



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 29. rujna 2021.

Analiza presude

Berger-Krall protiv Slovenije
br. zahtjeva 14717/04

nema povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – zaštita vlasništva

Republika Slovenija uspjela je u provedbi stambene reforme kojom je provedena privatizacija ranije nacionaliziranih stanova uspostaviti pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa zaštićenih najmoprimaca i vlasnika stanova

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u vijeću od 7 sudaca, dana 12. lipnja 2014. presudio je da podnositeljima zahtjeva nisu povrijeđena vlasnička prava zajamčena člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Protokol br. 1), pravo na zabranu diskriminacije (čl. 14. Konvencije u vezi čl. 1. Protokola br. 1) kao niti pravo na dom zajamčeno člankom 8. Konvencije i pravo na pošteno suđenje (čl. 6. Konvencije).

Podnositelji zahtjeva ili njihovi prednici stekli su stanarsko pravo na stanovima u društvenom vlasništvu koji su bili izvlašteni na temelju zakonodavstva o nacionalizaciji koje je u Republici Sloveniji bilo na snazi do proglašenja neovisnosti 1991. godine.

Stupanjem na snagu Zakona o stambenim odnosima iz 1991. godine provedena je privatizacija stanova u društvenom vlasništvu te je većina tih stanova prenesena *ex lege* u vlasništvo države ili lokalnih zajednica ili državnog mirovinskog fonda. Stanovi koji su postali društveno vlasništvo nakon što su izvlašteni od privatnih vlasnika preneseni su u vlasništvo općina. Stanarsko pravo zamijenjeno je *ex lege* ugovorom o najmu stana uz plaćanje zaštićene najamnine koja je obuhvaćala održavanje stana, upravljanje stanom i kapitalne troškove. Postojala je i mogućnost kupnje stanova pod povoljnim uvjetima, uz plaćanje administrativno određene cijene koja se računala na temelju popusta od 30 % (u slučaju plaćanja na rate) ili 60 % (u slučaju jednokratne uplate) na procijenjenu vrijednost.

Navedenim zakonom je bilo predviđeno devet razloga za otkaz najma koji se temelje na krivnji zaštićenih najmoprimaca (za vrijeme postojanja stanarskog prava tih je razloga bilo 3). Prije otkazivanja najma vlasnik je morao o tome prethodno pisanim putem obavijestiti zaštićenog najmoprimca koji je navodno kršio odredbe ugovora o najmu; otkaz nije bio dopušten ako je nemogućnost plaćanja najamnine bila posljedica socijalnih poteškoća zaštićenog najmoprimca i drugih osoba koje su koristile stan. Bez pristanka vlasnika zaštićeni najmoprimci nisu mogli dati stan u podnajam, obnoviti ga ni urediti. Vlasnik je mogao obnoviti

stan u bilo kojem trenutku i u njega ući dva puta godišnje. Zaštićeni najmoprimac nije mogao slobodno prenijeti najam na drugog člana obitelji niti zamijeniti stan. Nakon smrti prvobitnog zaštićenog najmoprimca samo su bračni drug ili osoba koja je živjela sa zaštićenim najmoprimcem u stalnoj vezi ili član uže obitelji koji je živio u stanu imali pravo preuzeti najam. Stranke ugovora o najmu mogle su se dogovoriti o visini najamnine, ali su morale primijeniti zakonom predviđenu metodu, a iznos nije smio biti veći od najvećeg dopuštenog iznosa zaštićene najamnine (to je uvijek bio određeni postotak administrativne vrijednosti stana koju su stambene vlasti određivale prema formuli).

Zakonom o denacionalizaciji iz 1991. bila je uređena denacionalizacija imovine koja je prethodno bila prešla u državno vlasništvo na temelju različitih propisa. Prijašnji vlasnici ili njihovi nasljednici (dalje u tekstu: „prijašnji vlasnici”) imali su pravo do određenog datuma zahtijevati povrat izvlaštene imovine. Kad god je to bilo moguće, trebalo je samu imovinu vratiti *in natura*, uključujući stanove koji su bili dani u najam u okviru sustava stanarskog prava. Kada takav povrat nije bio moguć, podnositelji zahtjeva za povrat imovine imali su pravo na zamjenu imovine i/ili naknadu. Nositelji stanarskog prava mogli su sudjelovati u postupku denacionalizacije radi utvrđivanja vlasništva nad nekretninom samo ako dokažu pravni interes, osobito interes za povrat svojih ulaganja.

U godinama koje su uslijedile donesene su brojne izmjene i dopune gore navedenih zakona, koje su u nekim prilikama bile povoljnije za zaštićene najmoprimce, a u drugima za „prijašnje vlasnike”. Tako su izmjenama Zakona o stambenim odnosima iz 1994. bila predviđena tri modela za rješavanje stambenog pitanja. „Prvim modelom“ bilo je predviđeno da „prijašnji vlasnik”, u slučaju kada mu je stan bio vraćen, ako ga je pristao prodati, ima pravo na dodatnu financijsku naknadu iz javnih sredstava. Tzv. „drugi model“ propisivao je da ako je „prijašnjem vlasniku” vraćen stan a on ga je odbio prodati zaštićenom najmoprimcu, koji je stoga odlučio, u roku od dvije godine od povrata, iseliti se i kupiti drugi stan ili izgraditi kuću i ako je „prijašnji vlasnik” na to pristao, on je zaštićenom najmoprimcu plaćao naknadu u iznosu od 30 % vrijednosti stana. Međutim, ako je „prijašnji vlasnik” odbio to rješenje, zaštićeni najmoprimac je imao pravo potraživati isti iznos od subjekta odgovornog za povrat, koji je obično bio općina. Zaštićeni najmoprimac je imao pravo na daljnju naknadu u iznosu od 50 % vrijednosti u trećinama – od općine, Slovenskog fonda za naknadu i Fonda Republike Slovenije za razvoj. Osim toga, zaštićeni najmoprimac je pod određenim uvjetima imao i pravo na državni zajam. Tzv. „treći model” predviđao je da zaštićeni najmoprimac kojem „prijašnji vlasnik” nije bio voljan prodati stan može od općine kupiti usporediv zamjenski stan pod povoljnim uvjetima ako je odlučio da neće kupiti drugi stan ili izgraditi kuću. Međutim, Ustavni sud Republike Slovenije je 1999. godine ukinuo „treći model” smatrajući da su dodatnim financijskim opterećenjem bila neopravdana ograničena novostečena prava vlasništva općina nad stanovima koji su prethodno bili u društvenom vlasništvu.

Zakonom o stambenim odnosima iz 2003. broj razloga na temelju kojih je, zbog krivnje zaštićenih najmoprimaca, bilo moguće prisilno ih iseliti iz njihovih domova povećao se s devet na trinaest (korištenje stana od strane neovlaštenih osoba, kršenje kućnog reda, odsustvo zaštićenog najmoprimca duže od tri mjeseca, vlasništvo bilo zaštićenog najmoprimca bilo njegova partnera nad drugim odgovarajućim stanom). Međutim, zaštićeni najmoprimci su mogli izbjeći otkaz ugovora o najmu dokazivanjem da do problema nije došlo njihovom krivnjom ili da nisu mogli riješiti problem u zadanome roku. Nadalje, subvencije za najam (do 80 % zaštićene najamnine) bile su dostupne zaštićenim najmoprimcima u slučaju financijskih poteškoća; socijalno ugrožene osobe mogle su i podnijeti zahtjeve općinama za najam drugog stana na kojemu postoji stanarsko pravo ili za privremeno rješenje za svoje stambene potrebe.

Podnositelji zahtjeva, zaštićeni najmoprimci, prigovarali su pred Europskim sudom da su, stambenom reformom koju je provela Slovenija bili lišeni svojih stanarskih prava bez odgovarajuće naknade (članak 1. Protokola br. 1 i članak 8. Konvencije), da su bili diskriminirani u odnosu na druge kategorije zaštićenih najmoprimaca, te da nisu imali osiguran pristup sudu (čl. 6 Konvencije) niti su na raspolaganju imali djelotvorno pravno sredstvo.

Tvrdili su da su uvjeti pod kojima su mogli sklopiti ugovor o najmu bili manje povoljni od stanarskog prava jer su ih vlasnici stanova mogli premjestiti u druge odgovarajuće stanove bez ikakvog posebnog opravdanja. Također, za vrijeme postojanja stanarskog prava, postojala su tri razloga zbog kojih su mogli biti prisilno iseljeni zbog nepropisnog ponašanja, a poslije je taj broj znatno povećan (prvo na devet, zatim na trinaest razloga).

Ispitujući zahtjeve podnositelja, Europski sud je prvo utvrdio da su stambena reforma i ukidanje „trećeg modela” doveli do miješanja u pravo podnositelja zahtjeva na mirno uživanje njihova vlasništva. Naime, zamjenom stanarskog prava pravom najma prava podnositelja zahtjeva bila su ograničena u nekoliko pogleda. Oni više nisu imali mogućnost korištenja prostora na neodređeno vrijeme u zamjenu za plaćanje naknade, zaštitu od prisilnog iseljenja, pravo prijenosa najma na druge članove obitelji osim bračnih drugova ili dugogodišnjih partnera i mogućnost davanja stana u podnajam, obnove stana ili uređenja stana bez dopuštenja vlasnika. Nadalje, naknada je zamijenjena većom zaštićenom najamninom, a uvedena je i obveza dopuštanja posjeta „prijašnjim vlasnicima” kao i novi razlozi za prisilno iseljenje. Odlukom Ustavnog suda kojom je ukinut „treći model” zamjenske privatizacije podnositelji zahtjeva bili su lišeni mogućnosti kupnje zamjenskog stana pod povoljnim uvjetima od općina. Podnositelji zahtjeva, zaštićeni najmoprimci, stoga su izgubili izvršivo pravo stjecanja nekretnine po cijeni znatno nižoj od tržišne, što je negativno utjecalo na njihove materijalne interese zaštićene člankom 1. Protokola br. 1.

Nakon što je utvrdio da je došlo do miješanja u pravo podnositelja zahtjeva na zaštitu vlasništva, Europski sud je ispitao je li to miješanje bilo u skladu s zahtjevima članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, točnije je li miješanje bilo zakonito, je li težilo postizanju legitimnog cilja te je li bilo razmjerno. S tim u vezi Europski sud je utvrdio da su mjere kojima podnositelji prigovaraju bile zakonite te da su težile promicanju društvenih, političkih i gospodarskih reformi, uklanjanju ostataka komunističke prošlosti države u društvenoj i gospodarskoj sferi i zaštiti prava „prijašnjih vlasnika”. I odluka Ustavnog suda Slovenije kojom je ukinut „treći model” zamjenske privatizacije bila je opravdana osiguranjem financijske dobrobiti lokalnih zajednica, dakle općim interesom.

Ispitujući je li miješanje u pravo podnositelja bilo razmjerno, Europski sud je istaknuo da je jedno od glavnih načela koje treba uzeti u obzir odlučujući u ovom predmetu načelo da prilikom uspostavljanja ravnoteže kod iznimno teških i društveno osjetljivih pitanja koja uključuju usklađivanje suprotstavljenih interesa najmodavaca i stanara država treba osigurati „pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta pretvorbe i reforme stambenog fonda zemlje“ (vidi *Hutten – Czapska protiv Poljske*¹, stavak 225). Pri tome je naveo da reforma stambenog sustava, barem djelomično, mora održavati brigu društva za socijalnu zaštitu stanara (*Velosa Barreto protiv Portugala*).

¹ Sažetak presude na hrvatskom jeziku dostupan je na sljedećoj poveznici:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-141960>

U ovom su se predmetu podnositelji zahtjeva zbog stambene reforme, kao bivši nositelji stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima suočili s općim smanjenjem pravne zaštite koju su uživali u području stanovanja. No, Europski je sud smatrao da je to bila neizbježna posljedica odluke zakonodavne vlasti da predvidi mogućnost povrata *in natura* stanova koji su bili nacionalizirani nakon Drugoga svjetskog rata. Postojanje „prijasnijeg vlasnika” značilo je da se njegova prava moraju osigurati, a to je moralo dovesti do odgovarajućeg ograničenja prava osoba koje su živjele u tim stanovima. Naime, utvrđivanje prekomjerno niske gornje granice najamnine ili nametanje daljnjeg davanja stana u najam potomcima zaštićenog najmoprimca, koji najam bi stoga potencijalno bio ugovoren na neodređeno vrijeme, bilo bi teško uskladiti s pravima vlasništva „prijasnijih vlasnika” stečenima postupkom denacionalizacije (vidi, *mutatis mutandis Hutten-Czapska protiv Poljske*).

Također, Europski sud je ocijenio da su obveze koje su proizlazile iz ugovora o najmu stana koje su „prijasnji vlasnici” morali potpisati s podnositeljima zahtjeva u biti bile slične uobičajenim i tradicionalnim obvezama koje najmoprimci imaju u odnosu na najmodavce (npr. obveza zaštićenog najmoprimca da ne prouzroči veliku štetu u stanu, da ne uznemirava druge stanare). Stoga je smatrao da činjenica da su podnositeljima zahtjeva bile nametnute takve obveze u procesu prijelaza na tržišno gospodarstvo ne može, kao takva, biti u suprotnosti s Konvencijom ili njenim protokolima.

Dodatno, podnositelji zahtjeva uživali su godinama, i dalje uživaju posebnu zaštitu koja nadilazi zaštitu koja se obično pruža najmoprimcima. Ugovori o najmu stana sklapali su se na neodređeno vrijeme, bili su prenosivi, također na neodređeno vrijeme na bračnog druga ili dugogodišnjeg partnera, oni nisu morali plaćati punu tržišnu najamninu, već samo administrativno određenu zaštićenu najamninu koja je trebala obuhvaćati samo amortizaciju, upravljanje stanom i rutinsko održavanje stana te trošak uloženog kapitala, a ta je najamnina bila znatno niža od najamnine koja se naplaćivala na slobodnom tržištu². Iz navedenog je Europski sud zaključio da je prijelaz na tržišno gospodarstvo u Sloveniji proveden razumno i postupno.

U odnosu na tzv. treći model zamjenske privatizacije koji je Ustavni sud ukinuo, Europski sud je utvrdio da niti jedan podnositelj zahtjeva nije podnio valjan i potpun zahtjev za kupnju zamjenskog stana tijekom razdoblja od više od pet godina koje je proteklo od uvođenja ovog modela do njegovog ukidanja. Dodatno, u slovenskom pravnom sustavu je bilo predviđeno i nekoliko drugih mjera osim „trećeg modela” usmjerenih na zaštitu ranjivih zaštićenih najmoprimaca. Konkretno, prvim i drugim modelom zamjenske privatizacije bila je predviđena financijska naknada iz javnih sredstava za „prijasnje vlasnike” koji su bili voljni prodati svoje stanove bivšim nositeljima stanarskog prava odnosno naknada u iznosu od najviše 80 % administrativne vrijednosti stana za stanare koji su pristali iseliti se i kupiti stan ili izgraditi kuću. Osim toga, subvencije za najam bile su dostupne zaštićenim najmoprimcima s financijskim poteškoćama, socijalno ugrožene osobe mogle su podnijeti zahtjev za najam drugog neprofitnog stana i dodjelu posebne naknade, a zaštićenim najmoprimcima koji su ostvarili pravo na kupnju drugog stana ili izgradnju kuće na raspolaganju su bili subvencionirani zajmovi. Neki od podnositelja zahtjeva dobili su bespovratna sredstva i zajmove pod povoljnim uvjetima u okviru tih mjera.

² Podnositelji zahtjeva su plaćali iznose u rasponu od 49,16 eura do 280,78 eura mjesečno te su unatoč tržišnoj cijeni najma koja je iznosila od 6,00 eura do 11,00 eura po kvadratnom metru, podnositeljima plaćali iznose u rasponu od 1,13 eura do 3,33 eura po kvadratnom metru

Slijedom navedenog, Europski sud je zaključio da čak i pod pretpostavkom da je članak 1. Protokola br. 1 (pravo na mirno uživanje vlasništva) primjenjiv na činjenice ovog predmeta, nije došlo do povrede tog članka jer je Republika Slovenija prilikom uspostavljanja ravnoteže između suprotstavljenih interesa „prijašnjih vlasnika” i zaštićenih najmoćnijih osigurala raspodjelu socijalnog i financijskog tereta stambene reforme kojom nije prekoračila svoju slobodu procjene.

U odnosu na isticane prigovore temeljem čl. 14. Konvencije u vezi čl. 1 Protokola br. 1. i čl. 6. Europski sud je utvrdio da nije došlo do povrede navedenih konvencijskih odredbi.

U odnosu na isticanu povredu prava na dom iz čl. 8. Konvencije utvrdio je da su zahtjevi nekih podnositelja nedopušteni, dok je u odnosu na druge, pozivajući se na svoja razmatranja iznesena u kontekstu čl.1. Protokola br. 1, utvrdio da nije došlo do povrede.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2021. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava