



VIJEĆE EUROPE

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA

O DOPUŠTENOSTI

Zahtjev br. 33244/02  
Nikola GAVELLA  
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 11. srpnja 2006. u vijeću u sastavu:

g. C.L. ROZAKIS, *predsjednik*,

g. L. LOUCAIDES,

gđa F. TULKENS

g. A. KOVLER,

g. D. SPIELMANN,

g. S.E. JEBENS, *suci*,

g. I. GRBIN, *ad hoc sudac*,

i g. S. NIELSEN, *tajnik Odjela*

uzimajući u obzir naprijed navedeni zahtjev podnesen 19. kolovoza 2002. godine, uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena Vlada i odgovor na očitovanje koje je dostavio podnositelj zahtjeva, nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

## ČINJENICE

Podnositelj zahtjeva, g. Nikola Gavella, hrvatski je državljanin rođen 1937. godine i živi u Zagrebu. Pred Sudom ga je zastupala gđa I.K. Vucelić, odvjetnica iz Zagreba. Hrvatsku Vladu („Vlada“) je zastupala njena zastupnica gđa Š. Stažnik.

### A. Okolnosti predmeta

Činjenično se stanje predmeta, prema navodima stranaka, može sažeti kako slijedi.

#### 1. Pozadina predmeta

Dana 1. siječnja 1997. godine stupio je na snagu Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine („Zakon o denacionalizaciji“).

Na temelju članka 22. Zakona o denacionalizaciji, nacionalizirani stanovi na kojima su treće osobe stekle stanarsko pravo nisu trebali biti vraćeni svojim bivšim

vlasnicima. Stanari su imali pravo kupiti stanove od Fonda za naknadu oduzete imovine („Fond“) pod povoljnim uvjetima navedenim u Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Istovremeno, bivši vlasnici ili njihovi nasljednici imali su pravo na financijsku naknadu za te stanove.

Uz to, članak 29. Zakona o denacionalizaciji propisao je da prijašnji vlasnik ima pravo prvokupa u slučaju daljnjeg stvarnopravnog raspolaganja stanom kojeg je otkupio stanar. U takvim je slučajevima sadašnji vlasnik (bivši stanar) trebao stan prvo ponuditi bivšem vlasniku po istoj cijeni koju je platio Fondu. Ako je bivši vlasnik prihvatio ponudu i zaključio kupoprodajni ugovor sa sadašnjim vlasnikom, tada je Fondu trebao platiti razliku između kupoprodajne cijene i iznosa prethodno primljene financijske naknade.

Na temelju članka 29., stavka 2. Zakona o denacionalizaciji bila je izvršena zabilježba prava prvokupa u zemljišnim knjigama na osnovi obvezatne klauzule koju je trebalo unijeti u svaki kupoprodajni ugovor zaključen između stanara i Fonda.

## 2. *Okolnosti ovoga predmeta*

Stambene zgrade u središtu Zagreba bile su u vlasništvu obitelji podnositelja zahtjeva i bile su nacionalizirane tijekom komunističkoga režima.

Dana 2. veljače i 29. ožujka 2001. godine Grad Zagreb, Gradski ured za imovinskopravne poslove, donio je dvije odluke kojima je utvrdio da podnositelj zahtjeva, kao jedini nasljednik svoje pokojne majke E.G., ima pravo na financijsku naknadu u iznosu od 2.763.164 hrvatske kune za 27 stanova koji se nalaze u nacionaliziranim zgradama. Dvadeset i pet posto naknade trebalo je biti isplaćeno u roku od šest mjeseci od konačnosti odluke, a ostatak u državnim obveznicama u 40 polugodišnjih obroka u razdoblju od 1. siječnja 2000. do 1. srpnja 2019. godine.

Podnositelj zahtjeva je naveo kako se odrekao svog prava prvokupa u odnosu na pet stanova.

Godine 1996. dvadeset i četiri člana Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske podnijelo je Ustavnome sudu, na temelju članka 13. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu iz 1991. godine, zahtjev za ocjenu ustavnosti, pobijajući ustavnost Zakona o denacionalizaciji („Zakon o Ustavnom sudu iz 1991.“).

Uz to, u razdoblju između 1996. i 1999. godine Ustavni sud je zaprimio 64 prijedloga za ocjenu ustavnosti koje su podnijeli različiti pojedinci na temelju članka 15. Zakona o Ustavnom sudu iz 1991. godine, tražeći pokretanje postupka ocjene ustavnosti Zakona o denacionalizaciji.

Dana 21. travnja 1999. godine Ustavni sud je donio jednu odluku o naprijed navedenim zahtjevima i prijedlozima. Ukinuo je određene odredbe Zakona o denacionalizaciji kao neustavne. Uz neke druge odredbe, Ustavni je sud ukinuo članak 29., stavak 1. koji je propisivao pravo prvokupa za bivše vlasnike. Kao rezultat toga, podnositelj zahtjeva je izgubio svoje pravo prvokupa.

Ustavni je sud presudio da Ustavom zaštićeno pravo vlasništva uključuje pravo raspolagati imovinom, što znači, *inter alia*, pravo prodati tu imovinu za ugovornu (tržišnu) cijenu. Budući da je zakonsko pravo prvokupa ograničilo pravo raspolaganja, stvarajući time ograničenje ustavnoga prava vlasništva, to je ograničenje trebalo ostvariti cilj kojega je nastojalo postići. Cilj prava prvokupa bio je zaštititi bivše vlasnike i pravni poredak od neopravdane dobiti koju bi sadašnji vlasnik stana (bivši stanar) mogao ostvariti prodajom stana po tržišnoj cijeni (prethodno ga kupivši od Fonda po znatno nižoj cijeni). Međutim, kako bi se ostvario taj cilj, nije bilo potrebno odrediti vremenski neograničeno pravo prvokupa. Umjesto toga, cilj se mogao postići nametanjem razumnoga roka. Pravo prvokupa bez vremenskog ograničenja nije bilo razmjerno cilju

koji se težio postići, i stoga je predstavljalo prekomjerno ograničenje prava sadašnjih vlasnika, onemogućavajući čak i društveno poželjno raspolaganje imovinom (kojemu je cilj, na primjer, zadovoljiti stambene potrebe članova najbliže obitelji vlasnika) i u znatnoj mjeri paralizirajući stvarnopravne pravne poslove.

Uz to, utvrđeno je da je članak 29. stavak 1., zbog nedefinirane i neprecizne naravi korištenih izraza, suprotan načelu pravne sigurnosti te stoga i vladavini prava. Osobito nije bilo jasno je li pravo prvokupa o kojemu se radilo predstavljalo stvarno pravo (*in rem*) ili osobno pravo (*in personam*), (i, ako je ovo drugo točno, je li to bilo doživotno pravo bivšeg ili sadašnjeg vlasnika). Štoviše, Ustavni sud je presudio da korištenje izraza „stvarnopravno raspolaganje“ (koji bi, osim prodaje, mogao obuhvatiti i druge oblike otuđivanja i založnih prava na imovini) kako bi se opisao događaj koji aktivira pravo prvokupa bivšeg vlasnika, nije sukladno s drugim odredbama Zakona o denacionalizaciji, koje su koristile izraz „prodaja“ kako bi opisale isti događaj.

Ustavni je sud odgodio učinke svoje odluke, dajući zakonodavcu godinu dana da postupi po odluci i donese izmjene Zakona o denacionalizaciji koje bi zamijenile neustavne odredbe. Ukinute su odredbe trebale izgubiti svoju pravnu snagu stupanjem na snagu predviđenih izmjena i dopuna, i to najkasnije u roku od godinu dana od datuma objave odluke suda. Odluka je objavljena u Narodnim novinama 23. travnja 1999. godine.

Nakon nekoliko zahtjeva Vlade, Ustavni je sud pet puta produljio ovaj rok. Rok je konačno bio određen do 1. srpnja 2002. godine.

Dana 5. srpnja 2002. godine Sabor je donio izmjene Zakona o denacionalizaciji („Izmjene“) koje su stupile na snagu istoga dana. Člankom 4. Izmjena izbrisani su članci 29., 30. i 31. Zakona o denacionalizaciji, tj. odredbe koje su propisivale pravo prvokupa bivših vlasnika.

Sabor nije prihvatio Vladin prijedlog zakona, koji je predviđao pravo prvokupa bivših vlasnika u slučaju kasnije prodaje, darovanja ili zamjene stana tijekom razdoblja od petnaest godina. Smatrao je da bi predloženo rješenje dovelo do neželjenog zastoja pri čemu sadašnji vlasnik ne bi bio motiviran prodati stan, onemogućujući time bivšem vlasniku da iskoristi svoje pravo prvokupa. Kad bi bio donesen, taj bi prijedlog zakona nametnuo prekomjeran teret sadašnjim vlasnicima, a ne bi donio korist bivšim vlasnicima. Štoviše, budući da bi pravni poslovi koji se tiču ovih stanova bili paralizirani, to bi državu lišilo poreznog prihoda od takvih pravnih poslova.

Dana 19. kolovoza 2002. godine podnositelj zahtjeva je zatražio od Ustavnog suda da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti Izmjena (prijedlog za ocjenu ustavnosti) tvrdeći da predstavljaju povredu Ustava. Ustavni sud još nije odlučio o prijedlogu podnositelja zahtjeva.

## **B. Mjerodavno domaće pravo**

### *1. Ustav*

Mjerodavne odredbe Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine (Narodne novine br. 56/1990, 135/97, 113/2000 i 28/2001 glase kako slijede:

#### **Članak 16.**

„Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.“

#### **Članak 48.**

„1. Jamči se pravo vlasništva.

2. Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.“

#### **Članak 50.**

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

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

#### **Članak 80.**

Hrvatski sabor:

- ...
- donosi zakone,
- ...

2. *Ustavni zakon o Ustavnom sudu iz 1991.*

Mjerodavne odredbe Ustavnog zakona o ustavnom sudu (Narodne novine br. 13/1991 od 21. ožujka 1991.), kako su bile na snazi u mjerodavno vrijeme, propisivale su kako slijedi:

### **III. OCJENA SUGLASNOSTI ZAKONA S USTAVOM I SUGLASNOSTI DRUGIH PROPISA S USTAVOM I ZAKONOM**

#### **Članak 13.**

„Zahtjev kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom mogu podnijeti:

- Sabor Republike Hrvatske;
- trećina zastupnika svakog doma Sabora;
- predsjednik Republike Hrvatske;
- Vlada Republike Hrvatske za ocjenu suglasnost propisa s Ustavom i zakonom;
- Vrhovni sud Republike Hrvatske, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku pred sudovima;
- Pučki pravobranitelj u postupcima iz članka 83. Ustava Republike Hrvatske;
- ...“

#### **Članak 15.**

„Svatko ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakona.....

Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti....“

**Članak 21.**

„(1) Ustavni sud će ukinuti zakon ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da su nesuglasni s Ustavom.

(2) Ukinuti zakon odnosno ukinute zakonske odredbe prestaju važiti danom objave odluke Ustavnog suda u "Narodnim novinama" ako Ustavni sud ne odredi drugi rok.“

**3. Zakon o obveznim odnosima**

Članci 527-33 Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 7/1996, 112/1999), kako su bili na snazi u mjerodavno vrijeme, propisivale su opća pravila (*lex generalis*) koja se tiču prava prvokupa.

Članak 531 je propisivao da ugovorno pravo prvokupa ističe pet godina nakon zaključenja kupoprodajnog ugovora, osim ako nije ugovoreno da ističe ranije.

Članak 533 je propisivao, *inter alia*, da trajanje zakonskog prava prvokupa nije ograničeno.

**4. Zakon o denacionalizaciji**

Mjerodavne odredbe Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine br. 92/96 od 30. listopada 1996.), kako su bile na snazi u mjerodavno vrijeme, glase kako slijedi:

**3.1. (a) NAKNADA ZA ODUZETE STANOVE****Članak 22.**

„(1) Osim stanova oduzetih prijašnjem vlasniku na temelju propisa o konfiskaciji, stanovi [...] na kojima postoji stanarsko pravo ne vraćaju se u vlasništvo.

...

(3) Prijašnjem vlasniku pripada pravo na naknadu, a stanaru pravo na otkup stana.“

**Članak 24., stavak 6.**

Ugovor iz stavka 2. ovoga članka [kojim Fond prodaje stan nositelju stanarskog prava] obvezno sadrži odredbu o pravu prvokupa prijašnjeg vlasnika stana u slučaju daljnjega stvarnopravnog raspolaganja otkupljenim stanom. Pravo prvokupa zabilježiti će se u zemljišne knjige.

**Članak 29.**

„(1) U slučaju daljnjeg stvarnopravnog raspolaganja otkupljenim stanom prijašnji vlasnik ima pravo prvokupa.

(2) Pravo prvokupa na ime prijašnjeg vlasnika zabilježiti će se u zemljišnim knjigama nadležnog suda.

(3) Vlasnik otkupljenog stana koji namjerava prodati stan dužan je putem javnoga bilježnika stan ponuditi na prodaju prijašnjem vlasniku i priopćiti mu cijenu [koju je vlasnik platio kad je kupio stan od Fonda] i uvjete prodaje.

Stavak 5. je propisao da je bivši vlasnik bio dužan razliku cijene utvrđene sukladno stavku 3. i iznosa koji je primio kao naknadu za nacionalizirani stan uplatiti Fondu u roku od 60 dana od dana sklapanja ugovora o prodaji stana s vlasnikom stana.

U člancima 4. 6. i 7. posebno su bile navedene obveze sadašnjeg vlasnika (bivšega stanara) u odnosu na pravo prvokupa bivšega vlasnika.

Članak 30. Zakona propisivao je pravna sredstva (građansku tužbu) dostupna bivšem vlasniku ako sadašnji vlasnik ne bi poštivao njegovo pravo prvokupa.

Članak 31. propisivao je da se na prodaju stana ne plaća porez na promet u skladu s pravom prvokupa bivšeg vlasnika.

## 5. *Izmjene*

Mjerodavne odredbe Zakona izmjenama i dopunama Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine br. 80/02 and 81/02 (izmijenjen) predviđaju kako slijedi:

### **Članak 4.**

„Članci 29., 30. i 31. [Zakona] brišu se.“

### **Članak 11.**

“Postupci započeti po odredbama Zakona o naknadi koji nisu pravomoćno dovršeni do stupanja na snagu ovoga Zakona, dovršit će se po odredbama ovoga Zakona.”

## 6. *Zakon o zemljišnim knjigama*

Mjerodavne odredbe Zakona o zemljišnim knjigama, (Narodne novine, br. 91/96 od 28. listopada 1996.), kako su bile na snazi u relevantno vrijeme propisivale su kako slijedi:

## O KNJIŽNIM UPISIMA

### *Odjeljak 1.*

### ***O upisima uopće***

#### *a. Vrsta upisa*

### **Članak 30.**

„(1) Knjižni su upisi uknjižba, predbilježba i zabilježba.

(2) Uknjižba je upis kojim se knjižna prava stječu, prenose, ograničuju ili prestaju bez posebnoga naknadnog opravdanja.

(3) Predbilježba je upis kojim se knjižna prava stječu, prenose, ograničuju ili prestaju samo pod uvjetom naknadnoga opravdanja i u opsegu u kojemu naknadno budu opravdana.

(4) Zabilježba je upis kojim se čine vidljivim mjerodavne okolnosti za koje je zakonom određeno da ih se može zabilježiti u zemljišnim knjigama. Zabilježbom se mogu osnivati određeni pravni učinci kad je to predviđeno zakonom.“

*b. Predmet uknjižbe i predbilježbe*

**Članak 31., stavak 1.**

„(1) U zemljišnu knjigu upisuju se samo pravo vlasništva i ostala stvarna prava na nekretninama, zatim pravo nazadkupa, prvokupa, najma, zakupa, kao i koncesije te ostala prava na nekretninama za koja je to posebnim zakonom dopušteno.“

*c. Predmet zabilježbe*

**Članak 39.**

„Zemljišnoknjižne zabilježbe mogu se učiniti u svrhu:

- da se vidljivim učine osobni odnosi, naročito ograničenja glede upravljanja imovinom (npr. maloljetnost, skrbništvo, produženje roditeljskoga prava, otvaranje stečaja i dr.), kao i drugi odnosi i činjenice određene zakonom, s tim učinkom da se nitko ne može pozivati na to da za njih nije znao niti morao znati;

- da se osnuju pravni učinci koje zabilježba proizvodi po odredbama ovoga ili drugih zakona (zabilježba prvenstvenoga reda, otpisa zemljišta, zajedničke hipoteke, otkaza hipotekarnih tražbina, spora, prisilne dražbe, zabrane otuđenja ili opterećenja, obveze zahtijevanja brisanja hipoteke, pridržaja prvenstvenoga reda, zabilježbe određene po pravilima o ovrsi i osiguranju i dr.),,

## PRIGOVORI

1. Podnositelj zahtjeva je prigovorio na temelju članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju da je bio lišen svojega vlasništva odlukom Ustavnoga suda od 21. travnja 1999. godine.

2. Podnositelj zahtjeva je prigovorio i na temelju članka 6., stavka 1. Konvencije da nije imao pošteno suđenje jer da nije bio stranka u postupku pred Ustavnim sudom.

3. Na kraju, pozivajući se na članak 13. Konvencije zajedno s člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, podnositelj zahtjeva je tvrdio da nije imao djelotvorno pravno sredstvo protiv odluke Ustavnoga suda.

## PRAVO

### **A. Navodna povreda članka 1. Protokola br. 1.**

Podnositelj zahtjeva je prigovorio da je bio lišen svog prava prvokupa, koje je bilo dio plana davanja naknade za imovinu nacionaliziranu tijekom komunističkog režima. Tvrdio je da ne postoji nikakav zakon koji bi ovlastio Ustavni sud da pojedinca liši njegovoga vlasništva, da nije primio nikakvu naknadu i da je lišenje služilo isključivo interesima sadašnjih vlasnika (bivših stanara). Lišenje je stoga bilo nezakonito, protivno

općim načelima međunarodnoga prava i nije bilo u javnome interesu. Pozvao se na članak 1. Protokola br. 1 koji glasi kako slijedi:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

### *1. Tvrđnje stranaka*

Vlada je osporila dopuštenost prigovora po nekoliko osnova.

#### **(a) Sukladnost *ratione temporis et personae***

##### *(i) Vlada*

Vlada je tvrdila da je mjera kojom se nacionalizirala imovina o kojoj se radi bila poduzeta u odnosu na majku podnositelja zahtjeva i da je prethodila stupanju na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku 5. studenog 1997. godine. To je bio trenutni čin koji nije stvorio trajnu situaciju. Vlada je glede pitanja naknade za imovinu tvrdila, pozivajući se na sudsku praksu Komisije (vidi predmete *Weidlich and Fullbrecht, Hasenkamp, Golf, Klausser and Mayer v. Germany*, br. 19048/91; 19049/91; 19342/92; 19549/92; 18890/91 (spojene), odluka Komisije od 4. ožujka 1996.), da sud nije nadležan *ratione temporis* ispitivati prigovore koji se odnose na zahtjeve za naknadu koji se temelje na događajima koji su se dogodili prije stupanja na snagu Konvencije u odnosu na dotičnu državu.

##### *(ii) podnositelj zahtjeva*

Podnositelj zahtjeva je odgovorio da se njegov prigovor ne odnosi na nacionalizaciju imovine njegove majke, nego se tiče gubitka prava prvokupa koje je stekao na temelju Zakona o denacionalizaciji i kojega je bio lišen odlukom Ustavnoga suda donesenom nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku.

#### **(b) Kompatibilnost *ratione materiae***

##### *(i) Vlada*

Vlada je ustvrdila da dotično pravo prvokupa nije predstavljalo „vlasništvo“ u smislu članka 1. Protokola br. 1.. Objasnili su da, osim ako sadašnji vlasnici ne bi odlučili prodati svoje stanove, pravo prvokupa *per se* nije imalo nikakvu materijalnu vrijednost. Nadalje, bilo je vrlo nevjerojatno da bi vlasnici to učinili budući su stanove kupili kao stanari i time zadovoljili svoje i stambene potrebe najbližih članova obitelji.

Vlada je nadalje ustvrdila da bi se pravo prvokupa moglo pravilno procijeniti samo imajući na umu cilj koji je zakonodavac težio postići donošenjem Zakona o denacionalizaciji. Nastojeći postići ravnotežu između konkurentnih interesa stanara i bivših vlasnika, zakonodavac je stanarima osigurao pravo kupnje stanova u kojima su živjeli, a bivši bi vlasnici imali pravo na financijsku naknadu u obliku novca i/ili vrijednosnih papira. Samo u iznimnim okolnostima bi bivši vlasnici imali pravo na naturalnu restituciju. U tom okviru pravo prvokupa je služilo tek kao zaštitna mjera i ne



treba ga gledati kao dio naknade za nacionaliziranu imovinu. Osobito, budući da su stanari kupili stanove po povoljnoj cijeni (znatno ispod tržišne vrijednosti) zakonodavac je nastojao spriječiti neopravdanu dobit koju bi stanari, nakon što postanu vlasnici, mogli steći prodajom stanova po tržišnoj cijeni. S tim okvirom na umu, zakonodavac nije predvidio niti da bi bivši vlasnici trebali steći korist odricanjem od svoga prava prvokupa na korist sadašnjih vlasnika za novčanu naknadu, budući da bi to povlačilo za sobom obvezu stanara da sudjeluju u davanju naknade bivšim vlasnicima – obvezu za koju je država preuzela isključivu odgovornost.

(iii) *Podnositelj zahtjeva*

Podnositelj zahtjeva je naglasio da se pravo prvokupa smatra potestativnim pravom, to jest, pravom koje ovlašćuje svoga nositelja da jednostrano utječe na svoju vlastitu pravnu situaciju ili na pravnu situaciju druge osobe stvaranjem, izmjenom ili prestankom određenih prava. Po njegovom mišljenju, ako potestativno pravo ovlašćuje svoga nositelja da stvori ili izmijeni određeno imovinsko pravo, kao u ovome predmetu, tada se i samo to pravo treba smatrati imovinskim pravom, pa stoga i „vlasništvom“.

Nadalje je tvrdio da njegovo pravo prvokupa nije predstavljalo tek nadu da bi ponovno dobio davno izgubljeno pravo vlasništva na stanovima o kojima se tu radi. Suprotno tome, to je bilo stečeno pravo, koje je, na temelju zakona, postalo dijelom njegove imovine i kao takvo je bilo upisano u zemljišnu knjigu.

Podnositelj zahtjeva je nadalje tvrdio da je njegovo pravo prvokupa imalo imovinsku vrijednost, tj. da je ono bilo „imovina“, ne samo zato što je u slučaju njegova ostvarenja on mogao kupiti stanove pod povoljnim uvjetima, nego i zato što je imao pravo odreći ga se u zamjenu za odgovarajuću naknadu.

Na kraju, podnositelj zahtjeva je osporio tvrdnju Vlade da pravo prvokupa nije bilo zamišljeno kao dio plana davanja naknade za nacionalizirane stanove. Uputio je na tekst Zakona o denacionalizaciji, ističući da podnaslov ispred članaka 29.-31. glasi „Naknada za oduzete stanove“. Ta se naknada sastojala od financijske naknade kao i od prava prvokupa. Budući da je bilo nerealno očekivati da bi sadašnji vlasnici prodali svoje stanove po cijeni znatno ispod tržišne vrijednosti, cilj zakonodavca pri donošenju Zakona o denacionalizaciji je zapravo bio osigurati da dobit od prodaje stanova po tržišnoj cijeni bude podijeljena između sadašnjih i bivših vlasnika. Taj je cilj mogao biti postignut samo tako da se bivši vlasnici odreknu svoga prava prvokupa u zamjenu za odgovarajuću naknadu koju bi osigurali sadašnji vlasnici.

**(c) Iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava**

(i) *Vlada*

Vlada je primijetila da je 19. kolovoza 2002. godine podnositelj podnio Ustavnom sudu prijedlog za ocjenu ustavnosti Izmjena i da je postupak još u tijeku.

(ii) *Podnositelj zahtjeva*

Podnositelj zahtjeva je odgovorio da se njegovo pravo prvokupa nije ugasilo stupanjem na snagu Izmjena dana 5. srpnja 2002. godine. On je već bio lišen toga prava odlukom Ustavnoga suda koja je stupila na snagu 1. srpnja 2002. godine i protiv koje ne postoji nikakvo domaće pravno sredstvo.

**(d) Je li prigovor očigledno neosnovan**

(i) *Vlada*

Vlada je ustvrdila da je do navodnoga miješanja došlo na temelju zakona, budući je Ustavni sud ukinuo članak 29., stavak 1. Zakona o denacionalizaciji na temelju ovlasti koje mu daje članak 21. Zakona o Ustavnom sudu. Na isti je način Sabor kasnije donio Izmjene, brišući članke 29., 30. i 31. Zakona o denacionalizaciji na temelju ovlasti koje mu daje članak 80. Ustava.

Glede toga je li navodno miješanje bilo u javnome interesu, Vlada je u biti ponovila razloge navedene u odluci Ustavnoga suda i argumente koje je dao Sabor kad je donosio Izmjene. Ustavni sud je ukinuo članak 29., stavak 1. Zakona o denacionalizaciji kako bi zaštitio prava drugih (pravo vlasništva sadašnjih vlasnika) i zadržao pravnu sigurnost i vladavinu prava. Sabor je, pak, ukinuo pravo prvokupa jer je utvrdio da je ostvarivanje cilja njegovoga uvođenja bilo onemogućeno u praksi. Pravo prvokupa je nerazmjerno narušilo pravo vlasništva sadašnjih vlasnika i stvorilo prekomjerne poteškoće u pravnom prometu nekretnina.

Po mišljenju Vlade, miješanje je bilo razmjerno jer nije stvorilo prekomjeran pojedinačni teret za podnositelja zahtjeva.

(ii) *Podnositelj zahtjeva*

Podnositelj zahtjeva je tvrdio da ne postoji nikakav zakon koji bi ovlastio Ustavni sud da pojedinca liši njegovoga „vlasništva“. Štoviše, svako lišenje vlasništva bez naknade protivno je i članku 50. Ustava i međunarodnome pravu. Stoga miješanje nije bilo niti zakonito niti u skladu s „općim načelima međunarodnoga prava“.

Podnositelj zahtjeva je nadalje tvrdio da miješanje nije bilo u javnom interesu, nego da je služilo isključivo interesima sadašnjih vlasnika. Štoviše, po njegovom mišljenju, samo je Sabor, a ne Ustavni sud, bio ovlašten utvrditi što je u javnome interesu.

Na kraju, podnositelj zahtjeva je tvrdio da je miješanje bilo nerazmjerno jer mu nije bila dana nikakva naknada za gubitak njegovoga prava prvokupa.

## 2. *Ocjena Suda*

Sud ne nalazi potrebnim ispitati sve prigovore koje je istaknula Vlada, budući je zahtjev u svakom slučaju nedopušten iz slijedećih razloga.

Sud ponavlja da podnositelj zahtjeva može tvrditi da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 samo ukoliko se pobijane odluke odnose na njegovo „vlasništvo“ u smislu te odredbe. Koncept „vlasništva“ ima autonomno značenje koje je neovisno od formalnog razvrstavanja u domaćem pravu (vidi predmet *Former King of Greece and Others v. Greece* [GC], br. 25701/94, stavak 60., ECHR 2000-XII). „Vlasništvo“ može biti „postojeće vlasništvo“ ili „imovina“, uključujući potraživanja, u odnosu na koja podnositelj zahtjeva može tvrditi da ima barem „legitimno očekivanje“ (koje mora biti konkretnije naravi od same nade) da će biti ostvarena, to jest, da će dobiti djelotvorno uživanje prava vlasništva (vidi, *inter alia*, predmete *Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic* (dec.) [GC], br. 39794/98, ECHR 2002-VII, stavak 69. i *Kopecký v. Slovakia* [GC], br. 44912/98, stavak 35., ECHR 2004-IX). Potraživanje se može smatrati „imovinom“ samo kad je dovoljno utvrđeno da se može ovršiti (*suffisamment établie pour être exigible*) (vidi, *inter alia*, naprijed citirani predmet *Kopecký v. Slovakia* [GC], stavak 49. i presudu u predmetu *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, od 9. prosinca 1994., Series A br. 301-B, str. 84, stavak 59.). Nikakvo „legitimno očekivanje“ ne može biti u igri kad ne postoji potraživanje za koje je dostatno utvrđeno da je „imovina“. Uvjetno potraživanje, pak, ne može se smatrati „imovinom“ (vidi naprijed

citirani predmet *Kopecný v. Slovakia* [GC], *ibid.*, stavci 42., 51. i 58.). Po mišljenju Suda potraživanje je uvjetno kad ovisi o budućem nesigurnome događaju.

Pitanje koje prvo treba ispitati jest jesu li okolnosti predmeta, razmotrene u cjelini, na podnositelju zahtjeva dodijelile pravo na materijalni interes zaštićen člankom 1. Protokola br. 1.

Sud je mišljenja da je pravo prvokupa podnositelja zahtjeva „potraživanje“ a ne „postojeće vlasništvo“.

Sud primjećuje da je pravo prvokupa pravo kupnje prije ili ispred drugih, ali samo ako vlasnik odluči prodati. Ono ne daje ovlast prisiliti na prodaju vlasnika koji to ne želi, i stoga se razlikuje od opcije kupnje. Iz toga se razloga često o njemu govori kao o opciji uz prethodni uvjet. S tim u vezi, Sud podsjeća da se je u predmetu *Mirailles* (vidi predmet *Mirailles v. France* (dec.), br. 63156/00, ECHR 2003-XI (izvaci)) on već bavio sličnim pitanjem, nalazeći da uvjetna opcija kupnje podnositelja zahtjeva nije predstavljala „vlasništvo“ u smislu članka 1. Protokola br. 1.

Vraćajući se ovome predmetu, Sud primjećuje da, prema Zakonu o denacionalizaciji, pojedinac stječe pravo prvokupa u dvije faze: (1) uspostava njegovoga statusa kao bivšeg vlasnika nacionaliziranoga stana, što mu *ex lege* daje pravo prvokupa u slučaju prodaje; i (2) stvarna prodaja stana.

Sud primjećuje da je u ovome predmetu bila dovršena samo prva od naprijed navedene dvije faze, 2. veljače i 29. ožujka 2001. godine, kad su lokalne vlasti donijele odluke priznajući status podnositelja zahtjeva kao bivšega vlasnika 27 stanova i dajući mu naknadu.

Glede druge faze, Sud primjećuje da je odluka o prodaji stana bila isključivo diskrecijska odluka sadašnjih vlasnika, koji su mogli jednako tako odabrati ne prodati. Prije toga trenutka, podnositelj zahtjeva nije mogao tražiti ovrhu svog zahtjeva protiv njih. Prodaja stanova bila je stoga događaj koji je bio moguć ali nije bilo sigurno da će se dogoditi.

Sud nadalje primjećuje da nema naznake da je bilo koji od vlasnika stanova odlučio prodati svoj stan prije nego je došlo do navodnoga miješanja, to jest, prije srpnja 2002. godine. Slijedi da podnositelj zahtjeva nije nikada imao trenutačno ovršiva potraživanja protiv vlasnika i da su, u stvari, njegova potraživanja bila od početka uvjetna.

Glede tvrdnje podnositelja zahtjeva da je njegovo pravo prvokupa bilo upisano u zemljišne knjige, Sud ne može pridati posebnu važnost toj činjenici, s obzirom na različite vrste upisa predviđenih Zakonom o denacionalizaciji (zabilježba) i Zakona o zemljišnim knjigama (uknjižba).

Kao posljedica toga, nije jasno koji su bili učinci tih upisa, to jest, jesu li to bili konstitutivni upisi ili su služili samo kao mjere objavljivanja, omogućujući podnositelju zahtjeva tražiti svoje pravo prvokupa u slučaju prodaje stanova.

Sud ne može niti pridati odlučnu važnost činjenici da se je podnositelj zahtjeva odrekao svoga prava prvokupa u odnosu na pet stanova. Po mišljenju Suda, upravo se zbog posebne naravi toga prava čini nesigurnim u kojemu trenutku ih se može odreći – odmah prije namjeravane prodaje ili čak i ranije. Stoga ostaje nejasnim je li takav korak, ako je poduzet unaprijed, valjan na temelju domaćega prava.

Iz tih razloga Sud nije uvjeren da same odluke od 2. veljače i 29. ožujka 2001. godine dovode do potraživanja dovoljno utvrđenih da se kvalificiraju kao „imovina“ u smislu članka 1. Protokola br. 1. Izgledi podnositelja zahtjeva da ima korist od svog prava prvokupa ovisili su o potestativnome uvjetu. Stoga podnositelj zahtjeva, u trenutku navodnoga miješanja, nije mogao imati „legitimno očekivanje“ da će njegova potraživanja biti ostvarena.

Slijedi da taj prigovor nije sukladan *ratione materiae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3., te treba biti odbijen na temelju članka 35., stavka 4.

### **B. Navodna povreda članka 6., stavka 1. Konvencije**

Podnositelj zahtjeva je nadalje prigovorio nepoštenom postupku pred Ustavnim sudom. Tvrdio je da je bio lišen svojega vlasništva u postupku u kojemu nije bio stranka. Pozvao se na članak 6., stavak 1. Konvencije, čiji mjerodavni dio glasi kako slijedi:

“Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi....svatko ima pravo...da sud...u razumnom roku ispita njegov slučaj...”

Sud ponavlja da postupak dolazi u domašaj članka 6., stavka 1. Konvencije čak i ako je vođen pred Ustavnim sudom, kad mu je ishod odlučan za građanska prava i obveze (vidi, *inter alia*, presudu u predmetu *Süssmann v. Germany*, od 16. rujna 1996., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, stavak 41.).

Primjećuje da su u postupku pred Ustavnim sudom zastupnici Županijskog doma i podnositelji prijedloga pobijali, *inter alia*, ustavnost odredbi Zakona o denacionalizaciji, koje se tiču prava prvokupa bivših vlasnika. S obzirom na učinak *erga omnes* odluke Ustavnoga suda kojom je utvrđeno da je članak 29., stavak 1. neustavan, ovaj bi se postupak stoga mogao smatrati odlučnim za građanska prava i obveze podnositelja zahtjeva u svrhu članka 6., stavka 1. (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Wendenburg and Others v. Germany* (dec.), br. 71630/01, ECHR 2003-II (izvaci)).

Sud nadalje primjećuje da, s obzirom na osobite karakteristike postupka za apstraktnu ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom, podnositelju zahtjeva nije bilo dopušteno pojaviti se osobno pred tim sudom.

Međutim, Sud je već presudio da u postupcima u kojima se radi o odluci koja utječe na veliki broj pojedinaca, i to postupcima vođenim pred ustavnim sudovima povodom pobijanja zakona, ne traži se uvijek ili nije uvijek moguće da svaki pojedinac kojeg se to tiče bude saslušan pred sudom (vidi predmet *Roshka v. Russia* (dec.), br. 63343/00, 6. studeni 2003., i naprijed citirani predmet *Wendenburg and Others v. Germany* (dec.)). Sud ne vidi nikakav razlog radi kojega bi došao do drugačijega zaključka u ovome predmetu.

Slijedi da je ovaj prigovor nedopušten na temelju članka 35., stavka 3. kao očigledno neosnovan i treba ga odbiti na temelju članka 35., stavka 4. Konvencije.

### **C. Navodna povreda članka 13. Konvencije**

Na kraju, podnositelj je prigovorio na temelju članka 13. Konvencije zajedno s člankom 1. Protokola br. 1. da nije imao pravno sredstvo koje bi mu omogućilo pobijati odluku Ustavnog suda. Članak 13 glasi:

„Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu. „

Sud primjećuje da članak 13. ne sadrži opće jamstvo zakonske zaštite svih materijalnih prava. On se odnosi isključivo na one predmete u kojima podnositelj zahtjeva tvrdi, na osnovi o kojoj se može raspravljati, da je jedno od njegovih prava ili sloboda navedenih u Konvenciji bilo povrijeđeno.

S tim u vezi Sud upućuje na svoja utvrđenja u ovoj presudi prema kojima je prigovor podnositelja zahtjeva na temelju članka 1., Protokola br. 1. uz Konvenciju izvan nadležnosti *ratione materiae*.

Slijedi da ovaj prigovor također nije sukladan *ratione materiae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35., stavka 3. i da ga treba odbiti na temelju članka 35., stavka 4.

Iz tih razloga, Sud jednoglasno

*utvrđuje* da je zahtjev nedopušten.

Søren NIELSEN

Christos ROZAKIS

Tajnik

Predsjednik