



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

## **STATILEO PROTIV HRVATSKE**

### **ANALIZA PRESUDE**

Dana 13. listopada 2014.g. započeo je postupak izvršenja presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Statileo protiv Hrvatske*. **Presuda se odnosi na pravnu poziciju vlasnika stanova u kojima, temeljem Zakona o najmu stanova, žive tzv. zaštićeni najmoprimci.**

U konkretnom predmetu, stan podnositelja zahtjeva bio je dodijeljen na korištenje trećoj osobi, uz zasnivanje stanarskog prava, 1955.g. Nakon ukidanja stanarskih prava, domaći su sudovi status zaštićenog najmoprimca priznali osobi koja je stanovala sa ranijim nositeljem stanarskog prava. Taj zaštićeni najmoprimac i danas stanuje u tom stanu sa članovima svoje obitelji i za to plaća tzv. zaštićenu najamninu, dok je podnositelj kao vlasnik stana obavezan plaćati pričuvu i održavati stan.

Europski sud je u ovoj presudi detaljno analizirao domaće pravne propise koji se odnose na nekadašnja stanarska prava i iz njih proizišle statuse zaštićenih najmoprimaca. U tom je kontekstu Europski sud posebno napomenuo da je domaće zakonodavstvo uspostavilo čitav niz zaštitnih mjera u korist kategorije zaštićenih najmoprimaca, poput obveze najmodavca da sklopi ugovor na neodređeno vrijeme, plaćanja zaštićene najamnine čiji iznos utvrđuje Vlada (i koji iznosi 15 kn/m<sup>2</sup> stambene površine), te otežanih kriterija za otkaz ugovora o najmu. Nadalje, drugim domaćim propisima pozicija vlasnika stana u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac dodatno je otežana, budući da isti moraju doprinositi u zajedničku pričuvu, te održavati stan, a ujedno je i obveznik plaćanja poreza na dohodak od najamnine.

Europski sud također je primijetio da su pitanja uređenja statusa bivših nositelja stanarskih prava/zaštićenih najmoprimaca, te položaja vlasnika stanova u kojima oni žive bavila različita nacionalna tijela. Tako je pitanje ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o najmu stanova koji se odnose na gore navedene zaštitne mjere u tri navrata bilo postavljeno pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, no Ustavni sud je odbio ocjenjivati ustavnost tih odredbi.

Nadalje, reformom sustava zaštićenih najamnina bavili su se i nositelji izvršne i zakonodavne vlasti u više navrata, počevši od 2002.g. (Nacrti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova od 12. prosinca 2002.g., od 03. srpnja 2003.g., te iz studenog 2013.g.). Svi spomenuti Nacrti u obrazloženju su sadržavali navode kako iznos zaštićene najamnine nije dostatan čak ni za pokrivanje troškova pričuve, te da se stambeno zbrinjavanje potrebitih treba ostvariti kroz sustav socijalne skrbi, dok najamnina mora u najmanju ruku pokriti troškove održavanja nekretnine (Nacrt iz 2002.g) tj. omogućiti vlasniku da ostvare barem nekakav profit (Nacrt iz 2013.g.).

Konačno, problem položaja i zaštite prava vlasnika u čijim stanovima stanuju zaštićeni najmoprimci istaknuo je i Pučki pravobranitelj u svojim izvješćima za 2007., 2012.g. i

2013.g. U tim je izvješćima navedeno kako je vlasnicima stanova nametnut prekomjieran teret bez ikakvog mehanizma zaštite njihovih prava.

Uvažavajući sve navedene okolnosti, te svoju jasnu praksu u vrlo sličnom predmetu *Hutten Czapska protiv Poljske*<sup>1</sup>, Europski sud zaključio je da brojna ograničenja koja su vlasnicima nekretnina u kojima žive zaštićeni najmoprimci nametnuta u hrvatskom pravnom sustavu<sup>2</sup> predstavljaju miješanje u njihovo pravo na mirno uživanje vlasništva (čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju).

Iako je ovo miješanje u skladu s općim interesom (gospodarska dobrobit države i zaštita prava drugih – zaštićenih najmoprimaca<sup>3</sup>), njime je vlasnicima ovakvih nekretnina nametnut prekomjerni individualni teret. U tom kontekstu Europski sud je primijetio da su ograničenja propisana Zakonom o najmu stanova zapravo vrlo slična onima koja su bila nametnuta vlasnicima po ranijim propisima kojima je bilo regulirano stanarsko pravo. Konkretno: vlasnici imaju neznatan ili nikakav utjecaj na izbor najmoprimca ili bitne sastojke ugovora o najmu, ulazak vlasnika u posjed stana odnosno pravo na otkaz ugovora podvrgnuti su brojnim strogim ograničenjima (a vjerojatnost da zaštićeni najmoprimci dobrovoljno napuste stan je neznatna), troškovi kojima su vlasnici izloženi (jer moraju plaćati pričuvu i održavati sam stan) višestruko nadmašuju iznos zaštićene najamnine (koju Europski sud opisuje kao „*izuzetno nisku*“<sup>4</sup>, te utvrđuje da je ista dvadeset i pet puta manja od tržišne najamnine). Sud je posebno iznenadila odredba prema kojoj se visina zaštićene najamnine čini zavisnom od prihoda domaćinstva najmoprimca, dok se prihodi najmodavca uopće ne uzimaju u obzir (što može dovesti do paradoksalne situacije u kojoj stariji najmodavci slabijeg imovnog stanja subvencioniraju stanovanje radno sposobnih najmoprimaca koji primaju plaću). Niti jedno od ovih ograničenja, pa niti sam sustav zaštićenog najma, nisu ograničeni nikakvim rokom, zbog čega ova vrsta odnosa može trajati i kroz nekoliko generacija (primjerice, podnositelj zahtjeva 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 niti njegov nasljednik).

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

Zaključak je Suda da trenutni pravni propisi u Republici Hrvatskoj u pogledu zaštićenih najamnina nisu ostvarili pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta, jer je taj teret neopravdano prebačen na samo jednu društvenu grupu (najmodavce). 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.

<sup>1</sup> Sažetak presude *Hutten Czapska protiv Poljske* na hrvatskom jeziku dostupan je na web stranici Europskog suda:

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22languageisocode%22:\[%22HRV%22\],%22appno%22:\[%2235014/97%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-141960%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{%22languageisocode%22:[%22HRV%22],%22appno%22:[%2235014/97%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-141960%22]})

<sup>2</sup> § 117 presude: ograničena je mogućnost stupanja u posjed nekretnina jer stanari ostaju u stanu na neodređeno vrijeme, nemaju pravo na tržišnu najmninu, prav na otkaz ugovora o najmu podvrgnuta je strogim ograničenjima itd.

<sup>3</sup> pri čemu treba napomenuti da je Europski sud u presudi izričito naveo kako nije njegova dužnost ispitati jesu li domaći sudovi pogrešno protumačili domaće pravo presuđujući da je I.T. zadovoljila preduvjete za stjecanje statusa zaštićenog najmoprimca (§ 120. presude)

<sup>4</sup> od nula do otprilike desetak eura mjesečno, v. § 138 presude

Europski sud u presudi je iznio i vrlo detaljnu ocjenu obveza koje Republika Hrvatska mora ispuniti u izvršenju presude, sukladno čl. 46. Konvencije. Ova presuda, za razliku od gore spomenute presude *Hutten Czapska protiv Poljske*, nema formu tzv. pilot presude (izreka ne sadrži uputu tuženoj državi u pogledu mjera izvršenja i rokove u kojima se promjene u domaćem sustavu trebaju provesti), vjerojatno zbog toga što je Europski sud tijekom trajanja postupka utvrdio da je Republika Hrvatska već pokrenula postupak reforme sustava zaštićenih najamnina.

Međutim, Sud je izričito naglasio kako se temeljni problem (neposredni uzrok povrede Konvencije) „*tiče samog zakonodavstva*“, te nadilazi pojedinačni interes samog podnositelja zahtjeva (§ 165. presude), slijedom čega Republika Hrvatska (odnosno njena nadležna tijela) trebaju 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.

U praktičnom smislu to znači da rješenje kojim bi se vlasnicima stanova omogućilo uživanje njihovih vlasničkih prava iz čl. 1. Protokola br. 1. ne smije istovremeno i automatski narušiti prava koja pripadaju stanarima sukladno čl. 8. Konvencije. Ta je dva suprotstavljena interesa potrebno uravnotežiti na pravičan način, pri čemu su nadležna državna tijela slobodna izabrati mjere kojima se taj cilj može postići. Način i mjere izvršenja presude bit će, pak, pod nadzorom Odbora ministara Vijeća Europe.

U kontekstu postupka izvršenja koji sada predstoji, valja istaknuti da je Europski sud u § 165 presude posebno izdvojio glavne nedostatke postojećeg zakonodavstva, na koje bi svakako trebalo obratiti posebnu pažnju tijekom definiranja i provedbe općih mjera izvršenja:

1. neodgovarajuća visina zaštićene najamnine,
2. restriktivni uvjeti za otkaz zaštićenog najma i
3. nepostojanje bilo kakvog vremenskog ograničenja sustava zaštićenog najma.

U pogledu posljednjeg pitanja, valja primijetiti i kako je Europski sud (iako nije dao nikakvu ocjenu predloženih izmjena zakonodavstva koje je razmatrao pri donošenju presude) ipak istaknuo kako je Pučka pravobraniteljica u svome izvješću za 2013.g. istaknula kako desetogodišnje razdoblje kroz koje se predlaže usklađivanje zaštićenih najamnina predstavlja daljnje ograničenje prava vlasništva za najmodavce koje je protivno Ustavu Republike Hrvatske (koji se, napominjemo, terminološki podudara sa odredbama Ustava Republike Hrvatske o zaštiti prava vlasništva).

Doista, valja primijetiti kako bi dugo vremensko razdoblje za usklađivanje položaja vlasnika stanova – najmodavaca sa pravima koja su im zajamčena Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom, bilo upitno sa stajališta obveza Republike Hrvatske da osigura promptno i učinkovito izvršenje presude Europskog suda, jer se takvim rješenjem na dulji vremenski rok prolongira situacija koja je temeljni uzrok povrede, a koja za osobe u istovjetnoj situaciji u kojoj je bio podnositelj traje dugi niz godina (u pravilu od sredine prošlog stoljeća).

Također valja istaknuti da je Europski sud početkom 2014.g. odlučivao o jednom od pitanja s kojima će Republika Hrvatska biti suočena pri izvršenju ove presude. Predmet *Bitto i dr. protiv Slovačke* (br. zahtjeva: 30255/09, presuda od 28.01.2014.g.) također se odnosi na problem položaja vlasnika stanova koji se nalaze u sustavu zaštićenih najamnina, s tom razlikom što je Slovačka i prije donošenja presude poduzela određene mjere usmjerene na postupno ujednačavanje razine zaštićenih najamnina sa tržišnim najamninama. Prema

Slovačkom modelu, razine najamnina trebale bi biti izjednačene do 2017.g. Procjenjujući opravdanost takvog modela sa stajališta Konvencije, Sud je istaknuo kako istim nije obuhvaćen period od ratifikacije Konvencije od strane Slovačke do početka primjene opisanih mjera ujednačavanja razine najamnine, te je, sukladno tome, Slovačka dužna bez odgode uspostaviti „konkretno i jasno regulirano kompenzatorno pravno sredstvo kako bi se osigurala stvarna i učinkovita zadovoljština za utvrđenu povredu“ (§ 135 presude *Bitto i dr.*).

Stav Europskog suda u presudi *Bitto i dr.* hrvatska bi nadležna tijela trebala uzeti u obzir prilikom definiranja i provedbe mjera izvršenja presude *Statileo*, budući da će Odbor ministara nastojati uspostaviti ujednačenu praksu postupanja u ovoj vrsti predmeta. U tom smislu biti će važno pratiti postupak izvršenja presude *Bitto i dr.*, posebno imajući na umu činjenisu da je Slovačka dužna dostaviti akcijski plan izvršenja Odboru ministara najkasnije do 28. listopada 2014.g. (dok Republici Hrvatskoj rok za dostavu akcijskog plana u predmetu *Statileo* ističe 10. travnja 2015.g.).

Iako presuda *Bitto i dr.* nije prevedena na hrvatski jezik, Ured zastupnika je, smatrajući istu vrlo bitnom za predmet *Statileo*, sastavio sažetak sa prijevodom ključnih dijelova na hrvatski jezik koji je priložen ovoj analizi.

Što se tiče individualnih mjera izvršenja, Europski sud je podnositeljevom nasljedniku dosudio naknadu materijalne štete za razdoblje od presude Općinskog suda u Splitu kojim je I.T. utvrđen status zaštićenog najmoprimca pa sve do smrti podnositelja zahtjeva (6. veljače 2011.g.). Naknada materijalne štete koja je dosuđena predstavlja razliku između najamnine koju priznaje domaće pravo, a koju Europski sud smatra neprimjerenom, te primjerene najamnine, umanjeno za iznos zaštićene najamnine koju je I.T. dužna plaćati prema važećim propisima. Takvim je izračunom Europski sud utvrdio naknadu materijalne štete u iznosu 8.200 EUR<sup>5</sup>.

Europski sud također je podnositeljevom nasljedniku dosudio i naknadu nematerijalne štete zbog pretrpljene povrede, u iznosu od 1.500 EUR, kao i troškove postupka pred Europskim sudom u iznosu 850 EUR.

Sve je dosuđene iznose Republika Hrvatska dužna isplatiti u roku 3 mjeseca od konačnosti presude (najkasnije 10. siječnja 2015.g.).

Zagreb, 22. listopada 2014.g.


  
ZASTUPNIK:
   
Stefica Stajnik

<sup>5</sup> čini se da je Europski sud dosudio 82 EUR za svaki mjesec u kojem je trajala povreda (od rujna 2002. do veljače 2011. proteklo je 100 mjeseci)