



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DRUGI ODJEL

PREDMET BIKIĆ protiv HRVATSKE

(Zahtjev br. 50101/12)

PRESUDA

STRASBOURG

29. svibnja 2018.

*Ova će presuda postati pravomoćna sukladno članku 44. stavku 2. Konvencije.
Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.*

U predmetu Bikić protiv Hrvatske,

Europski sud za ljudska prava (Drugi odjel Suda), zasjedajući u Vijeću u sastavu:

Işıl Karakaş, *Predsjednik*,
Paul Lemmens,
Valeriu Griţco,
Ksenija Turković,
Jon Fridrik Kjølbro,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani, *suci*,

i Stanley Naismith, *tajnik Odjela*,

Nakon vijećanja zatvorenog za javnost 10. travnja 2018.

donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 50101/12) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatska državljanka gđa Ivanka Bikić (podnositeljica zahtjeva) podnijela Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) dana 24. srpnja 2012.

2. Podnositeljicu zahtjeva zastupao je g. D. Margaretić, odvjetnik iz Zagreba. Hrvatsku Vladu („Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

3. Konkretno, podnositeljica zahtjeva je tvrdila da odbijanje njezina zahtjeva za kupnju stana u kojem je živjela predstavlja kršenje njezinog prava na mirno uživanje vlasništva.

4. Dana 4. ožujka 2013. Vlada je obaviještena o prigovoru u vezi s pravom podnositeljice na mirno uživanje vlasništva.

ČINJENICE**I. OKOLNOSTI PREDMETA**

5. Podnositeljica zahtjeva rođena je 1954. i živi u Zagrebu.

A. Pozadina predmeta

6. U socijalističkom režimu bivše Jugoslavije svi su zaposlenici uplaćivali doprinose u stambene fondove. Ti su se fondovi koristili, među

ostalim, za izgradnju stambenih blokova. Stanovi su se dodjeljivali zaposlenicima koji su u odnosu na njih i ostale postojeće društvene stanove stjecali stanarsko pravo. Svako poduzeće u javnom vlasništvu sastavljalo je popis osoba kojima je dodijeljeno posebno stanarsko pravo. Kada bi se nekoj osobi na takvom popisu dodijelilo posebno stanarsko pravo, smatralo se da su stambene potrebe te osobe ispunjene i njezino bi se ime uklonilo s popisa.

B. Postupak dodjele stanarskog prava podnositeljici zahtjeva

7. Podnositeljica zahtjeva bila je zaposlena u društvenom poduzeću S. Svi zaposlenici društva S. uplaćivali su doprinose u stambeni fond u iznosu od 3 % mjesečne plaće.

8. Dana 31. listopada 1988. poduzeće S. podnositeljici zahtjeva dodijelilo je stanarsko pravo nad stanom veličine 65,08 kvadratnih metara u predgrađu Zagreba, pri čemu je to pravo obuhvaćalo i njezinog supruga i dvije kćeri. Međutim, budući da odluka još nije bila pravomoćna, dana 7. prosinca 1988. poduzeće S. s podnositeljicom je sklopilo ugovor kojim joj je dodijelilo pravo da se s obitelji useli u stan i čuva ga. Podnositeljica zahtjeva uselila se u stan i od tada u njemu živi.

9. Odluku o dodjeli stanarskog prava podnositeljici zahtjeva osporila su tri druga zaposlenika, a Osnovni sud udruženog rada u Zagrebu ju je poništio.

10. Dana 27. ožujka 1990. godine stambeni odbor poduzeća S. izradio je listu reda prvenstva za raspodjelu stanova. Podnositeljica zahtjeva bila je prva na listi. Dana 23. travnja 1990. radničko vijeće poduzeća odobrilo je listu reda prvenstva. Na temelju te liste imala je pravo na donošenje odluke o dodjeli stana. Dana 27. travnja 1992. stanovi poduzeća S. prebačeni su pod upravu Općine Zagreb.

11. Dana 9. i 15. svibnja 1990. druga dva zaposlenika poduzeća S. podnijela su tužbu nadležnom sudu kojom su zahtijevala da se lista reda prvenstva proglašni ništavnom. Nadležnost u tom predmetu naknadno je prenesena Općinskom sudu u Zagrebu, koji je 3. veljače 1999. odbio tužbu kao neosnovanu s obzirom na to da prema odgovarajućem zakonu uopće nije bilo moguće podnijeti takvu tužbu. Bilo je moguće podnijeti tužbu kojom bi se osporila odluka o dodjeli stana, ali ne i lista reda prvenstva.

12. Dana 23. lipnja 2004. Županijski sud u Zagrebu izmijenio je presudu od 3. veljače 1999. godine i tužbu proglasio nedopuštenom po istoj osnovi, odnosno jer se lista reda prvenstvanije mogla osporiti na sudu.

13. U međuvremenu je dana 3. lipnja 1991. Sabor donio Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, kojim su stanarska prava ukinuta i kojim je uređena prodaja društvenih stanova koji su se prethodno dojeljivali prema stanarskom pravu.

C. Zahtjev podnositeljice za kupnju stana u kojem živi

14. Dana 29. studenoga 1995. podnositeljica je od Grada Zagreba kao vlasnika stana zatražila sklapanje ugovora o prodaji stana u kojem bi ona bila kupac. Grad Zagreb nije donio nikakvu odluku u propisanom roku od šezdeset dana.

15. Na neodređeni datum u 2005. godini podnositeljica zahtjeva ponovno je podnijela Gradu Zagrebu zahtjev za kupnju stana u kojemu je živjela. Zahtjev je odbijen 6. srpnja 2005. jer joj u odnosu na taj stan nije dodijeljeno stanarsko pravo.

16. Dana 26. rujna 2005. podnositeljica je podnijela tužbu protiv Grada Zagreba, koji je u međuvremenu postao vlasnik stana u kojem živi, radi sklapanja ugovora o kupoprodaji predmetnog stana.

17. Općinski sud u Zagrebu odbio je tužbeni zahtjev 18. lipnja 2007. na osnovi toga što podnositeljica nije stekla stanarsko pravo nad predmetnim stanom, s obzirom na to da lista prvenstva nije predstavljala odluku o dodjeli stanarskog prava u smislu Zakona o stambenim odnosima.

18. Županijski sud u Zagrebu potvrdio je presudu 8. travnja 2008. Sud je utvrdio da nema pravomoćne odluke o dodjeli stana podnositeljici zahtjeva.

19. U kasnijoj ustavnoj tužbi podnositeljice zahtjeva, ona je prigovorila da joj je povrijeđeno pravo na jednakost pred zakonom, pravo na žalbu, kao i pravo na pošteno suđenje. Tvrdila je kako je bila prva na listi reda prvenstva za dodjelu stanova koji je sastavilo poduzeće S. Jedini razlozi iz kojih joj stanarsko pravo nad stanom u kojem je živjela nije službeno dodijeljeno bili su taj što su listu reda prvenstva osporili njezini kolege i kašnjenje parničnog postupka pred Općinskim sudom u Zagrebu. Međutim, nakon završetka tih postupaka ostvareni su svi uvjeti za priznavanje njezina stanarskog prava nad tim stanom. Jednogodišnja valjanost liste reda prvenstva trebala se računati od datuma njezinog potvrđivanja, što se u predmetu podnositeljice zahtjeva dogodilo kada su nacionalni sudovi odbili sve prigovore vezane uz tu listu. Time što nisu priznale njezino stanarsko pravo nacionalne su je vlasti lišile mogućnosti kupnje stana u kojem je živjela pod povoljnim uvjetima. Osim toga, pozvala se na neke druge odluke Ustavnog suda kojima je dodijeljena zaštita osobama koje su se našle u situacijama sličnima njezinoj.

20. Dana 11. svibnja 2012. Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu podnositeljice na osnovi točnosti zaključaka nižih sudova prema kojima ona nije stekla stanarsko pravo nad predmetnim stanom. Osim toga, smatrao je da su se odluke na koje se podnositeljica pozvala odnosile na osobe koje su imale stanarsko pravo, ali su ga naknadno izgubile.

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Zakon o stambenim odnosima

21. Mjerodavne odredbe Zakona o stambenim odnosima (Narodne novine br. 51/1985, 42/1986, 22/1992 i 70/1993) glase kako slijedi:

Članak 59.

„Stanarsko pravo stječe se danom useljenja u stan na osnovi pravomoćne odluke o davanju stana na korištenje ili koje druge valjane pravne osnove, ako ovim zakonom nije drugačije određeno..”

B. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća

22. B. Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine br. 19/1991, s kasnijim izmjenama i dopunama), koji je stupio na snagu 1. svibnja 1991., propisano je da se sva „društvena poduzeća” trebaju pretvoriti u trgovačka društva, posebice u društva s ograničenom odgovornošću ili dionička društva. Člankom 47. predviđeno je da društvenim stanovima kojima su upravljala društvena poduzeća upravljaju fondovi u stambenom i komunalnom gospodarstvu te da ti fondovi imaju sva prava davaoca stana na korištenje s tim da ih ne mogu otuđiti.

C. Zakon o hrvatskom fondu za privatizaciju

23. Zakonom o hrvatskom fondu za privatizaciju, donesenim 4. studenoga 1992. (Narodne novine br. 84/1992, 70/1993, 76/1993, 19/1994, 52/1994, 87/1996) uspostavljen je istoimeni fond za upravljanje i privatizaciju imovine koja je prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća postala državna.

D. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo

24. Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine br. 27/1991, 33/1992, 43/1992, 69/1992, 25/1993, 26/1993, 48/1993, 2/1994, 44/1994, 47/1994, 58/1995, 11/1996, 11/1997 i 68/1998) uređeni su uvjeti prodaje društvenih stanova koji su se prethodno izdavali prema stanarskom pravu. Općenito, tim se Zakonom nositelju stanarskog prava nad društvenim stanom daje pravo da ga kupi pod povoljnim uvjetima prodaje.

Mjerodavnim odredbama Zakona predviđeno je kako slijedi:

Članak 4.

“(1) Svaki nositelj stanarskog prava (u daljem tekstu: stanar) može istaći zahtjev za kupnju stana ... vlasniku (u daljem tekstu: prodavatelj), a prodavatelj ga je dužan prodati.

(2) Zahtjev iz stavka 1. ovoga članka podnosi se do 31. prosinca 1995., a sklapanje ugovora o kupoprodaji stana (u daljem tekstu: ugovor) mora kupac zatražiti u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva za kupnju stana.”

Članak 9.

„Prodavatelj je dužan sklopiti ugovor s kupcem najkasnije u roku 60 dana od dana podnošenja zahtjeva za sklapanje ugovora.

Ako prodavatelj, nakon zahtjeva stanara, ne sklopi ugovor u roku iz prvog stavka ovog članka, kupac ima pravo pokrenuti sudski postupak kojim se traži presuda koja u cijelosti nadomješta ugovor o prodaji.”

E. Zakon o najmu stanova

25. Zakonom o najmu stanova (Narodne novine br. 91/1996 od 28. listopada 1996.) koji je stupio na snagu 5. studenoga 1996. ukinuto je stanarsko pravo kao takvo (članak 30., stavak 1.). Člankom 42. propisano je da osobe koje su stekle pravo na kupnju stana prema odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, ali zbog propisanih razloga nisu mogle ostvariti to pravo u propisanom roku, zadržavaju to pravo i kao najmoprimci do rokova određenih tim Zakonom. Člankom 52., stavkom 1. određeno je da postupci pokrenuti prema Zakonu o stambenim odnosima trebaju biti dovršeni prema odredbama tog Zakona.

F. Zakon o privatizaciji

26. Zakonom o privatizaciji, donesenim 1. ožujka 1996. (Narodne novine br. 21/1996, 65/1999 i 68/2001) regulirala se, među ostalim, prodaja dionica, udjela, imovine te prava i prijenos bez plaćanja dionica i udjela koje je prethodno kupio Hrvatski fond za privatizaciju na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća. Člankom 14. predviđeno je da se prije privatizacije pravnog subjekta u vlasništvu države mora procijeniti vrijednost kapitala. Vlada bi mogla odlučiti da u kapital neće uključiti vrijednost stanova u vlasništvu tih subjekata. Stanovi koji nisu bili prodani prema Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo trebali su biti prebačeni u državno vlasništvo, osim ako bi Vlada odlučila drugačije.

G. Vladina uredba

27. Dana 19. lipnja 1997. donesena je uredba o ukidanju stambenih fondova. Člankom 3. određeno je da će nekretnine kojima su do tada

upravljali stambeni fondovi preuzeti lokalne vlasti, kao što su općine, koje su u pogledu nekretnina imale jednaka prava i obveze kao i stambeni fondovi.

H. Zakon o sudovima

28. Mjerodavni dio Zakona o sudovima (Narodne novine br. 28/2013, 33/2015 i 82/2015) glasi kako slijedi:

Članak 20.

„Vrhovni sud Republike Hrvatske:

1. osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

...”

I. Mjerodavna praksa Vrhovnog suda

29. U svojim odlukama br. Rev 1799/1997-2 od 9. veljače 2000., Rev 483/01-2 od 18. prosinca 2001. i Rev-x 513/11-2 od 13. srpnja 2011., Vrhovni sud utvrdio je kako slijedi:

„... osoba koja godinama koristi stambene prostorije uz znanje i odobrenje davatelja stambenog prostora [i koja] ispunjava sve obveze nositelja stanarskog prava i općenito postupa kao da je zaključila ugovor o korištenju tog stambenog prostora ili posjeduje drugi pisani naslov, smatra se nositeljem stanarskog prava bez obzira na činjenicu da možda nema pisani ugovor o korištenju prostora [u kojem živi] ili drugi pisani naslov za stjecanje stanarskog prava ...”

J. Mjerodavna praksa Ustavnog suda

30. Odluka Ustavnog suda br. U-III-1925/2005 od 19. prosinca 2007., u mjeri u kojoj je relevantna, glasi kako slijedi:

„... svaki pojedinačni akt nadležnog tijela (tijela državne uprave, sudbenog tijela ili pravne osobe s javnim ovlastima) kojim se odlučuje o pravima i obvezama građana mora biti donesen u skladu s Ustavom i zakonskim odredbama, ali i u skladu sa svrhom zakona koji se na određeni slučaj primjenjuje, a koja svrha proizlazi iz Ustava.

Svrha donošenja Zakona o prodaji stanova, u pogledu društvenih stanova na kojima su postojala stanarska prava, bila je omogućiti da na dotadašnjem društvenom vlasništvu bude jasno određen titular prava vlasništva i da to, u prvom redu, budu osobe koje su stanove i ranije zakonito koristile. Navedeni Zakon višekratno je mijenjan i dopunjavan na načine koji jasno ukazuju na njegov cilj da, uvažavajući objektivne društvene okolnosti i poteškoće pravne i činjenične prirode, ovlaštenicima prava iz tog Zakona olakša pravni položaj u procesu stjecanja vlasništva na stanovima. ...”

31. Odluka Ustavnog suda br. U-III-2466/2005 od 9. siječnja 2008. odnosi se na predmet u kojemu uvjeti na temelju članka 59. Zakona o stambenim odnosima za stjecanje stanarskog prava nisu ispunjeni. Ta odluka, u mjeri u kojoj je mjerodavna, glasi kako slijedi:

„Ustavni sud ocjenjuje neprihvatljivom pravnu praksu koja dvoji oko pitanja koje su činjenice i okolnosti, i na koji način, odlučne za presuđenje u ovakvim pravnim stvarima, a u onim predmetima u kojima pravnom problemu pristupa s gledišta važenja Zakona o stambenim odnosima, zanemaruje svrhu i cilj novog zakonodavnog uređenja stambenih odnosa, postojanje prijelaznih zakonskih odredaba koje se odnose na nedovršene postupke dodjele stanova, kao i činjenicu postojanja »pendentnih« prava bivših stanara, napose imajući u vidu okolnost da oni nisu odgovorni za nastalu činjeničnu i pravnu situaciju.

...

Domet i učinci toga načela [jednakosti pred zakonom] u konkretnom predmetu ne određuju se pukom mehaničkom primjenom mjerodavnih odredbi Zakona o stambenim odnosima, nego uvažavanjem i drugih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske kao što su socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka i nepovredivost vlasništva. Te su vrednote temelj za tumačenje Ustava i pojedinih njegovih odredaba, te, kao takve, natkriljuju zakonske norme ...”

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 1. PROTOKOLA br. 1 UZ KONVENCIJU

32. Podnositeljica zahtjeva prigovorila je da su joj povrijeđena prava vlasništva, suprotno jamstvima na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, 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 međunarodnog 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.”

A. Dopuštenost

1. *Spojivost ratione temporis*

33. Vlada je tvrdila da je prigovor na temelju članka 1. Protokola br. 1 nespojiv s odredbama Konvencije *ratione temporis*, jer su činjenice predmeta povezane s razdobljem prije 5. studenoga 1997. kada je Hrvatska ratificirala Konvenciju.

34. Podnositeljica je odgovorila da je njezin zahtjev spojiv *ratione temporis*, s obzirom na to da je postupak pred nacionalnim sudovima u vezi s njezinim zahtjevom kojim je zatražila kupnju stana u kojem je živjela pokrenut nakon 5. studenoga 1997.

35. Sud ističe da je podnositeljici zahtjeva presudama nacionalnih sudova uskraćeno pravo kupnje stana u kojem je živjela. Parnični postupak u tom pogledu započeo je 2005. godine i završen je 2012., te stoga jasno spada u vremensku nadležnost Suda.

36. U tim okolnostima Sud smatra da se ovaj prigovor ne može proglasiti nedopuštenim zbog nespojivosti *ratione temporis*.

2. Iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava

37. Vlada je tvrdila da podnositeljica nije iscrpila domaća pravna sredstva jer u svojim podnescima pred nacionalnim sudovima nije prigovorila da je njezino pravo vlasništva povrijeđeno.

38. Podnositeljica zahtjeva odgovorila je kako je točno da se pred nacionalnim sudovima nije pozvala na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, ali je ipak tvrdila je njezin zahtjev za kupnju predmetnog stana pogrešno odbijen.

39. Svrha je pravila o iscrpljivanju državi ugovornici dodijeliti mogućnost rješavanja, sprečavanja ili ispravljanja navodnih povreda Konvencije koje se protiv nje iznose. Što se tiče tvrdnje Vlade da se podnositeljica zahtjeva u svojim ustavnim tužbama nije pozvala na odredbu Ustava kojom se jamči pravo vlasništva ili na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, Sud ponavlja da, kako bi se udovoljilo zahtjevima članka 35. stavka 1. Konvencije nije nužno da se pitanje prava izrijeком postavi na domaćoj razini (*Radomilja i drugi protiv Hrvatske* [VV], br. 37685/10 i 22768/12, stavak 117., ESLJP 2018.). Sud je dosljedno smatrao da pravilo o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava na temelju članka 35., stavka 1. Konvencije zahtijeva da pritužbe, koje se kasnije namjeravaju podnijeti sudu, trebaju biti iznesene pred odgovarajućim domaćim tijelom, barem u suštini i u skladu s formalnim zahtjevima i rokovima utvrđenima u domaćem pravu i, nadalje, da bi trebalo upotrijebiti svako procesno sredstvo koje bi moglo spriječiti povredu Konvencije (vidi *Vučković i drugi protiv Srbije* (preliminarni prigovor) [VV], br. 17153/11 i 29 drugih, stavak 72., 25. ožujka 2014.; i *Muršić protiv Hrvatske* [VV], br. 7334/13, stavak 70., ESLJP 2016.)

40. Što se tiče ovog predmeta, Sud primjećuje da je podnositeljica zahtjeva pred dotičnim nacionalnim sudovima iznijela zahtjev u pogledu svojeg prava na kupnju stana u kojem živi. Uskraćivanje tog prava od strane sudova predstavlja suštinu prigovora podnositeljice zahtjeva na temelju članka 1. Protokola br. 1 Konvencije, iznesenog u podnescima pred Sudom. Iako je istina da se u svojim podnescima pred Ustavnim sudom podnositeljica zahtjeva nije izričito pozvala na svoje pravo na mirno

uživanje vlasništva, ona je prigovorila da nije mogla kupiti stan u kojem živi. Iste je tvrdnje iznijela u zahtjevu podnesenom Sudu (vidi stavak 19. gore). Time je Ustavnom sudu pružila odgovarajuću priliku za ispravljanje situacije u vezi s kojom sada iznosi prigovor pred Sudom. Stoga, Sud smatra da je podnositeljica zahtjeva, koja je postavljajući ovo pitanje u svojoj ustavnoj tužbi, u biti, pred domaćim sudovima iznijela isti prigovor koji je podnijela Sudu (vidi, suprotno tome, *Mađer protiv Hrvatske*, br. 56185/07, stavak 137, 21. lipnja 2011., i *Merot d.o.o. i Storitve Tir d.o.o. protiv Hrvatske* (osl.), br. 29426/08 i 29737/08, stavci 35. i 36., 10. prosinca 2013.). Stoga je podnositeljica zahtjeva nacionalnim tijelima dala priliku koja u načelu treba biti dana državama ugovornicama u skladu s člankom 35. stavkom 1. Konvencije, da isprave povrede koje se protiv njih iznose (vidi *Gäfgen protiv Njemačke* [VV], br. 22978/05, stavci 144-46, ESLJP 2010; *Karapanagiotou i drugi protiv Grčke*, br. 1571/08, stavak 29., 28. listopada 2010.; i *Dragojević protiv Hrvatske*, br. 68955/11, stavak 73., 15. siječnja 2015.).

41. U takvim okolnostima Sud je uvjeren da je podnositeljica zahtjeva iscrpila domaća pravna sredstva u odnosu na svoj prigovor na temelju članka 1. Protokola br. 1. koji se odnosi na njezino pravo na mirno uživanje vlasništva (vidi, za usporedbu, *Lelas protiv Hrvatske*, br. 55555/08, stavak 51., 20. svibnja 2010., i *Damjanac protiv Hrvatske*, br. 52943/10, stavak 71., 24. listopada 2013.; i *Muršić*, citirano gore, stavak 72.). Stoga se prigovor ne može odbiti na temelju neiscrpljenih domaćih pravnih sredstava.

3. Zaključak u pogledu dopuštenosti

42. Sud primjećuje da ovaj prigovor nije očigledno neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije. Dalje primjećuje da nije nedopušten ni po kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Tvrdnje podnositeljice

43. Podnositeljica je naglasila kako je bila prva na listi reda prvenstva za dodjelu stanova koji je sastavilo poduzeće S. Tvrdila je da je jedini razlog iz kojeg joj stanarsko pravo nad stanom u kojem živi nije službeno dodijeljeno bio odgoda parničnog postupka pred Općinskim sudom u Zagrebu. Tom situacijom lišena je mogućnosti kupnje stana u kojem je živjela pod povoljnim uvjetima. Jednogodišnja valjanost liste reda prvenstva trebala se računati od datuma njezinog potvrđivanja, što se u predmetu podnositeljice

zahtjeva dogodilo kada su nacionalni sudovi odbili sve prigovore vezane uz tu listu.

(b) Očitovanje Vlade

44. Vlada je tvrdila da podnositeljica zahtjeva nije imala vlasništvo u smislu članka 1. Protokola br. 1 jer nikada nije stekla stanarsko pravo nad stanom u kojem živi i stoga nije pripala kategoriji osoba koje imaju pravo na kupnju stanova u kojima su živjeli pod povoljnim uvjetima. Osim toga, popis prioriteta na koji se podnositeljica zahtjeva pozvala bio je valjan samo godinu dana.

2. Ocjena Suda

(a) Opća načela o postojanju „vlasništva”

45. Sud ponavlja da podnositelj može tvrditi da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 samo ako se pobijane odluke odnose na njegovu ili njezino „vlasništvo” u smislu te odredbe (vidi *Kopecký protiv Slovačke* [VV], br. 44912/98, stavak 35., ESLJP 2004-IX). „Vlasništvo” može predstavljati „postojeće vlasništvo” ili potraživanja koja su dovoljno utvrđena da se mogu smatrati „imovinom” (ibid.). Ako je vlasnički interes u prirodi zahtjeva, ono se može smatrati „imovinom” samo ako postoji dostatna osnova za taj interes u nacionalnom pravu (na primjer, kada postoji dosljedna sudska praksa domaćih sudova koja to potvrđuju), odnosno kada je zahtjev dovoljno utvrđen da bi bio izvršiv (ibid., stavak 49. i *Radomilja*, citirano gore, stavak 142.).

46. Sud se također pozivao na tužbene zahtjeve za koje podnositelj zahtjeva može tvrditi da ima barem "legitimno očekivanje" da će se ostvariti, odnosno da će dobiti učinkovito uživanje prava vlasništva. Međutim, legitimno očekivanje nema neovisno postojanje; mora biti povezano s vlasničkim interesom za koji postoji dostatna pravna osnova u nacionalnom pravu (vidi *Kopecký*, stavci 35. i 45.–53., i *Radomilja*, stavak 143.; usporediti, suprotno tome *Bélané Nagy protiv Mađarske* [VV], br. 53080/13, stavci 74. i 79., ESLJP 2016.).

(b) Primjena općih načela na ovaj predmet

47. Sud primjećuje da je uvjet za dobivanje takvog prava bio da stanar društvenog stana treba imati stanarsko pravo. Prema Zakonu o stambenim odnosima stanarsko pravo stečeno je na dan kada se stanar uselio u stan, na temelju pravomoćne odluke o davanju stana na korištenje ili koje druge valjane pravne osnove (vidi članak 59. Zakona o stambenim odnosima).

48. Što se tiče podnositeljice zahtjeva, Sud primjećuje da joj je njezin tadašnji poslodavac 31. listopada 1988. dodijelio stanarsko pravo u odnosu na predmetni stan. Međutim, budući da odluka nije bila pravomoćna,

poslodavac podnositeljice, poduzeće S., donijelo je 7. prosinca 1988. odluku kojom je podnositeljici stan dan na „čuvanje“.

49. Kasnije je odluka kojom je podnositeljici dodijeljeno stanarsko pravo ukinuta. U ponovljenom postupku ona je ponovno uvrštena na prvo mjesto na listi reda prvenstva za raspodjelu stanova. Međutim, nije donesena službena odluka kojom bi se potvrdilo njezino stanarsko pravo.

50. Neki drugi radnici osporili su uvrštavanje podnositeljice na prvo mjesto liste prvenstva. Činjenica da je odbijanje osporavanja dugo trajalo ne može samo po sebi stvoriti legitimno očekivanje kod podnositeljice zahtjeva. Štoviše, nakon odbijanja tužbe kojom je osporena lista reda prvenstva nije donesena odluka kojom bi se podnositeljici dodijelilo stanarsko pravo u odnosu na predmetni stan, a kasnije su domaći sudovi odbacili tužbu podnositeljice na osnovi toga što nije stekla stanarsko pravo nad stanom.

51. Dakle, podnositeljica zahtjeva nikada nije bila nositeljica stanarskog prava na stanu u kojem živi, te stoga nikad nije imala pravo kupiti stan pod povoljnim uvjetima, koje je priznato samo nositeljima stanarskog prava.

52. Sud također smatra da se odluka Ustavnog suda, kojom se potvrđuju zaključci nižih sudova i u kojoj je utvrđeno da podnositeljica zahtjeva nije stekla stanarsko pravo s obzirom na to da odluka kojom joj je takvo pravo dodijeljeno nikada nije postala pravomoćna, ne može smatrati proizvoljnom ili očigledno nerazumnom. Osim toga, Sud prihvaća obrazloženje Ustavnoga suda da se položaj podnositeljice zahtjeva razlikuje od položaja osoba na koje se odnose prethodne odluke tog suda, s obzirom na to da su te osobe imale stanarsko pravo koje su naknadno izgubile, a podnositeljica zahtjeva nikad nije imala takvo pravo.

53. Sud priznaje da pravo podnositeljice zahtjeva da stanuje u predmetnom stanu podrazumijeva određeno materijalno pravo (usporediti sa *Saghinadze i ostali protiv Gruzije*, br. 18768/05 stavak 108., 27. svibnja 2010.). Međutim, ovaj predmet ne tiče se pitanja je li podnositeljica imala pravo stanovanja u stanu u kojem je živjela mnogo godina, nego je li imala pravo kupiti stan pod povoljnim uvjetima prema Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Budući da nije ispunila ključni uvjet prema tom Zakonu, to da je nositeljica stanarskog prava u odnosu na predmetni stan, ne može se reći da je imala „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

54. U odnosu na gore navedeno, Sud utvrđuje da u okolnostima ovoga predmeta nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

II. OSTALE NAVODNE POVREDE KONVENCIJE

55. Podnositeljica je prigovorila ishodu predmetnog parničnog postupka na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije te da u tom postupku nije imala na raspolaganju nijedno djelotvorno pravno sredstvo na temelju članka 13.

56. U svjetlu cjelokupnog materijala koje posjeduje, te u mjeri u kojoj su pitanja koja su predmet prigovora u njegovoj nadležnosti, Sud smatra da ona ne upućuju na postojanje povrede prava i sloboda definiranih Konvencijom ili njezinim Protokolima.

57. Iz toga slijedi da su ti prigovori očigledno neosnovani i moraju se odbaciti u skladu s člankom 35. stavkom 3. točkom (a) i stavkom 4. Konvencije.

IZ TIH RAZLOGA SUD

1. jednoglasno *utvrđuje* da je prigovor koji se odnosi na pravo podnositeljice na mirno uživanje vlasništva dopušten, dok je ostatak zahtjeva nedopušten;
2. Presuđuje, uz pet glasova za i dva protiv, da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 29. svibnja 2018. u skladu s člankom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Stanley Naismith
Tajnik

Işıl Karakaş
Predsjednik

U skladu s člankom 45. stavkom 2. Konvencije i člankom 74. stavkom 2. Poslovnika Suda, ovoj se presudi prilažu sljedeća posebna mišljenja:

- (a) Zajedničko suglasno mišljenje sudaca Karakaş, Lemmens, Gričco, Kjølbro i Ravarani,
- (a) Zajedničko suglasno mišljenje sudaca Lemmens i Ravarani;
- (c) Zajedničko izdvojeno mišljenje sudaca Turković i Mourou-Vikström.

A.I.K.
S.H.N.

ZAJEDNIČKO SUGLASNO MIŠLJENJE SUDACA KARAKAŠ, LEMMENS, GRITCO, KJØLBRO I RAVARANI

U potpunosti se slažemo sa zaključkom da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 iz razloga navedenih u presudi.

S obzirom na zaključak da se ne može reći da je podnositeljica zahtjeva imala „vlasništvo” u smislu te odredbe (vidi stavak 54. presude), možda bi bilo više u skladu s praksom Suda da prigovor proglasi nespojivom *ratione materiae* s odredbama Konvencije, te da je na toj osnovi proglasi nedopuštenom.

Međutim, u tom slučaju ishod našeg promišljanja bila bi odluka, a ne presuda. Tada manjina ne bi bila u stanju dodati posebno mišljenje uz odluku (vidi, suprotno, članak 45. stavak 2. Konvencije). Dogovorili smo se ispitati pitanje postojanja osnovanosti „vlasništva”, čime smo omogućili da taj ishod bude u obliku presude.

Međutim, to ne znači da se ne slažemo s općom praksom proglašavanja nedopuštenog prigovora na temelju članka 1. Protokola br. 1 ako postojanje „vlasništva” nije dokazano. Ovaj predmet smatramo iznimkom.

ZAJEDNIČKO SUGLASNO MIŠLJENJE SUDACA LEMMENS I RAVARANI

U potpunosti se slažemo sa zaključkom da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 iz razloga navedenih u presudi.

Međutim, ne bismo odbacili mogućnost da je podnositeljica zahtjeva bila žrtva nepravde.

Razlog zašto domaći sudovi smatraju da podnositeljica zahtjeva nije imala pravo kupiti stan u kojem je živjela jest taj da nije ispunila zakonski uvjet. Ona doista nikada nije bila nositeljica stanarskog prava.

Istina je da je podnositeljica kritizirala vlasti jer nisu donijele odluku kojom bi joj službeno dodijelile stanarsko pravo, unatoč tome što je uvrštena na prvo mjesto na odgovarajućoj listi reda prvenstva. Posebno je okrivila Općinski sud u Zagrebu zbog kašnjenja u postupku koji se odnosio na osporavanje liste prioriteta, zbog čega joj stanarsko pravo nije moglo biti dodijeljeno nakon prestanka tog postupka (vidi stavak 44. presude).

Smatramo relevantnim primijetiti da je sustav stanarskog prava ukinut Zakonom o najmu stanova iz 1996. godine (vidi stavak 25. presude). Nakon što je taj zakon stupio na snagu 5. studenoga 1996. podnositeljici se stanarsko pravo više nije moglo dodijeliti.

Ako su vlasti napravile propust time što podnositeljici nisu omogućile položaj u kojem bi mogla kupiti stan pod povoljnim uvjetima, taj bi se propust nužno morao dogoditi u razdoblju prije stupanja na snagu Zakona o najmu stanova. Slijedi da bi takav propust bio izvan nadležnosti *ratione temporis* Suda, budući da je Protokol br. 1 u Hrvatskoj stupio na snagu 5. studenog 1997. godine.

Dakle, naš se predmet tiče posljedica nesretne situacije koja je postala nepovratna čak i prije nego što je Protokol br. 1 stupio na snagu u odnosu na tuženu državu. Svaka mogućnost dobivanja odštete za posljedice te situacije morala bi se tražiti u domaćem pravu. Primjerice, jedna takva mogućnost mogla bi biti tužba za naknadu štete protiv nadležnih javnih tijela, temeljena na pravu naknade štete.

ZAJEDNIČKO IZDOJENO MIŠLJENJE SUDACA TURKOVIĆ I MOUROU-VIKSTRÖM

1. Žao nam je što ne možemo dijeliti mišljenje većine da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Prema našem mišljenju, ta je odredba primjenjiva te je u okolnostima ovog predmeta prekršena.

2. Zahvalni smo što je većina donijela presudu o osnovanosti kako bismo imali priliku izraziti svoje stavove o predmetu u zajedničkom izdvojenom mišljenju, iako je, utvrdivši da podnositeljica zahtjeva nije imala „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavak 55. presude), većina mogla odbaciti prigovor u skladu s člankom 35. stavkom 4. uz Konvenciju kao nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3.

3. Na početku želimo istaknuti da u pravnom smislu ovaj predmet postavlja važno novo pitanje: može li legitimno očekivanje da će podnositelj zahtjeva dobiti učinkovito uživanje prava vlasništva dobiti zaštitu na temelju članka 1. Protokola br. 1 Konvencije, ako je uvjetni zahtjev odbijen zbog neispunjavanja zakonskih uvjeta, pri čemu se takav propust isključivo može pripisati nadležnim tijelima, dok je podnositelj zahtjeva ispunio sve preduvjete potrebne za ispunjavanje zakonskog uvjeta. Prema našem stajalištu, većina nije obratila dostatnu i odgovarajuću pozornost tom pitanju u ovom predmetu.

4. Pitanje je u ovome predmetu je li podnositeljica zahtjeva imala legitimno očekivanje da će pod povoljnim uvjetima kupiti stan u kojem je živjela od 1988. godine, ako je to pravo dodijeljeno nositeljima stanarskog prava za društvene stanove. Ponovit ćemo važne činjenice radi jednostavnijeg razumijevanja.

U postupku dodjele stanarskog prava za predmetni stan u poduzeću S., podnositeljica je uvrštena na prvo mjesto la listi prioriteta za dodjelu takvog stanarskog prava. Listu je odobrio radnički odbor poduzeća 23. travnja 1990., čime je ona po zakonu postala konačni pravni akt konstitutivne prirode za dobivanje stanarskog prava (vidi stavak 10. presude). U tom bi trenutku jedini mogući daljnji korak za poduzeće S. bio donošenje službene odluke kojom bi se podnositeljici dodijelilo stanarsko pravo. Međutim, poduzeće S. nije ispunilo svoju dužnost jer su neki njegovi zaposlenici osporili listu pred nacionalnim sudovima. Prema zakonu, takvo osporavanje zapravo nije dopušteno i stoga nije postojao razlog da poduzeće zaustavi postupak za dodjelu stanarskog prava podnositeljici zahtjeva. Tužba suradnika doista je proglašena nedopuštenom prema nacionalnom pravu, ali nakon razdoblja od četrnaest godina (vidi stavke 11. i 12. presude).

U međuvremenu, 1991. godine društvenim stanovima kojima su dotad upravljala društvena poduzeća počeli su upravljati fondovi stambenih i

komunalnih gospodarstava (vidi stavak 20. presude), koji su imali jednaka prava i obveze u pogledu tih stanova kao i bivša društvena poduzeća. To je uključivalo dužnost dovršavanja postupaka za dodjelu stanarskog prava koji su tada bili u tijeku. Ta prava i obveze kasnije su prenesena na općine Vladinom uredbom od 19. lipnja 1997. (vidi stavak 25. gore). Dužnost tih tijela za dovršavanje postupaka za dodjelu stanarskog prava koji su u tijeku ojačana je Zakonom o najmu stanova. Kada je Zakon o najmu stanova stupio na snagu u studenom 1996., njime je predviđeno da postupci pokrenuti prema Zakonu o stambenim odnosima trebaju biti dovršeni prema odredbama tog Zakona (vidi stavak 25. presude). Ta odredba nije osporena te je i danas na snazi, a postupci povezani s dodjelom stanarskog prava koji su pokrenuti prema Zakonu o stambenim odnosima i dalje se moraju završiti prema tom Zakonu.

Predmetni postupak dodjele stanarskog prava nad stanom podnositeljici zahtjeva doista je pokrenut prema Zakonu o stambenim odnosima, a u skladu sa Zakonom o najmu stanova trebalo ga je dovršiti sukladno odredbama tog Zakona, čak i nakon njegova ukidanja 1996. godine. Stoga je Županijski sud u Zagrebu, u svojoj presudi 2004. godine, osam godina nakon ukidanja Zakona o stambenim odnosima primjenom članka 88. tog Zakona, proglasio tužbu kolega podnositeljice zahtjeva nedopuštenom zbog toga što se lista prioriteta nije mogla osporiti na sudu (vidi stavak 12. presude). Međutim, nakon što je žalba kolega podnositeljice odbačena na osnovi Zakona o stambenim odnosima i sve moguće sumnje u vezi s njihovim pravom osporavanja liste pred sudom otklonjene, Grad Zagreb, koji je u međuvremenu preuzeo odgovornost za upravljanje stanom, nije ispunio vlastitu dužnost prema Zakonu o stambenim odnosima i podnositeljici zahtjeva dodijelila stanarsko pravo (vidi stavak 52. u vezi sa stavkom 25. presude).

5. Pozivajući se na načelo da se uvjetni tužbeni zahtjev koji prestaje važiti zbog neispunjenja relevantnih uvjeta ne može smatrati „vlasništvom” (vidi *Kopecký protiv Slovačke* [VV], br. 44912/98, stavak 45., 28. rujna 2004.), većina je u ovom predmetu usvojila stajalište da se, s obzirom na to da podnositeljica zahtjeva nije ispunila ključni uvjet prema Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, odnosno da je nositeljica stanarskog za predmetni stan, ne može reći je da je imala „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (vidi stavak 55. presude).

6. Uz dužno poštovanje, ne slažemo se s većinom u dva aspekta. Prvo, način na koji je većina pristupila općim načelima koji se odnose na zaštitu vlasništva na temelju članka 1. Protokola br. 1, koji su predstavljeni u dvama nedavnim predmetima Velikog vijeća, *Radomilja protiv Hrvatske* [VV], br. 37685/10 22768/12, 20. ožujka 2018., i *Béláné Nagy protiv Mađarske* [VV], br. 53080/13, 13. prosinca 2016. Prema našem stajalištu, ovaj predmet predstavlja novo pitanje (vidi stavak 2. gore) koje zahtijeva

refleksivni pristup tumačenju postojećih općih načela. Ova se presuda oslanja na opća načela iz predmeta *Radomilja* koja nisu izravno relevantna za rješavanje složenog pitanja u ovom predmetu i jasno je da nisu dostatna za pažljivo razmatranje novog pitanja (vidi stavke 47. i 48. presude).

7. Drugo, uz dužno poštovanje ne slažemo se s načinom na koji je većina primijenila opća načela uspostavljena sudskom praksom Suda, konkretno ona koja se odnose na legitimna očekivanja i pogreške vlasti u okolnostima ovog predmeta. Pri donošenju zaključka da se ne može reći da je podnositeljica zahtjeva imala „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavak 5. gore), većina je potpuno zanemarila činjenicu da podnositeljica zahtjeva nije mogla ispuniti zakonski uvjet zbog toga što su joj nadležna tijela to onemogućila. Konkretno, iako je podnositeljica zahtjeva ispunila zakonske preduvjete za dobivanje stanarskog prava, a sa svoje je strane učinila sve što se od nje zahtijevalo u tom pogledu, nadležna tijela nisu joj dodijelila takvo pravo, čime su prekršila relevantne odredbe domaćeg prava bez obrazloženja (vidi stavke 19. i 25. presude i stavak 4. gore).

8. Konačno, također se uz dužno poštovanje ne slažemo sa stajalištem koje su u zajedničkom suglasnom mišljenju zauzeli suci Lemmens i Ravarani, a prema kojem bi eventualni propust vlasti bio izvan nadležnosti *ratione temporis*.¹ Njihovo tumačenje u smislu da se nakon stupanja na snagu Zakona o najmu stanova 5. studenoga 1996. godine podnositeljici zahtjeva stanarsko pravo više nije moglo dodijeliti nije točno. Prilikom donošenja zaključka oni su zanemarili prijelaznu odredbu Zakona o najmu stanova prema kojoj se svi postupci pokrenuti prema Zakonu o stambenim odnosima moraju dovršiti prema odredbama tog Zakona čak i nakon njegovog ukidanja (vidi stavak 25. presude). Dakle, situacija u kojoj se podnositeljica našla nije nepovratna kako oni tvrde. Slijedom toga, zaključak koji su donijeli suci Lemmens i Ravarani, prema kojem je propust vlasti, ako postoji, nužno bio izvan nadležnosti *ratione temporis* Suda, s obzirom na to da je Protokol br. 1 stupio na snagu u Hrvatskoj 5. studenoga 1997., odnosno nakon ukidanja Zakona o stambenim odnosima, također se čini netočnim.

9. Usredotočili bismo se na prvu točku našeg neslaganja s većinom. Sud pruža pregled pojma „legitmnog očekivanja” u predmetu *Kopecký protiv Slovačke* (citirano gore, stavci 45.–52.) i u predmetu *Béláné Nagy* (citirano gore, stavci 74.–79.). Pozivajući se na opća načela zaštite vlasništva na temelju članka 1. Protokola br. 1, većina je citirala dva stavka iz predmeta *Radomilja* Velikog vijeća (vidi stavke 47. i 48. presude, koje odgovaraju stavcima 142. i 143. predmeta *Radomilja*, koji se citiraju gore) i odbila se pozvati na opća načela koja su predstavljena u predmetu *Béláné Nagy*

1. Dakako, kao što naši glasovi jasno pokazuju, u potpunosti smo suglasni sa stajalištem izraženim u stavcima 35. i 36. presude da se prigovor ne može proglasiti nedopuštenim na osnovi nespojivosti *ratione temporis* iz razloga koji su ondje navedeni.

Velikog vijeća, osobito ona koja su izražena u stavcima 74. i 79., s obzirom na to da je te stavke smatrala suprotnima sudskoj praksi Suda koja je prethodila predmetu *Bélané Nagy* (vidi stavak 48. ove presude, u kojem je citirani tekst iz predmeta *Radomilja* uspoređen i suprotstavljen stavcima 74. i 79. iz presude *Bélané Nagy* Velikog vijeća). U stavku 74. presude *Bélané Nagy* samo je potvrđeno načelo prisutno u ranijem predmetu Velikog vijeća koji je uslijedio nakon predmeta *Kopecký* konkretno, *Anheuser-Busch Inc.* (vidi *Anheuser-Busch Inc. protiv Portugala* [VV], br. 73049/01, stavak 65., ESLJP 2007-I). Smatramo da opća načela opisana u tim dvama predmetima Velikog vijeća (*Anheuser-Busch Inc.* i *Bélané Nagy*), za koja ne mislimo da su protivna općim načelima potvrđenima u predmetu *Kopecký*, predstavljaju rješenje ovog predmeta. Doista, „u određenim okolnostima ‘legitimno očekivanje’ stjecanja imovine također može uživati zaštitu članka 1. Protokola br. 1” (id.), a to je moguće čak i kada je zahtjev odbijen (npr. arbitrarno)² ili kada u uvjetnom zahtjevu nisu ispunjeni zakonski uvjeti (primjerice kada su nametnuti uvjeti diskriminativne prirode).³ Naravno, to bi bilo moguće samo ako se materijalni vlasnički interes na drugi način dovoljno utvrdi prema nacionalnom pravu (vidi, primjerice, *Kopecký*, citirano gore, stavci 47. i 52.; *Bélané Nagy*, citirano gore, stavci 77.–79.; i *Radomilja*, citirano gore, stavak 143.).

10. Prema našem mišljenju, sama činjenica da se u dvjema citiranim stavcima predmeta *Radomilja* Velikog vijeća ne spominje predmet *Bélané Nagy* Velikog vijeća ne znači da su opća načela zaštite vlasništva u ta dva predmeta Velikog vijeća međusobno suprotstavljena niti da je predmet *Radomilja* poništio opća načela koja se odnose na legitimna očekivanja predstavljena u predmetu *Bélané Nagy*. Jednostavnije rečeno, činjenice predmeta *Radomilja* bile su drugačije i nisu zahtijevale pozivanje na stavke 74. i 79. presude *Bélané Nagy*.⁴

11. Spor o općim načelima koja se odnose na legitimna očekivanja između većine i manjine u predmetu *Bélané Nagy* Velikog vijeća, do kojeg je ponovo došlo u ovom predmetu, pokazuje da se postojeća sudska praksa Suda u pogledu legitimnih očekivanja može različito tumačiti. U pravnoj literaturi, pojam legitimnih očekivanja Suda, a osobito njihov odnos

2. Vladavina prava implicira, među ostalim, da u domaćem pravu mora postojati mjera pravne zaštite od arbitrarnog uplitanja javnih vlasti u prava koja se štite Konvencijom (vidi, među drugim izvorima, *Bélané Nagy*, citirano gore, stavak 78.; *Karáksony i drugi protiv Mađarske*, [VV], br. 42461/13, stavak 156., 17. svibnja 2016., uključujući citirane reference).

3. Vidi stavak 14. u nastavku.

4. Središnje pitanje predmeta *Radomilja* bilo je postupovne prirode, radilo se o primjeni načela *ultra petita* i *iura novit curia*. Nakon što je osporeno razdoblje od 1941. do 1991. godine stavljeno izvan dosega predmeta zbog primjene načela *ultra petita*, nepostojanje bilo kojeg legitimnog očekivanja bilo je jasno i neosporno. Dakle, u predmetu *Radomilja* nije bilo pokušaja ponovnog rješavanja često osporavanog pitanja tumačenja legitimnog očekivanja između manjine i većine u predmetu *Bélané Nagy* Velikog vijeća.

[legitimnih očekivanja] s pojmovima prava, zahtjeva i zakonski zaštićenog interesa podložan je kritici zbog nejasnoće.⁵ Različiti autori konkretno pokazuju da je sudska praksa Suda sporna u pogledu važnosti legitimnih očekivanja u konstituiranju „vlasništva” i točne prirode zahtjeva koji se kvalificiraju kao „imovina”⁶. Smatramo da u ovoj presudi općenita načela Suda relevantna za ovaj neobičan i složen predmet nisu dovoljno temeljito razrađena i raspravljena.

12. Kao što smo već naglasili, ovim predmetom postavlja se pitanje koje do sada nije ispitivano u vezi s ispunjavanjem zakonskih uvjeta koje se nije moglo riješiti unutar parametara utvrđenih u presudi *Kopecký* Velikog vijeća (citirano gore), ne dovodeći u pitanje pravnu sigurnost, pravednost i u konačnici, vladavinu prava. Doista, u predmetu *Kopecký protiv Slovačke* (id., stavak 35.), Veliko vijeće potvrdilo je načelo prema kojem se uvjetni tužbeni zahtjev koji je prestao važiti kao rezultat neispunjavanja uvjeta ne može smatrati „vlasništvom” u smislu članka 1. Protokola br. 1. Međutim, kao što smo već pokazali, ovaj princip bez daljnjeg razrađivanja ne daje odgovarajuće smjernice u okolnostima ovog predmeta.

13. Sud je već priznao da bi stroga primjena navedenog načela dovela do nepoštenih i nepravednih rezultata u određenim okolnostima, kao što je primjerice u predmetima u kojima je zakonski uvjet koji treba ispuniti diskriminativne prirode,⁷ ili u slučajevima u kojima podnositelj zahtjeva nije mogao predvidjeti postavljeni uvjet.⁸ Ne vidimo nikakav razlog da Sud usvoji drukčiji pristup u situacijama u kojima se vlasti upliću u zahtjev *pendente conditione* tako da same oduzimaju mogućnost ispunjavanja zakonskih uvjeta, iako samo slučajno ili iz nemara, kao što su to učinile u ovome predmetu time što su propustile podnositeljici zahtjeva dodijeliti stanarsko pravo, protivno važećem zakonu. Doista, iako postoji lista koja u skladu sa zakonom ima karakter konačnog, provedivog pravnog akta, što potvrđuje i presuda Županijskog suda u Zagrebu iz 2004. godine i na kojoj je podnositeljica zahtjeva navedena na prvom mjestu, nadležna tijela nisu donijela odluku kojom bi joj dodijelila stanarsko pravo, bez navođenja

5. Vidi, primjerice, kritičku ocjenu autora M. Sigrone, *Legitimate Expectations under Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia 2014, str. 96–97.

6. Vidi T. Allen, *Property and the Human Rights Act*, 46 et seq., (2005); K. Reid, *A Practitioner’s guide to the European Convention on Human Rights*, 3. izdanje. 505 et seq. (2008); i White/Ovey, Jacobs, *White and Ovey: Europska konvencija o ljudskim pravima*, 485 et seq. (5. izdanje 2010)).

7. Sud je već u mnogim predmetima isključio postojanje vlasništva na temelju neispunjavanja diskriminativnih uvjeta, (u vezi s time vidi *Steck i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 65731/01 65900/01, 12. travnja 2006.; *Runkee i White protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 42949/98, 10. svibnja 2007.; *Gaygusuz protiv Austrije*, br. 17371/90, 16. rujna 1996.; i *Luczak protiv Poljske*, br. 77782/01, 27. studenoga 2007.).

8. Vidi, na primjer, *Bélané Nagy*, citirano gore.

razloga za odbijanje (vidi stavak 4. gore, vidi *Kopecký*, citirano gore, stavak 45.).

14. U takvim se okolnostima ne treba usredotočiti na primjenjivost članka 1. Protokola br. 1. Konvencije nego na zakonitost, legitimni cilj i test ravnoteže.⁹ Slijedom toga, neispunjenje dopuštenog zakonskog uvjeta, ako je ispunjenje moguće, ali spriječeno od strane samih vlasti, ne bi trebalo utjecati na primjenu članka 1. Protokola br. 1 zbog nedostatka legitimnih očekivanja, ali postojanje vlasništva treba pretpostaviti ako je materijalni vlasnički interes drugačije dovoljno utvrđen prema nacionalnom zakonu. U takvom scenariju legitimno očekivanje bi trebalo igrati ulogu u ispitivanju pravedne ravnoteže kao argument u korist podnositelja zahtjeva u usporedbi s drugim tvrdnjama. U suprotnom će se odgovornost za pogreške koje su počinile državne vlasti prebaciti na podnositelje zahtjeva, čak i ako oni uopće nisu doprinijeli pogreškama. Time bi se također moglo potaknuti arbitrarno ponašanje vlasti. Bilo bi apsurdno da doktrina legitimnih očekivanja, koja nastoji zaštititi pravnu sigurnost, utječe na ugrožavanje pravne sigurnosti. Ne smije se zaboraviti da je ključni cilj doktrine legitimnog očekivanja suprotstavljanje arbitarnosti. Smatramo da je u ovom slučaju važno ispitati jesu li okolnosti predmeta, razmotrene u cjelini, dodijelile podnositeljici zahtjeva pravo na materijalni interes zaštićen člankom 1. Protokola br. 1 (vidi *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi protiv Turske*, br. 37639/03, 37655/03, 26736/04 i 42670/04, stavak 41., 3. ožujka 2009.; *Depalle protiv Francuske* [VV], br. 34044/02, stavak 62., ESLJP 2010, stavak 62.; *Plalam S.P.A. protiv Italije* (osnovanost), br. 16021/02, stavak 37., 18. svibnja 2010.; i *Di Marco protiv Italije*, br. 32521/05, stavak 50., 26 travnja 2011.).

15. Smatramo da gore navedena razmatranja pokazuju da je, u konkretnim okolnostima situacije podnositeljice zahtjeva u kojoj je ona bila uvrštena na prvo mjesto na listi koja ima karakter konačnog pravnog akta za dodjelu stanarskog prava, reguliranja predmeta u skladu s nacionalnim zakonom koji nije osporen, sudske prakse Ustavnog suda (vidi stavke 30. i 31. presude), tvrdnja podnositeljice zahtjeva da ima pravo kupiti stan imala dovoljnu osnovu u nacionalnom pravu, a pozivanje podnositeljice na nacionalno pravo bilo je razumno opravdano, tako da imala je legitimno očekivanje da će ostvariti učinkovito uživanje tog prava, koje je stoga predstavljalo „imovinu”, a time i „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1.

16. Nakon provedenog sveobuhvatnog razmatranja različitih interesa (vidi *Perdigão protiv Portugala* [VV], br. 24768/06, stavak 68., 16.

9. Takav su nedostatak u sudskoj praksi Suda pravni stručnjaci već prepoznali. Vidi, na primjer, R. Ergec, *La protection de la propriété à l'aide du concept d'«espérance légitime» dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'Homme*, u Andersen R. et al. (Comité organisateur), *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, p. 520 et seq. (2007).

studenog 2010.), imajući u vidu da je Konvencija namijenjena zaštiti prava koja su „praktična i učinkovita” (vidi, na primjer, *Chassagnou i ostali protiv Francuske* [VV], br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, stavak 100., ESLJP 1999-III); promatrajući dalje od privida i istražujući stvarnost situacije koja je predmet prigovora (vidi *Broniowski*, citirano gore, stavak 151.; *Hutten-Czapska protiv Poljske* [VV], br. 35014/97, stavak 168., ESLJP 2006-VIII; i *Zammit i Attard Cassar protiv Malte*, br. 1046/12, stavak 57., 30. srpnja 2015.) i ocjenjujući prirodu uplitanja, postupanje podnositeljice zahtjeva i državnih vlasti (vidi *Perdigão*, citirano gore, stavak 68.), prema našem mišljenju, situacija koju su stvorile nacionalne vlasti spriječila je legitimno očekivanje podnositeljice zahtjeva da će moći kupiti društveni stan u kojem je živjela trideset godina i postavila joj prekomjerno individualno opterećenje.

17. Prvo, u ovome predmetu nema sukoba između različitih privatnih interesa, s obzirom na to da je stan u kojem je podnositeljica zahtjeva živjela bio u društvenom vlasništvu kada se on u njega uselila, a sada njime upravlja i očigledno je u vlasništvu Grada Zagreba (usporediti, suprotno tome, primjerice *Pincová i Pinc protiv Češke Republike*, br. 36548/97, ESLJP 2002-VIII, i *Velikovi i ostali protiv Bugarske*, br. 43278/98 et al., 15. ožujka 2007).

18. Nadalje, podnositeljica zahtjeva nije ni na koji način doprinijela situaciji u kojoj se našla. Budući da je podnositeljica zahtjeva zatražila pravo na kupnju stana u zakonskom roku iz članka 4. stavka 2. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (vidi stavak 24. presude), slijedi da je ona poduzela sve potrebne korake za stjecanje prava na kupnju stana.

19. Štoviše, Grad Zagreb je bez ikakvog objašnjenja propustio donijeti odluku kojom bi se stan dodijelio podnositeljici zahtjeva premda je, prema mjerodavnom zakonu, podnositeljica ispunila sve uvjete za dodjelu stana. Time ju je stavio u situaciju u kojoj postupak za dodjelu stanarskog prava nije nikada dovršen, što predstavlja kršenje domaćeg prava. Ova se pogreška može pripisati jedino nadležnom tijelu i mogla se izbjeći od samog početka (vidi *Zubac protiv Hrvatske* [VV], br. 40160/12, stavci 90.–95., 5. travnja 2018.). Istodobno je Gradu Zagrebu time omogućeno da postane vlasnik tog stana.

20. S obzirom na povijesni kontekst stanarskog prava u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji i činjenicu da je cilj uplaćivanja doprinosa u stambene fondove bio izgraditi društvene stanove i dodijeliti ih potrebitima, te da je sama podnositeljica zahtjeva doprinosila tom fondu, čini se da nema nikakvog opravdanja za trajni prijenos stanarskog prava na Grad Zagreb. To je posebice zato što je postupak za dodjelu stanarskog prava na predmetni stan podnositeljici zahtjeva već bio pokrenut i trebao je biti dovršen, kako je predviđeno člankom 52. Zakona o najmu stanova. S druge strane, upravo je iz tih razloga podnositeljicino

oslanjanje na isti kontekst i zakonske odredbe, u očekivanju da će moći kupiti predmetni stan, bilo razumno opravdano.

21. Ustavni sud je sam izrazio stajalište da je svrha Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo omogućiti onima koji zakonito koriste društvene stanove da postanu njihovi vlasnici (vidi stavak 30. presude). Također je naglasio da se pri rješavanju predmeta koji se odnose na prava stanara na kupnju stanova sudovi ne bi trebali pozivati na „puku mehaničku primjenu mjerodavnih odredbi Zakona o stambenim odnosima”, već bi trebali uzeti u obzir načelo socijalne pravde i poštovanja ljudskih prava (vidi stavak 31. presude). To se oštro suprotstavlja zaključku Ustavnog suda u ovome predmetu u kojem nije razmotrio razloge zbog kojih podnositeljica zahtjeva nije imala dokument kojim joj je dodijeljeno stanarsko pravo nad stanom u kojem živi trideset godina (vidi stavak 54. presude). Prema našem mišljenju, gotovo i nema razlike između predmeta u kojima su podnositelji zahtjeva imali posebno stanarsko pravo koje su kasnije izgubili, i ovog predmeta, u kojem podnositeljici zahtjeva nije izdan dokument kojim bi joj se dodijelilo stanarsko pravo, iako je ispunila sve odgovarajuće preduvjete.

22. Međutim, ni domaći sudovi ni većina pri ocjeni ovog predmeta nisu uzeli u obzir gore navedena razmatranja. S obzirom na prethodna razmatranja u ovom predmetu moramo zaključiti da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

© 2017 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava provjerio je točnost prijevoda, te proveo lekturu i pravnu redakciju istoga.