanja su pojam o kojem se danas raspravlja u kontekstu načela pravne sigurnosti, redovito vezano uz zabranu povratnog djelovanja propisa, odnosno stečena prava. Taj se pojam prvenstveno javlja uz promjene propisa te bi se njegovo definiranje trebalo razjasniti, drugim riječima je li moguće primijeniti novi propis na situaciju koja je započela prije njegovog stupanja na snagu, ali nije dovršena. Kada bi naime, bila dovršena radilo bi se o stečenom pravu gdje se primjenjuje pravilo o zabrani retroaktivnosti (čl.89.Ustava RH. NN br.56/90,135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, ispravak, 76/10 i 85/10-pročišćen tekst). Situacija stanara sa stanarskim pravima na stanovima u privatnom vlasništvu je bila dovršena, dakle, na te odnose je trebalo primijeniti pravilo o zabrani retroaktivnosti, te potvrdi stečenih prava (stečena prava su subjektivna prava nastala (stečena), u prošlom pravnom poretku koji je zamjenjen novim po kojem ta prava ne bi mogla nastati. Pravna teorija i sudska praksa u tom dijelu je jasna: ta se prava respektiraju kako su stečena. Nadalje, to su prava koja su pojedinci stekli na osnovi odluke nadležnog tijela (stanarsko pravo se stjecalo u upravnom postupku) pa kasnija promjena propisa ne smije i ne može utjecati na subjektivno pravo nastalo na temelju bivšeg propisa. Puko 'frazеološko' pozivanje na jednu sudsku Odluku, premda ona načelno ukazuje na potrebu poduzimanja općih mjera, nije dostatno obrazloženje za Zakon kojim se prava nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu ne priznaju u punom obimu (iako se djelomično priznaju pravom na otkup djela stana i to ne po mjerilu

..jedna osoba- jedna soba', već po priznavanju određene kvadrature, po osobi obiteljskog domaćinstva) a višak po tržišnim cjenama.

Naglašava se 'prekomjerno ograničenje prava vlasništva na stanu', nominalnih vlasnika tih stanova, no nigdje se ne spominje ograničenja koja imaju stanari, koji su trpili i trpe kako materijalnu, tako i nematerijalnu štetu zbog ograničenja prava mirnog uživanja svog doma. Niti jedna skupina građana u Republici Hrvatskoj ne živi tako dugo u tolikoj pravnoj nesigurnosti. Ne treba posebno naglašavati da nije adekvatno provedena procjena učinaka propisa na temeljna ljudska prava i slobode koja su obuhvaćena i Ustavom RH. Stanarsko pravo je predstavljalo imovinsko pravo sa stvarnopravnim učincima (trajno korištenje i neograničeno nasljeđivanje stanarskog prava svih članova obiteljskog domaćinstva).

U svim se Zakonima polazi od temeljne postavke da se ispravljanjem starih nepravdi ne smiju činiti nove, teže nepravde (iz presude Ustavnog suda RH U-I-673/1996, od 21.04.1999). Člankom 34. Ustava propisano je 'dom je nepovrediv'. Člankom 50. Ustava propisano je 'Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti. ' Pravo na dom i pravo vlasništva su prava zaštićena jednakom razinom pravne zaštite i to na način da su oba zaštićena Ustavom RH i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, Ustavom je predviđeno da se pravo vlasništva može ograničiti i oduzeti uz kumulativno ostvarene pretpostavke i to da se radi o državnom interesu i da se vlasniku naknadi tržišna vrijednost. S druge strane, Ustav ne predviđa mogućnost ograničenja prava na dom. U ovim slučajevima konačno rješavanje stambenog pitanja zbog kojeg država plaća odštete sigurno predstavlja državni interes.

Stanarsko pravo na stanovima u privatnom vlasništvu moglo se stjecati do 1974. godine, dakle obitelji čiji status bi trebao biti rješavan novim zakonom u posjedu su svojih domova minimalno 49 godina, a mnogi i dvostruko dulje. Svaka zakonska odredba koja ide u smjeru iseljavanja stanara iz stana, a bez njihovog pristanka predstavlja povredu prava na dom i protivna je Ustavu RH i praksi Europskog suda za ljudska prava. Zakonom o stambenim odnosima (NN 52/74) 1.3.st.2, izjednačena su prava svih nositelja stanarskih prava, bez obzira na nominalno vlasništvo nad stanom. Zakonom o primjeni presude Statilleo, mijenja se visina zaštićene najamnine iako je ona određena ugovorom o najmu stana sa zaštićenom najamninom ili presudom koja zamjenjuje takav ugovor pri čemu je sud vodio računa o platnim mogućnostima zaštićenog najmoprimalca. Ukoliko bi se primjenile odredbe iz tog zakona koje se odnose na najamninu, mijenjale bi se pravomoćne presude, dok (zaštićeni) najmoprimalac snosi teret povećane najamnine za vrijeme dok postupak traje. Time država prebacuje teret rješavanja problema naknade najamnine na najmoprimalce koji su upravo krivnjom države dovedeni u ovakav položaj. Ne može se propisati da rješenje Ministarstva u upravnom postupku derogira pravomoćnu sudsku presudu. Presudu nižeg sud može ispitati ili ukinuti jedino viši Sud u postupku povodom izjavljivanja redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova.

Visina zaštićene najamnine koja je utvrđena u parničnom postupku utvrđena je uz pomoć vještaka - procjenitelja, a na koje vještačenje stranke imaju pravo prigovora kao i neposrednog ispitivanja vještaka prema odredbama Zakona o parničnom postupku. Odredba kojom bi se zaštićena najamnina, utvrđena pravomoćnom sudskom presudom, ukidala i mijenjala rješenjem Ministarstva je ustavno-pravno upitna. Kvadratura na koju zaštićeni najmoprimalac ima pravo je utvrđena ugovorom ili presudom, stoga ova odredba radi diskriminaciju između nositelja stanarskog prava na stanovima u privatnom u odnosu na nositelje stanarskog prava na društvenom vlasništvu budući da nositeljima stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu bio omogućen otkup pune kvadrature njihovih stanova pod povlaštenim uvjetima.

Smisao Zakona bi trebala biti da država preuzme na sebe teret sanacije problema koji je sama uzrokovala, a ne da odgovornost dijeli po pola sa zaštićenim

najmoprimcima. Zaštićena najamnina utvrđena je ugovorom ili presudom a razliku do iznosa prijelaznog zaštićenog najma treba snositi isključivo država. Drugačije rješenje stavlja najmoprimca u bitno lošiji položaj od dosadašnjeg, a država sanaciju svaljuje na zaštićenog najmoprimca. Nema ustavno-pravne prepreke da se vlasnicima oduzme vlasništvo, a nositeljima stanarskih prava omogući otkup, pod istim uvjetima kao i svim ostalim nositeljima stanarskih prava.

Površina na koju najmoprimac ima pravo je utvrđen presudom ili ugovorom i to ne treba ovim zakonom propisivati. Najmoprimcu treba naknaditi površinu koju faktički oslobađa. Kad država isplaćuje za sebe nije predvidjela koeficijent geografske lokacije, a kad najmoprimac plaća koeficijent je predviđen. To je vrsta diskriminacije prema najmoprimcima. Zakonom su predviđene sankcije (gubitak prava, ukoliko se određene radnje ne obave u zakonskim rokovima). Neprimjereno je propisivanje sankcija za građanskopravni odnos. Ne postoje sankcije ni kod slobodno ugovorene najamnine pa nema osnove da se propisuju ni kod zaštićene najamnine. Time se zaštićenog najmoprimca stavlja u bitno lošiji položaj nego najmoprimca koji plaća slobodno ugovorenu najmaninu.

III. Članak 3. Ustava jamči se jednakost građana Republike Hrvatske koja je ovakvim prijedlogom Zakona narušena. Naime, zaštićeni najmoprimci u stanovima u privatnom vlasništvu su ovim Zakonom stavljeni u bitnije lošiji položaj od najmoprimaca u stanovima u državnom vlasništvu. Kako je odgovornost za sadašnje stanje u kojem se nalaze spomenuti najmoprimci odgovornost države, ovim prijedlogom Zakona je narušena jednakost građana iz stavka 3. Ustava.

Člankom 34. Ustava propisano je 'dom je nepovrediv'. Člankom 50. Ustava propisano je ..Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti. ' Pravo na dom i pravo vlasništva su prava zaštićena jednakom razinom pravne zaštite i to na način da su oba zaštićena Ustavom RH i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Sukladno tome, narušena je nepovredivost doma (budući da su trenutni zaštićeni najmoprimci minimalno 49 godina (najčešće i više).

Članak 34. Ustava kaže 'svakom se jamči štovanje i pravna zaštita njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.' Ugrožavanjem prava na dom, ozbiljno je narušeno dostojanstvo zaštićenih najmoprimaca.

IV. Kako je navedeno u točki II. i III. duh presude Europskog suda za ljudska prava nije poštovan u donošenju Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10), povrijeđena su prava koje jamči Ustav Republike Hrvatske.

Nadalje, sudska praksa Europskog suda za ljudska prava također ide suprotno ovakvom Zakonu. Primjerice, u predmetu James i drugi (tužitelji su bili vlasnici nekretnina koje su bile oduzete, odnosno na kojima je uz pravičnu naknadu vlasnicima, dozvoljen upis prava vlasništva dugogodišnjim stanarima) koji slučaj se vodio pod brojem 3/1984/75/119, a u kojoj presudi se opravdava javnim interesom oduzimanje privatne imovine (stanova u kojima su stanovali tzv. dugogodišnji najmoprimci, kojima je dozvoljen otkup tih stanova), kako slijedi: 'Oduzimanje imovine radi provedbe politike čija je namjera poboljšati socijalnu pravdu unutar zajednice, može se ispravno opisati da je u Javnom interesu'.

U slučaju predmetnog Zakona je upravo obratno, javnim interesom se proglašava (bez namjere da se poboljša socijalna pravda unutar zajednice), isključivo i neograničeno pravo vlasništva. Nadalje, u označenom predmetu stoji da se: 'Pravednost zakonskih sustava koji regulira ugovorna ili imovinska prava privatnih strana je pitanje od javnog interesa, te stoga i zakonske mjere čija je intencija uspostaviti takovu pravednost mogu biti u ' javnom interesu', čak i ako uključuju prinudni prijenos imovine s jednog pojedinca na drugog..' te 'uklanjanje onog što se smatra socijalnim nepravdama primjer je funkcije demokratske legislature.'

Konkretnije, 'moderna i suvremena društva smatraju da je stambeno zbrinjavanje stanovništva primarna društvena potreba, čije se reguliranje ne može u

cijelosti prepustiti djelovanju tržišnih sila' Kako je navedeno u Presudi Europskog suda za ljudska prava u spomenutom predmetu. Zakon kojim je omogućen takav prijenos vlasništva u Ujedinjenom kraljevstvu podržala su oba doma u parlamentu, a svojom rješidbom u predmetu James i drugi potvrdio je i Europski sud za ljudska prava.

Time su primjerom pokazali da je svako pravo, pa i pravo vlasništva nad nekretninama ipak ogranično pravima trećih. Valja istaknuti da nominalni vlasnici de facto nisu imali vlasnička prava, od kojih je svakako jedno od najvažnijih posjed, niti su brinuli o svom vlasništvu.

Iz svega navedenog, vidljivo je da se Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. ne ispravljaju nastale nepravde već stvaraju nove, kao što se krše prava građana propisana Ustavom."

III. OČITOVANJE MINISTARSTVA

11. U svojem očitovanju Ministarstvo navodi:

"III. S obzirom na sadržaj Prijedloga, stječe se dojam da Predlagatelj nastoji raspravu o teškom, višedesetljetnom pravnom problemu 'zaštićenog najma', koji datira od 5. studenoga 1996. godine, vratiti na sam početak jer se u svom prijedlogu u osnovi bavi njegovom pretečom iz pravnog poretka bivše Socijalističke Republike Hrvatske, to jest institutom 'stanarskog prava na stanovima na kojima postoji pravo vlasništva fizičkih i pravnih osoba' (skraćeno, stanarsko pravo). Predlagatelj, dakle, polemizira sa stajalištima koja se više ne smatraju spornima, jer su u međuvremenu donesene relevantne odluke Ustavnog suda te presude Europskog suda za ljudska prava, u kojima su ti sudovi zauzeli čvrsta (sada već i ustaljena) pravna stajališta o pravnoj prirodi stanarskog prava. U njima je više puta odgovoreno na pojedine prigovore Predlagatelja.

Međutim, kako Predlagatelj ustraje na tvrdnjama kojima nastoji pokazati kako je bivšim nositeljima stanarskog prava na stanovima u privatnom vlasništvu (danas u statusu zaštićenih najmoprimaca) povrijeđeno njihovo pravo na dom i kako su diskriminirani u odnosu prema različitim drugim skupinama stanara. Ministarstvo na ovom mjestu ističe da je podrobno obrazložilo povijesno-pravni pregled instituta stanarskog prava, a potom i zaštićenog najma, kao i razvitak sudske prakse Ustavnog suda, Europskog suda za ljudska prava te domaćih redovnih sudova, i u samom Prijedlogu zakona - P.Z. br. 619, klasa: 022-02/24-01/10, urbroj: 65-24-2 od 18. siječnja 2024., koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 18. siječnja 2024. Obrazloženje je sadržano u odjeljku II. 'Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći', str. 1.-26. Ono odgovara na više prigovora Predlagatelja, osobito na one navedene u točkama 1.1., 1.2. i 1.3. ovog očitovanja.

Radi izbjegavanja njegova ponavljanja, odnosno prepisivanja, navedeno obrazloženje, sadržano u P.Z. br. 619 od 18. siječnja 2024., prilaže se uz ovo očitovanje i ima se smatrati njegovim sastavnim dijelom.

U tim okvirima, na ovom mjestu valja ponoviti samo to da je zadaća zakonodavca bila urediti probleme vezane uz današnji institut zaštićenog najma tako da novo zakonsko uređenje bude u skladu s Ustavom Republike Hrvatske odnosno pravnim stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske, te s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda odnosno pravnim stajalištima Europskog suda za ljudska prava. Drugim riječima, temeljni je cilj osporenog Zakona ustanovljavanje novog zakonodavnog modela koji će biti usklađen s relevantnim sudskim pravnim stajalištima, što ujedno znači i ispravljanje posljedica nepravdične raspodjele

socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva iz 1996. godine na štetu vlasnika stanova, uz istodobno stambeno zbrinjavanje zaštićenih najmoprimaca.

Odredbe Zakona o najmu stanova iz 1996. kojima se uređivao institut 'zaštićenog najma' nalazile su se među prijelaznim i završnim odredbama, iz čega je bila razvidna namjera zakonodavca da takav odnos bude privremen dok se status tih osoba konačno ne riješi putem sredstava kojima će lokalna samouprava raspolagati nakon prodaje stanova u društvenom vlasništvu. U tom svjetlu treba podsjetiti na utvrđenja Ustavnog suda, sadržana u Odluci i Rješenju broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020., kojom su ukinute odredbe članaka 28.a, 28.b, 28.c, 28.d, 28.e, 28.f, 28.g, 28.h, 28.i, 28.j, 28.k, 28.l., 28.m i 28.n Zakona o najmu stanova ('Narodne novine' broj 91/96., 48/98., 66/98., 22/06. i 68/18.) i članka 6. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova - ZIDZoNS-a/18 ('Narodne novine' broj 68/18.) (u daljnjem tekstu: Odluka Ustavnog suda iz 2020.). U toj je Odluci utvrđeno da su prijelazne odredbe Zakona o najmu stanova iz 1996. godine (a prije njih i odredbe Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo iz 1991. godine) nedvojbeno imale 'tranzicijsko obilježje' jer su promijenile 'pravno-politički koncept stanarskih prava' tako da su kategorije dotadašnjih nositelja stanarskih prava 'prevedene' u kategoriju (zaštićenih) najmoprimaca, a njihova prava odnosno obveze inkorporirane su u zakon kojim se uređuje obveznopravni odnos iz ugovora o najmu, uz uvažavanje specifičnosti njihova položaja (točka 21. Odluke iz 2020.).

Iz navedenih činjenica jasno proizlazi da dio navoda Predlagatelja koji se odnosi na stečena prava zaštićenih najmoprimaca predstavlja pravno neodrživu konstrukciju. Zaštićeni najam nije podrazumijevao nikakva vlasnička prava. Da je tome tako dokazuju i brojni slučajevi preminulih zaštićenih najmoprimaca čiji nasljednici nisu naslijedili ili na bilo koji drugi način baštinili pravo zaštićenog najma koje je imao njihov prednik.

Suprotno tome, upravo se donošenjem osporenog Zakona prvi put otvara mogućnost da zaštićeni najmoprimci otkupe stanove po povoljnim uvjetima i tako steknu imovinsko pravo prenosivo i na njihove nasljednike.

Ukratko, osporenim su se Zakonom napokon stvorile pretpostavke da se započne s djelotvornim, sistemskim rješavanjem statusa zaštićenih najmoprimaca u stanovima u privatnom vlasništvu na način da se vlasnicima nekretnina omogućuje uživanje vlasničkih prava (što uključuje i posjed i gospodarsko iskorištavanje nekretnine), dok se zaštićenim najmoprimcima osigurava odgovarajući smještaj ili novčana kompenzacija za napuštanje stana u kojem žive (uz predviđenu mogućnost ostanka u stanu uz pristanak vlasnika).

IV. U nastavku valja objasniti razloge zbog kojih je donesen posebni zakon kojim se uređuje isključivo problematika zaštićenih najmoprimaca u stanovima u privatnom vlasništvu, odnosno razloge zbog kojih je donesena politička odluka da se ovaj kompleksni i dugotrajni tranzicijski problem ipak uredi zasebno, posebnim zakonom. Naime, prihvatila se činjenica da su svi dotadašnji zakonodavani pokušaji bili neuspješni i zbog toga što se rješenje problema bivšeg stanarskog prava na stanovima u privatnom vlasništvu promatralo kroz prizmu klasičnog građanskog instituta najma (iz toga proizlazi i naziv 'zaštićeni najam'), što je nužno dovodilo do zamagljivanja biti samog problema jer institut 'zaštićenog najma' nema gotovo nikakvih poveznica s tržišnim najmom stanova. Odluka Ustavnog suda iz 2020. pridonijela je rasvjetljavanju tog pitanja te je pomogla predlagatelju osporenog Zakona da se opredijeli za donošenje posebnog zakona. Riječ je o specifičnom 'projektnom' zakonu s jednokratnom svrhom i privremenim trajanjem, kojemu su temeljna obilježja taksativno navedeni i specificirani projektni zadaci te precizni kalendar njihova izvršenja.

Osim toga, u vremenu visoke senzibiliziranosti za tematiku tržišnog najma stanova, što je posljedica stanja na tržištu nekretnina, predlagatelj osporenog Zakona bio je svjestan da bi posezanje za izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova

nužno dovelo do otvaranja široke rasprave u javnosti, u kojoj bi središnje pitanje ('zaštićeni najam') nestalo iz fokusa u mnoštvu drugih otvorenih pitanja vezanih uz najam stanova. Da je ta procjena bila točna, svjedoči primjerice, i rasprava o Prijedlogu osporenog Zakona na 47. sjednici Odbora za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo Hrvatskog sabora, klasa: 022-02/24-01/10, urbroj: 6521-28-24 od 24. siječnja 2024. U raspravi na Odboru tako je istaknuto 'da se ovim Zakonom rješava problem star nekoliko desetljeća, ali se treba posvetiti i rješavanju pitanja priuštivog stanovanja sadašnjih građana Republike Hrvatske, napose mladih koji ne mogu, niti će moći od svojih prihoda kupiti stan'. Dakle, čak su se i uz ovaj (osporeni) zakonski projekt, strogo ograničen na samo jedno pitanje i odvojen od općeg instituta najma, javljale rasprave o općim problemima najma stanova u društvu.

V. Kad je riječ o prigovoru Predlagatelja da je osporenim Zakonom uveden 'do sada nepoznati institut Zakona o primjeni presude' (naveden u prvoj rečenici točke I. ovog očitovanja), treba poći od toga da su i izvršna i zakonodavna vlast dužne 'u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda' (članak 31. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske). Ta odredba ima ustavnu snagu. U skladu s tom ustavnom obvezom, Hrvatski sabor je u dosadašnjoj parlamentarnoj praksi već ranije donio posebni zakon za izvršenje odluka Ustavnog suda (Zakon o provođenju Odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998., 'Narodne novine' broj 105/04.). Prema tome, taj je prigovor očito neosnovan. Sličnu praksu imaju i druge zemlje. Primjerice, Slovenija je 2015. godine donijela zakon za izvršenje presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Makedonije* koji se odnosio na staru deviznu štednju u Ljubljanskoj banci. Službeni naziv zakona je: 'Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (ZNISESČP)' (Uradni list RS, br. 48/15) (HRV - Zakon o načinu izvršenja presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu 60642/08, ENG - Act Regulating the Enforcement of the European Court of Human Rights Judgment in Case No. 60642/08).

VI. Člankom 34. stavkom 1. Ustavu Republike Hrvatske jasno je propisano da je dom nepovrediv. Pravo na dom priznato je i kao ustavno i kao konvencijsko pravo, a u sudskoj je praksi izrazito zaštićeno. Međutim, Predlagatelj je u tom pitanju jednostran (prigovori navedeni u točki 1.3. ovog očitovanja). Njegove su temeljne postavke sljedeće: 'Svaka zakonska odredba koja ide u smjeru iseljavanja stanara iz stana, a bez njihovog pristanka predstavlja povredu prava na dom i protivna je Ustavu RH i praksi Europskog suda za ljudska prava'. I dalje: 'Naglašava se 'prekomjerno ograničenje prava vlasništva na stanu', nominalnih vlasnika tih stanova, no nigdje se ne spominje ograničenja koja imaju stanari, koji su trpili i trpe kako materijalnu, tako i nematerijalnu štetu zbog ograničenja prava mirnog uživanja svog doma'.

Kada govori o dvama ustavnim i konvencijskim pravima koja su u slučaju 'zaštićenih najmoprimaca' izravno sukobljena (pravu na dom i pravu vlasništva), Predlagatelj u osnovi daje svoju interpretaciju Ustava prema kojoj bi pravo na dom bilo jače od prava vlasništva. To objašnjava time što Ustav dopušta ograničenje prava vlasništva, ali ne i prava na dom: 'Pravo na dom i pravo vlasništva su prava zaštićena jednakom razinom pravne zaštite i to na način da su oba zaštićena Ustavom RH i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, Ustavom je predviđeno da se pravo vlasništva može ograničiti i oduzeti uz kumulativno ostvarene pretpostavke i to da se radi o državnom interesu i da se vlasniku naknadi tržišna vrijednost. S druge strane, Ustav ne predviđa mogućnost ograničenja prava na dom. U ovim slučajevima konačno rješavanje stambenog pitanja zbog kojeg država plaća odštete sigurno predstavlja državni interes' (zbog kojeg bi se onda, kako proizlazi iz citiranih navoda, pravo vlasništva na stanovima u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci trebalo oduzeti, uz plaćanje odštete vlasnicima).

U preostalom dijelu. Prijedlog se u osnovi više bavi odnosom između sadašnjih zaštićenih najmoprimaca i države, jer je polazno stajalište Predlagatelja da

bi smisao Zakona trebao biti u tome 'da država preuzme na sebe teret sanacije problema koji je sama uzrokovala, a ne da odgovornost dijeli po pola sa zaštićenim najmoprimcima'.

Navedena i slična stajališta, iznesena u Prijedlogu, predstavljaju legitimna osobna stajališta Predlagatelja, ali su, prema mišljenju Ministarstva, daleko od ustavnopravne prihvatljivosti. Čini se da Prijedlog u osnovi sadržava iznošenje alternativnog zakonskog modela koji ide za tim da se zaštićenim najmoprimcima prizna pravo da ostanu živjeti u tuđim stanovima tako da te stanove država oduzme vlasnicima, uz obeštećenje. Ministarstvo ne ulazi u vrijednosnu ocjenu takvog prijedloga. Dovoljno je utvrditi kako je Ustavni sud odavno zauzeo stajalište da 'eventualno postojanje drukčijeg rješenja ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica' (Rješenje broj: U-I-386/2020 i U-I-476/2022 od 7. lipnja 2022., točka 12.).

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokoli uz istu ne jamče pravo na smještaj i stanovanje. Pravo na poštovanje doma zaštićeno je člankom 8. Konvencije, međutim taj članak ne može se tumačiti kao da priznaje pravo na pružanje doma (*Chapman protiv Ujedinjene Kraljevine*, zahtjev broj: 27238/95) ili dodjeljuje prava na stanovanje na određenom mjestu (*Garib protiv Nizozemske*, zahtjev broj: 43494/09)

Europski sud za ljudska prava priznaje široku slobodu procjene nacionalnih zakonodavnih vlasti država stranaka Konvencije u uređivanju pitanja od javnog interesa i u određivanju mjera potrebnih za promicanje društvenih i ekonomskih pravila donesenih za rješavanje tih pitanja, uključujući i područje stanovanja.

Kad je riječ o predmetu *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 21. veljače 1986., zahtjev broj 8793/79) (prigovor naveden u točki 1.7. ovog očitovanja), treba reći da je činjenična (a posljedično i pravna) osnova tog slučaja posve različita. Naime, u tom je predmetu plemićka obitelj Westminster osnovala *trust*¹ na način da su početkom 19. stoljeća razvili i izgradili cijelo naselje s otprilike dvije tisuće kuća za trajni najam. Kasnije, u 60-im godinama 20. stoljeća su članovi *trusta* bili uskraćeni za vlasnička prava jer je donesen zakon kojima se određenim dugogodišnjim stanarima daje pravo otkupa tih kuća po zakonom propisanim uvjetima. Međutim, *trust* nije isto što i privatno vlasništvo pojedinca i upravo je u tome ključna razlika između slučajeva u Republici Hrvatskoj i u Ujedinjenom Kraljevstvu. Ni na koji način se ne može usporediti *trust* osnovan za izgradnju više tisuća kuća za najam i privatnih vlasnika pojedinaca kojima su stanovi prisilno oduzeti (mjerama konfiskacije, nacionalizacije i dr.) da bi se u njih uselile treće osobe, kojima je država onda dala stanarska prava.

Da je tome tako, proizlazi i iz činjenice da se na predmet *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Europski sud za ljudska prava nije pozvao u relevantnim predmetima *Ljubica Galović protiv Hrvatske*, *Krešimir Strunjak i drugi protiv Hrvatske* te u predmetu *Branko Sorić protiv Hrvatske*, već je jasno naveo da zaštićeni najmoprimci u stanovima u privatnom vlasništvu nisu diskriminirani ako im se ne omogući otkup tih stanova.

U predmetu *James i drugi*, kao i u predmetu *Mellacher i drugi protiv Austrije* (presuda od 19. prosinca 1989., zahtjevi broj 10522/83, 11011/84 i 11070/84) koji se također odnosi na različite gospodarske i socijalne okolnosti od onih u predmetima *Statileo* grupe. Europski sud za ljudska prava je utvrdio da teret koji su snosili vlasnici zbog provedenih socijalnih i ekonomskih reformi nije bio nerazuman. S druge strane, u predmetima *Statileo* grupe došao je do suprotnog zaključka utvrdivši da je upravo vlasnicima, zbog sustava kontrole najamnine koja je bila znatno niža od tržišne, nametnut nerazmjerni teret.

¹ "1 Pojam je nepoznat u kontinentalnom pravu. U konkretnom slučaju može ga se opisati kao vrstu zaklade koju je osnovao jedan od najbogatijih ljudi u Velikoj Britaniji"

Posebno valja podsjetiti i na presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Berger-Krall i drugi protiv Slovenije* od 12. lipnja 2014. (zahtjev broj 14717/04), u kojoj je ocjenjivan Zakon o stambenim odnosima Republike Slovenije, koji također uređuje materiju zaštićenih najmoprimaca u stanovima u privatnom vlasništvu u Republici Sloveniji. U toj presudi Europski sud za ljudska prava u bitnome navodi:

'301. Sud stoga smatra da je zaštitita prava 'prijasnjih vlasnika' bila valjan razlog da se podnositeljima zahtjeva ne dodijeli izvršivo pravo na kupnju pod povoljnim uvjetima stanova u kojima su živjeli. Stoga je postojalo objektivno i razumno opravdanje za razliku u postupanju kojoj se prigovara (vidi, *mutatis mutandis*, *Strunjak i drugi protiv Hrvatske* (odi.), br. 46934/99, 5. listopada 2000.).

302. Sud nadalje primjećuje da su podnositeljima zahtjeva bili dostupni i drugi programi pružanja javne financijske potpore koji su omogućavali stjecanje vlasništva nad nekretninama. Posebice, prema 'prvom modelu' zamjenske privatizacije 'prijasnji vlasnik' bio je potaknut pristati na prodaju denacionaliziranog stana zbog mogućnosti dobivanja dodatne financijske naknade iz javnih sredstava, dok je prema 'drugom modelu' stanar koji je odlučio iseliti se i kupiti stan ili izgraditi kuću imao pravo na naknadu u iznosu od 50 posto vrijednosti stana (daljnju naknadu od 30 posto trebao je platiti 'prijasnji vlasnik'). Pravo na kupnju usporedivog zamjenskog stana pod povoljnim uvjetima od općina uvedeno je 'trećim modelom'. Točno je da je taj posljednji model Ustavni sud kasnije ukinuo kako bi se izbjeglo stvaranje prekomjernog financijskog opterećenja općinama; međutim, Zakonom o stambenim odnosima iz 2003. uveden je 'novi model' zamjenske privatizacije, prema kojem su bivši nositelji stanarskog prava koji su pristali iseliti se iz svog unajmljenog smještaja i odlučili kupiti drugi stan ili izgraditi kuću imali pravo na posebnu naknadu (do 74 posto cijene stana) i na subvencionirani zajam.

303. U tim okolnostima, Sud smatra da je država poduzela značajne korake kako bi podnositeljima zahtjeva pružila pošten pristup vlasništvu nad nekretninama i nadoknadila im, u mjeri u kojoj je to izvedivo, štetu koja je nastala zbog objektivne činjenice postojanja 'prijasnjeg vlasnika'.

U odnosu na navedeno, valja primijetiti da su rješenja koja nudi osporeni Zakon još povoljnija za zaštićene najmoprimce od rješenja koja su primijenjena u Republici Sloveniji. Tako će zaštićenim najmoprimcima u Republici Hrvatskoj biti omogućen otkup odgovarajućeg stana po cijeni koja iznosi otprilike trećinu tržišne cijene. Uz to, beziznimno će im biti omogućena otplata stana na rate na 20 godina bez kamata. Dodatno, Republika Hrvatska nije zaštićene najmoprimce prepustila slučaju, već se osporenim Zakonom obvezala pronaći ili izgraditi odgovarajuće stanove za stambeno zbrinjavanje zaštićenih najmoprimaca.

Na kraju treba utvrditi da pravo na dom nije apsolutno. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da miješanje u pravo na dom može biti opravdano razlozima javnog interesa odnosno postojanjem za njega prijeke društvene potrebe (Odluka broj: U-III-7288/2021 od 16. veljače 2023., točka 11.). U tom smislu, treba podsjetiti na to da Republici Hrvatskoj danas prijeti plaćanje višemilijunskih naknada štete zbog zaštićenih najmoprimaca koji žive u stanovima u privatnom vlasništvu trećih osoba, da vlasnici tih stanova, koji generacijama nisu došli u posjed svoje imovine, danas svakodnevno podnose nove tužbe za naknadu štete, za iseljenje, za prestanak statusa zaštićenih najmoprimaca, itd., te da su odnosi među strankama danas na točki usijanja. Stoga postoji prijeka i neodgodiva društvena potreba za osporenim Zakonom, odnosno za što bržom i djelotvornijom provedbom njime propisanih mjera jer one jamče da će - u zadanim okolnostima i uz poštovanje odluka vlasnika stanova - svako ograničenje prava na dom sadašnjih zaštićenih najmoprimaca biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16. stavak 2. Ustava).

VII. U odnosu na prigovor naveden u točki 1.4. ovog očitovanja (da se osporenim Zakonom mijenja visina zaštićene najamnine koja je određena ugovorom

o najmu stana ili presudom koja zamjenjuje takav ugovor pa da bi se primjenom osporenog Zakona mijenjale pravomoćne presude na način da zaštićeni najmoprimac snosi teret povećane najamnine za vrijeme dok postupak traje, što bi u osnovi značilo da država prebacuje teret rješavanja problema naknade najamnine na najmoprimce koji su upravo krivnjom države dovedeni u ovakav položaj), čini se da predlagatelj poistovjećuje, odnosno ne pravi razliku između 'zaštićene najamnine' u smislu Zakona o najmu stanova iz 1996. godine i novog instituta 'prosječne najamnine', koja će se plaćati u razdoblju tzv. prijelaznog zaštićenog najma. Riječ je o privremenom rješenju odnosa koji će trajati za vrijeme provedbe Programa mjera, a u kojem zaštićeni najmoprimac i Republika Hrvatska plaćaju po 50 % prosječne najamnine koja se utvrđuje prema posebnoj formuli propisanoj osporenim Zakonom. Argument o tome da se osporenim Zakonom ne smije mijenjati visina najamnine ako je ona utvrđena pravomoćnom presudom pravno nije osnovano jer su se te presude donosile primjenom Zakona o najmu stanova iz 1996. godine te se i odnose isključivo na zaštićene najamnine u smislu tog Zakona.

VIII. Nejasno je na čemu, na kojem pravnom propisu, ili na kojem logičkom silogizmu, Predlagatelj temelji svoj stav da bi zaštićeni najmoprimci trebali dobiti zamjenski stan iste kvadrature kao stan koji trenutno koriste (prigovor naveden u točki 1.5. ovog očitovanja). Ne preostaje ništa drugo nego ponoviti da je cilj osporenog Zakona ispravljanje posljedica nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva iz 1996. godine na štetu vlasnika stanova, uz istodobno stambeno zbrinjavanje zaštićenih najmoprimaca. Kategorija stambenog zbrinjavanja pripada području socijalne politike, koja ne pretpostavlja obvezu države da, ilustrativno, samcu koji je živio u tuđem stanu od 100 m² u svojstvu zaštićenog najmoprimca dodijeli, pod povlaštenim uvjetima, također stan od 100 m².

Pritom valja jasno napomenuti da će brojni zaštićeni najmoprimci osporenim Zakonom dobiti mogućnost korištenja (i otkupa) stana koji površinom premašuje površinu stana u kojem trenutno borave. Međutim, ta se mogućnost otvara isključivo na temelju objektivnih kriterija propisanih osporenim Zakonom, kada to nalažu potrebe njihovog obiteljskog domaćinstva, neovisno o površini stana u kojem trenutno borave. To je onda izraz socijalne politike, odnosno 'socijalne pravde' kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelja za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava).

IX. U odnosu na prigovor naveden u točki 1.6. ovog očitovanja (da su osporenim Zakonom predviđene sankcije - gubitak prava, ukoliko se određene radnje ne obave u zakonskim rokovima - neprimjerene za građanskopravni odnos i da se time zaštićenog najmoprimca stavlja u bitno lošiji položaj nego najmoprimca koji plaća slobodno ugovorenu najminu), valja primijetiti da Predlagatelj, kako se čini, miješa i poistovjećuje procesne i materijalnopravne institute. Ministarstvo ne vidi da bi propisivanje posljedica propuštanja roka za poduzimanje određene procesne radnje bilo ustavnopravno sporno.

X. Osim navedenih i sličnih navoda, u Prijedlogu nije iznesen, a ni obrazložen nijedan argument koji bi pokazao da konkretna rješenja i mjere, propisane osporenim Zakonom, nisu u skladu sa svrhom samog Zakona ili s mjerodavnim stajalištima Ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava, odnosno da je u 'tim i tim' zakonskim rješenjem narušena zahtijevana pravična ravnoteža između onih koji se pozivaju na pravo na dom i onih koji se pozivaju na svoje pravo vlasništva.

Ministarstvo smatra da je osporenim Zakonom država uspjela uspostaviti pravičnu ravnotežu među tim dvama sukobljenim pravima, pri čemu posebno naglašava da je 'nepovredivost vlasništva' ujedno i najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava).

Zaključno, valja naglasiti da će svi zaštićeni najmoprimci (koji to budu htjeli) biti stambeno zbrinuti po osporenim Zakonu po iznimno povoljnim uvjetima. Na taj se način uspostavlja ravnoteža između potrebe da se privatnim vlasnicima omogućiti

uživanje njihove imovine, a da se istovremeno kvalitetno stambeno zbrinu osobe koje su se našle u statusu zaštićenog najmoprimca.

U tom kontekstu, potrebno je spomenuti i činjenicu da se od početka primjene osporenog Zakona zaštićeni najmoprimci prijavljuju za mjere te aktivno raspituju za mogućnosti koje im se nude. Neki su već riješili stambeno pitanje pa traže isključivo isplatu, drugi su presretni što im se napokon pruža mogućnost stjecanja vlasništva, treći više ne mogu i ne žele živjeti u stanovima u koje nije ulagano desetljećima.

Osporenim Zakonom Republika Hrvatska preuzela je velik teret za državni proračun. Tako država plaća polovinu prosječne najamnine (i više ako kućanstvo zaštićenog najmoprimca ima mala primanja), a obvezala se, kako je već rečeno, i stambeno zbrinuti pod povoljnim uvjetima sve zaštićene najmoprimce koji to žele.

Što se tiče plaćanja najamnine u prijelaznom razdoblju, važno je napomenuti da će kućanstvo zaštićenog najmoprimca izdvajati najviše 25% ukupnih mjesečnih primanja na najam (članak 20. stavak 3. Zakona).²

Republika Hrvatska preuzela je obvezu i posredovati te otkupiti stanove od svih vlasnika koji to budu željeli te prodati te stanove zaštićenim najmoprimcima.

Sve navedeno govori u prilog činjenice da je osporenim Zakonom Republika Hrvatska na sebe preuzela velik teret u rješavanju ovog problema, pri čemu su se propisanim zakonskim mjerama nastojali, na pravičnim osnovama, pomiriti sukobljeni interesi. Razumljiva su nastojanja snažnih interesnih skupina koje, pod krinkom borbe za pravo na dom, pokušavaju i nastoje i pred Ustavnim sudom, osporavanjem ustavnosti samog Zakona, zadržati *status quo*. Ministarstvo ne vidi da bi razlozi navedeni u konkretnom Prijedlogu mogli biti osnova za ostvarenje tih ciljeva.

Konačno, no ne i manje važno, napominje se kako je izvršenje grupe presuda Europskog suda za ljudska prava *Statileo protiv Hrvatske* u tijeku već skoro cijelo desetljeće pod pojačanim nadzorom Odbora ministara Vijeća Europe, koji opetovano poziva Republiku Hrvatsku na implementaciju odgovarajućeg normativnog okvira i izvršenje predmetnih presuda u skladu s Konvencijom. S tim u vezi se ističe kako je tijekom posljednjeg razmatranja ove grupe presuda u ožujku 2024., Odbor ministara Vijeća Europe proveo inicijalnu analizu odredaba Prijedloga ovog Zakona, pozdravivši usvajanje istog. Iz navedene analize proizlazi da predmetne zakonske odredbe odgovarajuće adresiraju uzroke povreda utvrđene od strane Europskog suda za ljudska prava, osiguravajući ravnotežu interesa vlasnika stanova (najmodavaca) s jedne i interesa zajednice s druge strane, te kao takve predstavljaju globalno rješenje problema instituta zaštićenih najamnina čime sprječavaju slične povrede Konvencije u budućnosti (odluka CM/Del/Dec(2024)1492/H46-8).³

XI. Zbog svih navedenih razloga, Ministarstvo predlaže da se ne prihvati prijedlog Predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta *Statileo protiv Hrvatske* (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I- 3242/2018 i dr."

IV. OBRAZLOŽENJE KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA OD 29. VELJAČE 2024.

12. U naznačenom obrazloženju (jednako kao i u prvom radnom nacrtu prijedloga zakona iz svibnja/lipnja 2023. odnosno u obrazloženju prijedloga zakona P.Z. 619 od 18. siječnja 2024.) Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica zakona, iznosi sljedeća utvrđenja i stajališta:

² "2 Prema standardima postavljenima od Europske komisije, tek potrošnja preko 40 % ekvivalentnog raspoloživog dohotka smatra se graničnom vrijednošću pri kojoj su kućanstva preopterećena troškovima stanovanja."

³ "3 [https://hudoc.exec.coe.int/eng#|0o22execidentifier0o22:\[0o22CM Del Dec\(2024 \)1492 H46-08E°o22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#|0o22execidentifier0o22:[0o22CM Del Dec(2024)1492 H46-08E°o22]})"

"I. Razlozi zbog kojih se zakon donosi i pitanja koja se zakonom rješavaju

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u članku 141. Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', br. 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske; u daljnjem tekstu: Ustav) u vezi s člankom 46. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe ('Narodne novine - Međunarodni ugovori', br. 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija) i članku 31. stavku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine', br. 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst).

Zakonom o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. uređuje se jedan od preostalih problema u području stambenog zakonodavstva koji potječe iz pravnog poretka bivše Socijalističke Republike Hrvatske, odnosno iz instituta 'stanarskog prava na stanovima na kojima postoji pravo vlasništva', a koji je 5. studenoga 1996. zamijenjen institutom 'zaštićenog najma' stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba.

Od 1996. godine do danas problemi vezani uz 'zaštićeni najam' stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba pokušavali su se riješiti u okviru Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', br. 91/96., 48/98. - Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 66/98. - ispravak Odluke i Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22/06. - članak 20. Zakona o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade, 68/18. i 105/20. - Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske).

I Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Europski sud) ocijenili su zakonsko uređenje 'zaštićenog najma' stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba nesuglasnim s Ustavom, odnosno s Konvencijom.

Ovim se Zakonom predlaže odnose vezane uz 'zaštićeni najam' stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba po prvi put izdvojiti iz Zakona o najmu stanova. Temeljni je cilj ovoga posebnog Zakona izvršenje presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda tako da se ustanovi novi zakonodavni model koji će biti usklađen s relevantnim sudskim pravnim stajalištima. Time će se ujedno ispraviti posljedice nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva iz 1996. godine na štetu vlasnika stanova uz istodobno omogućavanje zaštićenim najmoprimcima ostvarenja prava na dom.

Članak 31. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisuje da su sva tijela državne vlasti, što uključuje i Hrvatski sabor, dužna 'u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda'. Ta odredba ima ustavnu snagu. U skladu s tom ustavnom obvezom, Hrvatski sabor je u dosadašnjoj parlamentarnoj praksi već donio jedan posebni zakon za izvršenje odluka Ustavnog suda (Zakon o provođenju Odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998., 'Narodne novine', broj 105/04.).

Nadalje, Ustavni sud je u Odluci broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. ('Narodne novine', broj 112/00.) zauzeo načelno ustavnopravno stajalište da svaka nesuglasnost nacionalnog zakona s Konvencijom ujedno znači i nesuglasnost nacionalnog zakona s načelom vladavine prava propisanim člankom 3., načelom ustavnosti i zakonitosti propisanim člankom 5. i načelom pravnog monizma nacionalnog i međunarodnog prava propisanim člankom 134. Ustava. Ustavni sud je u Odluci broj: U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013. ('Narodne novine' broj 13/13.) naglasio da izvršenje presuda Europskog suda u kojima je utvrđena povreda Konvencije treba razumjeti u prvom redu kao izvršenje međunarodne ugovorne obveze koju je Republika Hrvatska kao ugovorna stranka prihvatila ratifikacijom Konvencije i priznavanjem jurisdikcije Europskog suda u svim predmetima koji se tiču tumačenja i primjene Konvencije (točka 29.2.). Također je utvrdio da je

ustavnopravna osnova za izvršenje presuda Europskog suda u Republici Hrvatskoj sadržana u članku 46. stavku 1. Konvencije u vezi s člankom 134. Ustava, a za sudove još i s člankom 115. stavkom 3. Ustava (točka 30.).

U članku 3. stavku 1. Zakona o stambenim odnosima iz 1974. godine ('Narodne novine', broj 52/74.) bilo je propisano da stanarsko pravo ima građanin koji je na temelju ugovora o korištenju stana ili koje druge valjane pravne osnove stekao ili stekne pravo na korištenje stana, koji je u društvenom vlasništvu, pri čemu se to pravo sastoji u trajnom i nesmetanom korištenju stanom i u sudjelovanju u upravljanju zgradom, u skladu s odredbama tog Zakona. U članku 3. stavku 2. bilo je propisano: 'Prava iz stava 1. ovog člana ima i građanin koji je po propisima, koji su važili do stupanja na snagu ovog zakona, stekao stanarsko pravo na stanu na kojem postoji pravo vlasništva.'

Posljednji (republički) Zakon o stambenim odnosima donesen je 1985. godine ('Narodne novine', br. 51/85., 42/86., 37/88. - članak 43. Zakona o prenamjeni zajedničkih prostorija u stanove, 47/89. - članak 37. Zakona o izmjenama i dopunama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje, 12/90. - Odluka Ustavnog suda Savezne Republike Hrvatske, 22/90. - Odluka Ustavnog suda Savezne Republike Hrvatske, 51/90. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22/92., 58/93. - Uredba o korištenju sredstava amortizacije stanova i stambenih zgrada i 70/93.). Taj je Zakon, uz izmjene i dopune, bio na snazi u Republici Hrvatskoj dijelom do 5. studenoga 1996. (kada je na snagu stupio Zakon o najmu stanova), a u preostalom dijelu do 1. siječnja 1997. (kada je na snagu stupio Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).

Iako je Zakon o stambenim odnosima iz 1985. godine prešutno ukinuo institut 'stanarskog prava na stanu na kojem postoji pravo vlasništva' jer je u članku 4. izrijekom propisao da se stanarsko pravo može steći samo na stanu u društvenom vlasništvu, taj je Zakon također zaštitio dotada priznata stanarska prava 'na stanu na kojem postoji pravo vlasništva'. U članku 3. stavku 2. Zakona o stambenim odnosima iz 1985. godine bilo je propisano da stanarsko pravo 'ima i osoba koja je po ranijim propisima stekla stanarsko pravo na stanu u vlasništvu građana'.

U Republici Hrvatskoj, reforma stambenog zakonodavstva, preuzetog iz pravnog poretka bivše Socijalističke Republike Hrvatske, bila je provedena različitim zakonima ovisno o tome je li stanarsko pravo bilo ustanovljeno na stanovima u društvenom vlasništvu ili na 'stanovima na kojima je postojalo pravo vlasništva'. Zakonska uređenja bila su različita, pri čemu je kod 'stanova na kojima je postojalo pravo vlasništva' trebalo razlikovati dvije situacije:

- onu kada je vlasniku stana u bivšoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj pravo vlasništva na stanu bilo ograničeno stanarskim pravom (tako da je u njega bio useljen stanar - nositelj stanarskog prava), ali pravo vlasništvo na stanu nije bilo oduzeto, i

- onu kada je vlasniku stana u bivšoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj pravo vlasništva na stanu bilo oduzeto, a nakon toga je taj stan, sada u društvenom vlasništvu, dan na korištenje nositelju stanarskog prava. Takav stan je u Republici Hrvatskoj bio predmet dvaju postupaka: uz pretvorbu stanarskog prava u 'zaštićeni najam' stana, provodio se i posebni postupak povrata oduzetog stana bivšem vlasniku na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ('Narodne novine', br. 92/96., 92/99. - ispravak, 39/99. - Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 42/99. - ispravak Odluke i Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, 43/00. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 131/00. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 27/01.- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske., 34/01. - ispravak Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, 65/01. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 118/01. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 80/02., 81/02. - ispravak i 98/19.).

1.1. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo iz 1991. godine

U Republici Hrvatskoj, stambena reforma usmjerena pretvorbi stanova u društvenom vlasništvu na kojima je bilo ustanovljeno stanarsko pravo u stanove s

poznatim vlasnikom započela je donošenjem Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo ('Narodne novine', broj 27/91.) koji je stupio na snagu 19. lipnja 1991. Taj je Zakon višekratno mijenjan i dopunjavan ('Narodne novine', br. 54/91., 6/92., 8/92., 8/92., 33/92., 43/92. - službeni pročišćeni tekst, 46/92., 49/92., 69/92., 87/92., 25/93., 26/93., 48/93., 2/94., 29/94., 44/94., 47/94. - ispravak, 58/95., 103/95., 11/96., 76/96., 111/96., 11/97. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 103/97., 163/98., 22/99., 96/99., 120/00., 94/01., 78/02. i 113/02.).

Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo bili su propisani uvjeti i način prodaje stanova u društvenom vlasništvu na kojima postoji stanarsko pravo, zajedno sa zajedničkim dijelovima i uređajima zgrade i zemljištem nužnim za redovnu uporabu zgrade, način određivanja cijene stana te način raspodjele i namjena sredstava prikupljenih od prodaje stanova.

U članku 3. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo izrijekom je propisano da se taj Zakon ne odnosi na prodaju stanova 'u pravu vlasništva na kojima je stečeno stanarsko pravo'. Iznimno, taj se Zakon odnosio i na takve stanove ako je na njima 'prema posebnim propisima izvršena pretvorba vlasništva, kao i na stanove koji čine imovinu za koju je pokrenut postupak prisilne nagodbe, stečaja i likvidacije' (članak 2.).

U Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 14. lipnja 2018. (u daljnjem tekstu: P.Z. broj 293/2018), bili su izneseni sljedeći službeni podaci Državnog zavoda za statistiku:

– 1991. godine u Republici Hrvatskoj bilo je ukupno 1.457.370 stalno nastanjenih stanova, od toga 1.001.310 stanova u 'privatnom vlasništvu' i 389.653 stanova sa stanarskim pravom. Prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku iz 1998. godine, u razdoblju od 19. lipnja 1991. do 31. prosinca 1997. prodano je ukupno 300.314 stanova ukupne površine 9.912.609 m² (prodavatelji stana: Republika Hrvatska 38.541; grad/općina 149.610, ostali pravni subjekti: 112.163)

– prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku za 2006. godinu, u razdoblju od 1991. do 2005. godine prodano je 318.011 stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, što znači da je prodano 81,6% od ukupnog broja stanova sa stanarskim pravom, odnosno da nije otkupljeno 18,4% 'društvenih stanova sa stanarskim pravom'. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, bivši nositelji stanarskog prava su za otkup 318.011 stanova, sukladno Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, uplatili Republici Hrvatskoj, općinama, gradovima te ostalim pravnim subjektima ukupno 10.230.091.000,00 kuna (1.357.766.407,86 eura).⁴ Proizlazi da se ti podaci odnose samo na prodaju stanova u društvenom vlasništvu sukladno Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, ali ne i na stanove sa stanarskim pravom u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba.

Međutim, člankom 24. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo ('Narodne novine', broj 27/91.) bilo je propisano da se 90% sredstava koje općina ili grad odnosno Grad Zagreb ostvare prodajom stanova, u roku pet godina nakon stupanja na snagu Zakona koristi, između ostaloga, i za pribavljanje stanova za preseljenje stanara iz stanova u privatnom vlasništvu. Po proteku pet godina od dana stupanja na snagu tog Zakona, sredstva za tu namjenu trebala su se smanjiti na 25%. Međutim, Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o prodaji stanova ('Narodne novine', broj 58/95.) bio je izmijenjen način raspodjele i namjena sredstava koja općina ili grad odnosno Grad Zagreb ostvare od prodaje stanova, tako da su sredstva za pribavljanje stanova za preseljenje stanara iz stanova u privatnom vlasništvu bila

⁴ "1 Državni zavod za statistiku prvi put otkrio koliko je država zaradila od prodaje 318.011 stanova, autorica: Slavica Lukić, Jutarnji list, 9. listopada 2020., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/drzavni-zavod-za-statistiku-prviput-otkrio-koliko-je-drzava-zaradila-od-prodaje-318-011-stanova-15024096>."

svedena samo na pojedine kategorije stanova (one u poslovnim zgradama i u atraktivnim zonama).

Neovisno o tome, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, općine i gradovi odnosno Grad Zagreb prodali su 91% stanova u društvenom vlasništvu sa stanarskim pravom već u razdoblju od 1991. do 1995. godine (uzme li se kao baza usporedbe ukupan broj prodanih stanova), dakle u razdoblju u kojem se primjenjivalo prvotno pravilo prema kojem se 90% prihoda trebalo koristiti i za pribavljanje stanova za preseljenje stanara iz stanova u privatnom vlasništvu.⁵

1.2. Zakon o najmu stanova iz 1996. godine

Zakonom o najmu stanova iz 1996. izvršena je pretvorba bivšeg stanarskog prava na stanovima u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba. Zakon je stupio na snagu 5. studenoga 1996.

Na ovom mjestu treba podsjetiti na pravno stajalište Europskog suda izraženo u odluci o nedopuštenosti zahtjeva broj 54388/09 Ljubica Galović protiv Hrvatske od 5. ožujka 2013. u povodu prigovora utemeljenog na članku 14. Konvencije da je protiv nje kao nositeljice bivšeg stanarskog prava na stanu u vlasništvu fizičke osobe 'izvršena diskriminacija jer, za razliku od drugih nositelja stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu, ona nije imala pravo kupiti stan u kojem je živjela i time postati njegov vlasnik'. Iste prigovore prethodno su uputili Europskom sudu podnositelji zahtjeva u predmetu broj 46934/99 Krešimir Strunjak i drugi protiv Hrvatske (odluka od 5. listopada 2000.) te podnositelj zahtjeva u predmetu broj 43447/98 Branko Sorić protiv Hrvatske (odluka od 16. ožujka 2000.). Sve je te prigovore o diskriminaciji Europski sud odbacio kao očito neosnovane, sa sljedećim obrazloženjem (citat iz odluke Strunjak):

'Sud primjećuje da su podnositelji zahtjeva uvijek bili u položaju različitom od položaja osoba čije pravo na kupnju stana je priznato Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Dok su te osobe bile nositelji stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu (bez obzira jesu li ti stanovi uvijek bili u društvenom vlasništvu ili su aktima eksproprijacije, nacionalizacije, konfiskacije ili sličnim aktima pretvoreni iz privatnog u društveno vlasništvo), podnositelji su zahtjeva ab initio stanovali u stanovima u privatnom vlasništvu čijim vlasnicima to vlasništvo nije nikada bilo oduzeto.

Nadalje, budući da podnositelji zahtjeva stanuju u stanovima u privatnom vlasništvu, Sud primjećuje 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 prisilnoj 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 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.'

Istovjetno stajalište ponovio je i Ustavni sud u Odluci i Rješenju broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. ('Narodne novine', broj 105/20.; u daljnjem tekstu: odluka Ustavnog suda iz 2020.), točke 28. do 28.2.

Temeljni je predmet uređenja Zakona o najmu stanova građanskopravni institut najma stanova, ali su u prijelaznim odredbama Glave XIII. uređeni i pravni status te prava i obveze bivših nositelja stanarskog prava. Člankom 30. Zakona o najmu stanova propisano je da na dan stupanja na snagu tog Zakona (5. studenoga 1996.) 'prestaje stanarsko pravo osobama koje su to pravo stekle prema propisima

⁵ ² Izvor: Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova, studeni 2013., str. 4., https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/stambeno/Zakon_o_najmu_stanova.pdf"

koji su vrijedili do dana stupanja na snagu ovoga Zakona' (stavak 1.), te da 'osobe iz stavka 1. ovoga članka danom stupanja na snagu ovoga Zakona stječu prava i obveze najmoprimca' (stavak 2.), osim osoba 'protiv kojih je u tijeku postupak za otkaz ili prestanak stanarskog prava' (stavak 3.). Člankom 31. Zakona o najmu stanova propisano je da vlasnik stana i bivši nositelj stanarskog prava koji ispunjava uvjete najmoprimca 'sklapaju, sukladno odredbama ovoga Zakona, ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme, s time da najmoprimac za to vrijeme ima pravo ugovoriti zaštićenu najamninu' (slučajevi u kojima najmoprimac nema pravo na zaštićenu najamninu izrijekom su propisani u članku 30. stavku 2.). Osim što se zaštićeni najam po sili zakona sklapa na neodređeno vrijeme, prava i obveze zaštićenog najmoprimca su prenosivi, tako da se osobe koje su 5. studenoga 1996. imale pravni položaj člana obiteljskog domaćinstva, stečenog prema odredbama Zakona o stambenim odnosima iz 1985. godine, upisuju u ugovor o najmu stana. Posljedično, u slučaju smrti zaštićenog najmoprimca ili kada zaštićeni najmoprimac napusti stan, prava i dužnosti zaštićenog najmoprimca iz ugovora o najmu prelaze na osobu navedenu u ugovoru o najmu stana, ovisno o sporazumu tih osoba (članak 37. stavak 1. i članak 38. stavak 1.).

Osim uobičajenih razloga za otkaz ugovora o najmu stana (u slučajevima kada se najmoprimac ili drugi korisnici stana koriste stanom suprotno Zakonu i ugovoru o najmu stana - članak 19.), prijelaznim odredbama Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 91/96.) bile su propisane restriktivne pretpostavke pod kojima vlasnik stana može zaštićenom najmoprimcu dati otkaz ugovora o najmu stana (članak 40.). Najvažnije su bile sljedeće pretpostavke:

- ako se vlasnik stana u stan namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati, vlasnik može otkazati ugovor o najmu stana samo ako je najmoprimcu osigurao 'drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca' (članak 40. stavak 2. u vezi s člankom 21. stavkom 1. - citirani dio odredbe ukinuo je Ustavni sud 1998. godine)

- ako vlasnik stana nema riješeno stambeno pitanje za sebe i svoju obitelj, a na temelju posebnog propisa ima pravo na stalnu socijalnu pomoć ili ima više od 60 godina, jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb dužni su najmoprimcu osigurati drugi odgovarajući stan s pravima i obvezama zaštićenog najmoprimca (članak 40. stavak 3. u vezi sa stavkom 1. podstavkom 2.).

Konačno, člankom 48. Zakona o najmu stanova uređen je status tzv. zaštićenog podstanara, to jest osobe koja je stekla status podstanara zaštićenog prema propisima koji su vrijedili do stupanja na snagu tog Zakona. Zaštićeni podstanar zadržava to pravo na stanu, bez obzira na promjene najmoprimca, odnosno najmodavca uz obvezu plaćanja zaštićene najamnine vlasniku stana razmjerno površini dijela stana kojim se koristi. Zaštićenom podstanaru može se dati otkaz podnajma iz istih razloga zbog kojih se otkaz stana može dati zaštićenom najmoprimcu. Razlika je u tome što su prava zaštićenog podstanara neprenosiva.

Osim navedenih, prijelaznim odredbama Zakona o najmu stanova uređena su i pitanja vezana uz pravo prvokupa stana u korist najmoprimca, prava određenih kategorija osoba sustanara i drugih osoba kojima Zakon priznaje pravni položaj zaštićenog najmoprimca.

Na temelju Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 91/96.), Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine ('Narodne novine', br. 40/97. i 117/05.), koja je i danas na snazi.

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

Zakon o najmu stanova bio je predmet ocjene suglasnosti s Ustavom već 1998. godine, kada je Ustavni sud Odlukom broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. ('Narodne novine', broj 48/98.; u daljnjem tekstu: odluka Ustavnog suda iz 1998.) ukinuo s danom 6. listopada 1998. sljedeće odredbe Zakona o najmu stanova

('Narodne novine', broj 91/96.) koje su se odnosile na prava i obveze zaštićenog najmoprimca (ukinuti dijelovi označeni su kurzivom):

– članak 31. stavak 2. podstavak 3. prema kojem pravo na zaštićenu najamninu nije imao zaštićeni najmoprimac koji *'- se sa članovima obiteljskog domaćinstva ne koristi stanom dulje od posljednjih 6 mjeseci prije stupanja na snagu ovoga Zakona, bez suglasnosti vlasnika stana'*

– članak 39. koji je glasio: *'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. ovoga Zakona, jedino u slučaju ako tom najmoprimcu jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, osigura drugi odgovarajući stan s pravom plaćanja zaštićene najamnine koju može podmiriti.'*

– članak 40. stavak 2. prema kojem vlasnik stana (najmodavac) *'može otkazati ugovor o najmu stana sklopljen na neodređeno vrijeme samo ako je najmoprimcu osigurao drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca'*, a ta je mogućnost ovisila o ispunjenju pretpostavki iz članka 21. stavka 1. Zakona, koji i danas glasi: *'Najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme pored razloga iz članka 19. ovoga Zakona, ako se u taj stan namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati.'* Označenu je odredbu Ustavni sud ukinuo uz obrazloženje da su kriteriji za osiguranje drugog useljivog stana preteški za vlasnika, te ih treba uskladiti s kriterijima za osiguranje drugog stana kada takvu obvezu ima jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb. Naime, kada je jedinica lokalne samouprave dužna osigurati drugi stan onda je to, prema članku 40. stavku 3. Zakona, *'drugi odgovarajući stan s pravima i obvezana zaštićenog najmoprimca'*. Što se smatra odgovarajućim stanom propisano je u članku 41. Zakona o najmu stanova: to je stan u istoj općini ili gradu veličine jedna osoba jedna soba, s tim da broj soba ne može biti veći od broja soba u stanu iz kojeg se iseljava. Ukidanjem članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 91/96.) nastala je pravna praznina (jer je na snazi ostala odredba članka 21. stavka 1., ali bez propisanih pretpostavki za otkaz ugovora o najmu), koja je uzrokovala znatne probleme u primjeni Zakona u sudskim postupcima.

Hrvatski sabor proveo je odluku Ustavnog suda iz 1998. godine na način da Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 68/18.) ukinute odredbe članka 31. stavka 2. podstavka 3. i članka 39. tog Zakona nije zamijenio drugima, dok je u članku 40. stavku 2. kriterije za osiguranje drugog stana izmijenio te ih je uskladio s onima propisanim za jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb (*'ako je najmoprimcu osigurao drugi odgovarajući stan s pravima i obvezama zaštićenog najmoprimca'*). Ustavni sud potvrdio je ustavnost potonjeg rješenja u Odluci iz 2020. godine, točka 33.2.

S obzirom na to da Ustavni sud u istoj Odluci i Rješenju iz 2020. godine nije ocijenio nesuglasnima s Ustavom ni zakonodavčevu odluku da ukinute odredbe članka 31. stavka 2. podstavka 3. i članka 39. Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 91/96.) ne zamjenjuje drugima, ima se smatrati da je Odluka Ustavnog suda iz 1998. godine u cijelosti izvršena Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 68/18.).

Na kraju se napominje da je Ustavni sud u Odluci iz 1998. godine ukinuo i članak 21. stavak 2. Zakona o najmu stanova, ali ta odredba nije imala prijelazni karakter i nije se odnosila na zaštićene najmoprimce pa za predmet uređenja ovoga Zakona nije pravno relevantna.

1.4. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Statileo protiv Hrvatske* (2014.) te ostale presude u istoj skupini predmeta

Europski sud, zasjedajući u vijeću od sedmero sudaca u predmetu *Statileo protiv Hrvatske* (broj zahtjev: 12027/10), presudio je 10. srpnja 2014. da su podnositelju zahtjeva povrijeđena vlasnička prava zajamčena člankom 1. Protokola

broj 1 uz Konvenciju. Nakon provedbe detaljne analize domaćih pravnih propisa koji se odnose na nekadašnja stanarska prava i iz njih proizišle statute zaštićenih najmoprimaca, Europski sud zaključio je da mjerodavni pravni propisi u Republici Hrvatskoj kojima je uređen sustav zaštićenog najma (Zakon o najmu stanova i Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine) nisu ostvarili pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta jer je taj teret neopravdano prebačen samo na najmodavce – vlasnike stanova.

Konkretno, podnositelj zahtjeva u predmetu Statileo bio je vlasnik stana koji je 1955. godine dodijeljen na korištenje trećoj osobi uz zasnivanje stanarskog prava. Stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova 1996. godine ukinut je institut stanarskog prava, a nositeljima tog prava na stanovima u privatnom vlasništvu dodijeljen je status 'zaštićenih najmoprimaca'. Europski sud je utvrdio da su oni uživali niz zaštitnih mjera, poput obveze vlasnika stana da s njima sklopi ugovor o najmu na neodređeno vrijeme, plaćanja zaštićene najamnine čiji iznos je bio znatno niži od tržišne, te zaštite u slučaju otkaza najma. Domaći sudovi su stanaru u podnositeljevom stanu utvrdili status zaštićenog najmoprimca jer je bio član obiteljskog domaćinstva ranijeg nositelja stanarskog prava koji je u međuvremenu preminuo. Podnositelj - vlasnik stana, odbio je sklopiti ugovor o najmu sa zaštićenim najmoprimcem. Općinski sud u Splitu presudom je podnositelju zahtjeva naložio sklopiti ugovor o najmu stana sa zaštićenim najmoprimcem uz ugovorenu mjesečnu zaštićenu najmninu u iznosu od 102,14 kuna (13,56 eura) jer će u protivnom presuda zamijeniti takav ugovor. Podnositeljeva žalba i ustavna tužba su odbijene.

Podnositelj zahtjeva je pred Europskim sudom prigovorio povredi članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju jer nije mogao ponovno ući u posjed svog stana, a nije mogao ni naplatiti tržišnu najmninu za njegov najam.

Europski sud utvrdio je da je u ovom predmetu došlo do miješanja u vlasnička prava podnositelja - vlasnika stana, budući da je kao najmodavac imao niz ograničenja u ostvarivanju prava na korištenje svoje imovine. Takvo miješanje bilo je zakonito jer je imalo pravnu osnovu u Zakonu o najmu stanova te Uredbi o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine. Miješanje je bilo u skladu s općim interesom zaštite prava drugih, odnosno prava zaštićenih najmoprimaca. Međutim, miješanje nije bilo razmjerno.

U ocjeni je li najmodavcima, vlasnicima takvih nekretnina, nametnut prekomjerni individualni teret, Europski sud je primijetio da su Zakonom o najmu stanova propisana brojna ograničenja za vlasnike. Naime, vlasnici imaju neznatan ili nikakav utjecaj na izbor najmoprimca ili bitne sastojke ugovora o najmu, ulazak vlasnika u posjed stana kao i pravo na otkaz najma podvrgnuti su brojnim strogim ograničenjima, troškovi koje su vlasnici dužni podmiriti (pričuva i održavanje stana, porez na dohodak koji vlasnici stanova plaćaju na zaštićenu najmninu) višestruko nadmašuju iznos zaštićene najamnine koja je čak dvadeset i pet puta manja od tržišne. Europski sud je posebno iznenadila zakonska odredba prema kojoj se visina zaštićene najamnine čini ovisnom o prihodima domaćinstva najmoprimca, dok se prihodi najmodavca uopće ne uzimaju u obzir. To može dovesti do paradoksalne situacije u kojoj stariji najmodavci slabijeg imovnog stanja subvencioniraju stanovanje radno sposobnih najmoprimaca koji primaju plaću. Niti jedno od tih ograničenja, pa ni sam sustav zaštićenog najma, nisu ograničeni nikakvim rokom, zbog čega ta vrsta odnosa može trajati i kroz nekoliko generacija. Naime, članovi obiteljskog domaćinstva najmoprimca, koji su to bili u vrijeme kad je Zakon o najmu stanova stupio na snagu, mogu naslijediti status zaštićenog najmoprimca. Stoga, primjerice, podnositelj zahtjeva – vlasnik stana koji je preminuo tijekom trajanja postupka pred Europskim sudom nije za života mogao koristiti svoj stan, a prema sadašnjim propisima vjerojatno je da to neće moći ni njegov nasljednik.

Pored svega navedenog, u domaćem pravnom sustavu ne postoje nikakva proceduralna jamstva koja bi omogućila postizanje ravnoteže između interesa najmoprimaca i vlasnika stanova.

Razmatrajući pojedinačnu situaciju podnositelja zahtjeva, Europski sud je utvrdio da, iako je stanarsko pravo na podnositeljevom stanu zasnovano 1955. godine, vremensko razdoblje podobno za ispitivanje zahtjeva počelo je tek 6. studenoga 1997., dan nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Republiku Hrvatsku, a završilo je podnositeljevom smrću 6. veljače 2011. Dakle, trajalo je više od trinaest godina. U tih trinaest godina, podnositelj - vlasnik stana imao je mjesečni neto dohodak (kada se od zaštićene najamnine oduzme pričuva) u iznosu od 54,81 do 71,67 kuna (od 7,27 do 9,51 eura) od tog stana. Očigledno je da su iznosi o kojima je riječ bili izuzetno niski i teško se mogu smatrati pravičnom naknadom za korištenje podnositeljevog stana. Štoviše, ti iznosi su bili u očitom nerazmjeru s visinom tržišne najamnine za slične stanove.

Premda države imaju široku slobodu procjene u područjima kao što je stanovanje, ta sloboda procjene nije neograničena i ne smije dovesti do posljedica koje su protivne standardima Konvencije. Opći interes zajednice traži pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta, a ne opterećenje samo jedne društvene skupine. Europski sud je stoga zaključio da postojeći pravni propisi u Republici Hrvatskoj kojima je uređen sustav zaštićenog najma nisu ostvarili pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta, jer je taj teret neopravdano prebačen na samo jednu društvenu grupu (najmodavce odnosno vlasnike stanova). Tako je u ovom konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva morao snositi većinu socijalnih i financijskih obveza stambenog zbrinjavanja zaštićenog najmoprimca. Zbog toga je došlo do povrede njegovog prava na mirno uživanje vlasništva.

Odlučujući o naknadi materijalne štete, Europski sud naglasio je da takva naknada treba pokriti razliku između zaštićene najamnine i odgovarajuće najamnine. Odgovarajuća najamnina ne mora odgovarati tržišnoj najamnini jer su države ovlaštene sniziti najmninu do razine ispod tržišne vrijednosti ako zakonodavna vlast odluči da je naplata tržišne najamnine neprihvatljiva sa stajališta socijalne pravde. U cilju utvrđivanja odgovarajuće najamnine u ovom predmetu, Europski sud izvršio je procjenu uzimajući u obzir informacije dobivene od stranaka o visini tržišne najamnine za usporedive stanove za relevantno razdoblje i zaštićene najmnine koju je podnositelj zahtjeva imao pravo primati u tom istom razdoblju za najam svog stana.

U odnosu na vremensko razdoblje za koje podnositelju pripada pravedna naknada, Europski sud je naveo da je podnositelj zasigurno pretrpio materijalnu štetu od trenutka kada je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku. Međutim, s obzirom da je podnositelj tražio naknadu štete samo za razdoblje od donošenja presude Općinskog suda u Splitu (2. rujna 2002.), Europski sud mu je dodijelio naknadu samo za vremensko razdoblje između tog datuma i datuma njegove smrti. Uzimajući u obzir gore navedene kriterije, Europski sud je naložio državi isplatiti podnositelju zahtjeva pravednu naknadu u iznosu od 8.200,00 eura na ime materijalne štete. Također je podnositelju dosuđen iznos od 1.500,00 eura na ime nematerijalne štete te dodatnih 1.122,00 eura na ime troškova i izdataka.

Europski sud je u presudi *Statileo protiv Hrvatske* (2014.) iznio i vrlo detaljnu ocjenu obveza koje Republika Hrvatska treba ispuniti u izvršenju presude, sukladno članku 46. Konvencije. Izričito je naglasio kako se temeljni problem zbog kojeg je utvrđena povreda Konvencije 'tiče samog zakonodavstva', te nadilazi pojedinačni interes samog podnositelja zahtjeva. Posebno je izdvojio glavne nedostatke postojećeg zakonodavstva (Zakona o najmu stanova, 'Narodne novine', br. 91/96., 48/98., 66/98. i 22/06.), na koje bi svakako trebalo obratiti posebnu pažnju tijekom definiranja i provedbe općih mjera izvršenja:

1. neodgovarajuća visina zaštićene najamnine u smislu zakonskih financijskih tereta koji su nametnuti najmodavcima
2. restriktivni uvjeti za otkaz zaštićenog najma i
3. nepostojanje bilo kakvog vremenskog ograničenja sustava zaštićenog najma.

Dakle, Republika Hrvatska treba poduzeti zakonodavne i/ili druge opće mjere kojima će se na primjeren način postići ravnoteža između interesa vlasnika stanova s jedne, te interesa zajednice i zaštićenih najmoprimaca s druge strane, i kojima će se spriječiti mogućnost daljnjih istovjetnih povreda Konvencije u domaćem pravnom sustavu. U tom smislu Republika Hrvatska treba osigurati ravnotežu između interesa najmodavaca, uključujući njihovo pravo na ostvarivanje dobiti od njihove imovine, te općeg interesa zajednice, uključujući dostupnost zadovoljavajućeg smještaja za osobe u lošijem položaju u skladu s načelima zaštite vlasničkih prava prema Konvenciji.⁶

Osim predmeta *Statileo protiv Hrvatske* (presuda od 10. srpnja 2014., broj zahtjeva: 12027/10), u istu skupinu predmeta ulaze sljedeće presude Europskog suda:

- Mirošević-Anzulović protiv Hrvatske (presuda od 4. listopada 2016., zahtjev broj 25815/14)
- Bego i drugi protiv Hrvatske (presuda od 15. studenoga 2016., zahtjevi broj 35444/12 i dr.)
- Gošović protiv Hrvatske (presuda od 4. travnja 2017., zahtjev broj 37006/13)
- Skelin Hrvoj i Đuričić protiv Hrvatske (presuda od 10. lipnja 2021., zahtjevi broj 23414/15 i 52161/15)
- Arambašin protiv Hrvatske (presuda od 23. lipnja 2022., zahtjevi broj 48981/17 i 49727/17)
- Hegediš protiv Hrvatske (presuda od 23. lipnja 2022., zahtjev broj 41306/18).

U predmetu *Mirošević-Anzulović protiv Hrvatske* (2016.) bila je riječ o domaćem sudskom parničnom postupku koji je neuspješno pokrenula vlasnica radi povrata stana kojim se koristi zaštićeni najmoprimac. Podnositeljica zahtjeva, vlasnica stana, tvrdila je pred Europskim sudom da joj je povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva zbog nemogućnosti korištenja svog stana koji je u sustavu zaštićenog najma, konkretno, zbog nemogućnosti da naplati odgovarajuću najamninu. Podnositeljica zahtjeva dostavila je Sudu dokument od 11. svibnja 2007. iz kojeg proizlazi da je mjesečna zaštićena najamnina za njezin stan površine 80,58 m² određena u iznosu od 178,73 kuna (23,72 eura), a Vlada Republike Hrvatske dostavila je dokument od 16. travnja 2015. iz kojeg proizlazi da je zaštićena najamnina određena u iznosu od 217,57 kuna (28,88 eura). Prosječna mjesečna najamnina na tržištu nekretnina za najam stana slične veličine (80 m²) kretala se u iznosu od 700,00 eura mjesečno. Podnositeljica kao vlasnica stana nije bila obvezna uplaćivati pričuvu za stan u zajednički fond. Nikada nije platila porez na dohodak ostvaren najmom stana u sustavu zaštićenog najma.

Europski sud se u presudi *Mirošević-Anzulović protiv Hrvatske* (2016.) samo pozvao na presudu *Statileo protiv Hrvatske* (2014.) te je utvrdio povredu članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju. Podnositeljica zahtjeva nije podnijela zahtjev za naknadu neimovinske štete, a nije specificirala ni potraživanje za troškove i izdatke. Stoga joj je Europski sud dosudio samo iznos od 7.440,00 eura na ime imovinske štete.

U predmetu *Bego i drugi protiv Hrvatske* (2016.) bila je riječ o spojenim predmetima - četirima zahtjevima koje je petero hrvatskih državljana (među kojima su dvoje suvlasnici istog stana) podnijelo Europskom sudu protiv Republike Hrvatske u vezi s domaćim sudskim parničnim postupcima koje su pokrenuli radi isplate vezane uz iznose zaštićene najamnine. Podnositelji zahtjeva, vlasnici stanova, tvrdili su pred Europskim sudom da im je povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva zbog

⁶ "3 Prikaz presude *Statileo protiv Hrvatske* (2014.) preuzet je iz Analize presude *Statileo protiv Hrvatske* broj zahtjeva 12027/10, koju je izradio Ured zastupnice Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, Zagreb, 6. rujna 2021., [https://uredzastupnika.gov.hr/analize-presuda-i-odluka/zastita-vlasnistva/591.](https://uredzastupnika.gov.hr/analize-presuda-i-odluka/zastita-vlasnistva/591)"

nemogućnosti naplate odgovarajuće najamnine za korištenje njihovih stanova koji su u sustavu zaštićenog najma. Podnositelji zahtjeva dostavili su Europskom sudu podatke o mjesečnim iznosima zaštićenih najamnina za njihove stanove. Visina zaštićene najamnine za stan od 59,63 m² prvog podnositelja zahtjeva kretala se u razdoblju od 5. studenoga 1997. do 2016. u rasponu od 99,05 do 174,80 kuna (od 13,5 do 23,20 eura). Visina zaštićene najamnine za stan od 88,73 m² druge podnositeljice zahtjeva kretala se u razdoblju od 5. studenoga 1997. do 2016. u rasponu od 165,57 do 350,62 kuna (od 21,97 do 47 46,54 eura). Visina zaštićene najamnine za stan od 59,29 m² treće i četvrte podnositeljice zahtjeva kretala se u razdoblju od 5. studenoga 1997. do 2016. u rasponu od 90,71 do 160,08 kuna (od 12,04 do 21,25 eura). Visina zaštićene najamnine za stan od 83,74 m² petog podnositelja zahtjeva kretala se u razdoblju od 5. studenoga 1997. do 2016. u rasponu od 174,81 do 385,61 kuna (od 23,20 do 51,18 eura). Priču su plaćali samo prvi podnositelj zahtjeva (140,00 kuna ili 18,58 eura) te treća i četvrta podnositeljicu zahtjeva, kao suvlasnice istog stana (101,20 kuna ili 13,43 eura). Vlada Republike Hrvatske dostavila je Europskom sudu informacije od Porezne uprave prema kojima se mjesečna tržišna najamnina za stanove u blizini onih koji su u vlasništvu podnositelja zahtjeva u razdoblju od 2005. do 2015. godine kretala u iznosima od 750,00 do 5.320,00 kuna (od 99,54 do 706,09 eura).

Europski sud se u presudi *Bego i drugi protiv Hrvatske* (2016.) također pozvao na presudu *Statileo protiv Hrvatske* (2014.), utvrđujući da 'Vlada nije izložila niti jednu činjenicu ili tvrdnju koja bi ga mogla uvjeriti da u ovom predmetu donese drukčiji zaključak' (§ 31.), te je po toj osnovi utvrdio povredu članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju.

Međutim, za razliku od predmeta *Statileo protiv Hrvatske* (2014.), podnositelji zahtjeva (*Bego i drugi*) pred domaćim su sudovima zahtijevali naknadu štete zbog neodgovarajuće visine zaštićene najamnine. S obzirom na prirodu tih tužbenih zahtjeva, Europski sud je smatrao da bi u ovom predmetu najprikladniji način popravljivanja posljedica povrede članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju bilo ponavljanje postupka kojemu se prigovara. Kako domaće pravo dopušta takav način ispravljanja povrede, Europski sud je smatrao da nema razloga dodijeliti podnositeljima zahtjeva bilo kakav iznos u pogledu imovinske štete (§ 41.). Sud je podnositeljima zahtjeva dosudio za pretrpljenu neimovinsku štetu iznose od 1.500,00 eura do 5.000,00 eura, zasebno ili solidarno, te im je priznao troškove i izdatke u visini od 2.236,00 eura do 3.392,00 eura, zasebno ili zajedno.

U predmetu *Gošović protiv Hrvatske* (2017.) bila je riječ o domaćem sudskom parničnom postupku koji je pokrenuo vlasnik radi povrata stana koji koristi zaštićeni najmoprimac. Stan je površine 106,90 m², a zaštićeni najmoprimac plaća mjesečnu najmninu u iznosu od 163,56 kuna (21,71 eura). Podnositelj zahtjeva tvrdio je pred Europskim sudom da je odbijanje domaćih sudova da nalože iseljenje zaštićenog najmoprimca koji živi u njegovu stanu, zajedno s nemogućnošću naplate odgovarajuće najamnine za najam stana, povrijedilo njegovo pravo na mirno uživanje vlasništva. Prigovorio je tome što je država iznajmila stanove u svojem vlasništvu po cijeni koja je deset puta veća od cijene koju je nametnula za iznajmljivanje stanova u privatnom vlasništvu prema sustavu zaštićenog najma. Europski sud ocijenio je da se ovaj predmet ni u kojem relevantnom pogledu ne razlikuje od predmeta *Statileo protiv Hrvatske* (2014.) te je utvrdio povredu članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju.

S obzirom na to da je podnositelj u svom zahtjevu tražio naknadu za imovinsku štetu samo za posljednjih deset godina (iako mu naknada pripada od 5. studenoga 1997., dana kada je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku), Europski sud dosudio je podnositelju zahtjeva iznos za deset godina od 21.160,00 eura na ime imovinske štete te 5.000,00 eura po osnovi pretrpljene neimovinske štete. Podnositelj nije podnio nikakav zahtjev za naknadu troškova i izdataka nastalih tijekom postupka pred domaćim sudovima i pred Europskim sudom.

U predmetu *Skelin-Hrvoj i Đuričić protiv Hrvatske* (2021.) bila je riječ o spojenim predmetima. Prva podnositeljica zahtjeva Skelin-Hrvoj odbila je sklopiti ugovor o najmu stana s ugovorenom zaštićenom najamninom u skladu sa Zakonom o najmu stanova s osobom koja u njezinu stanu živi od 1945. godine. Dana 17. srpnja 1997. ta je osoba (stanar) podnijela tužbu protiv prve podnositeljice Općinskom sudu u Zagrebu tražeći utvrđivanje pravnog statusa zaštićene najmoprimke i donošenje presude koja će zamijeniti takav ugovor. Drugi podnositelj zahtjeva Đuričić također je izgubio spor u kojem je osoba u statusu zaštićenog najmoprimca stanovala u stanu u vlasništvu njegovog prednika jer je sud donio presudu koja zamjenjuje ugovor o najmu stana sa zaštićenom najamninom. Podnositelji zahtjeva prigovorili su pred Europskim sudom zbog nemogućnosti da se koriste svojim stanovima i da naplate odgovarajuću najamninu od svojih stanara, kojima je sudskim putem utvrđen pravni status zaštićenih najmoprimaca. Visina mjesečne zaštićene najamnine za stan od 64,32 m² prve podnositeljice zahtjeva kretala se u razdoblju od 1. prosinca 1997. do 28. veljače 2018. u rasponu od 129,61 do 304,24 kuna (od 17,20 do 40,38 eura), a prosječna mjesečna tržišna najamnina iznosila je oko 500,00 eura (okvirna zbirna procjena). Mjesečna zaštićena najamnina za stan drugog podnositelja zahtjeva površine 99,84 m² bila je određena u iznosu od 268,56 kuna (35,64 eura) u razdoblju nakon što je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku (5. studenoga 1997.), a prosječna mjesečna tržišna najamnina iznosila je oko 800,00 eura (okvirna zbirna procjena).

U ovom je predmetu Europski sud ponovio da nerazmjerni i prekomjerni teret nametnut vlasnicima stanova, koji je posljedica primjene sustava kontrole najamnine, proizlazi iz samog nacionalnog zakonodavstva. U takvim okolnostima, Europski sud je smatrao da prva podnositeljica zahtjeva nije mogla djelotvorno osporiti iznos zaštićene najamnine ni svoju nemogućnost da bezuvjetno povрати posjed svog stana u kontekstu parničnog postupka koji je protivna stranka pokrenula tražeći presudu koja zamjenjuje ugovor sa zaštićenom najamninom. Prva podnositeljica zahtjeva nije imala na raspolaganju ni bilo koji drugi pravni put za djelotvorno rješavanje svojih pritužbi. Iz toga slijedi da je povreda te vrste predstavljala trajnu situaciju pa rok za podnošenje zahtjeva Europskom sudu 'nikada nije počeo teći' (§ 51.).

Kao i u predmetu *Statileo*, Europski sud je naglasio da naknada materijalne štete treba pokriti razliku između zaštićene najamnine i odgovarajuće najamnine. U cilju utvrđenja odgovarajuće najamnine Europski sud je izradio procjenu uzimajući u obzir informacije dobivene od stranaka o visini tržišne najamnine za usporedive stanove za relevantno razdoblje i zaštićene najamnine koju je podnositelj zahtjeva imao pravo primati u tom istom razdoblju za najam svog stana. Kao vremensko razdoblje za izračun naknade za prvu podnositeljicu je uzeto u obzir razdoblje od 1. prosinca 1997. (od kada je tražila naknadu) do kraja veljače 2018. godine, dok je za drugog podnositelja uzeto u obzir razdoblje od 5. studenoga 1997. (datum stupanja na snagu Konvencije) do 2018. godine. Sukladno tim kriterijima, Europski sud je prvoj podnositeljici dosudio iznos od 54.200,00 eura, a drugom podnositelju iznos od 95.100,00 eura na ime naknade materijalne štete. Također, svakom podnositelju zahtjeva dosuđen je iznos od 5.000,00 eura na ime nematerijalne štete te dodatnih 1.245,00 eura prvoj podnositeljici i 1.000,00 eura drugom podnositelju na ime troškova i izdataka.

U predmetu *Arambašin protiv Hrvatske* (2022.) bila je riječ o dvjema podnositeljicama zahtjeva, suvlasnicama dvaju stanova u Splitu površine 72,00 i 126,50 m², u kojima žive zaštićeni najmoprimci. Podnositeljice su 2009. godine podnijele tužbu pred domaćim sudom tražeći iseljenje zaštićenih najmoprimaca i članova njihovih kućanstava, ali su izgubile spor. Podnositeljice zahtjeva su pred Europskim sudom prigovorile, na temelju članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju, da se nisu mogle koristiti svojim stanovima ni naplaćivati odgovarajuću najamninu.

Europski sud i u ovoj je presudi utvrdio da povreda Konvencije proizlazi iz samog hrvatskog zakonodavstva pa podnositelji nisu mogli učinkovito pobijati visinu

zaštićene najamnine pred hrvatskim sudovima ili vratiti u posjed svoje stanove. Također je primijetio da su hrvatski sudovi recentno razvili praksu prema kojoj vlasnici stanova mogu tražiti isplatu razlike između visine tržišne i zaštićene najamnine u građanskim postupcima pred hrvatskim sudovima. Međutim, nova sudska praksa ustalila se tek nakon što su podnositeljice podnijele zahtjev Europskom sudu, pa od nje nisu mogle imati koristi. Navodi se relevantni dio presude *Arambašin*:

'13. Sud prima na znanje tvrdnju Vlade da se domaća sudska praksa u međuvremenu razvila i da najmodavci sada mogu tražiti naknadu za razliku između zaštićene i tržišne najamnine pred građanskim sudovima. Međutim, relevantni dokazi o tom razvoju sudske prakse nisu dvije presude drugostupanjskih sudova iz studenoga 2017. i siječnja 2018. na koje se Vlada pozvala, već presuda Vrhovnog suda od 19. prosinca 2018. na koju se Vlada pozvala u svojem revidiranom akcijskom planu od 30. rujna 2021. dostavljenom Odboru ministara u procesu izvršenja presuda u skupini predmeta *Statileo*. To je stoga što se ne može reći da je doista došlo do pomaka u postojećoj sudskoj praksi sve dok Vrhovni sud ili Ustavni sud nije potvrdio stajališta nižih sudova.

14. Nadalje, u predmetima kao što je ovaj, ako je predmetno pravno sredstvo rezultat tumačenja od strane sudova, u pravilu je potrebno šest mjeseci da takav razvoj sudske prakse dosegne dovoljan stupanj pravne sigurnosti prije nego što se može smatrati da je javnost zaista postala svjesna domaće odluke kojom je utvrđeno to pravno sredstvo i prije nego što dotične osobe imaju mogućnost i obvezu iskoristiti ga (vidi, primjerice, *Kirinčić i drugi protiv Hrvatske*, broj 31386/17, § 115., 30. srpnja 2020.).'

Europski sud je podnositeljicama zahtjeva *Arambašin* dosudio iznos od 106.200,00 eura (zajedno) na ime materijalne štete, koji predstavlja razliku između zaštićene i odgovarajuće najamnine. Svakoju podnositeljici zahtjeva dosudio je na ime naknade nematerijalne štete iznos od 5.000,00 eura. Svakoju podnositeljici zahtjeva dosudio je na ime naknade troškova i izdataka iznos od 1.670,00 eura.

U predmetu *Hegediš protiv Hrvatske* (2022.) bila je riječ o podnositeljici zahtjeva koja je vlasnica stana u Zagrebu površine 71,30 m² u kojem živi zaštićena najmoprimka, a koja je 2012. godine podnijela tužbu pred domaćim sudom tražeći iseljenje zaštićene najmoprimke i člana njezina kućanstva. Izgubila je taj spor. Podnositeljica zahtjeva je pred Europskim sudom prigovorila, na temelju članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju, da joj je odlukama kojima su domaći sudovi odbili naložiti iseljenje najmoprimke nametnut nerazmjern teret jer nije imala u vlasništvu bilo koju drugu nekretninu kojom bi riješila svoje stambeno pitanje. Nadalje, troškovi pričuve koju je bila dužna plaćati kao vlasnica stana u kojem živi zaštićena najmoprimka i najamnine za stan u kojem je ona živjela bili su veći od iznosa zaštićene najamnine koju je imala pravo primati.

Europski sud prvo je utvrdio da je, za razliku od drugih predmeta (*Statileo*, *Bego* i drugi), koji se odnose na ograničenja prava najmodavaca nametnuta sustavom zaštićenog najma, podnositeljica zahtjeva u ovom predmetu prigovorila samo svojoj nemogućnosti da iseli zaštićenu najmoprimku i useli se u svoj stan, a nije prigovorila neodgovarajućem iznosu (zaštićene) najamnine. Međutim, Sud je ocijenio kako su 'ta dva ograničenja prava najmodavaca neraskidivo povezana jer je iznos zaštićene najamnine ključan element u određivanju uspostavlja li se ograničenjem u odnosu na raskid ugovora o najmu stana sa zaštićenom najamninom potrebna pravična ravnoteža između općih interesa zajednice i prava vlasništva najmodavaca' (§ 6.).

Europski sud također je primijetio da mu je Vlada Republike Hrvatske dostavila presudu Vrhovnog suda broj: Rev 2364/2016-3 od 19. prosinca 2018. 'kojom se utvrđuje kompenzacijsko pravno sredstvo', ali 'nije dostavila primjere iz sudske prakse koji ukazuju na sličan razvoj sudske prakse u vezi s tužbom radi iseljenja' (§§ 11. do 13.).

Podnositeljica zahtjeva potraživala je iznos od 50.000,00 eura na ime naknade materijalne štete, koji odgovara šteti na njezinu stanu koju je uzrokovala zaštićena najmoprimka, troškovima popravka i održavanja stana koje je snosila te pričuvi koju je plaćala. Potraživala je i 30.000,00 eura na ime naknade nematerijalne štete i 1.040,00 eura na ime troškova i izdataka nastalih pred domaćim sudovima. Europski sud utvrdio je da ne postoji uzročno-posljedična veza između podnositeljčina potraživanja na ime materijalne štete i utvrđene povrede. Kao vlasnica stana u svakom bi slučaju morala plaćati pričuvu i obavljati potrebne popravke. Ako je štetu u stanu doista uzrokovala zaštićena najmoprimka, podnositeljica je mogla podnijeti tužbu za naknadu štete protiv najmoprimke na temelju članka 15. Zakona o najmu stanova. S druge strane, podnositeljica zahtjeva nije potraživala naknadu razlike između zaštićene najamnine i odgovarajuće najamnine. Nije potraživala ni naknadu razlike između, s jedne strane, pričuve i najamnine koje je morala plaćati za stan u kojem živi i, s druge strane, zaštićene najamnine. Sud je stoga odbacio zahtjev podnositeljice za naknadu materijalne štete, ali je uputio podnositeljicu 'da ona sada može tražiti takvu naknadu pred domaćim sudovima' (§ 21.). Iz istih razloga je odbacio i njezin zahtjev za troškove i izdatke. Presudio je da Republika Hrvatska mora isplatiti podnositeljici zahtjeva na ime naknade nematerijalne štete iznos od 5.000,00 eura.

a) Izvršenje presuda Europskog suda u skupini predmeta *Statileo* do 2018. godine

Izvršenje svih navedenih presuda u skupini predmeta *Statileo* Odbor ministara Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: Odbor ministara) stavio je pod 'pojačani nadzor' jer je riječ o presudama u kojima Europski sud utvrđuje postojanje značajnog strukturnog, zakonodavnog problema, i to godinama nakon izlaska Republike Hrvatske iz nedemokratskog sustava.

Ured zastupnice Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava sastavio je i Odboru ministara dostavio Akcijski plan u predmetu *Statileo*, DH-DD(2015)658 od 17. lipnja 2015.⁷, prema kojem su se do kraja 2015. godine trebali provesti javna rasprava te utvrditi Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o najmu stanova radi rasprave i donošenja u Hrvatskome saboru, kako bi se novelom Zakona o najmu stanova riješili problemi utvrđeni presudama Europskog suda u skupini predmeta *Statileo*. Međutim, to se nije dogodilo do 2018. godine. U P.Z.-u broj 293/2018 u tom je smislu utvrđeno sljedeće:

'Prema podacima dobivenim od Ureda zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava (ne)postojanje napretka u izvršenju predmetne presude Odbor je razmatrao na sastanku održanom od 20. do 22. rujna 2016. godine te je donio odluku kojom poziva Republiku Hrvatsku da dostavi posljednji tekst nacrtu izmjena odgovarajućih propisa kako bi mogli procijeniti jesu li isti u skladu sa zaključcima Europskog suda za ljudska prava i kojom snažno potiče Republiku Hrvatsku na intenziviranje napora u cilju pronalaženja sveobuhvatnog rješenja predmetnog problema. Na sastanku Odbora održanom od 7. do 9. ožujka 2017. godine, presuda *Statileo* razmatrana je bez rasprave, te je donesena odluka kojom se, uz naglašavanje urgentne potrebe pronalaženja brzog rješenja problema zaštićenog najma, koje može biti od utjecaja na tisuće pojedinaca, potiču hrvatske vlasti da, bez ikakve odgode, poduzmu potrebne zakonodavne mjere sukladno naznakama Europskog suda za ljudska prava, da Odboru dostave informacije o zakonodavnom procesu kao i trenutnoj verziji nacrtu zakona, te da odlučuju nastaviti razmatranje predmeta najkasnije na svom sastanku u rujnu 2017. godine. Na sastanku Odbora održanom od 19. do 21. rujna 2017. godine, razmotreno je postupanje Republike Hrvatske u implementaciji mjera izvršenja *Statileo* grupe presuda, te su primijetili da su hrvatske vlasti izradile nacrt izmjena i dopuna Zakona

⁷ "4 Odbor ministara Vijeća Europe, [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DHDD\(2015\)658E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DHDD(2015)658E%22%5D%7D)."

koji je usmjeren na rješavanje glavnih nedostataka iz važećeg Zakona koje je identificirao Europski sud za ljudska prava; konkretno neprimjerenu visinu zaštićene najamnine, restriktivne uvjete za raskid zaštićenog najma i nepostojanje vremenskog ograničenja sustava zaštićenog najma, te su imajući u vidu vrijeme koje je dosad proteklo od konačnosti vodeće presude *Statileo*, naglasili da je od presudne važnosti da se postupak donošenja zakona nužan za izvršenje ove presude privede kraju bez daljnjeg odugovlačenja, te snažno potaknuli vlasti da pojačaju napore s ciljem donošenja zakonskih izmjena kao pitanja od najveće važnosti te su u tom kontekstu pozvali vlasti da Odboru dostave informacije o njihovom donošenju najkasnije do 31. prosinca 2017. godine. Valja istaknuti da u slučaju da država odugovlači s izvršenjem bilo koje presude ili iz njenog držanja (nepoduzimanja konkretnih mjera za izvršenje presude) proizlazi da država odbija izvršiti presudu, Odbor ima na raspolaganju niz političko-pravnih mehanizama kojima može izvršiti pritisak na državu da ispuni svoju međunarodnu obvezu izvršenja presude Europskog suda za ljudska prava.' (str. 15. P.Z.-a broj 293/2018).

1.5. Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova iz 2018. godine

Zakonom o o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova, koji je 9. saziv Hrvatskoga sabora donio na 8. sjednici 13. srpnja 2018. ('Narodne novine', broj 68/18.; u daljnjem tekstu: ZIDZoNS/18), pokušale su se ispuniti obveze koje su za Republiku Hrvatsku proizlazile iz Odluke Ustavnog suda iz 1998. godine, te međunarodne pravne obveze Republike Hrvatske koje su proizlazile iz presuda Europskog suda donesenih u skupini predmeta *Statileo*.

ZIDZoNS-om/18 zakonodavac je proveo i Odluku Ustavnog suda iz 1998. godine. Na te zakonodavne intervencije Ustavni sud, u provedbi ustavnosudske kontrole ZIDZoNS-a/18, nije imao prigovora.

Temeljni je predmet uređenja Zakona o najmu stanova iz 1996. godine građanskopravni institut najma stanova (s elementima 'klasičnog' obveznopravnog odnosa iz ugovora o najmu). Međutim, u prijelaznim odredbama Glave XIII. uređeni su i pravni status te prava i obveze bivših nositelja stanarskog prava. Preciznije, Zakon o najmu stanova iz 1996. godine sadržavao je 19 prijelaznih članaka, pri čemu je Ustavni sud u Odluci iz 1998. godine, kako je prethodno rečeno, ukinuo prijelazne odredbe članka 31. stavka 2. podstavka 3., članka 39. i članka 40. stavka 2.

Prema utvrđenju Ustavnog suda, navedene prijelazne odredbe Zakona o najmu stanova iz 1996. godine (a prije njih i odredbe Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo iz 1991. godine) nedvojbeno su imale 'tranzicijsko obilježje' jer su promijenile 'pravno-politički koncept stanarskih prava' tako da su kategorije dotadašnjih nositelja stanarskih prava 'prevedene' u kategoriju (zaštićenih) najmoprimaca, a njihova prava odnosno obveze inkorporirane su u zakon kojim se uređuje obveznopravni odnos iz ugovora o najmu, uz uvažavanje specifičnosti njihova položaja (Odluka Ustavnog suda iz 2020. godine, točka 21.).

Riječima Ustavnog suda, ZIDZoNS-om/18 zakonodavac je u pravnom poretku Republike Hrvatske pokušao 'ugasiti' i taj tranzicijski oblik najma stanova. 'Pojednostavljeno i svedeno na najosnovnije elemente ..., to znači: ZIDZoNS-om/18 određeno je postepeno povećavanje iznosa zaštićenih najamnina radi njihovog niveliranja s tržišnim najmninama kroz razdoblje od stupanja zakona na snagu do 31. kolovoza 2023., kao i prestanak zaštićenog najma, te obveza iseljenja zaštićenih najmoprimaca najkasnije 1. rujna 2023., ako ne sklope nove ugovore o najmu stana ili ako ZoNS-om nije propisano drukčije' (Odluka Ustavnog suda iz 2020. godine, točka 21.).

Ta je zakonodavna rješenja Ustavni sud u Odluci iz 2020. godine ocijenio nesuglasnima s Ustavom.

1.6. Odluka Ustavnog suda broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020.

Odlukom Ustavnog suda iz 2020. godine, to jest odlukom i rješenjem broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020., ukinute su odredbe članaka 28.a, 28.b, 28.c, 28.d, 28.e, 28.f, 28.g, 28.h, 28.i, 28.j, 28.k, 28.l., 28.m i 28.n Zakona o najmu stanova

('Narodne novine', br. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06. i 68/18.) i članka 6. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova - ZIDZoNS-a/18 ('Narodne novine', broj 68/18.) (u daljnjem tekstu: odluka Ustavnog suda iz 2020. godine).

Ustavni sud je u odluci iz 2020. utvrdio da je zakonodavac ZIDZoNS-om/18 'trebao ostvariti sljedeći cilj: normativno valorizirati (zaštititi) interese najmodavaca (jer je ocijenjeno da postojeći zakonodavni model nedovoljno štiti njihova prava i da je prekomjeran teret na najmodavcima, vlasnicima stanova u privatnom vlasništvu), uključujući njihovo pravo na ostvarivanje dobiti od vlastite imovine, sve u skladu s načelima zaštite vlasničkih prava prema Ustavu i Konvenciji', ali je u u ostvarivanju tog cilja zakonodavac istodobno bio dužan 'voditi računa i o općem interesu zajednice, uključujući dostupnost zadovoljavajućeg smještaja za one u lošijem položaju, u konkretnom slučaju zaštićenih najmoprimaca. Dakle, bio je dužan uspostaviti ravnotežu između dvaju suprotstavljenih interesa: najmodavaca, s jedne strane, i zaštićenih najmoprimaca te općeg interesa zajednice, s druge strane' (točka 27.). Sažeto, Ustavni sud je u odluci iz 2020. zaključio sljedeće:

'32.6. ... Ustavni sud smatra da osporena dopuna ZoNS-a, kao cjelina, predstavlja prijelazno pravno uređenje za koje se može zaključiti da je pri njegovom oblikovanju zakonodavac uvažio objektivne okolnosti u kojima su se našli zaštićeni najmoprimci, iznimno dugo trajanje najprije sustava stanarskih prava, a zatim sustava zaštićenih najмова, te da je predvidio mjere koje su sposobne osigurati vladavinu prava i pružiti sigurnost i izvjesnost adresatima zakona u prijelaznom razdoblju, odnosno u određenoj mjeri 'amortizirati' učinke postupne eliminacije zaštićenog najma stanova iz pravnog poretka Republike Hrvatske i učiniti ih manje opterećujućim za zaštićene najmoprimce. Ustavni sud prihvaća da zadaća zakonodavca nije ni bila zaštićenim najmoprimcima osigurati pravni i faktični položaj istovjetan ili u svemu ekvivalentan onome koji gube, već je prije svega bila zaštititi prava vlasnika, a da pritom ne dođe do nerazmjernog zahvata u prava zaštićenih najmoprimaca, tako da on ne prelazi mjeru nužnog u danim okolnostima. Međutim, Ustavni sud utvrđuje da je zakonodavac ostvarujući taj cilj nametnuo prekomjeran teret zaštićenim najmoprimcima što posljedično znači da nije 53 ispunio pozitivnu obvezu države u postizanju osjetljive ravnoteže između vlasnika stanova, s jedne strane, i zaštićenih najmoprimaca, s druge strane.'

Prekomjerni teret koji trpe zaštićeni najmoprimci očituje se u tome što predviđene zakonske mjere, sagledaju li se 'u kontekstu položaja u kojem su se našli zaštićeni najmoprimci i članovi njihovih obitelji koji nakon desetljeća boravka i življenja u stanu za koji su emotivno vezani i koji smatraju domom, a u koji su nerijetko ulagali i znatna financijska sredstva,... ne ispunjavaju zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava, odnosno da je njima prekomjeran teret nametnut zaštićenim najmoprimcima koji osim navedene prednosti moraju u potpunosti snositi financijski teret iseljenja iz dosadašnjeg doma i osiguravanja novog stambenog smještaja' (točka 32.5. odluke Ustavnog suda iz 2020. godine).

Člankom 55. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisano je da ukinuti zakon i drugi propis, odnosno njihove ukinute odredbe, prestaju važiti danom objave odluke Ustavnog suda u 'Narodnim novinama', ako Ustavni sud ne odredi drugi rok. Slijedom toga, ukinute odredbe Zakona o najmu stanova prestale su važiti 25. rujna 2020., danom objave odluke Ustavnog suda iz 2020. godine u 'Narodnim novinama'.

S obzirom na to da su odlukom Ustavnog suda iz 2020. godine ukinute odredbe ZIDZoNS-a/18 koje su propisivale povećavanje iznosa zaštićene najamnine, od dana njihova ukidanja 25. rujna 2020. zaštićeni najmoprimci ponovo plaćaju najmininu kakvu su plaćali prije stupanja na snagu ZIDZoNS-a/18, to jest onu koju su plaćali prije 31. kolovoza 2018. Nadalje, Odukom Ustavnog suda iz 2020. godine ukinute su i odredbe ZIDZoNS-a/18 koje su propisivale da su zaštićeni najmoprimci i zaštićeni podstanari najkasnije do 1. rujna 2023. dužni iseliti iz stana u vlasništvu fizičkih osoba ako s najmodavcem nisu sklopili novi ugovor. To znači da više ne

relevantni dokaz o takvom razvoju sudske prakse je presuda Vrhovnog suda broj: Rev 2364/2016-3 od 19. prosinca 2018.

U predmetu broj: Rev 2364/2016 bila je riječ o zahtjev tužitelja (fizičke osobe) na isplatu razlike između zaštićene najamnine i slobodno ugovorene tržišne cijene najma stana u S. Tužitelj je svoj zahtjev temeljio na tvrdnji 'da trpi štetu jer nije u mogućnosti slobodno ugovoriti najamninu za stan čiji je vlasnik, čime smatra da je ograničen u izvršavanju svojih vlasničkih prava, slijedom čega potražuje iznos od 342.879,34 kuna s pripadajućom zateznom kamatom, kao i na tvrdnji da iz istih razloga trpi štetu zbog povrede prava osobnosti, s kojeg osnova potražuje iznos od 150.000,00 kuna'.

Prema shvaćanju nižestupanjskih sudova u tom predmetu, odredbe Zakona o najmu stanova koje reguliraju pitanje zaštićenih najmoprimaca i zaštićene najamnine na stanovima u privatnom vlasništvu nisu protivne ni Ustavu ni Konvenciji. Osim toga, 'nižestupanjski sudovi su ocijenili da tužitelj nije dokazao da je potpuno izvjesno da bi on za utuženo razdoblje ostvario upravo iznose tržišne najamnine te da bi uopće predmetnu nekretninu iznajmio za takvu cijenu'. Konačno, nižestupanjski sudovi su ocijenili da tužitelj nije dokazao postojanje pretpostavki za naknadu štete zbog povrede prava osobnosti, uz obrazloženje da, osim što na strani tuženice ne postoji protupravnost zbog donošenja Zakona o najmu stanova i uvođenja instituta zaštićene najamnine, tužitelj nije dokazao kojim štetnim radnjama tuženice bi tužitelju bila počinjena šteta radi koje bi on trpio fizičke bolove, strah, duševne bolove zbog smanjenja životne aktivnosti te imao potrebu za tuđom pomoći i njegom, kao što nije dokazao ni postojanje svoje bolesti vezano za bilo koju štetnu radnju tuženice jer tužitelj osim svojeg iskaza i iskaza svoje supruge nije priložio niti predložio kakav drugi relevantni dokaz.

U presudi broj: Rev 2364/2016-3 od 19. prosinca 2018., kojom je prihvatio reviziju tužitelja protiv Republike Hrvatske 'radi isplate', Vrhovni sud je između ostaloga utvrdio sljedeća načelna pravna stajališta:

'Suprotno ocjeni nižestupanjskih sudova, u postupanju tuženice u odnosu na reguliranje zaštićenih najmoprimaca na stanovima u privatnom vlasništvu, ima protupravnosti, jer takvo postupanje predstavlja povredu Ustavom i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenog prava vlasništva.

Naime, sustav zaštićenog najma, uveden Zakonom o najmu stanova kojim se vlasnicima stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci nameće teret stambenog zbrinjavanja zaštićenih najmoprimaca, predstavlja miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva koje vlasnicima nameće nerazmjern i pretjeran teret, protivno odredbi čl. 1. Protokola 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Statileo protiv Hrvatske od 10. srpnja 2014.).

Prema pravnom shvaćanju ovog suda zbog povrede Ustavom i Konvencijom zajamčenog prava vlasništva, Republika Hrvatska je dužna vlasnicima stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci naknaditi štetu. Vlasnici stanova imaju pravo na naknadu imovinske štete u visini razlike između tržišne najamnine i zaštićene najamnine, a i pravo na pravičnu novčanu naknadu za neimovinsku štetu.

Suprotno stajalištu nižestupanjskih sudova, vlasnik stana ne treba dokazati da bi predmetnu nekretninu iznajmio i to za iznos tržišne najamnine jer se na taj način traži od vlasnika da dokaže nemoguće s obzirom na to da vlasnik zbog nametnutih ograničenja prava vlasništva nije ni mogao iznajmljivati predmetnu nekretninu, već je dovoljno dokazati visinu tržišne najamnine na istoj ili sličnoj lokaciji u utuženom razdoblju i visinu zaštićene najamnine na koju vlasnik ima pravo.

Također, suprotno stajalištu nižestupanjskih sudova postojanje fizičkih bolova, straha ili duševnih bolova ne predstavlja pravnu osnovu za ostvarivanje prava na neimovinsku štetu, već samo okolnosti koje sud uzima u obzir pri odlučivanju o visini pravične novčane naknade u smislu odredbe čl. 1100. Zakona o obveznim odnosima

('Narodne novine' broj 35/05), koji je ovdje mjerodavan s obzirom na navode tužitelja o vremenu nastanka štete.'

Daljnja relevantna načelna pravna stajališta Vrhovnog suda utvrđena su u presudi i rješenju broj: Rev 1104/2018-3 od 22. siječnja 2019. U tom se predmetu Vrhovni sud bavio, osim pitanjima naknade štete, i pitanjem zastare potraživanja razlike između zaštićene najamnine i slobodno ugovorene tržišne cijene najma stana.

U predmetu broj: Rev 1104/2018 bila je riječ o zahtjevu tužiteljice S. S. T. za isplatu štete kao razlike između tržišne i zaštićene najamnine za stan u vlasništvu tužiteljice, koji je u najmu zaštićene stanarke na temelju presude koja zamjenjuje ugovor o najmu stana sa zaštićenom stanarinom. Presudom Općinskog građanskog suda u Zagrebu poslovni broj P-5666/15-17 od 11. svibnja 2016. naloženo je tuženici Republici Hrvatskoj isplatiti tužiteljici S. S. T. iznos od 250.399,99 kuna sa zakonskim zateznim kamatama na pojedinačne iznose i po stopi kako je određeno u izreci, kao i naknaditi joj troškove parničnog postupka u iznosu od 23.479,00 kuna sa zakonskim zateznim kamatama počevši od 11. svibnja 2016., po stopi preciznije određenoj u izreci, sve u roku 15 dana. Presudom suda drugog stupnja djelomično je potvrđena, a djelomično preinačena presuda prvostupanjskog suda u odnosu na dosuđene iznose.

Tužiteljica je u podnesenoj reviziji postavila sljedeće materijalnopravno pitanje: 'Od kada teče zastara tražbine naknade štete koju vlasnici stanova opterećenih pravima tzv. zaštićenih najmoprimaca potražuju od Republike Hrvatske, zbog ograničenja prava na mirno uživanje prava vlasništva, a koja se sastoji u razlici između tržišne i zaštićene najamnine na temelju odredbi ZNS?' Vrhovni sud je na to pitanje odgovorio kako slijedi:

'Predmetna tražbina tužiteljice odnosi se na naknadu štete-gubitak zarade od najamnine, a ona dopijeva mjesečno. Stoga se radi o trogodišnjem zastarnom roku iz članka 230. stavka 1. ZOO-a.

Zatezna kamata na novčanu obvezu teče od dana kada je dužnik zakasnio s ispunjenjem novčane obveze (članak 29. stavak 1. ZOO-a), a obveza naknade štete smatra se dospjelom u trenutku nastanka štete (članak 1086. ZOO-a). Stoga se ovdje dan početka zastare poklapa s danom dolaska u zakašnjenje.

Iz navedenog razloga su sve tražbine tužiteljice koje se odnose na razliku najma za razdoblje do rujna 2012. zastarjele budući je tužba podnesena 28. kolovoza 2015., kada je već bio protekao trogodišnji zastarni rok.'

U daljnjoj elaboraciji pitanja zastare, Vrhovni sud utvrdio je važno pravno stajalište prema kojem su vlasnici stanova imali otvorenu pravnu mogućnost podnositi tužbe protiv Republike Hrvatske za naknadu štete zbog ograničenja prava na mirno uživanje prava vlasništva, a koja se sastoji u razlici između tržišne i zaštićene najamnine, od dana stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Republiku Hrvatsku, odnosno od 5. studenoga 1997.:

'Zakon o najmu stanova donesen je 2006., a Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda u odnosu na RH stupila je na snagu 5. studenoga 1997. Tuženica se obvezala istu primjenjivati, te se obvezala i postojeće propise uskladiti s preuzetim međunarodnim obvezama. Ustavni sud Republike Hrvatske u rješenju U-I-762/1996 od 31. ožujka 1998. nije našao da bi odredbe članka 6. - 8. ZNS bile protivne Ustavu RH i citiranoj Konvenciji i Protokolima 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju. To ne znači da vlasnici stanova, nakon što su se mogli pozvati na Konvencijsko pravo već 1997., nisu imali pravnu osnovu za utuženje tražbine kao što je predmetna. Iz navedenog nije odlučno kada je donesena odluka u predmetu Statileo, niti je ta odluka bitna za pitanje početka tijeka zastare tražbine jer su vlasnici i prije donošenja te odluke pozivom na konvencijsko pravo mogli nakon 5. studenoga 1997., u sudskom postupku zahtijevati ostvarenje svoje tražbine, kao što su to učinili tužitelji iz citiranih odluka EU suda. Tim pitanjem (zastare) EU sud u navedenim odlukama, suprotno tvrdnji revidentice, nije se ni bavio. Osim toga ni jednim posebnim ni specijalnim propisom za tražbine kao što je predmetna nije propisan izuzetak vezano za početak tijeka zastare niti neki drugi zastarni rok. Zato nema razloga predmetnu

štetu drugačije tretirati od bilo koje druge štete i početak zastare vezati za neke druge okolnosti. Tužiteljica kao i svi ostali vlasnici mogli su i pored iznesenog shvaćanja Ustavnog suda RH o ustavnosti ZNS, nakon stupanja na snagu Konvencije, osnovano, pozivom na konvencijsko pravo pokretati tužbe za naknadu štete.'

Međutim, neovisno o tome što su, prema utvrđenju Vrhovnog suda, vlasnici stanova, 'nakon što su se mogli pozvati na Konvencijsko pravo već 1997.', imali 'pravnu osnovu za utuženje tražbine', ostaje činjenica da sama tužba, eventualno podnesena po toj osnovi (pozivom na Konvenciju), nije bila djelotvorno domaće pravno sredstvo za zaštitu vlasničkih prava u smislu članka 13. Konvencije.

To je bitna pravna činjenica koju ovaj Zakon mora uzeti u obzir. Navedeno je potvrdio Ustavni sud Republike Hrvatske u Odluci broj: U-III-3482/2021 od 3. listopada 2023.

'30. Međutim, nakon što je Vrhovni sud u rješenju broj: Rev-2364/2016-3 od 19. prosinca 2018. prihvatio stajališta ESLJP-a iznesena u predmetu *Statileo protiv Hrvatske* (navedeno) i izrazio pravno shvaćanje da 'zbog povrede Ustavom i Konvencijom zajamčenog prava vlasništva, Republika Hrvatska je dužna vlasnicima stanova u kojima žive zaštićeni najamoprincipi naknaditi štetu', odnosno da 'Vlasnici stanova imaju pravo na naknadu imovinske štete u visini razlike između tržišne najamnine i zaštićene najamnine, a i pravo na pravičnu novčanu naknadu za neimovinsku štetu', vlasnici su mogli pokrenuti parnične postupke radi naknade štete protiv Republike Hrvatske, ovaj put s predvidivim ishodom postupka.

Stoga se vlasnicima stanova, prema ocjeni Ustavnog suda, a u pogledu računanja početka tijeka zastarnog roka i nastupa zastare, ne može staviti na teret kao njihov propust činjenica da prije odluke *Statileo protiv Hrvatske* (navedeno) odnosno prije promjene pravnog stajališta Vrhovnog suda izraženog u rješenju Vrhovnog suda broj: Rev2364/2016-3 od 19. prosinca 2018. nisu pred sudovima u Republici Hrvatskoj pokretali postupke protiv države radi naknade štete uzrokovane navedenim zakonom nametnutim ograničenjem prava vlasništva. Također, prema ocjeni Ustavnog suda vlasnicima stanova ne može se staviti na teret niti činjenica da su ih, kao u konkretnom slučaju, pokrenuli prije promjene pravnog stajališta Vrhovnog suda od 19. prosinca 2018., a nakon odluke *Statileo protiv Hrvatske*, navedeno (vidi predmete ESLJP-a *Skelin-Hrvoj i Đuričić protiv Hrvatske*, navedeno i *Aranbašin protiv Hrvatske*, navedeno).

Ocjena je Ustavnog suda da je potrebno šest mjeseci kako bi nakon promjene određenog pravnog stajališta razvoj sudske prakse dosegno takav (dovoljan) stupanj pravne sigurnosti da bi se moglo smatrati kako je javnost zaista postala svjesna prevladavajuće sudske prakse. Slijedom navedenog proizlazi da se tek nakon proteka šest mjeseci od zauzimanja stajališta Vrhovnog suda u rješenju od 19. prosinca 2018. u pogledu prava vlasnika na naknadu štete u visini razlike između tržišne i zaštićene najamnine, a kojim je Vrhovni sud promijenio prevladavajuću sudsku praksu, dakle od 19. lipnja 2019., sudska praksa kojom se utvrđuje kompenzacijsko pravno sredstvo postala stabilna i tek od tada su mogli početi teći zakonski rokovi za računanje i nastup zastare (vidi predmet ESLJP-a *Aranbašin protiv Hrvatske*, navedeno, § 14.) propisani člankom 230. stavkom 1. ZOO-a:35/05-156/22.'

Na kraju, kad je riječ o novom sudskom kompenzacijskom sredstvu, koje je Vrhovni sud stvorio u presudi broj: Rev 2364/2016-3 od 19. prosinca 2018, u ažuriranom Akcijskom planu od 23. ožujka 2023., Vlada Republike Hrvatske je zaključila:

'67. Napominje se da je odlukama Vrhovnog suda najmodavcima priznato pravo na naknadu koja pokriva razliku između zaštićene najamnine i odgovarajuće najamnine. Sukladno tome, najmodavci mogu tražiti naknadu u skladu s tumačenjem Vrhovnog suda za preostalo razdoblje trajanja zaštićenog najma. Vlada stoga smatra da je sudska praksa Vrhovnog suda, kao najvišeg redovnog suda u Hrvatskoj, osigurala odgovarajuće pravno sredstvo u skladu s utvrđenjima Europskog suda. Konkretno, mogućnost dobivanja naknade od države najmodavcima pruža praktično

rješenje za ublažavanje financijskog tereta koji im je nametnut do ukidanja sustava stanarskog prava.

68. Podaci kojima raspolaže Vlada pokazuju da su najmodavci podnijeli 226 tužbi kojima od države traže naknadu za razliku između zaštićene najamnine i odgovarajuće najamnine. U predmetima u kojima su domaći sudovi već donijeli presude, odgovarajuća najamnina određivana je na temelju podataka dostupnih Poreznoj upravi i/ili Gradu Zagrebu o prosječnoj tržišnoj najamnini plaćenju za slične stanove na istom području ili vještačenjem sudskih vještaka za procjenu nekretnina. Do danas, dostupni podaci pokazuju da država mora isplatiti najmodavcima oko 9.229.556,00 kuna (oko 1.227.945,73 eura) na temelju presuda kojima im je dosuđena naknada sukladno navedenoj praksi Vrhovnog suda.

69. Vlada napominje da je, prema dostupnim informacijama, pred Ustavnim sudom tek nekoliko neriješenih predmeta koji se odnose na naknadu razlike između zaštićene najamnine i odgovarajuće najamnine. To se može pripisati dobro utvrđenoj sudskoj praksi redovnih sudova, na koju je gore upućeno.⁹

1.9. Raspoloživi statistički podaci o stanovima u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba na kojima postoji pretvorbeni teret zaštićenog najma od 1996. godine do danas

a) Procjene iz 2013. godine

Iako nikada nije upućen u parlamentarnu proceduru, u Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova, koji je u studenom 2013. godine izradilo Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, a o kojem je provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u razdoblju od 6. prosinca 2013. do 6. veljače 2014. (u daljnjem tekstu: Nacrt ZIDZoNS-a iz 2013.)⁹, bili su izneseni sljedeći službeni podaci Državnog zavoda za statistiku utemeljeni na Popisu stanovništva iz 2011. godine:

– u Republici Hrvatskoj evidentirano je 3.831 kućanstvo zaštićenih najmoprimaca po raznim osnovama koji se koriste stanovima u vlasništvu fizičkih osoba. Osnova, odnosno metodologija, za evidentiranje statusa zaštićenog najmoprimca pri popisu stanovništva bio je bivši nositelj stanarskog prava, ili drugi najmoprimac sa zaštićenom najamninom, odnosno, prognanici, povratnici, branitelji i ostali, te se osnovano zaključuje da je broj zaštićenih najmoprimaca po osnovi bivšeg stanarskog prava 'zasigurno manji od iskazanog u popisu stanovništva' (str. 4. Nacrta prijedloga ZIDZoNS-a iz 2013.)

– prema javnom pozivu koje je nadležno ministarstvo provelo u 2005. godini, a kojim se nastojalo prikupiti podatke o broju zaštićenih najmoprimaca koji koriste stanove u vlasništvu fizičkih osoba, te prema dostavljenoj dokumentaciji, evidentirano je 2.542 zaštićenih najmoprimaca u stanovima vlasništvu fizičkih osoba.

U Nacrtu prijedloga ZIDZoNS-a iz 2013. izvedeni su sljedeći zaključci:

'Nakon provedene analize gore navedenih podataka, proizlazi da stanova u vlasništvu fizičkih osoba koje koriste zaštićeni najmoprimci na području Republike Hrvatske nema više od 2.600.

S obzirom na gospodarsku situaciju, a posebno obzirom na starosnu dob zaštićenih najmoprimaca pretpostavlja se da neće biti više od 25% najmoprimaca koji će se odlučiti na kupnju stana i kreditno zaduženje, odnosno 600 zaštićenih najmoprimaca će kupiti stan.

Ostalih 2.000 zaštićenih najmoprimaca rješavalo bi se putem odgovarajućih zamjenskih stanova.' (str. 5. Nacrta prijedloga ZIDZoNS-a iz 2013.)

b) Procjene iz 2018. godine

⁹ ¹⁶ Savjetovanje o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova (6.12.2013.-6.2.2014.), <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/programi-stambenog-zbrinjavanja/najam-stanova-zasticeninajmoprimci/savjetovanje-o-prijedlogu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-najmu-stanova-06-12-2013-06-02-2014/4423>; Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova, https://mpgi.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/stambeno/Zakon_o_najmu_stanova.pdf"

U P.Z.-u broj 293/2018 dana je procjena broja stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci, na način da su se podaci iz popisa stanovništva iz 2011. godine korigirali 'uz uvažavanje službenih podataka Državnog zavoda za statistiku o stopi mortaliteta od 2011. do 2016. godine te je utvrđeno da u Republici Hrvatskoj 2018. godine postoji najviše 3.629 stanova u 'privatnom vlasništvu' u kojem stanuju zaštićeni najmoprimci' (svih kategorija) (str. 16.).

c) Podaci Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama iz 2019. godine

Prijelaznim odredbama članka 8. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 68/18.) bilo je propisano da su zaštićeni najmoprimci, zaštićeni podstanari i predmnijevani najmoprimci koji stanuju u stanovima koji nisu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, jedinice područne (regionalne) samouprave ili Republike Hrvatske te vlasnici tih stanova dužni Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama (u daljnjem tekstu: APN) najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objave javnog poziva (u daljnjem tekstu: Javni poziv APN-a) dostaviti podatke o stanovima i osobama koje u njima stanuju potrebne za provedbu Zakona o najmu stanova. Zaštićeni najmoprimci, zaštićeni podstanari i predmnijevani najmoprimci zainteresirani za najam odnosno kupnju stanova na temelju propisa kojima se uređuje društveno poticana stanogradnja bili su dužni prilikom dostave podataka podnijeti prijavu kojom iskazuju svoj interes za: - najam stana iz programa POS-a uz mogućnost otkupa; - kupnju stana iz programa POS-a; - kupnju nekretnine iz programa POS+; - kupnju nekretnine na slobodnom tržištu pod povoljnijim uvjetima; - kupnju/gradnju nekretnine kroz program subvencioniranja stambenog kredita; - stambeno zbrinjavanje putem tijela državne uprave nadležnog za hrvatske branitelje, Grada Zagreba, odnosno jedinica lokalne samouprave; - stambeno zbrinjavanje u domu za starije i nemoćne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne samouprave.

Hrvatski sabor je na 8. sjednici 13. srpnja 2018. donio Zaključak o mjerama za provedbu Zakona o najmu stanova (u daljnjem tekstu: Zaključak). U točki I. Zaključka, Vlada Republike Hrvatske bila je zadužena da do 30. studenoga 2019. donese program mjera za provedbu Zakona o najmu stanova. Točkom II. Zaključka, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja bilo je zaduženo da na temelju prikupljenih podataka i iskazanog interesa zaštićenih najmoprimaca, zaštićenih podstanara i predmnijevanih najmoprimca za najam, odnosno kupnju stanova izradi prijedloge programa i mjera.

Na temelju Zaključka, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 27. prosinca 2019. donijela Odluku o donošenju Programa mjera za provedbu Zakona o najmu stanova, KLASA: 022-03/19-04/515, URBROJ: 50301-27/25-19-2, od 27. prosinca 2019.

Sukladno podacima iznesenim u Programu mjera za provedbu Zakona o najmu stanova, koji je sastavni dio te Odluke (u daljnjem tekstu: Program mjera iz 2019.)¹⁰, na Javni poziv APN-a ukupno je pristiglo 1.030 zahtjeva, od čega 989 zahtjeva zaprimljenih u roku, 41 zahtjev zaprimljen izvan roka. Iz analize je izuzeto 47 zahtjeva koji su imali naznaku imena i prezimena podnositelja, ali bez naznake statusa podnositelja i bez popratne dokumentacije s pozivom na Opću uredbu o zaštiti osobnih podataka. Na osnovu tih podataka u daljnju je analizu izvršeno 983 pristigla zahtjeva. Međutim, jedan podnositelj zahtjeva s područja Grada Zagreba se prilikom podnošenja zahtjeva pisano očitovao da je stambeno zbrinut, što je rezultiralo brojem od ukupno 982 zaštićena najmoprimca (po svim osnovama, a ne samo po osnovi bivšeg stanarskog prava, što znači da su u taj broj bili uključeni i zaštićeni najmoprimci koji se koriste stanovima na temelju propisa o pravima

¹⁰ ¹⁷ Izvor:

https://mpgi.gov.hr/UserDocImages/Stanovanje/Odluka_i_Program_mjera_za_provedbu_ZNS.pdf."

hrvatskih branitelja i oni koji su određeni posebnim propisom), a koje je potrebno zbrinuti.

U Programu mjera iz 2019. zaključeno je sljedeće: 'Prema podacima Državnog zavoda za statistiku iz popisa stanovništva 2011. godine bilo je 3.726 kućanstava najmoprimaca sa zaštićenom najamninom u stanovima koji nisu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave ili Republike Hrvatske.¹¹ Budući da se na Javni poziv javilo 1.030 zaštićenih najmoprimaca, zaštićenih podstanara i predmnijevanih najmoprimaca ili vlasnika stanova, smatra se da su ostali riješili stambeno pitanje ili nisu zainteresirani za stambeno zbrinjavanje osiguranjem drugog odgovarajućeg stana, odnosno da su se prilikom popisa stanovništva iz 2011. godine pogrešno razvrstali u ciljnu skupinu' (str. 2.).

Od razmatranog broja zaštićenih najmoprimaca ili vlasnika stanova, interes za ponuđene modele za stambeno zbrinjavanje iskazan je na sljedeći način:

- 567 iskazanih interesa za osiguranje drugog odgovarajućeg stana u POS-u (od toga 479 za najam s mogućnošću otkupa stana i 88 za kupnju stana)
- 16 iskazanih interesa za kupnju stana na tržištu po programu POS+1
- 34 iskazana interesa za osiguranje drugog odgovarajućeg stana prema Zakonu o subvencioniranju stambenih kredita ('Narodne novine', br. 65/17., 61/18. i 66/19.). U ovim je slučajevima riječ o kupnji stanova na slobodnom tržištu te odluku i odabir stanova obavlja sam zaštićeni najmoprimac ili vlasnik stana, nakon čega se prijavljuje u APN, odnosno odabranu kreditnu
- 26 iskazanih interesa za stambenim zbrinjavanjem putem tijela državne uprave nadležnog za hrvatske branitelje, Grada Zagreba, odnosno jedinica lokalne samouprave
- 22 iskazana interesa za smještajem u dom za starije i nemoćne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne samouprave
- 317 zaštićenih najmoprimaca ili vlasnika stanova (87 zaštićenih najmoprimaca i 230 vlasnika stanova) nije iskazalo interes za osiguranje drugog odgovarajućeg stana, odnosno interes za korištenje pogodnosti prava prvenstva prema Zakonu o najmu stanova, kroz programe POS-a ili program subvencioniranja stambenih kredita.

Prema rezultatima Javnog poziva APN-a i prikupljenim podacima, šest gradova od ukupno 37 evidentiranih prema iskazanom interesu za rješavanje stambenih potreba u okviru programa POS-a, POS+a i subvencioniranju stambenih kredita zaštićenih najmoprimaca (16% gradova) sadržava 94% ukupnog interesa prema tom Javnom pozivu (577 od 617 ukupno). Za preostala područja evidentirano je ukupno 6% iskazanog interesa. Gradovi s najviše iskazanim interesom za POS i subvencije prema Javnom pozivu iz 2019. prikazuju se u sljedećoj tablici:

Tablica. Gradovi s najviše iskazanim interesom za POS i subvencije prema Javnom pozivu APN-a iz 2018.

Grad	POS najam/ otkup	POS kupovina	POS+	Subvencije	UKUPNO
Zagreb	180	31	9	19	239
Split	166	33	2	4	205
Dubrovnik	52	12	0	6	70
Šibenik	19	2	1	0	22
Rijeka	16	3	0	1	20
Osijek	18	0	2	1	21
Suma	451	81	14	31	577

¹¹ ⁸ U Nacrtu prijedloga ZIDZoNS-a iz 2013., kako je prethodno navedeno, bila je evidentirano 3.831 takvo kućanstvo. Treba zaključiti da je prema podacima iz 2013. godine bilo evidentirano 105 kućanstava više u usporedbi s podacima iz 2019. godine."

d) Ocjena raspoloživih statističkih podataka

Iz navedenih je podataka jasno da danas u Republici Hrvatskoj ne postoje potpuni i precizni podaci o stanovima u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba u kojima žive osobe u statusu zaštićenih najmoprimaca po osnovi bivšeg stanarskog prava, a nisu poznate ni njihove stvarne preferencije kad je riječ o načinu na koji se treba riješiti stambeno pitanje, odnosno pravo na dom zaštićenih najmoprimaca. Pri tome se ne misli na neprihvatljive preferencije zaštićenih najmoprimaca koje je Ustavni sud u odluci iz 2020. godine opisao kao njihov pristup prema kojem 'im nijedna propisana mjera, izuzev zadržavanja statusa quo ili prebacivanja cjelokupnog tereta stambene reforme na državu, zapravo, nije ni prihvatljiva ni razmjerna težini povrede njihovog prava na dom' (točka 32.1.). Takve su preferencije nerealne i suprotne ustavnom poretku Republike Hrvatske.

Ovaj je Zakon u tom smislu rezultat spoznaja do kojih se došlo dugogodišnjim praćenjem problema 'zaštićenih najmoprimaca u stanovima u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba' u praksi te uvažavanjem sudske prakse Europskog suda, Ustavnog suda i Vrhovnog suda.

Da bi se problem uopće mogao početi djelotvorno rješavati, prvo je potrebno znati sve relevantne podatke o osobama i stanovima na koje se taj problem odnosi. Stoga se ovim Zakonom predlaže ustrojavanje posebnog Registra stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci po osnovi bivšeg stanarskog prava i zaštićeni podstanari, koji bi vodilo nadležno ministarstvo u elektroničkom obliku (u daljnjem tekstu: Registar). Prijava u Registar bila bi pravno obvezujuća i za vlasnike stanova i za zaštićene najmoprimce koji u njima stanuju jer bi samo stanovi upisani u Registar bili obuhvaćeni predviđenim programom mjera pod nazivom 'Program mjera za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske radi ispravljanja posljedica nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva propisanom Zakonom o najmu stanova ('Narodne novine', br. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06., 68/18., 105/20.) na štetu vlasnika stanova te istodobnog omogućavanja zaštićenim najmoprimcima prava na dom' (u daljnjem tekstu: Program mjera).

Ovim se Zakonom uvodi novi zakonodavni model, koji nije usporediv sa zakonskim rješenjima koja su 2018. godine bila ugrađena u posebnu glavu Zakona o najmu stanova pod nazivom 'XI.a Zaštićeni najmoprimac i podstanar', a koja je glava zasebno uređivala sporna pitanja. Ona je bila odvojena od prijelaznih odredaba tog Zakona koje su na snazi od 1996. godine. Te se prijelazne odredbe Zakona o najmu stanova ne 'diraju' ni ovim Zakonom.

U glavi 'XI.a Zaštićeni najmoprimac i podstanar' Zakona o najmu stanova, koju je Ustavni sud u cijelosti ukinuo odlukom iz 2020. godine, bila je riječ o 'stanovima koji nisu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, jedinice područne (regionalne) samouprave ili Republike Hrvatske', a u kojima stanuje širi krug osoba, to jest 'zaštićeni najmoprimci, zaštićeni podstanari i predmnijevani najmoprimci koji su članovi obitelji smrtno stradalog ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata ili hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata'.

Osim toga, Zakon o najmu stanova u članku 8. razlikuje više skupina 'zaštićenih najmoprimaca', to jest korisnika stanova koji plaćaju zaštićenu najamninu. To su: - korisnici stanova koji se koriste stanovima izgrađenim sredstvima namijenjenim za rješavanje stambenih pitanja osoba slabijeg imovnog stanja, - korisnici stanova koji se koriste stanom na temelju propisa o pravima hrvatskih branitelja, - korisnici stanova koji su imali pravni položaj nositelja stanarskog prava na stanu do dana 5. studenoga 1996.; - korisnici stanova koji su određeni posebnim propisom. Na sve te skupine korisnika stanova jednako se primjenjuju prijelazne odredbe Zakona o najmu stanova, koje su na snazi od 1996. godine.

Ovim se Zakonom iz svih tih skupina korisnika stanova koji plaćaju zaštićenu najamninu izdvajaju samo oni korisnici stanova (odnosno njihovi pravni sljednici) koji

su imali pravni položaj nositelja stanarskog prava na stanu do 5. studenoga 1996., te su po toj osnovi stekli status zaštićenog najmoprimca nakon stupanja na snagu Zakona o najmu stanova, te osobe koje su bile i ostale u neprenosivom statusu zaštićenog podstanara.

Osim toga, ovim se Zakonom jasno određuje, na pozitivan način, da je riječ samo o stanovima koji su u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba. Nadalje, predviđena je njegova odgovarajuća primjena i na stanove u kojima na dan stupanja na snagu ovoga Zakona stanuju zaštićeni najmoprimci po osnovi bivšeg stanarskog prava, a koji su u suvlasništvu više fizičkih i/ili pravnih osoba, odnosno u suvlasništvu jedne ili više fizičkih i/ili pravnih osoba i jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave ili Grada Zagreba. U slučajevima koji su izrijekom propisani, predviđena je primjena ovoga Zakona i na stanove u kojima na dan njegova stupanja na snagu stanuju zaštićeni najmoprimci po osnovi bivšeg stanarskog prava, a koji su u suvlasništvu jedne ili više fizičkih i/ili pravnih osoba i Republike Hrvatske. Izrijekom se isključuje primjena ovoga Zakona na stanove u isključivom vlasništvu jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave, Grada Zagreba i Republike Hrvatske u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci na temelju Zakona o najmu stanova.

Konačno, ovaj Zakon ne poznaje kategoriju 'useljivog stana ili kuće za stanovanje', koja je podvrgnuta nadzoru Ustavnog suda zbog nepreciznosti i nepredvidljivosti za adresate, što je bio jedan od razloga zbog kojih je Ustavni sud u odluci iz 2020. godine ukinuo članak 6. ZIDZoNS-a/18.

Osnovna pitanja koja se trebaju urediti Zakonom su sljedeća:

- predmet uređenja, krug adresata i svrha Zakona
- faze izvršenja presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda
- instrumenti koji služe za izvršenja presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda
 - načini izvršenja presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda oblikovani u programske mjere
 - pravo na naknadu zbog nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva 1996. godine na štetu vlasnika stanova
 - sankcije u slučaju povrede odredaba ovoga Zakona.

Predlaže se da se izvršenja presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda provede u tri faze, i to:

1. u prvoj fazi, koja započinje nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, a završava 31. listopada 2024., nadležni ministar donosi pravilnik iz članka 11. ovoga Zakona te nadležno ministarstvo na temelju ovoga Zakona i pravilnika ustrojava Registar.

2. u drugoj fazi, koja započinje nakon ustrojavanja Registra, a završava najkasnije 31. prosinca 2024., na temelju podataka upisanih u Registar donosi se Program mjera za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske radi ispravljanja posljedica nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva propisanom Zakonom o najmu stanova ('Narodne novine', br. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06., 68/18. i 105/20.) na štetu vlasnika stanova te istodobnog omogućavanja zaštićenim najmoprimcima prava na dom.

3. u trećoj fazi, koja započinje 1. siječnja 2025., operativno se provode odgovarajuće programske mjere zasebno za svaki stan upisan u Program, te se sukladno odredbama ovoga Zakona i Programa mjera obeštećuju ovlaštenici prava na naknadu.

Predlaže se da se od dana kada je stan upisan u Registar, odnosno od dana stupanja na snagu Programa mjera, do ispisa stana iz Registra iznos prosječne mjesečne najamnine za taj stan određuje u visini koja odgovara prosječnoj slobodno ugovorenoj najamnini na tržištu, pri čemu je zaštićeni najmoprimac dužan plaćati

vlasniku 50% iznosa najamnine, a Republika Hrvatska preostalih 50% (državna subvencija najamnine). Prosječne najamnine bit će utvrđene formulom koja je rezultat praćenja cijena najma na tržištu. S obzirom na kratke rokove, nemoguće je donijeti rješenja koja će za svaki pojedini stan utvrđivati mjesečnu najamninu iz usporednih podataka, ali je cilj dobiti najamnine koje odgovaraju najamnina na tržištu na najjednostavniji i najtransparentniji mogući način. Također, na taj se način osigurava i predvidivost pravne norme jer će stranke moći unaprijed računati koji će biti iznosi prosječne najamnine.

Sukladno utvrđenju Europskog suda u presudi *Hegediš protiv Hrvatske* (2022.) da je 'iznos zaštićene najamnine ključan element u određivanju uspostavlja li se ograničenjem u odnosu na raskid ugovora o najmu stana sa zaštićenom najamninom potrebna pravična ravnoteža između općih interesa zajednice i prava vlasništva najmodavaca' (§ 6.), ima se zaključiti da se plaćanjem vlasniku stana prosječne najamnine koje započinje odmah nakon što se pojedini stan upiše u Registar (najranije od 1. siječnja 2025. nadalje), uspostavlja nužna ravnoteža na pravičnim osnovama kroz cijelo vrijeme trajanja provedbe Programa mjera, sve do konačne provedbe odabrane programske mjere u odnosu na svaki pojedini stan.

Programske mjere razvrstavaju se u dvije temeljne skupine, a uz njih se predlaže uvođenje i opće mjere za izvršenje presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda. Opća mjera se primjenjuje na svaki stan upisan u Registar. Riječ je o subvenciji najamnine koju Republika Hrvatska, tijekom provedbe Programa mjera, plaća vlasniku stana u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac. Programske mjere su razvrstane po skupinama, kako slijedi:

- u prvoj skupini su programske mjere provedbom kojih osoba ostaje stanovati u stanu u kojem je do tada imala status zaštićenog najmoprimca

- drugu skupinu čine programske mjere provedbom kojih zaštićeni najmoprimac oslobađa stan od osoba i stvari te ga predaje u posjed vlasniku stana.

Osim državne subvencije najamnine kao opće mjere, predviđeno je uvođenje ukupno pet programskih mjera:

1. nagodba između stranaka o najmu stana od strane zaštićenog najmoprimca, koji u njemu stanuje, na neodređeno vrijeme sa slobodno ugovorenom najamninom na tržištu

2. iseljenje zaštićenog najmoprimca iz stana na temelju isplate od strane Republike Hrvatske

3. iseljenje zaštićenog najmoprimca iz stana i njegovo preseljenje u stan u vlasništvu Republike Hrvatske po osnovi najma stana uz plaćanje posebne najamnine za državni stan (tzv. državne najamnine) i uz mogućnost otkupa tog stana po povoljnim uvjetima

4. zamjena stana vlasnika za stan u vlasništvu Republike Hrvatske i kasniji otkup tog stana, sada u vlasništvu Republike Hrvatske, od strane bivšeg zaštićenog najmoprimca po povoljnim uvjetima

5. kupnja stana vlasnika od strane Republike Hrvatske i kasniji otkup tog stana, sada u vlasništvu Republike Hrvatske, od strane bivšeg zaštićenog najmoprimca po povoljnim uvjetima. Četvrta i peta programska mjera postavljene su alternativno.

U Zakonu se predlažu i posebne odredbe za provedbu Programa mjera od kojih su pojedine postupovne naravi.

Predlaže se da glava Zakona pod nazivom 'Naknada zbog prekomjernog ograničenja prava vlasništva na stanu' sadržava pravila o isplati solidarne naknade, kao i uređenje pretpostavki za priznavanje prava na solidarnu naknadu te se predlaže da se u Glavi VI. Zakona pod nazivom 'Povrede odredaba ovoga Zakona' urede kažnjiva ponašanja stranaka koja dovode do povrede samog Zakona te da se za odugovlačenje, odnosno pokušaje sprječavanja djelotvorne provedbe Zakona predvide dvije sankcije: prvo pisana opomena, a nakon toga i novčana sankcija.

Donošenjem i provedbom ovoga Zakona ispravit će se posljedice nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva iz 1996. godine na štetu vlasnika stanova. Istodobno, provedba ovoga Zakona omogućit će zaštićenim najmoprimcima ostvarenje prava na dom.

Time će se ujedno ispraviti, na pravičnim i uravnoteženim osnovama te uz aktivno sudjelovanje Republike Hrvatske koja na sebe preuzima najveći dio tereta, povijesna nepravda koja je učinjena vlasnicima stanova kada je bivši jugoslavenski komunistički režim priznao na stanovima tih vlasnika stanarsko pravo trećim osobama. Istodobno će Republika Hrvatska pomoći tim trećim osobama, nositeljima bivšeg stanarskog prava i njihovom pravnim sljednicima, koji i danas žive u tuđim stanovima u statusu zaštićenih najmoprimaca, da pronađu svoj dom koji će u cijelosti biti pravno zaštićen. Time će se ukloniti i posljednji tragovi pogrešne prakse bivšeg jugoslavenskog komunističkog režima po kojoj je pravno dopušteno, legitimno i društveno prihvatljivo u stanove u tuđem vlasništvu useljavati treće osobe ujedno im priznajući pravo 'trajnog i nesmetanog korištenja stanom i sudjelovanja u upravljanju zgradom', kako je stanarsko pravo bilo definirano Zakonom o stambenim odnosima iz 1974. godine (neovisno o tome jesu li ti stanovi prethodno oduzeti vlasniku od strane države te proglašeni društvenim vlasništvom ili ne). Zakonodavac je taj iznimno osjetljiv i složen povijesnopravni problem pokušao riješiti kroz institut 'zaštićenog najma' 1996. godine, ali u tome objektivno nije uspio, kako to pokazuju presude Europskog suda te odluke Ustavnog suda.

Ovim će se Zakonom ispuniti međunarodna obveza Republike Hrvatske utemeljena na članku 46. stavku 1. Konvencije u vezi s člankom 134. Ustava tako što će se zakonodavni model uskladiti s pravnim stajalištima Europskog suda izraženima u presudama iz skupine predmeta *Statileo protiv Hrvatske*. Ujedno će se ispuniti i ustavnopravna obveza Hrvatskoga sabora utemeljena na članku 31. stavku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske tako što će se zakonska rješenja uskladiti s pravnim stajalištima Ustavnog suda izraženima u odluci iz 2020. o tome da je zadaća zakonodavca prije svega 'zaštiti prava vlasnika, a da pritom ne dođe do nerazmjernog zahvata u prava zaštićenih najmoprimaca, tako da on ne prelazi mjeru nužnog u danim okolnostima' (točka 32.6. odluke Ustavnog suda iz 2020.).

Konačno, ovaj će Zakon omogućiti obeštećenje vlasnika stanova zbog prekomjernog ograničenja njihovog prava vlasništva na stanu pod pretpostavkama primjerenim demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i načelu diobe vlasti. Ovaj Zakon u tom smislu uvažava pravna stajališta Vrhovnog suda utvrđena u presudama broj: Rev 2364/2016-3 od 19. prosinca 2018. i broj: Rev 1104/2018-3 od 22. siječnja 2019."

V. IZVJEŠĆA SABORSKIH ODBORA

13. Izvješće Odbora za zakonodavstvo glasi:

"1. Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora na 134. sjednici održanoj 5. ožujka 2024. godine, raspravljao je o Konačnom prijedlogu zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta *Statileo protiv Hrvatske* (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2108 i dr., P.Z. br. 619, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 29. veljače 2024. godine.

2. Odbor za zakonodavstvo većinom glasova (6 glasova 'ZA' i 1 glas 'SUZDRŽAN') podupire donošenje ovoga Zakona.

3. Na tekst Konačnog prijedloga Odbor nema primjedaba.

4. Za izvjestiteljicu na sjednici Hrvatskog sabora Odbor je odredio Mariju Jelkovic, predsjednicu Odbora za zakonodavstvo.

PREDSJEDNICA
ODBORA ZA ZAKONODAVSTVO
Marija Jelkovic"

Izvešće Odbora za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo glasi:

"Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo Hrvatskoga sabora na 51. sjednici održanoj 5. ožujka 2024. godine, raspravljao je Konačni prijedlog zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr., drugo čitanje, P.Z. br. 619, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 29. veljače 2024. godine.

Odbor je navedeni akt raspravio sukladno članku 83. Poslovnika Hrvatskoga sabora, kao matično radno tijelo.

U uvodnom izlaganju predstavnica predlagatelja je istaknula kako se ovim Zakonom uređuje jedan od preostalih problema u području stambenog zakonodavstva koji potječe iz pravnog poretka bivše Socijalističke Republike Hrvatske, odnosno iz instituta 'stanarskog prava na stanovima na kojima postoji pravo vlasništva', a koji je 5. studenoga 1996. zamijenjen institutom 'zaštićenog najma' stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba.

Razlike između ovoga Zakona u odnosu na Prijedlog zakona odnose se na poboljšanje nomotehničkih rješenja, te poboljšanje položaja zaštićenog najmoprimca koji je hrvatski branitelj, član obitelji poginulog ili nestalog hrvatskog branitelja ili maloljetno dijete gdje je uveden dodatni popust od 10% do 30% za otkup stana u vlasništvu Republike Hrvatske.

Ovim se Zakonom predlaže odnose vezane uz 'zaštićeni najam' stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba po prvi put izdvojiti iz Zakona o najmu stanova. Temeljni je cilj ovoga posebnog Zakona izvršenje presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda tako da se ustanovi novi zakonodavni model koji će biti usklađen s relevantnim sudskim pravnim stajalištima. Time će se ujedno ispraviti posljedice nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva iz 1996. godine na štetu vlasnika stanova uz istodobno omogućavanje zaštićenim najmoprimcima ostvarenja prava na dom.

Zakonom o najmu stanova iz 1996. izvršena je pretvorba bivšeg stanarskog prava na stanovima u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba.

Nadalje predloženim zakonom predviđeno je osim državne subvencije najamnine kao opće mjere, uvođenje ukupno pet programskih mjera:

1. nagodba između stranaka o najmu stana od strane zaštićenog najmoprimca, koji u njemu stanuje, na neodređeno vrijeme sa slobodno ugovorenom najamninom na tržištu;

2. iseljenje zaštićenog najmoprimca iz stana na temelju isplate od strane Republike Hrvatske;

3. iseljenje zaštićenog najmoprimca iz stana i njegovo preseljenje u stan u vlasništvu Republike Hrvatske po osnovi najma stana uz plaćanje posebne najamnine za državni stan (tzv. državne najamnine) i uz mogućnost otkupa tog stana po povoljnim uvjetima;

4. zamjena stana vlasnika za stan u vlasništvu Republike Hrvatske i kasniji otkup tog stana, sada u vlasništvu Republike Hrvatske, od strane bivšeg zaštićenog najmoprimca po povoljnim uvjetima;

5. kupnja stana vlasnika od strane Republike Hrvatske i kasniji otkup tog stana, sada u vlasništvu Republike Hrvatske, od strane bivšeg zaštićenog najmoprimca po povoljnim uvjetima.

U raspravi su članovi Odbora podržali donošenje ovoga Zakona.

Većina članova Odbora smatra da će se ovim Zakonom ispraviti posljedice nepravilne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovanog reformom stambenog zakonodavstva iz 1996. godine na štetu vlasnika stanova. Istodobno, provedba ovoga Zakona omogućit će zaštićenim najmoprimcima ostvarenje prava na dom.

Pritom je istaknuto kako će Republika Hrvatska na sebe preuzeti najveći dio tereta, te ispraviti povijesnu nepravdu koja je učinjena vlasnicima stanova kada je bivši jugoslavenski komunistički režim priznao na stanovima tih vlasnika stanarsko pravo trećim osobama.

Također, u raspravi je istaknuto da se ovim Zakonom rješava problem star nekoliko desetljeća, a pitanje je hoće li proći test ustavnosti.

Nakon provedene rasprave Odbor je većinom glasova (7 'za', 1 'protiv' i 1 'suzdržan') odlučio predložiti Hrvatskome saboru da donese Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr., drugo čitanje, P.Z. br. 619

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio Željka Pavića, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA
Željko Pavić"

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

14. Ustavni sud, uvodno, smatra potrebnim osvrnuti se na predlagateljjev navod o uvođenju "novog, do sada nepoznatog instituta Zakona o primjeni presude" te u vezi s tim naglasiti činjenicu kako ne samo da nije riječ o "novom i do sada nepoznatom institutu" (v. Zakon o provođenju Odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998., "Narodne novine" broj 105/04.) već je riječ, prije svega, o činjenici da je zakonodavac, na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava, izrijekom ovlašten samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.

U tom smislu i s tom svrhom, a na temelju članka 80. alineje 2. Ustava, Hrvatski sabor ovlašten je donositi zakone, i to upravo onakvog sadržaja kakav, prema odluci propisane većine zastupnika, zahtijeva konkretni gospodarski, pravni ili politički odnos koji je predmet uređenja određenog zakona.

Stoga, ako zahtjev za zakonodavnom intervencijom proizlazi iz obvezujuće snage odluka Ustavnog suda i/ili Europskog suda za ljudska prava, Hrvatski sabor ovlašten je (štoviše, i dužan - v. primjerice članak 31. Ustavnog zakona i članak 141.c Ustava) donijeti i takav zakon čiji su sadržaj i cilj, djelomično ili isključivo, izravno ili neizravno, implementacija stajališta iz spomenutih sudskih odluka. Pritom je sam naziv tog zakona (u kojem može, ali i ne mora biti izrijekom navedeno da je riječ o zakonu o provedbi određene sudske odluke) bez ikakve relevantnosti, kao i u svakom drugom slučaju, uključujući i mogući slučaj kada je naziv zakona ili drugog pravnog akta po svojem sadržaju i/ili smislu posve pogrešan (v. o tome stajalište Ustavnog suda, primjerice, u odlukama broj: U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000., "Narodne novine" broj 1/01.; broj: U-I-3760/2007 i dr. od 8. prosinca 2010., "Narodne novine" broj 142/10. i 14/11. - ispravak i dr.).

U konačnici, i ZIDZoNS/18, u povodu čijeg je osporavanja Ustavni sud donio odluku i rješenje broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. (i ukinuo dio osporenih odredaba), bio je zakon donesen radi izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta *Statileo protiv Hrvatske* (navedeno) premda to iz njegovog naziva nije vidljivo.

Prema tome, donošenje ovdje osporenog Zakona o načinu izvršenja ili bilo kojeg sličnog posebnog zakona predstavlja samo izvršavanje temeljne ustavne zadaće zakonodavnog tijela - da donosi zakone - te nije riječ ni o kakvoj novoj nadležnosti Hrvatskog sabora odnosno o "novom i nepoznatom institutu", posebice ne o takvom koji bi samo zbog toga bio ustavnopravno prijeporan.

15. Vezano uz predlagateljev navod kako "vjeruje da je problematiku nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu rješavalo Ministarstvo pravosuđa, umjesto Ministarstva graditeljstva, do ovakvog zakona zasigurno ne bi nikada došlo", valja napomenuti kako problematiku nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu (ili bilo koju drugu gospodarsku, pravnu ili političku problematiku) na normativnoj razini ne "rješava" ni jedno ministarstvo, kao tijelo izvršne vlasti, već Hrvatski sabor u okviru svojih ustavnih zakonodavnih ovlasti (i obveza).

Koje će ministarstvo, u smislu Zakona o Vladi Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 150/11., 119/14., 93/16., 116/18., 80/22. i 78/24.), biti određeno kao nositelj izrade zakonskog prijedloga koji će zatim Vlada Republike Hrvatske, kao ovlaštena predlagateljica zakona (članci 85. i 110. Ustava), podnijeti Hrvatskom saboru, također nema nikakve ustavnopravne relevantnosti (v. o tome točku 24.2. obrazloženja odluke i rješenja Ustavnog suda broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020.). Ustavnopravno relevantan isključivo je način donošenja dotičnog zakona u Hrvatskom saboru i sam sadržaj donesenog zakona.

16. Što se tiče pitanja pravne sigurnosti, legitimnih očekivanja i "stečenih prava" zaštićenih najmoprimaca, zaštite njihova prava na dom, zatim pitanja je li stanarsko pravo predstavljalo imovinsko pravo sa stvarnopravnim učincima usporedivim s pravom vlasništva, kako to sugerira predlagatelj, kao i činjenice da podneseni prijedlog suštinski predstavlja tek uopćen, paušalan izraz predlagateljevog nezadovoljstva odabranim normativnim modelom (a u pojedinim dijelovima daje i naznaku o "poželjnijem" normativnom modelu *de lege ferenda* te predstavlja svojevrsni zakonski prijedlog), Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego suglasiti se s ocjenom iznesenom u očitovanju Ministarstva, prema kojoj se "stječe dojam da predlagatelj nastoji raspravu o teškom, višedesetljetnom pravnom problemu 'zaštićenog najma', koji datira od 5. studenoga 1996. godine, vratiti na sam početak, jer se u svom prijedlogu u osnovi bavi njegovom pretečom iz pravnog poretka bivše Socijalističke Republike Hrvatske, to jest institutom 'stanarskog prava na stanovima na kojima postoji pravo vlasništva fizičkih i pravnih osoba' (skraćeno, stanarsko pravo). Predlagatelj, dakle, polemizira sa stajalištima koja se više ne smatraju spornima, jer su u međuvremenu donesene relevantne odluke Ustavnog suda te presude Europskog suda za ljudska prava, u kojima su ti sudovi zauzeli čvrsta (sada već i ustaljena) pravna stajališta o pravnoj prirodi stanarskog prava. U njima je više puta odgovoreno na pojedine prigovore Predlagatelja."

Naime, neovisno o činjenici da su odlukom i rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. ukinute pojedine odredbe ZoNS-a, njome su spomenuta načelna odnosno pravno-teorijska pitanja (za predlagatelja očito i nadalje sporna) elaborirana, a izražena stajališta primjenjiva su i u konkretnom slučaju, neovisno o tome što je riječ o osporavanju dvaju različitih zakona. Tako je, primjerice, u spomenutoj odluci i rješenju navedeno i sljedeće:

"26. Nastavno na prethodno navedeno, Ustavni sud primjećuje da se nekompatibilnost (nepomirljivost) stajališta pokazala i tijekom rasprave o zakonskom prijedlogu na sjednici Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora, kojoj su nazočili predstavnici više udruga zainteresiranih građana, a to proizlazi i iz sadržaja prijedloga podnesenih Ustavnom sudu (v. u točkama 11. - 16. obrazloženja ove odluke i rješenja). Svi se prijedlozi u osnovi - premda ne uvijek i eksplicitno - izuzev jednog (podnesenog po vlasnici stana u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac), u suštini protive dokidanju instituta zaštićenog najma, i to u mjeri da pojedini predlagatelji tvrde kako su nekadašnja stanarska prava, kasnije prava zaštićenih najmoprimaca, *de facto* istovjetna pravu vlasništva, pa ih je država dužna štiti kao vlasništvo, a sukladno tome, država je dužna - kada već dokida zaštićeni najam - u cijelosti samostalno i o vlastitom trošku riješiti stambeno pitanje zaštićenih najmoprimaca na način koji ne pogoršava njihov pravni i faktični položaj, isplatiti im cjelovite naknade u tržišnoj vrijednosti kao kompenzaciju za gubitak 'stečenih prava' i sl.

26.1. Stoga Ustavni sud te prigovore, a koje pojedini predlagatelji podvode pod 'nejednakost pred zakonom' ili 'diskriminaciju', smatra izrazom neslaganja s normativnim konceptom koji je zakonodavac odabrao kako bi faktično vratio vlasništvo vlasnicima i kako bi riješio stambeni problem zaštićenih najmoprimaca. Očito je, naime, da zaštićeni najmoprimci preferiraju model u kojem bi zadržali posjed stanova, a država obeštetila vlasnike ili bi pitanje vlasništva riješila na 'neki drugi način', no u svakom slučaju javnim sredstvima i isključivim angažmanom javnopravnih tijela. Dakle, suštinski se radi o osporavanju samog zakonodavnog modela.

Ustavni sud već je više puta naglašavao da osporavanje zakonodavnog modela u ustavnosudskom postupku ne može biti relevantno s obzirom na granice njegove nadležnosti. O tim se granicama očitovao u više svojih ranijih rješenja (v. primjerice rješenja broj: U-I-2938/2011 i dr. ili broj: U-I-5134/2016 i dr., oba od 23. travnja 2018., www.usud.hr), naglašavajući da zakonodavac ima ustavnu ovlast odlučivanja o javnim politikama (članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava), pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera. Stoga ustavnosudska ocjena suglasnosti zakona s Ustavom ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela i njegova ustroja. Naime, eventualno postojanje drukčijeg rješenja ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica. Prema tome, Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati je li određeni zakonodavni koncept 'najbolji' za uređenje određenog pitanja, odnosno jesu li zakonodavne ovlasti iz članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava o određenom pitanju trebale biti iskorištene na drugačiji način, već je ovlašten ocjenjivati je li postojeće rješenje u (ne)suglasnosti s Ustavom.

(...)

28. Ustav štiti jednakost svih pred zakonom (članak 14. stavak 2.) i zabranjuje diskriminaciju (članak 14. stavak 1. Ustava).

Članak 14. Ustava ne priječi zakonodavcu da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće neravnoteže između tih skupina ili za to postoje drugi opravdani razlozi.

Pojedini predlagatelji prigovaraju zbog navodne nejednakosti pred zakonom i diskriminacije, a to se, po njima, očituje usporedbom položaja vlasnika stanova i

položaja zaštićenih najmoprimaca, položaja (bivših) nositelja stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu i položaja zaštićenih najmoprimaca kao bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu, te položaja najmoprimaca u stanovima sa slobodno ugovorenim najmom i zaštićenih najmoprimaca. Tvrde da su osporene pravne norme i diskriminatorne, ne pozivajući se izrijeком ni na jednu od osnova koje se u ustavnopravnom odnosno konvencijskom smislu smatraju mogućim temeljima diskriminatornog postupanja, ali izražavaju stajalište prema kojem je sav teret reforme stambenih odnosa i vraćanja vlasnicima njihovih vlasničkih prava isključivo na zaštićenim najmoprimcima, umjesto na državi.

28.1. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da pozivanje na navodnu nejednakost pred zakonom odnosno na diskriminaciju zahtijeva da se u ustavnosudskom postupku pokažu činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi da je u nekoj usporedivoj situaciji, prema nekim drugim usporedivim subjektima, bez razumnog opravdanja postupljeno drugačije (povoljnije), te da je time određenom pojedincu ili skupini povrijeđeno neko ustavno pravo, odnosno da je to pravo povrijeđeno nejednakim postupanjem samo na osnovi rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja, naobrazbe, društvenog položaja ili neke druge osobine tog pojedinca odnosno skupine.

Ustavni sud, međutim, primjećuje da ni u jednoj od mogućih komparacija na koje se ukazuje u podnesenim prijedlozima (primjerice, bivši nositelji stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu i zaštićeni najmoprimci kao bivši nositelji stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu; najmoprimci u stanovima sa slobodno ugovorenim najmom i zaštićeni najmoprimci) nije riječ o skupinama odnosno kategorijama koje bi se prema ustavnim i konvencijskim mjerilima mogle smatrati jednakima odnosno bitno usporedivima u mjeri koja bi činila relevantnom zabranu nejednakog postupanja odnosno diskriminacije.

28.1.1. Slijedom navedenog, Ustavni sud ne nalazi da su predlagatelji na relevantan način argumentirali u kojim bi aspektima i u odnosu na koga skupina zaštićenih najmoprimaca trebala biti 'jednaka pred zakonom', te čime je u odnosu na koga i po kojoj osnovi skupina zaštićenih najmoprimaca diskriminirana.

(...)

O (navodnoj) povredi prava iz članaka 48. i 50. Ustava

29. Polazeći od stajališta Ustavnog suda izraženog u prethodno citiranom rješenju broj: U-I-3254/2004 i dr., Ustavni sud primjećuje da pojedini predlagatelji koji ističu prigovor nesuglasnosti osporenog zakona s ustavnim jamstvom prava vlasništva polaze od pogrešnih, pravno-teorijski neprihvatljivih stajališta odnosno tvrdnji koje se mogu označiti i kao svojevrsna 'zamjena teza'. U tom smislu već je spomenuto da ima predlagatelja koji tvrde kako su nekadašnja stanarska prava, zatim i prava zaštićenih najmoprimaca, *de facto* istovjetna pravu vlasništva, te da je država dužna to vlasništvo štiti, uključujući i naknadu za gubitak vlasništva na tržišnim načelima. Na tom tragu navode primjere pravnih stajališta iz prakse ESLJP-a koji se tiču pojedinačnih slučajeva oduzimanja vlasništva bez naknade u državama ugovornicama Konvencije u čijoj pravnoj povijesti, kako je općepoznato, nije bilo pojava usporedivih s nacionalizacijom i konfiskacijom privatne imovine građana te uspostavom prava trećih osoba na tuđoj imovini, s konstruktom društvenog vlasništva i sl.

Neki predlagatelji ističu da je pravo vlasništva - u smislu vlasništva nad imovinom koju čini novac - ugroženo previsokim najamninama koje su nametnute zaštićenim najmoprimcima, značajno višim nego što su bile prije osporenog ZIDZoNS-a/18 (premda su, kako je to navedeno i u presudama ESLJP-a protiv Hrvatske, u pravilu bile gotovo simbolične), i s tendencijom naglog rasta do neprihvatljivih iznosa s obzirom na prosječnu financijsku situaciju populacije na koju

se ta pitanja primarno odnose - umirovljenike i socijalno ugrožene osobe (premda nije riječ samo o populaciji umirovljenika i socijalno ugroženih građana).

29.1. Ustavni sud ponavlja da legitimnost cilja osporenog zakonodavnog zahvata počiva na ustavnom jamstvu prava vlasništva (članci 48. i 50. Ustava).

Vlasnici stanova u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci podvrgnuti su sveobuhvatnim ograničenima u ostvarivanju prava na korištenje svoje imovine (v. §§ 117. i 143. *Statileo protiv Hrvatske*), i to bez naknade i uz dodatne financijske i druge terete, što je neprihvatljivo sa stajališta članka 50. Ustava kojim je propisano:

'Članak 50.

Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.'

Prema članku 1. stavku 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ('Narodne novine' broj 91/96., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15. - pročišćeni tekst i 94/17. - ispravak) vlasništvo je jedno i ne postoji više vrsta prava vlasništva, a time ni više 'kategorija' vlasnika.

(...)

Članci 48., 50. i 52. Ustava i članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju štite vlasništvo to jest imovinu onih koji udovoljavaju pretpostavkama prava na mirno uživanje prava vlasništva, a to su, prije svega, vlasnici te, nakon njih, osobe koje mogu osnovano tvrditi da postoji njihovo legitimno očekivanje učinkovitog uživanja prava vlasništva. Od zaštite su, dakle, isključeni slučajevi kada postoji 'nada' u priznanje prava vlasništva ili 'uvjetni zahtjev' koji otpada u slučaju neispunjenja uvjeta.

Slijedom toga i osporene odredbe ZoNS-a štite vlasništvo kao takvo i nositelje prava vlasništva ma tko god oni bili, pa u tom smislu nije relevantno je li vlasnik 'izvorni' ili 'nakupac'. Istodobno, ZoNS ne štiti (u aspektu prava vlasništva) one koji nemaju pravo vlasništva niti njegovo stjecanje mogu legitimno očekivati. To su u ovom slučaju sve kategorije korisnika stanova (zaštićenih najmoprimaca) u vlasništvu različitih subjekata, a svima im je zajedničko obilježje da plaćaju zaštićenu najamninu. Navedeno se odnosi i na osobe koje to nisu u punom pravnom smislu riječi, jer nisu sklopile ugovor o najmu stana, već im je zakonom samo priznat pravni položaj zaštićenih najmoprimaca.

29.2. Prema tome, neosnovano je pozivanje zaštićenih najmoprimaca na ustavna i konvencijska jamstva prava vlasništva. Oni iz naprijed navedenih razloga ne uživaju niti mogu uživati zaštitu 'vlasničkih prava'.

(...)

30. Prigovori istaknuti zbog nerazmjerne zaštite vlasnika stanova opterećenih 'zaštićenim najmom' bili bi opravdani u slučaju da zakonodavac nije uzeo u obzir kako Ustav štiti i pravo na dom, privatnost i obiteljski život. Ta se prava u praksi ESLJP-a i Ustavnog suda štite, ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja, bez obzira na pravnu osnovu posjeda nekretnine koja se može smatrati nečijim domom, pa čak i ako ta pravna osnova ne postoji. Međutim, pravo na dom nije apsolutno te se pri ocjenjivanju povrede tog prava primjenjuje (uz kriterij zakonitosti) kriterij 'nužnosti u demokratskom društvu'. Naime, člankom 8. Konvencije propisano je:

'Članak 8.

1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.'

Podnositelji zahtjeva odnosno predlagatelji ističu da je riječ o 'najekstremnijem obliku miješanja' u pravo na dom. Ustavni sud, međutim, naglašava da se radi o

miješanju države poduzetom radi zaštite 'prava i sloboda drugih', što predstavlja iznimku predviđenu u citiranom članku 8. stavku 2. Konvencije.

Nužnost miješanja u pravo iz članka 34. Ustava

30.1. Ustavni sud smatra da se konkretno miješanje države može ocijeniti ne samo legitimnim, nego i nužnim, osobito u onom dijelu u kojem uspostavljeni odnosi zaštićenog najma ugrožavaju vlasništvo fizičkih osoba (a očito je i iz samog sadržaja osporene novele ZoNS-a da postoji razlika u normativnom uređenju kada se ono tiče stanova u vlasništvu fizičkih osoba i kada se ono tiče stanova u vlasništvu javnopravnih subjekata; ovim potonjima zakon pruža manje zaštite nego vlasnicima - fizičkim osobama, uvažavajući upravo tako kriterij 'nužnosti' - v. primjerice članak 28.c ZoNS-a).

31. Stoga je Ustavnom sudu preostalo ispitati razmjernost osporene zakonodavne mjere. Ustavni sud, prethodno, primjećuje da podneseni zahtjev odnosno prijedlozi i u dijelovima koji se odnose na pitanje (ne)razmjernosti miješanja države u pravo zaštićenih najmoprimaca na dom polaze od nekih pravno-teorijski pogrešnih tumačenja.

31.1. Jedno je od njih, primjerice, ono o 'neodređenom vremenu trajanja' kao bitnom sadržaju instituta zaštićenog najma i navodnom razlogu zbog kojeg Ustavni sud odlukom i rješenjem broj: U-I-762/1996 i dr. nije ZoNS ocijenio neustavnim. Kako proizlazi iz tih tumačenja, donoseći navedenu odluku Ustavni sud smatrao je neustavnom 'pretvorbu' određenih stanarskih prava u zaštićeni najam, ali je smatrao da neodređeno trajanje zaštićenog najma ipak pruža stanarima, sada zaštićenim najmoprimcima, dostatno jamstvo sigurnosti da se njihov faktični položaj neće mijenjati, pa stoga nije ukinuo veći broj tada osporenih (a zapravo neustavnih) odredaba ZoNS-a iz 1996. godine.

Iz tako pogrešnog tumačenja 'neodređenog trajanja zaštićenog najma' proizlazio bi zaključak da je Ustavni sud *de facto* zabranio bilo kakve promjene normativnog uređenja položaja zaštićenih najmoprimaca *pro futuro*. Naprotiv, osim što su ovlasti Ustavnog suda propisane Ustavom i njima nije predviđena mogućnost da Ustavni sud zakonodavcu bilo što iz njegove zakonodavne nadležnosti unaprijed 'dopušta' ili 'zabranjuje', ovdje je riječ i o 'miješanju' pojmova. Naime, ugovor (o najmu ili o čemu drugome) sklopljen na neodređeno vrijeme znači samo to da ugovaratelji nisu odredili vrijeme kada će ugovor prestati - što ne znači da on ne može i neće prestati. Međutim, to nije ni u kakvoj vezi s pravom zakonodavca da na apstraktan i općeobvezan način uvodi, mijenja odnosno dokida pojedine pravne institute, pa tako i institut zaštićenog najma, koji kao takav nestaje iz pravnog poretka ako i kada zakonodavac tako propiše. Stoga su neprihvatljiva i stajališta pojedinih predlagatelja o 'prijevrnom postupanju države', dokidanju 'stečenih prava' i povredi 'legitimnih očekivanja' zaštićenih najmoprimaca da se njihov pravni položaj (nikada) neće mijenjati.

31.2. Slično je i sa stajalištima o 'pravu na stan' kao 'neograničenom i trajnom pravu uvedenom u pravni sustav SFRJ još 1953. godine' i o postojanju 'samo jedne vrste stanarskih prava' do 1991. godine, neovisno o tome jesu li se ona odnosila na stanove u društvenom ili u privatnom vlasništvu. Prije svega, Ustav ne poznaje 'ustavno pravo na stan', a ustavno pravo na dom nije istoznačnica 'prava na stan'. Stajališta o nepostojanju razlike između stanarskog prava na društvenim i privatnim stanovima demantirao je sam zakonodavac kada je - upravo zbog postojanja značajne razlike - otkup stanova u samostalnoj Republici Hrvatskoj omogućio samo nositeljima stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu."

17. Jednako tako, iz podnesenog prijedloga ne stječe se dojam da je predlagatelj, kao zastupnik u 10. sazivu Hrvatskog sabora, u kojem je donesen osporeni Zakon o načinu izvršenja, makar i djelomično percipirao ustavnopravno potkrijepljenu argumentaciju Vlade Republike Hrvatske, kao predlagateljice zakona, iznimno

opsežno i detaljno iznesenu u obrazloženju konačnog prijedloga zakona - zbog čega je to obrazloženje Ustavni sud i citirao u cijelosti, u točki 12. ovog obrazloženja.

Iz spomenutog je obrazloženja razvidno da je Vlada Republike Hrvatske svoj novi zakonski prijedlog nakon ukidne odluke Ustavnog suda broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. - prijedlog koji danas predstavlja Zakon o načinu izvršenja - koncipirala uz razumijevanje i poštovanje svih temeljnih stajališta koja je Ustavni sud u toj odluci iznio.

Naime, Ustavni sud u odluci i rješenju broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. nije dvojio o tome da je zakonodavac, donoseći ZIDZoNS/18, a slijedeći kriterije iz presude u predmetu *Statileo protiv Hrvatske* (navedeno), nastojao ispuniti svoju pozitivnu obvezu u smislu članka 48. stavka 1. Ustava odnosno članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06., i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija). Ta obveza bila je normativno zaštititi interese vlasnika stanova (najmodavaca), jer je Europski sud za ljudska prava utvrdio kako do tada postojeći zakonodavni model nedovoljno štiti njihova prava i njima nameće prekomjeran teret.

Ustavni sud ocijenio je zaštitu interesa vlasnika stanova neupitno legitimnim ciljem ZIDZoNS-a/18, u skladu s javnim interesom. Miješanje države u zaštićeni najam Ustavni sud je ocijenio i nužnim, osobito u dijelu u kojem uspostavljeni odnosi zaštićenog najma ugrožavaju vlasništvo fizičkih osoba.

Međutim, zakonodavac je bio dužan ujedno postići i pravičnu ravnotežu u odnosu na zahtjeve koji proizlaze iz članka 34. stavka 1. u vezi s člankom 35. Ustava, odnosno iz članka 8. Konvencije.

Razmatrajući taj aspekt ZIDZoNS-a/18 Ustavni sud uzeo je u obzir da je njime bila, u osnovi, propisana obveza iseljenja zaštićenih najmoprimaca iz spornih stanova, u kojima su desetljećima živjeli i smatrali ih svojim domom, najkasnije do 1. rujna 2023., kao i da je zakonodavac propisao niz mjera koje su trebale pomoći zaštićenim najmoprimcima u rješavanju njihovog stambenog problema, ali da te mjere, s obzirom na intenzitet miješanja, nisu razmjerne, premda nije bila obveza zakonodavca osigurati zaštićenim najmoprimcima istovjetan pravni i faktični položaj, odnosno položaj u svemu ekvivalentan onome koji osporenim mjerama gube. Zaključeno je da su, imajući sve navedeno u vidu, zaštićeni najmoprimci stavljeni u lošiji položaj odnosno da je teret ispunjavanja pozitivne obveze države prema vlasnicima stanova država *de facto* prebacila gotovo isključivo na zaštićene najmoprimce, što nije razmjerno i ne uspostavlja očekivanu pravičnu ravnotežu među suprotstavljenim interesima dviju skupina o kojima je riječ.

Upravo ovdje osporenim Zakonom o načinu izvršenja država, u skladu s duhom navedene ustavnosudske odluke, preuzima teret ispunjavanja svojih pozitivnih obveza na način koji tu do sada nepostignutu ravnotežu doista nastoji uspostaviti.

18. Što se tiče predlagateljevih opservacija o zabrani retroaktivnosti i "stečenim pravima" zaštićenih najmoprimaca, Ustavni sud upućuje na svoje više puta izraženo stajalište o pitanju retroaktivnosti zakona, primjerice, u predmetu broj: U-I-4455/2015,

u kojem je Ustavni sud 4. travnja 2017. donio rješenje o neprihvatanju prijedloga (www.usud.hr), a čije obrazloženje u relevantnom dijelu glasi:

"Članak 90. stavak 4. Ustava izražava načelo zabrane povratnog djelovanja zakona i propisa državnih i drugih tijela s javnim ovlastima. U stavku 5. članka 90. Ustava predviđeno je odstupanje od tog ustavnog načela i to na način da je propisano da samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Smisao ustavnog načela zabrane povratnog djelovanja propisa je osiguravanje pravne sigurnosti kao jednog od temeljnih aspekata vladavine prava.

Kod retroaktivnosti valja razlikovati radi li se o svršenim/okončanim situacijama ili o pravnim situacijama koje su u tijeku. Ukoliko se propis odnosi na okončane pravne situacije, tada se može govoriti i o retroaktivnosti. No, ukoliko se propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, retroaktivnosti nema.

Utoliko, sukladno sudskoj praksi i doktrini prava Europske unije koja je primjenjiva na ovaj slučaj (primjerice, 'Temelji prava Europske zajednice', Uvod u ustavno i upravno pravo EZ-a, II. hrvatsko izdanje/uredio M. Matulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 149.-150.), nije riječ o 'pravoj (*actual*)' nego o 'prividnoj (*apparent*)', odnosno 'nepravnoj ili kvazi-retroaktivnosti' kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima ili poslovima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali su ti odnosi još uvijek pravno egzistentni odnosno u tijeku svoje realizacije.

Za razliku od prave retroaktivnosti (u smislu gore izloženog konteksta) koja je beziznimno zabranjena, interpretativni pristup Suda EU-a na bazi teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazi-povratni učinak novoga pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere - zbog čije realizacije je 'novo' pravo i usvojeno - ne bi ni mogao postići na drugi način.

Spomenuta iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitiman cilj nije moguće na drugi način ostvariti, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja.

13.1. Iako članak 90. stavak 5. Ustava dopušta odstupanje od načelne zabrane povratnog djelovanja zakona, Ustavni sud smatra da je to odstupanje uvjetovano određenim kriterijima koji su predviđeni u samom Ustavu. Prema stajalištu Ustavnog suda to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta određenog ustavnog načela. Kao takvo ustavno načelo može se uzeti javni interes za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes koji opravdava odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavca iz članka 90. stavka 5. Ustava. Prema tome, zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali.

14. Posebno je to pitanje bitno kod intervencije zakonodavca u ugovorne odnose. Naime, iz načela vladavine prava iz članka 3. Ustava vezano uz zaštitu (u tom konkretnom slučaju - op. Ustavnog suda) vlasničkih prava iz članka 48. stavka 1. Ustava, koje za stranke proizlaze iz valjano sklopljenih ugovora, zakonodavac nije ovlašten intervenirati u završene ugovorne odnose. Dakle, zakonodavac nije ovlašten ukinuti ranije stvorene pravne situacije zasnovane na ugovoru između zainteresiranih osoba. No, ukoliko ugovori imaju produljeno djelovanje, tada se na to djelovanje mogu primijeniti odredbe novog zakonskog režima, ali samo na dio odnosa subjekata koji još nije okončan u trenutku stupanja na snagu novog zakona."

19. Kada je riječ o činjenici da podneseni prijedlog za ustavnosudsku ocjenu Zakona o načinu izvršenja predstavlja *de facto* predlagateljev zakonski prijedlog (izražen u rečenicama koje glase: "Ustavom je predviđeno da se pravo vlasništva može ograničiti i oduzeti uz kumulativno ostvarene pretpostavke, i to da se radi o državnom interesu i da se vlasniku naknadi tržišna vrijednost. S druge strane, Ustav ne predviđa mogućnost ograničenja prava na dom.") - prema kojem bi, dakle, zaštićeni najmoprimci, zbog izbjegavanja povrede njihovog (navodno apsolutno nederogabilnog) prava na dom, imali postati vlasnici stanova koje koriste, dok bi ranije vlasnike obeštetila država, jer je Ustavom dopušteno ograničavati odnosno oduzimati vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti - Ustavni sud ponavlja svoje također više puta izraženo stajalište, primjerice ono iz odluke broj: U-I-5197/2022 od 7. veljače 2023. ("Narodne novine" broj 16/23.; slično i u odluci broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020., v. citat u točki 16. ovog obrazloženja):

"12. Ustavni sud drži potrebnim ponoviti višestruko naglašavano stajalište da njegova ustavna zadaća nije davati ocjene o tome je li neki zakon mogao biti 'drugačiji' ili 'bolji', treba li neko pravno područje biti regulirano ovim ili onim zakonom, kojim zakonom u kojem opsegu i jesu li pojedini zakoni međusobno usklađeni. Dakle, Ustavni sud nije pozvan ocjenjivati kvalitetu samog normativnog modela koji je odabrao zakonodavac na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava, koristeći svoju ustavnu slobodu odlučivanja o javnim politikama. U tome području zakonodavac ima široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera, te nije uloga Ustavnog suda ovlaštenim predlagateljima zakona i/ili zakonodavnom tijelu predlagati/nametati 'drugačija' normativna rješenja, kao ni upuštati se u pitanja ustroja, opravdanosti i svrsishodnosti postojećeg normativnog rješenja.

Međutim, sve navedeno vrijedi pod uvjetom da se zakonodavac pri donošenju zakona zadržao unutar ustavnopravno prihvatljivih okvira, a u tu je svrhu Ustavni sud ovlašten odlučivati (jedino) o tome (članak 125. alineja 1. Ustava) je li u suglasnosti s Ustavom onakav zakon kakav je donesen, iz razloga i s ciljevima o kojima je zakonodavac autonomno odlučio i čija je legitimnost valjano obrazložena javnosti."

20. Imajući u vidu sve izloženo, Ustavni sud ne nalazi da bi predlagatelj iznio ustavnopravno relevantnu argumentaciju koja bi dovodila u pitanje suglasnost s Ustavom osporenog Zakona o načinu izvršenja.

21. Slijedom navedenog, na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona doneseno je rješenje kao u izreci.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

dr. sc. GORAN SELANEC
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-I-1477/2024 OD 8. LISTOPADA 2024.

Podržavam izreku o neprihvatanju prijedloga ocjene u mjeri jer proizlazi iz činjenice da se Prijedlog temelji na vrlo općenitim tvrdnjama koje možda imaju privid pravnih tvrdnji, ali nažalost nisu potkrijepljene preciznijom pravnom argumentacijom koja bi Ustavnom sudu omogućila da konkretnije ocijeni njihov meritum.

U kojem god postupku odlučivao Ustavni sud je uvijek sud. Kao takvog ga uvijek veže ustavno načelo nezavisnosti i nepristranosti suda. Uvjet nepristranosti od Suda zahtijeva da objektivno, bez unaprijed formiranih ocjena sasluša argumente obje strane konkretnog spora. To jednakom snagom vrijedi kako za postupke ustavnih tužbi tako i za postupke apstraktne ocjene ustavnosti pozitivnih propisa. Uvjet nepristranosti suda ima konkretne posljedice za same stranke u sporu. Stranke su dužne s primjerenom pažnjom i preciznošću iznijeti pravne argumente čiju uvjerljivost je sud dužan nepristrano i objektivno ocijeniti te tu ocjenu obrazložiti u svojoj odluci. Kada bi bilo dovoljno da stranke jednostavno iznesu tvrdnje kojima nedostaje preciznost primjerene pravne argumentacije sud bi se našao u poziciji da spekulira o mogućim verzijama takvih općenitih navoda čime bi *de facto* postao zastupnik neke od stranaka postupka odnosno na sebe bi preuzeo zadaću koja je njihova.

U tom smislu konkretnu odluku o neprihvatanju je oblik odbačaja. S obzirom na opsežnost nekih dijelova obrazloženja koji se odnose na očitovanja stranaka držim korisnim naglasiti da u okviru ovog postupka Ustavni sud nije konkretnije raspravljao niti o jednom meritornom pitanju, niti je njome odlučeno u meritumu.

U Zagrebu, 15. listopada 2024.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v. r.