



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

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRIJAŠNJI PETI ODJEL SUDA

PREDMET BERGER-KRALL I DRUGI protiv SLOVENIJE

(Zahtjev br. 14717/04)

PRESUDA

*Ova je verzija ispravljena 26. lipnja 2014.
na temelju pravila 81. Poslovnika Suda*

STRASBOURG

12. lipnja 2014.

KONAČNA

13. 10. 2014.

*Ova je presuda postala konačna na temelju članka 44. stavka 2. Konvencije. Može
biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.*

U predmetu Berger-Krall i drugi protiv Slovenije,

Europski sud za ljudska prava (prijašnji Peti odjel), zasjedajući u vijeću u sastavu:

Mark Villiger, *predsjednik*,
Angelika Nußberger,
Boštjan M. Zupančič,
Ganna Yudkivska,
André Potocki,
Paul Lemmens,
Aleš Pejchal, *suci*,

i Claudia Westerdiek, *tajnica Odjela*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 28. svibnja 2013., 18. veljače i 13. svibnja 2014.,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena na potonji datum:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 14717/04) protiv Republike Slovenije koji je deset slovenskih državljana, gđa Cornelia Berger-Krall, gđa Ljudmila Berglez, gđa Ivanka Bertoncelj, gđa Slavica Jerančič, gđa Ema Kugler, g. Primož Kuret, g. Drago Logar, gđa Dunja Marguč, g. Dušan Milič i gđa Dolores Zalar („podnositelji zahtjeva”) podnijelo Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 15. ožujka 2004.

2. Podnositelje zahtjeva zastupalo je Odvjetničko društvo Čeferin iz Grosuplja. Slovensku Vladu („Vlada”) zastupala je njezina zastupnica, gđa V. Klemenc, državna odvjetnica.

3. Podnositelji zahtjeva naveli su da su stambenom reformom bili lišeni svojeg vlasništva i svojih domova, da su bili diskriminirani u odnosu na druge kategorije zaštićenih najmoprimaca, da nisu imali pristup sudu kako bi prigovorili navodnoj povredi svojih prava i da nisu imali na raspolaganju nikakvo djelotvorno pravno sredstvo.

4. Odlukom od 28. svibnja 2013. Sud je zahtjev proglasio dopuštenim.

5. I podnositelji zahtjeva i Vlada podnijeli su dodatna pisana očitovanja (pravilo 59. stavak 1. Poslovnika Suda) o osnovanosti. Osim toga, primljeno je pisano očitovanje Međunarodne unije najmoprimaca, kojoj je predsjednik Odjela dao dopuštenje da se umiješa u pisani postupak (članak 36. stavak 2. Konvencije i pravilo 44. stavak 3. Poslovnika Suda).

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

6. Imena i datumi rođenja podnositelja zahtjeva navedeni su u prilogu 2. Podnositelji su članovi Udruge zaštićenih najmoprimaca Slovenije (*Združenje najmenikov Slovenije*).

A. Relevantna pozadina

1. Stanovi u društvenom vlasništvu i „stanarsko pravo” u bivšoj Socijalističkoj Republici Sloveniji

7. U bivšoj Socijalističkoj Republici Sloveniji stanovi u društvenom vlasništvu predstavljali su značajan dio stambenog fonda (230.000 stambenih jedinica). U to je vrijeme približno jedna trećina slovenskog stanovništva živjela u takvim stambenim jedinicama. Prema doktrini „društvenog vlasništva” (*družbena lastnina*) uvedenoj u jugoslavenski sustav 1950-ih godina, takvi su stanovi bili u vlasništvu zajednice, a uloga javnih tijela bila je ograničena na upravljanje.

8. Nakon Drugog svjetskog rata na temelju zakonodavstva o nacionalizaciji privatni stanovi i drugi prostori prešli su u državno vlasništvo. Istovremeno su stanove gradila ili kupovala poduzeća u društvenom vlasništvu ili druga javna tijela. U oba su ih slučaja potonji dodjeljivali svojim zaposlenicima i drugim ovlaštenim osobama koji su postali nositelji „stanarskog prava” (*stanovanjska pravica*) na temelju članka 206. tadašnjeg Ustava Socijalističke Republike Slovenije i postojećeg zakonodavstva. Pravo na stan u društvenom vlasništvu građaninu je jamčilo „trajno korištenje stana za osobne stambene potrebe, kao i za potrebe njegove obitelji”. Zakonom o stambenim odnosima iz 1982. (dalje u tekstu: „ZSO”) bilo je predviđeno da stanarsko pravo, nakon što se dodijeli upravnom odlukom na temelju koje se sklapa ugovor, nositelju daje pravo na stalno, doživotno i neprekidno korištenje stana uz plaćanje naknade koja obuhvaća troškove održavanja i amortizaciju. Naknada (ili najamnina) utvrđivala se na temelju cijene izgradnje stanova i zahtjeva jednostavne zamjene stanova, te u skladu sa standardima i normama za održavanje stanova u društvenom vlasništvu i upravljanje takvim stanovima.

9. Vlada je istaknula da se stanarskim pravom dodjeljivalo pravo na korištenje stana u društvenom vlasništvu samo u svrhu zadovoljenja osobnih i obiteljskih stambenih potreba. Obrazloženje za to pravo bilo je ekonomično i učinkovito korištenje stambenog prostora, što je značilo da je svaka obitelj trebala imati na raspolaganju onoliko prostora koliko joj je potrebno, a ne više. Stanarski odnos mogao se raskinuti i drugi, prikladniji stan mogao se dodijeliti u slučaju smanjenja broja korisnika stana (članak 59. ZSO-a).

Prema mišljenju Vlade, to je bio dokaz da je stanarsko pravo bilo povezano s osobnim i obiteljskim potrebama, a ne s određenim stanom. Pojam obiteljskih potreba bio je promjenjiv i ovisio je o broju članova obitelji. Nije se moglo koristiti više od jednog stana istovremeno i nitko se nije mogao useliti u stan bez prethodnog odobrenja nositelja stanarskog prava. Potonjem su bila dodijeljena upravljačka prava, kao što su pravo i obveza sudjelovanja u upravljanju stambenim objektom u društvenom vlasništvu. Nositelji stanarskog prava mogli su zamijeniti stanove i vršiti preinake na stanu te namještaju i uređajima u njemu samo uz prethodno pisano odobrenje stambene uprave (članak 29. ZSO-a).

10. Podnositelji zahtjeva osporili su navod Vlade da je na temelju stanarskog prava bilo dopušteno korištenje stanova samo u stambene svrhe. Primijetili su da je nositelj stanarskog prava mogao koristiti stan bez ograničenja za sebe i članove svoje obitelji, da mu nije bio potreban pristanak za povećanje broja članova obitelji, da je dio stana mogao koristiti za poslovne djelatnosti te da je dio stana mogao dati u podnajam uz ugovorenu najamninu. Mogao je modernizirati stan uz suglasnost stambene organizacije koja je upravljala zgradom; ako takva suglasnost nije dana, što se u praksi gotovo nikada nije događalo, mogao je zahtijevati zamjenu pristanka u pravnom postupku. Predmetni stanovi mogli su se prodati samo nositeljima stanarskog prava, koji su mogli, uz tek nekoliko vrlo specifičnih iznimki, zamijeniti svoje stanove. Svaka prodaja trećim osobama bila je ništavna.

11. U pravnoj teoriji i sudskoj praksi stanarsko pravo bilo je opisano kao pravo *sui generis*. Dana 26. studenoga 1998. godine, Ustavni sud donio je odluku (Up-29/98) u kojoj je smatrao da prema zakonodavstvu bivše Socijalističke Republike Slovenije stanarsko pravo uživa veću zaštitu od isključivo ugovornog prava najma. Pravni odnos nije bio vremenski ograničen i nije bio povezan samo s nositeljem prava već i s osobama koje s njim žive. Zaključio je da je, zbog vrlo ograničenog broja transakcija koje se odnose na stanove u društvenom vlasništvu, stanarsko pravo sličnije pravu vlasništva nego pravu najma.

12. Kad bi nositelj stanarskog prava preminuo, njegova su prava bila prenesena na nadživjelog bračnog druga ili dugogodišnjeg partnera (koji je zajednički imao stanarsko pravo) ili na prijavljenog člana obiteljskog domaćinstva koji je također koristio stan. Prema navodima podnositelja zahtjeva, to je vrijedilo i ako su se oni odselili ili razveli. Prema tome, stanarsko se pravo moglo prenositi s generacije na generaciju.

13. Međutim, prema mišljenju Vlade, nije bila riječ o nasljeđivanju stanarskog prava, već o posebno reguliranom prijenosu tog prava na jednog od korisnika stana. U tom su pogledu bračni drug i dugogodišnji partner uživali povlašteni status. U slučaju razvoda primjenjivale su se posebne odredbe (članak 17. ZSO-a), a ako je stambena uprava smatrala da nijedan korisnik stana ne ispunjava uvjete za stjecanje stanarskog prava nakon smrti

prethodnog nositelja, mogla je zatražiti da se ti korisnici isele iz tog prostora (članak 18. ZSO-a).

14. Stanarsko pravo moglo se otkazati samo iz ograničenih razloga (članci 56., 58. i 61. ZSO-a), od kojih je najvažniji razlog bio neprekidno nekorištenje stana od strane nositelja za vlastite stambene potrebe najmanje šest mjeseci bez opravdanog razloga (kao što je vojna služba, liječenje ili privremeni rad drugdje u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (dalje u tekstu: „SFRJ”) ili u inozemstvu; vidi članak 19. ZSO-a). U tom su slučaju korisnici stana koji su s nositeljem stanarskog prava živjeli najmanje dvije godine imali ista prava koja bi imali da je nositelj preminuo. Drugi razlozi bili su neprikladno i štetno ponašanje, neplaćanje naknade, davanje cijelog stana u podnajam, korištenje stana od strane osobe koja nije nositelj stanarskog prava i posjedovanje praznog stana prikladnog za stanovanje. Iako su se trebale provoditi inspekcije kako bi se osiguralo poštovanje tih zahtjeva, stanarsko pravo rijetko je, ako ikad, bilo otkazano iz tih razloga (vidi *Dokić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 6518/04, stavak 6., 27. svibnja 2010.). S tim u vezi, podnositelji zahtjeva istaknuli su da je točno da su u teoriji nositelji stanarskog prava mogli biti premješteni u zamjenski stan ako je stan koji su koristili bio prevelik za njih i ostale korisnike s obzirom na društvene standarde (vidi tvrdnje Vlade u stavku 9. ove presude). Međutim, prema navodima podnositelja zahtjeva, ta mogućnost u praksi nikada nije korištena i nije postojala sudska praksa o tom pitanju.

15. Svi građani u radnom odnosu morali su uplaćivati poseban mjesečni stambeni doprinos (približno 4,5 do 6 posto njihovih mjesečnih primanja) u Zajednički stambeni fond. Tako pribavljena sredstva koristila su se za izgradnju i održavanje stanova u društvenom vlasništvu. Stambeni fond odobravao je pogodnosti (dodjelu stana na temelju stanarskog prava ili zajam za kupnju, izgradnju ili obnovu stana) na temelju načela uzajamnosti i solidarnosti s potrebitima. Svi stanovi u društvenom vlasništvu bili su dio Zajedničkog stambenog fonda i njima su upravljale državne institucije, općine, društvena poduzeća i druge pravne osobe uređene javnim pravom.

16. Prije nego što je Slovenija stekla neovisnost, podnositelji zahtjeva ili njihovi pravni prednici stekli su stanarsko pravo na stanovima u društvenom vlasništvu koji su bili izvlašteni na temelju zakonodavstva o nacionalizaciji. Na temelju zakonodavstva koje je bilo na snazi prije 1991. godine, nisu se razlikovali uvjeti stanarskog prava za najmoprimce koji su živjeli u stanovima koje je izgradila država i najmoprimce koji su živjeli u nacionaliziranim stanovima.

17. Dana 25. lipnja 1991. Republika Slovenija proglasila je neovisnost. Među prvim provedenim reformama bili su Zakon o stambenim odnosima iz 1991. (*Stanovanjski zakon*) i Zakon o denacionalizaciji iz 1991. (*Zakon o denacionalizaciji*), usmjereni na ispravljanje nepravdi počinjenih nakon Drugog svjetskog rata. Novim Ustavom Republike Slovenije (članak 33.) zajamčeno je pravo privatnog vlasništva.

2. Zakon o stambenim odnosima iz 1991.

18. Zakonom o stambenim odnosima iz 1991. (dalje u tekstu: „ZS”) bile su predviđene pretvorba i privatizacija stanova u društvenom vlasništvu. Zajednički stambeni fond (vidi stavak 15. ove presude) prestao je postojati i, uz rijetke iznimke, stanovi u društvenom vlasništvu preneseni su *ex lege* u vlasništvo države ili u vlasništvo lokalnih zajednica ili državnog mirovinskog fonda. Oni stanovi koji su postali društveno vlasništvo nakon što su izvlašteni od privatnih vlasnika preneseni su u vlasništvo općina (članak 113.).

19. Stanarsko pravo zamijenjeno je *ex lege* uobičajenim ugovorom o najmu stana (članak 141.). Prethodnim nositeljima stanarskog prava ili, u slučaju njihove smrti, članovima njihovih obitelji koji su živjeli u stanovima bila je pružena mogućnost najma stanova na neodređeno vrijeme i uz zaštićenu najamninu (koja je obuhvaćala održavanje stana, upravljanje stanom i kapitalne troškove – članak 147.) ili 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 (članci 117. – 124.).

20. Prema navodima podnositelja zahtjeva, u praksi je to podrazumijevalo cijenu koja je iznosila 5 – 10 % stvarne tržišne vrijednosti stana koja se plaćala u ratama tijekom 20 godina ili cijenu koja je iznosila 5 % te vrijednosti koja se plaćala u roku od 60 dana. Pravo na kupnju pod povoljnim uvjetima moglo se prenijeti *inter vivos* ili *mortis causa* na članove uže obitelji. Međutim, prethodni nositelji stanarskog prava na stanovima koji su bili izvlašteni mogli su ih kupiti pod povoljnim uvjetima samo ako su vlasnici pristali prodati ih u roku od godinu dana od povrata stana (članci 117. i 125.). U tom bi slučaju popust od 30 ili 60 posto (članci 117. i 119.) ponudio vlasnik, kojem bi općina to potom nadoknadila.

21. Iz navedenog proizlazi da je svim prethodnim nositeljima stanarskog prava bila pružena mogućnost sklapanja novih ugovora o najmu (koje je trebalo potpisati u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima iz 1991.). Međutim, podnositelji zahtjeva tvrdili su da su ti novi uvjeti najma bili manje povoljni od stanarskog prava. Konkretno, zaštićeni najmoprимci više nisu imali osigurano pravo najma svojih domova jer su ih vlasnici mogli premjestiti u druge odgovarajuće stanove bez ikakvog posebnog opravdanja (članak 54.). Za razliku od prethodne situacije, u kojoj su postojala tri razloga zbog kojih su zaštićeni najmoprимci mogli biti prisilno iseljeni zbog nepropisnog ponašanja, sada ih je postojalo devet. Razlozi za otkaz najma koji se temelje na krivnji zaštićenih najmoprимaca bili su sljedeći (članak 53. ZS-a):

„– ako zaštićeni najmoprимac i bilo koja osoba koja živi s njim koristi stan u suprotnosti sa zakonom ili uvjetima najma;

– ako, zbog načina na koji koriste stan, zaštićeni najmoprимac ili bilo koja osoba koja živi s njim prouzrokuje značajnu štetu na stanu ili na zajedničkim

prostorima, dijelovima, objektima i instalacijama stambene zgrade s više stanova;

– ako zaštićeni najmoprimac dva puta uzastopno ili dva mjeseca od posljednjih dvanaest mjeseci ne plati najamninu ili troškove koji se plaćaju uz najamninu u roku navedenom u ugovoru o najmu;

– ako zaštićeni najmoprimac ili bilo koja osoba koja živi s njim, zbog načina na koji koristi stan, često ili ozbiljno ometa druge stanare u njihovu mirnom korištenju stana;

– ako zaštićeni najmoprimac izvrši preinake na stanu i opremi bez prethodnog pristanka vlasnika;

– ako, osim zaštićenog najmoprimca, osoba koja nije navedena u ugovoru o najmu stana koristi stan više od trideset dana bez znanja vlasnika;

– ako zaštićeni najmoprimac daje stan u najam bez pristanka vlasnika ili podstanaru naplati veću najamninu;

– ako zaštićeni najmoprimac ne dopusti pristup stanu u slučajevima [utvrđenima zakonom];

– ako se zaštićeni najmoprimac ili bilo koja druga osoba koja koristi stan ondje bavi zabranjenom djelatnošću ili dopuštenom djelatnošću na nezakonit način.”

22. Međutim, 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 u cijelosti i potpunog ispunjenja drugih obveza bila posljedica socijalnih poteškoća zaštićenog najmoprimca i drugih osoba koje su koristile stan.

23. Bez pristanka vlasnika zaštićeni najmoprimci nisu mogli dati stan u podnajam, obnoviti ga ni urediti. Nisu mogli ni dovesti nove osobe u stan (članak 53.). Vlasnik je mogao obnoviti stan u bilo kojem trenutku i u njega ući dva puta godišnje (članak 44.). 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 (članak 56.). Zaštićeni najmoprimac je morao plaćati zakonski reguliranu zaštićenu najamninu (članak 63.) koja, za razliku od naknade (vidi stavak 8. ove presude), nije samo obuhvaćala troškove održavanja i amortizacije već je i uključivala iznos za podmirivanje kapitalnih troškova i troškova upravljanja stanom.

3. Zakon o denacionalizaciji iz 1991.

24. Zakonom o denacionalizaciji iz 1991. (dalje u tekstu: „ZDen”) bila je uređena denacionalizacija imovine koja je prethodno bila prešla u državno vlasništvo na temelju zakonodavstva o poljoprivrednoj reformi, nacionalizaciji, oduzimanju ili drugim oblicima izvlaštenja imovine u privatnom vlasništvu. Prijašnji vlasnici ili njihovi nasljednici (dalje u tekstu:

„prijasnji vlasnici”) imali su pravo (do 7. prosinca 1993.) zahtijevati povrat izvlaštene imovine. Kad god je to bilo moguće, trebalo je vratiti *in natura* samu imovinu, 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 (članak 2.).

25. Povrat stanova koje je koristio zaštićeni najmoprimac nije utjecao na najmove koji su ugovoreni u međuvremenu, a koji su još uvijek bili na snazi (vidi članak 125. ZS-a i članak 24. ZDen-a).

26. Podnositelji zahtjeva istaknuli su da su nakon provođenja stambene reforme brojni bivši nositelji stanarskog prava na prethodno izvlaštenim stanovima podnijeli zahtjeve za kupnju stanova. Rok za podnošenje takvih zahtjeva istekao je prije roka u kojem su „prijasnji vlasnici” trebali podnijeti zahtjeve za povrat imovine. Tek kad je postalo jasno u pojedinačnim slučajevima (osobito 1994. godine) da je pokrenut postupak denacionalizacije, bivši nositelji stanarskog prava bili su obaviješteni da su njihovi zahtjevi za kupnju odbačeni.

(a) Postupak denacionalizacije

27. Nositelji stanarskog prava nisu sudjelovali u postupku denacionalizacije radi utvrđivanja vlasništva nad nekretninom, što znači da nisu bili obaviješteni kad je bio podnesen zahtjev za povrat stanova koje su koristili. Prema podacima koje su dostavili podnositelji zahtjeva, bilo je podneseno 37.000 zahtjeva za povrat, a u razdoblju do kraja 1999. godine godišnje je u prosjeku bilo doneseno od 2.000 do 5.000 odluka, što je značilo ukupno približno 29.000 odluka, od kojih je samo približno 24.000 postalo pravomoćno. Do 1999. godine doneseno je približno 18 % odluka o povratu u obliku naknade, 27 % o povratu vlasništva nad praznim stanovima, 44 % o povratu vlasništva nad korištenim stanovima i 8 % o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva. To je značilo da do kraja 1999. godine značajan dio postupaka denacionalizacije nije bio dovršen. U početku je u takvim postupcima imovina bila vraćena prijeratnim vlasnicima; međutim, u velikoj većini slučajeva ti su vlasnici bili preminuli, što je značilo da je za utvrđivanje „prijasnjih vlasnika” trebalo provesti složen i dugotrajan ostavinski postupak.

28. Vlada je istaknula da zaštićeni najmoprimci nisu bili stranke u postupku denacionalizacije jer povrat imovine nije utjecao na najamni odnos i nije dovodio u pitanje prava ili povlastice zaštićenih najmoprimaca koji su imali izravno uporište u zakonu. Štoviše, postojanje najamnog odnosa nije utjecalo na odluku o denacionalizaciji i povratu (vidi odluku Ustavnog suda br. Up-237/97, točka 5.). Međutim, zaštićeni najmoprimci su mogli sudjelovati ako dokažu pravni interes, osobito interes za povrat svojih ulaganja. U tom pogledu, status stranke u postupku denacionalizacije bio je priznat: (a) svakoj osobi koja je prije 7. prosinca 1991. (datum stupanja na snagu ZDen-a) izvršila ulaganja u nacionaliziranu nekretninu, kad god i u

mjeri u kojoj je postupak mogao dovesti do odlučivanja o pravima te osobe koja proizlaze iz dotičnih ulaganja, i (b) subjektima koji su bili odgovorni za povrat, što su u slučaju bivših stanova u društvenom vlasništvu obično bile općine (članak 60. ZDen-a).

(b) Naknada ulaganja

29. Načelo povrata *in natura* primjenjivalo se i u slučajevima u kojima je vrijednost imovine bila porasla. Bivši nositelji stanarskog prava koji su izvršili ulaganja u stan mogli su samo zahtijevati naknadu na temelju zakona, ali nisu mogli steći vlasništvo nad stanom na temelju takvih ulaganja. Konkretno, korisnik je mogao zahtijevati potpunu naknadu troškova pod uvjetom da su ulaganja bila izvršena prije 7. prosinca 1991. i da su uključivala ulaganja u veće održavanje, a ne jednostavno rutinsko održavanje. Nakon što bi zaštićeni najmoprimac pokrenuo sudski postupak, nadležni sud imenovao bi građevinskog vještaka koji bi ocijenio vrijednost nekretnine u trenutku nacionalizacije i njezinu vrijednost u trenutku povrata; zaštićeni najmoprimac koji je mogao pružiti dokaze o izvršenim ulaganjima (od zaštićenog najmoprimeca se nije zahtijevalo da dostavi dokaze da je zajednica zaštićenih najmoprimeca pristala na ulaganja) mogao je zatim ishoditi naknadu jednaku razlici između tih dviju vrijednosti nekretnine (članak 25. ZDen-a). U slučajevima u kojima je pravomoćna odluka o povratu već bila donesena, zahtjev za povrat ulaganja mogao se podnijeti u roku od jedne godine od stupanja na snagu Zakona iz 1998. o izmjenama i dopunama ZDen-a.

30. Podnositelji zahtjeva primijetili su da su člankom 25. ZDen-a bile predviđene tri mogućnosti za „prijasnje vlasnike” u slučaju povećanja vrijednosti nekretnine zbog ulaganja zaštićenog najmoprimeca: (a) mogućnost da zatraže naknadu umjesto povrata *in natura*; (b) mogućnost da zatraže dio vlasništva nad stanom; (c) mogućnost da vrate cijelu nekretninu i plate naknadu zaštićenom najmoprimecu. U pravilu su se zahtjevi zaštićenih najmoprimeca za naknadu ispitivali u postupcima pokrenutima nakon postupka denacionalizacije, često nakon 2005. godine. Međutim, prema navodima podnositelja zahtjeva, procjena stanova prema relevantnim domaćim pravilima bila je potpuno nerealna, zbog čega je i procjena povećane vrijednosti zbog novih ulaganja bila nerealna. Nadalje, u obzir su se uzimala samo ona ulaganja koja su povećala vrijednost stana, a ne ona koja su zadržala vrijednost nekretnine na istoj razini od njezina izvlaštenja. Rok za isplatu naknade za ulaganja bio je deset godina i stranke su mogle postići prijateljsko rješenje o tim pitanjima. „Prijasnji vlasnici” često su isplatu naknade uvjetovali iseljenjem zaštićenog najmoprimeca. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, ta pravila bivšim nositeljima stanarskog prava nisu jamčila poštenu priliku za povrat stvarne vrijednosti svojih ulaganja.

4. *Zakon iz 1994. o izmjenama i dopunama Zakona o stambenim odnosima i tri „modela zamjenske privatizacije”*

31. U godinama koje su uslijedile donesene su brojne izmjene i dopune ZS-a i ZDen-a, kao i pravnih akata za njihovu provedbu, koje su u nekim prilikama bile povoljnije za zaštićene najmoprimce, a u drugima za „prijašnje vlasnike”.

32. Zakon iz 1994. o izmjenama i dopunama Zakona o stambenim odnosima iz 1991., donesen 6. travnja 1994., bio je povoljniji za zaštićene najmoprimce. Bivšim nositeljima stanarskog prava koji su koristili prethodno izvlaštene stanove koji nisu bili vraćeni „prijašnjim vlasnicima” (jer nije bio podnesen zahtjev za povrat ili je zahtjev bio odbačen) bilo je omogućeno kupiti stanove koje su koristili (izmijenjeni i dopunjeni članci 117. i 123.).

33. Izmijenjenim i dopunjenim člankom 125. nadalje je bilo predviđeno da je „prijašnji vlasnik”, u slučaju kada mu je stan bio vraćen, ako ga je pristao prodati, imao pravo na dodatnu financijsku naknadu iz javnih sredstava (to je bio takozvani „prvi model” zamjenske privatizacije).

34. Ako je „prijašnji vlasnik” odbio prodati stan, a zaštićeni najmoprimac je 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 platio naknadu u iznosu od 30 posto 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 (vidi stavak 28. ove presude). Zaštićeni najmoprimac je imao pravo na daljnju naknadu u iznosu od 50 posto 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. To je bio takozvani „drugi model” za rješavanje stambenog pitanja.

35. Zakonom iz 1994. o izmjenama i dopunama uveden je i takozvani „treći model”, prema kojem je zaštićeni najmoprimac kojem „prijašnji vlasnik” nije bio voljan prodati stan mogao od općine kupiti usporediv zamjenski stan pod povoljnim uvjetima ako je odlučio da neće kupiti drugi stan ili izgraditi kuću (izmijenjen i dopunjen članak 125.). Prema tom modelu, podnositelji zahtjeva bili su u istom položaju kao i prethodni nositelji stanarskog prava na stanovima koje je izgradila država koji nisu mogli kupiti stan koji su koristili zbog praktičnih i pravnih prepreka.

36. Podnositelji zahtjeva napomenuli su da je pravo na kupnju koje je uspostavljeno izmijenjenim i dopunjenim člankom 125. ZS-a bilo zakonski izravno primjenjivo i nije bilo podložno ni prekluzivnim rokovima ni zastari. Bila je to trajna zakonska mogućnost koju je trebalo ostvariti na temelju jednostranog zahtjeva bivšeg nositelja stanarskog prava (odluka Vrhovnog suda od 14. siječnja 2010., br. II Ips 370/2007).

37. Međutim, 25. studenoga 1999. Ustavni je sud ukinuo „treći model” (odluka U-I-268/96) smatrajući da su dodatnim financijskim opterećenjem bila neopravdano ograničena novostečena prava vlasništva općina nad stanovima koji su prethodno bili u društvenom vlasništvu. Prema mišljenju Ustavnog suda, to se ograničenje nije moglo opravdati nastojanjem zakonodavne vlasti da osigura da prethodni zaštićeni najmoprimci denacionaliziranih stanova uživaju položaj što sličniji položaju drugih zaštićenih najmoprimaca, osobito u pogledu mogućnosti kupnje stana.

38. Dana 21. ožujka 1996. Ustavni sud donio je odluku (U-I-119/94) o pravu prvokupa zaštićenih najmoprimaca koji imaju ugovore na neodređeno vrijeme (članak 18.), kao što su prethodni nositelji stanarskog prava. Presudio je da to pravo prvokupa, koje je već bilo predviđeno prethodnim zakonodavstvom, ne zadire u prava vlasništva u pogledu stanova koji su bili podvrgnuti prvotnoj privatizaciji na temelju ZS-a i ZDen-a jer pravo vlasništva još nije bilo uspostavljeno u vrijeme stupanja na snagu tih akata. Međutim, u slučajevima kada su prava vlasništva bila stečena na druge načine, pravo prvokupa zadiralo je u pravo vlasništva i bilo je neustavno. Suprotstavljeno mišljenje suca Lojzea Udea bilo je priloženo odluci Ustavnog suda.

5. Zakon o stambenim odnosima iz 2003. i daljnji razvoj

39. Naknadne izmjene i dopune Zakona o stambenim odnosima iz 1991. i novi Zakon o stambenim odnosima donesen 2003. (dalje u tekstu: „ZS-1”) bili su povoljniji za „prijasnje vlasnike”, kojima je bilo odobreno povećati zaštićenu najamninu za najviše 37 % radi pokrivanja troškova održavanja i drugih izdataka. To povećanje zaštićene najamnine trebalo se primjenjivati samo na najmove ugovorene nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna (22. ožujka 2000.). Međutim, 20. veljače 2003. Ustavni sud (odluka br. U-I-303/00-12) proglasio je to ograničenje neustavnim jer je diskriminirajuće. Naglasio je da zaštita statusa bivših nositelja stanarskog prava ne znači da se zaštićena najamnina ne može promijeniti, te da se uklanjanje razlike u prethodnom sustavu (prema kojem najamnine nisu namirivale stvarne troškove korištenja stana) ne može smatrati nedopuštenim miješanjem u uvjete ugovora o najmu stana. Zaštita stečenih prava i načelo zabrane retroaktivnosti nisu štitili zaštićene najmoprimce od povećanja najamnine. Povećanje zaštićene najamnine tako je prošireno i na sve ugovore o najmu sklopljene prije donošenja izmjena i dopuna iz 2000. godine.

40. 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 – članak 103.). 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 (članak 112. stavak 6.). „Prijašnji vlasnik” mogao je i premjestiti zaštićenog najmoprimca u drugi odgovarajući stan (definiran u članku 10. kao stan koji zadovoljava stambene potrebe zaštićenog najmoprimca i članova njegove uže obitelji koji s njim žive) u bilo kojem trenutku i bez ikakvog razloga; međutim, to je mogao učiniti samo jednom u odnosu na istog zaštićenog najmoprimca, a troškove selidbe snosio je „prijašnji vlasnik” (članak 106.). Kad je riječ o prenosivosti najma nakon smrti zaštićenog najmoprimca, zahtjev za preuzimanje najma morao je biti podnesen u roku od 90 dana (članak 109.). U tu se svrhu „članom uže obitelji” smatrao srodnik do drugog nasljednog reda koji je s bivšim nositeljem stanarskog prava živio u ekonomskoj zajednici duže od dvije godine na dan stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima (članak 180.). Zaštićeni najmoprimac je imao pravo prvokupa ako se stan prodavao.

41. 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 (članci 104. i 121.). Zakonom iz 2009. o izmjenama i dopunama Zakona o stambenim odnosima uvedeni su članci 121.a i 121.b, kojima je bila predviđena mogućnost da osobe koje su plaćale tržišnu najamninu i neuspješno su podnijele zahtjev za najam stana na kojima postoji stanarsko pravo dobiju subvencije (čiji iznos odgovara razlici između tržišne i zaštićene najamnine). Svrha tih odredbi bila je nadoknaditi manjak stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

42. Zakonom o stambenim odnosima iz 2003. uveden je i „novi model” takozvane „zamjenske privatizacije” za bivše nositelje stanarskog prava. U roku od pet godina nakon donošenja tog zakona ili nakon pravomoćnosti odluke o denacionalizaciji te su osobe mogle ostvariti svoje pravo na kupnju drugog stana ili na izgradnju kuće, te bi tako stekle pravo na posebnu naknadu (do 74 % cijene stana – članak 173.) i na subvencionirani zajam za preostali iznos. O pravu na naknadu i visini naknade odlučivalo je ministarstvo nadležno za stambena pitanja. Zaštićeni najmoprimci koji su odlučili kupiti drugi stan ili izgraditi kuću bili su obvezni iseliti se iz unajmljenog smještaja najkasnije godinu dana nakon primanja naknade.

43. Nadalje, zaštićeni najmoprimci koji nisu željeli kupiti stan ili si nisu mogli priuštiti kupnju stana mogli su podnijeti zahtjev za najam stana na kojemu postoji stanarsko pravo (članak 174.). Potonji je bio definiran kao stan koji iznajmljuje općina, država ili javni stambeni fond ili neprofitna organizacija i koji se dodjeljuje na temelju javnog poziva za podnošenje zahtjeva (članak 87.). U okviru tog postupka „zaštićenim najmoprimcima koji žive u stanu koji je bio izvlašten na temelju propisa o nacionalizaciji i vraćen prijašnjem vlasniku” bio je dodijeljen prilično velik broj bodova

(190), koji su im, prema navodima Vlade, pružali dobre izgleda da ostvare prednost i da se stvarno utvrdi da ispunjavanju potrebne uvjete. Ugovori o najmu stanova uz zaštićenu najamninu sklapali su se na neodređeno vrijeme (članak 90.).

6. Statistički podaci

44. Prema informacijama dostupnima na internetu, 1991. godine uvjeti za povrat „prijasnjim vlasnicima” bili su ispunjeni u odnosu na približno 11.000 stambenih jedinica. Približno 6300 stambenih jedinica bilo je vraćeno u vlasništvo, dok je oko 4700 jedinica bilo vraćeno „prijasnjim vlasnicima” dok su ih još uvijek koristili zaštićeni najmoprimci koji su prethodno imali stanarsko pravo. Prema navodima Vlade, 2012. godine približno 2780 takvih zaštićenih najmoprimaca uspjelo je riješiti svoje stambeno pitanje putem zamjenske privatizacije, odnosno kupnjom ili izgradnjom zamjenskog stana s pomoću državnih financijskih poticaja. Zahtjeve je podnijelo još 288 zaštićenih najmoprimaca i postupci su još uvijek bili u tijeku u vrijeme podnošenja očitovanja Vlade. Procjenjuje se da će približno 1500 zaštićenih najmoprimaca u konačnici nastaviti živjeti u stanovima koje su prethodno koristili kao nositelji stanarskog prava.

45. Podnositelji zahtjeva naglasili su da su na početku stambene reforme od približno 650.000 stambenih jedinica u Sloveniji 230.000 bili stanovi u društvenom vlasništvu u kojima je otprilike jedna trećina slovenskog stanovništva živjela na temelju stanarskog prava (vidi stavak 7. ove presude). U to se vrijeme u zakonodavstvu nisu razlikovali izvlašteni stanovi i drugi stanovi u društvenom vlasništvu (vidi stavak 16. ove presude) te, općenito, pojedinci koji su stjecali stanarsko pravo uopće nisu znali koje je porijeklo stana. To se osobito odnosilo na osobe koje su stekle stanarsko pravo nekoliko desetljeća nakon izvlaštenja. Velika većina nositelja stanarskog prava koji su dobili priliku kupiti stanove pod povoljnim uvjetima iskoristila je tu mogućnost; samo je nekoliko njih ostalo u stanovima na ugovornoj osnovi. Međutim, kako je objašnjeno u stavku 20. ove presude, mogućnost kupnje stana bez pristanka „prijasnjih vlasnika” nije bila pružena osobama koje su živjele u prethodno izvlaštenim stanovima podložnima denacionalizaciji (približno 4700 nekretnina, u kojima je živjelo 2 % svih nositelja stanarskog prava). Prema dostupnim procjenama, u veljači 2009. približno 1500 obitelji (najvjerojatnije onih koje si nisu mogle priuštiti kupnju stana) nastavilo je unajmljivati denacionalizirane stanove, dok se otprilike 3200 obitelji iselilo iz tih prostora te je pronašlo rješenje za svoje stambene potrebe negdje drugdje. Prema navodima podnositelja zahtjeva, za prvu kategoriju obitelji odnosi s „prijasnjim vlasnicima” često su bili opterećeni sudskim i osobnim sukobima. „Prijasnji vlasnici” vršili su stalan pritisak, *inter alia*, nezakonitim prisilnim iseljenjem, povećanjem najamnine ili jednostavno lošim održavanjem zgrade.

7. Slovenski pučki pravobranitelj

46. Od 1995. godine slovenski pučki pravobranitelj u svojim redovnim godišnjim izvješćima opisuje poteškoće s kojima se suočavaju zaštićeni najmoprimci u denacionaliziranim stanovima. U svojem Posebnom izvješću od 8. siječnja 2002. o položaju zaštićenih najmoprimaca u denacionaliziranim stanovima dao je i niz prijedloga osmišljenih za ispravljanje te situacije: izvedive modele zamjenske privatizacije (veće financijske poticaje za rješavanje stambenog pitanja i za stanare i za „prijasnje vlasnike”), zaštitu trajanja najma i određivanje zaštićene najamnine, pravne mehanizme za zaštitu prava zaštićenih najmoprimaca kao što je besplatna pravna pomoć, poboljšanu provedbu prava prvokupa, realnu procjenu ulaganja zaštićenih najmoprimaca u obnovu stanova.

B. Koraci koje je poduzela Udruga

1. „Predstavka”

47. Dana 3. veljače 1998. Udruga zaštićenih najmoprimaca (dalje u tekstu: „Udruga”) podnijela je „predstavku” nekolicini državnih tijela, među ostalim Narodnoj skupštini, predsjedniku Republike i predsjedniku Vlade. Osporavala je Zakon o stambenim odnosima iz 1991. i Zakon o denacionalizaciji iz 1991. uz obrazloženje da su članovi Udruge tim zakonima bili lišeni svog stanarskog prava na način nespojiv s Ustavom Socijalističke Republike Slovenije, koji je još bio na snazi u vrijeme kad ta su dva zakona donesena 1991. godine. Umjesto povlaštenog stanarskog prava, koje je prema mišljenju Udruge u mnogim aspektima bilo jednako pravu vlasništva, zaštićenim najmoprimcima su bili odobreni ugovori o najmu uz privremenu zaštićenu najamninu. Nadalje, nakon što bi „prijasnji vlasnik” preuzeo stan, taj je ugovor postajao običan ugovor o najmu stana. Na taj su način zaštićeni najmoprimci zapravo bili lišeni svojeg vlasništva i doma. Godine 1991. približno 45.000 pojedinaca (prethodnih nositelja stanarskog prava i njihovih obitelji), koji su živjeli u 13.000 stanova, bilo je pogođeno tim mjerama. Smatrali su se žrtvama tranzicije na isti način kao i „prijasnji vlasnici” čija je imovina bila oduzeta u prethodnom režimu.

48. Udruga je prigovorila i da njezinim članovima nisu dodijeljena sva prava i povlastice koje su uživali drugi bivši nositelji stanarskog prava, kao što su pravo na kupnju stana i pravo na trajni najam uz zaštićenu najamninu. Tvrdila je da zaštićeni najmoprimci koji su, kao i svi njezini članovi, živjeli u stanovima koji su bili izvlaštene nisu mogli kupiti svoje domove koji su bili podložni povratu „prijasnjim vlasnicima”, dok su svi drugi prethodni korisnici stanarskog prava imali tu mogućnost. Osim toga, „prijasnji vlasnici” stanova vraćenih u postupku denacionalizacije prodavali su ih trećim stranama, a ne zaštićenim najmoprimcima, koji su se suočavali s postupkom prisilnog iseljenja. Prema mišljenju Udruge, povratom stanova

„prijasnjim vlasnicima” zaštićeni najmoprimci su bili lišeni prava na kupnju tih stanova i došlo je do različitog postupanja u odnosu na te dvije skupine zaštićenih najmoprimaca bez razumne osnove.

49. Tim nepravednim zakonodavstvom navodno nije bila predviđena ni odgovarajuća naknada za novac koji su zaštićeni najmoprimci uložili u održavanje i poboljšanje stanova. Nadalje, Udruga je prigovorila da njezini članovi nisu imali *locus standi* u postupku denacionalizacije u kojem se odlučivalo o vlasništvu nad „njihovim” stanovima. Kritizirala je i stalna povećanja zaštićene najamnine, koja je prema njezinu mišljenju bila sve bliža visini usporedivih najamnina koje su se naplaćivale na slobodnom tržištu. Udruga je zaključila da bi se privatizacija i povrat prethodno izvlaštenih stanova trebali provesti isplatom naknade „prijasnjim vlasnicima” stanova, a ne vraćanjem njihove imovine, kako je preporučeno Rezolucijom 1096 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (vidi stavke 87. – 89. ove presude). Zatražila je osnivanje neovisnog stručnog povjerenstva, izmjene i dopune ZS-a i ZDen-a, obustavu povrata imovine kao takvog i dopunu Nacionalnog stambenog programa.

50. Dana 2. travnja 1998. Vlada je donijela odluku o predstavi uz popratno mišljenje. Vlada se nije složila da su zaštićeni najmoprimci žrtve tranzicije. Kad je riječ o pravu prethodnih nositelja stanarskog prava na kupnju stanova, morale su se uzeti u obzir različite činjenične okolnosti. Dok su u nekim slučajevima stanovi bili izgrađeni državnim sredstvima, u drugim su slučajevima bili izvlašteni od privatnih vlasnika. I ti su „prijasnji vlasnici” mogli zahtijevati povrat stanova, a time i pravo vlasništva nad stanovima. To je značilo da su imali prednost u odnosu na bivše nositelje stanarskog prava. Zaključno, kad je riječ o kupnji stanova, te dvije kategorije prethodnih nositelja stanarskog prava nisu bile u usporedivom položaju.

51. S druge strane, kad je riječ o drugim pravima i povlasticama, prema zaštićenim najmoprimcima se postupalo na ravnopravan način kao prema svim prethodnim nositeljima stanarskog prava koji su odlučili da neće kupiti svoje stanove, nego da će ih unajmljivati pod povoljnim uvjetima. Svima im je bilo dodijeljeno pravo na najam stanova na neodređeno vrijeme uz zaštićenu najamninu, čak i nakon što je „prijasnji vlasnik” preuzeo stan. To je potvrdio Ustavni sud.

52. Vlada je osporila i prigovor da se u spornom zakonodavstvu nisu uzimala u obzir ulaganja zaštićenih najmoprimaca u stanove. Pozvala se na mjerodavne odredbe ZS-a, kojima je bivšim nositeljima stanarskog prava bilo dodijeljeno pravo na naknadu. Vlada je istaknula da su se potrebe i očekivanja zaštićenih najmoprimaca morali uskladiti s potrebama i očekivanjima „prijasnjih vlasnika” stanova, kao i s ograničenim financijskim kapacitetima države da im pod povoljnim uvjetima osigura smještaj. Nadalje je priznala da su se zaštićeni najmoprimci, posebice starije osobe, susretali s određenim poteškoćama u svojoj novoj situaciji (pritisak da se isele ili plaćaju veću najamninu), ali takve okolnosti nisu imale osnove u postojećem

zakonodavstvu. Vlada je podržala osnivanje stručnog povjerenstva koje bi uključivalo predstavnike i zaštićenih najmoprimaca i „prijasnjih vlasnika”. Čini se da nijedno drugo tijelo nije zauzelo stav u pogledu te predstavke.

2. Upravni postupak

53. Dana 8. svibnja 1998. Udruga je pokrenula postupak protiv Vlade pred Upravnim sudom u Ljubljani zbog nepokretanja potrebnih izmjena i dopuna ZS-a i ZDen-a. Prema njezinu mišljenju, predmetnim zakonodavstvom bila su povrijeđena prava zaštićenih najmoprimaca na temelju Ustava i Europske konvencije o ljudskim pravima i bila je zanemarena Rezolucija 1096 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe. Konkretno, Udruga je ponovila prigovore iz svoje predstavke da se stanovi ne bi trebali vraćati kao takvi, da su zaštićeni najmoprimeci imali samo ograničeno pravo na kupnju stanova, da nisu imali *locus standi* u postupku denacionalizacije i da se njihova ulaganja u stanove nisu uzimala u obzir.

54. Dana 3. ožujka 1999. Upravni sud odbacio je prigovore, smatrajući da odluka Vlade i popratno mišljenje ne predstavljaju, na temelju članka 1. Zakona o upravnim sporovima, koji je tada bio na snazi, pojedinačni akt ili radnju kojima se krše ustavna prava pojedinca.

55. Dana 6. travnja 1999. Udruga je podnijela žalbu Vrhovnom sudu.

56. Dana 20. rujna 2001. Vrhovni je sud odbio žalbu i potvrdio je odluku Upravnog suda od 3. ožujka 1999.

57. Dana 8. ožujka 2002. Udruga je podnijela ustavnu tužbu Ustavnom sudu, osporavajući odluku Vrhovnog suda. Ponovila je tvrdnje iz predstavke i naknadnog sudske postupka te je konkretno tvrdila da su spornim zakonodavstvom zaštićeni najmoprimeci bili lišeni svojeg vlasništva i svojih domova.

58. Dana 11. veljače 2004. Ustavni sud odbacio je tu tužbu. Potvrdio je odluke Upravnog suda i Vrhovnog suda da se relevantna odluka Vlade i popratno mišljenje ne mogu osporavati u upravnom postupku. Prema mišljenju Ustavnog suda, u njima se samo odražavao politički stav Vlade u odnosu na podnesenu predstavku i stoga nisu bili podložni sudskom preispitivanju.

3. Prijedlog za ocjenu ustavnosti (Ustavna pobuda)

59. Dana 8. ožujka 2002., istovremeno s ustavnom tužbom (vidi stavak 57. ove presude), Udruga je, zastupajući skupinu prethodnih nositelja stanarskog prava, podnijela i prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZS-a, ZDen-a, Zakona o upravnim sporovima iz 1997. i relevantne sudske prakse te njihove suglasnosti s međunarodnim pravom obvezujućim za Sloveniju.

60. Dana 25. rujna 2003. Ustavni sud odbio je prijedlog za ocjenu ustavnosti (odluka U-I-172/02-40). Priznao je da Udruga, koja se pozvala na brojne sudske postupke koje su pokrenuli njezini članovi, ima pravni interes

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

17

za osporavanje postojećeg zakonodavstva jer se njime izravno zadiralo u njihova prava, interese i pravni položaj, ali je presudio da Ustavni sud nije nadležan ispitati suglasnost osporenog zakonodavstva s odredbama Ustava Socijalističke Republike Slovenije, koji više nije bio na snazi.

61. Pozivajući se na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, Ustavni sud dalje je naveo da se u svakom slučaju stanarsko pravo ne može tumačiti kao apsolutno pravo vlasništva na temelju članka 1. Protokola br. 1, koje jamči stjecanje određenog stana. Ne može se reći ni da je pravo podnositelja ustavne tužbe na dom bilo povrijeđeno na temelju članka 8. Konvencije jer su podnositelji mogli ostati u stanovima na temelju ugovora na neodređeno vrijeme i uz zaštićenu najamninu. Osim toga, nakon smrti zaštićenog najmoprimeca bilo je zajamčeno i pravo bračnog druga ili osobe koja je živjela sa stanarom u stalnoj vezi ili člana uže obitelji koji je živio u stanu na preuzimanje stanarskog prava (članak 56. ZS-a).

62. Ustavni je sud u svojim prethodnim odlukama smatrao da je stanarsko pravo iz bivšeg sustava pravo na zaštitu na temelju vladavine prava. Međutim, u novom je sustavu to pravo bilo suprotstavljeno drugim pravima. Prenoseći sustav odnosa koji se temelje na stanarskom pravu u odnose koji se temelje na pravu najma, zakonodavac nije mogao ispuniti sva očekivanja koja su proizlazila iz bivšeg društveno-gospodarskog i političkog sustava, koji se temeljio na društvenom, a ne na privatnom vlasništvu. Prava iz bivšeg sustava nisu mogla ostati nepromijenjena i netaknuta.

63. Država je prošla kroz političke i društvene promjene, uključujući pretvorbu društvenog vlasništva u privatno vlasništvo. Osporeno zakonodavstvo i pretvorba stanarskog prava u jednostavna prava najma trebali bi se stoga smatrati dijelom tih promjena. Prava zaštićenih najmoprimeca sada su bila ograničena pravima „prijasnjih vlasnika” stanova.

64. Konkretno, pravo zaštićenih najmoprimeca na kupnju sada je bilo suprotstavljeno pravu vlasništva „prijasnjih vlasnika” stanova. Pri tom suprotstavljanju prava, prednost je imalo pravo vlasništva „prijasnjih vlasnika”. Tom je tvrdnjom Ustavni sud odbio i prigovor da su zaštićeni najmoprimeci koji nisu mogli kupiti svoje stanove jer su stanovi bili podložni povratu „prijasnjim vlasnicima” bili diskriminirani u odnosu na sve ostale stanare koji su imali pravo kupiti svoje stanove. Smatrao je da postoje duboke razlike između činjeničnih okolnosti dviju skupina zaštićenih najmoprimeca. Dok su se prava jedne skupine zaštićenih najmoprimeca morala uskladiti s pravima „prijasnjih vlasnika” stanova, takvo ograničenje prava druge skupine zaštićenih najmoprimeca nije bilo nužno. Zaštićeni najmoprimeci su imali i pravo prvokupa u slučaju da „prijasni vlasnik” odluči prodati stan, koje pravo se moglo upisati u zemljišne knjige i bilo je slabije samo od prava prvokupa suvlasnika (članak 176. ZS-1).

65. Kad je riječ o drugim pravima i povlasticama, među ostalim pravu na zaštićenu najamninu, Ustavni sud smatrao je da se prema svim prethodnim nositeljima stanarskog prava postupalo na ravnopravan način, neovisno o

porijeklu njihovih stanova. Ta su prava, pak, bila usporediva s razinom zaštite dodijeljene zaštićenim najmoprimcima u drugim državama. Opći navodi da je zaštićena najamnina na način na koji je bila određena zakonom bila neprikladna nisu bili dovoljni da opravdaju ocjenu suglasnosti s Ustavom.

66. Ustavni sud odbio je i prigovor da zaštićeni najmoprimci nisu imali *locus standi* u postupku denacionalizacije. U mjeri u kojoj se u postupku odlučivalo o pravima zaštićenih najmoprimaca, zaštićeni najmoprimci su imali *locus standi*. Konkretno, to se odnosilo na prava zaštićenog najmoprimca na naknadu za novac uložen u stan, koja se mogla potraživati od „prijasnijeg vlasnika”. S druge strane, zaštićeni najmoprimci nisu na temelju takvih financijskih ulaganja stjecali neko pravo vlasništva niti su stjecali pravo potraživati samu nekretninu u postupku denacionalizacije.

67. Kad je riječ o povratu „prijasnijim vlasnicima” onih izvlaštenih stanova u kojima su živjeli zaštićeni najmoprimci, Ustavni je sud već bio presudio da mjerodavne odredbe ZDen-a nisu bile u suprotnosti s Ustavom. Nadalje, „prijasnji vlasnici” nisu mogli slobodno sklopiti bilo kakav ugovor o najmu stana sa zaštićenim najmoprimcima; samo su preuzeli postojeće ugovore o najmu koje su zaštićeni najmoprimci potpisali s općinama. Konačno, Ustavni sud odbio je navode Udruge da je članak 1. Zakona o upravnim sporovima koji je tada bio na snazi bio nejasan i nesuglasan s Ustavom.

C. Ostali relevantni domaći postupci

68. Dana 21. travnja 2005. Vrhovni sud vijećao je u predmetu koji je pokrenuo podnositelj zahtjeva br. 6 (g. Primož Kuret) o pravu člana obitelji da zahtijeva novi zaštićeni najam nakon što je stanar predmetnog denacionaliziranog stana preminuo. Vrhovni sud promijenio je sudsku praksu i odlučio da korisnici denacionaliziranih stanova ne mogu zahtijevati nastavak zaštićenog najma nakon smrti zaštićenog najmoprimca; prema mišljenju suda, imali su pravo samo na najam, a „prijasnji vlasnik” trebao je moći slobodno odrediti iznos najamnine bez ikakvih ograničenja.

69. Nakon toga, član uže obitelji preminulog bivšeg nositelja stanarskog prava podnio je prijedlog za ocjenu suglasnosti te nove sudske prakse s Ustavom i ustavnu tužbu. U odluci od 7. listopada 2009. (br. U-I-128/08, Up-933/08), Ustavni sud presudio je da je neustavno tumačiti članak 56. ZS-a (vidi stavak 23. ove presude) na način da je nakon smrti nositelja stanarskog prava „prijasnji vlasnik” obvezan dati stan u najam članovima obitelji pokojnika uz zaštićenu najamninu. Time je potvrdio odluku Vrhovnog suda iz 2005. godine. Međutim, Ustavni je sud pojasnio da je bračni drug ili dugogodišnji partner preminulog zaštićenog najmoprimca u vrijeme donošenja ZS-a imao pravo na daljnji najam stana uz zaštićenu najamninu.

70. Podnositelji zahtjeva primijetili su da je tom sudskom praksom „prijasnijim vlasnicima” bilo omogućeno da odrede nerazumno visoku najamninu, čime su članovi obitelji preminulog zaštićenog najmoprimea (osim bračnog druga ili dugogodišnjeg partnera) bili spriječeni u daljnjem najmu stana. Naveli su da je od 2009. nadalje prenosivost *mortis causa* prava na najam bila *de facto* uklonjena.

D. Pojedinačne situacije podnositelja zahtjeva

71. Budući da spis nije sadržavao konkretne primjere pojedinačnih situacija, Sud je u rujnu 2008. godine od podnositelja zahtjeva zatražio da dostave činjenične informacije o iznosu izvorne najamnine iz 1991. godine i iznosu sadašnje zaštićene najamnine, o površini stana, stanju stana i njegovoj trenutačnoj tržišnoj vrijednosti, kao i kronološki pregled povećanja najamnine i zakonom propisane minimalne plaće.

72. U odgovoru od 9. studenoga 2008. godine podnositelji zahtjeva pružili su dokaze o tome da su svi oni izvorni bivši nositelji stanarskog prava ili njihovi pravni sljednici.

73. Naveli su da je do prvog značajnog povećanja (od 100 %) zaštićene najamnine došlo 1995. godine. U to je vrijeme gornja granica godišnjeg iznosa te najamnine još uvijek iznosila 2,9 % vrijednosti stana. Daljnje postupne promjene uvedene su zakonom iz 2000. o izmjenama i dopunama ZS-a (povećanje najamnine za 31 %), odlukom Ustavnog suda i donošenjem ZS-1 (povećanje najamnine za 23 %). Gornja granica iznosa godišnje zaštićene najamnine trenutačno je iznosila 4,69 % vrijednosti stana. Naveli su da je u različitim općinama predviđen daljnji porast najamnine od 43 %. Zaštićena najamnina koju su u to vrijeme plaćali zaštićeni najmoprimea iznosila je 434,5 % zaštićene najamnine određene 1992. godine.

74. Međutim, podnositelji zahtjeva naveli su da iz činjeničnih informacija koje su dostavili proizlazi da je zaštićena najamnina u Ljubljani i Mariboru bila još uvijek relativno cjenovno pristupačna jer je bila manja od tržišne najamnine (vidi Prilog 1 – „Tablica sažetka situacija pojedinačnih podnositelja zahtjeva”). Situacija je navodno bila drugačija u ruralnim područjima, ali nisu pružene nikakve konkretne informacije o tome. U određenim slučajevima nije bilo povijesnih podataka jer zbog protoka vremena i preseljenja zaštićenih najmoprimea dokumentacija više nije postojala.

75. Godine 2008. prosječna tržišna cijena nekretnine po kvadratnom metru u središtu grada u Ljubljani kretala se između 2.000,00 i 3.000,00 eura (EUR), a u Mariboru između 1.000,00 i 2.000,00 eura po kvadratnom metru. Kad je riječ o zakonom propisanoj minimalnoj plaći, ona je 1991. godine iznosila 6.000,00 slovenskih tolara (SIT, nominalno 25,03 eura). U kolovozu 2003. iznosila je 110.380,00 tolara (nominalno 460,60 eura), a u srpnju 2008. iznosila je 566,53 eura.

76. Podnositelji zahtjeva naveli su i da su izvršili značajna financijska ulaganja u obnovu i preuređenje stanova.

77. Petero podnositelja zahtjeva (g. Kuret, gđa Berglez, gđa Bertoncelj, g. Milič i gđa Jerančič) bili su prisiljeni iseliti se. G. Kuret jedini je podnositelj zahtjeva koji je iskoristio pravni put sve do Ustavnog suda. Njegova ustavna tužba odbijena je 6. srpnja 2006. zbog nepostojanja pravnog interesa jer je 17. ožujka 2006. postigao prijateljsko rješenje s „prijasnjim vlasnikom” (vidi Prilog 1 – „Tablica sažetka situacija pojedinačnih podnositelja zahtjeva”).

78. Ostali podnositelji zahtjeva, koji su još uvijek živjeli u stanovima, navodno su bili pod pritiskom bilo zbog sudskih postupaka bilo zbog prepiske s odvjetnicima koji su zastupali „prijasnje vlasnike”. Prigovorili su zbog raznih oblika zlonamjernog uznemiravanja i zastrašivanja. Svi podnositelji zahtjeva morali su zatražiti pravni savjet.

E. Metoda izračuna zaštićene najamnine

79. Stranke su iznijele i pojedinosti o metodi izračuna zaštićene najamnine uvedenoj ZS-om. Stranke ugovora o najmu stana mogle su se dogovoriti o visini najamnine, ali morale su primijeniti zakonom predviđenu metodu te iznos nije smio biti veći od najvećeg dopuštenog iznosa zaštićene najamnine. To je uvijek bio određeni postotak (2,9 % za stanove starije od 25 godina) administrativne vrijednosti stana, koju su stambene vlasti određivale prema formuli u nastavku:

$$\text{Vrijednost stana} = \text{broj bodova} \times \text{vrijednost boda} \times \text{korisna površina} \times \text{utjecaj veličine stana (korekcijski faktor)}$$

80. Najamnina za stanove za koje su s bivšim nositeljima stanarskog prava sklopljeni ugovori o najmu nije mogla biti veća od visine najamnine koja se naplaćivala za stanove starije od 25 godina. Vrijednosti boda i korekcijskog faktora za mjerenja površine uvijek su bile određene primarnim ili sekundarnim zakonodavstvom i kao takve bile su izmijenjene nekoliko puta. Općenito je zaštićena najamnina za novoizgrađene ili renovirane stanove koji su bili kvalitetniji i bolje opremljeni bila veća nego za starije, lošije održavane stanove. Zaštićena najamnina određivala se i s obzirom na stanje u kojem je stan bio u vrijeme kad je dodijeljen zaštićenom najmoprimcu, odnosno prije bilo kakvog ulaganja.

81. Vlada je istaknula da je zaštićena najamnina bila najamnina koja se temeljila na troškovima koja je obuhvaćala ekonomske troškove stana. Nije uključivala poreze koje je „prijasnji vlasnik” morao plaćati i trebala je obuhvaćati:

- amortizaciju stana (kako bi se vlasniku omogućilo da zamijeni dotrajaio stan nakon određenog broja godina – prvotno 200, a zatim 60);
- trošak uloženog kapitala;
- upravljanje stanom;

– ulaganje i rutinsko održavanje.

82. Prema pravilima iz 1991. godine, za prethodne nositelje stanarskog prava godišnja zaštićena najamnina nije mogla biti veća od 2,9 % vrijednosti stana. Pravila su revidirana 1995. godine za obične stanare te je postotak iznosio 3,8 % za stanove izgrađene nakon 1991. Od ožujka 2000. do prosinca 2004. postotak je iznosio 3,81 % za stanove starije od šezdeset godina i 5,08 % za stanove mlađe od šezdeset godina. Za bivše nositelje stanarskog prava ili osobe s kojima je „prijašnji vlasnik” bio obvezan sklopiti ugovor o najmu stana na temelju članka 56. ZS-a (vidi stavak 23. ove presude) postotak nije mogao biti veći od 3,81 %.

83. Vlada je primijetila da se nova metoda izračuna primjenjivala postupno tijekom razdoblja od pet godina; stoga je, prema njezinim navodima, za stanare denacionaliziranih stanova najamnina realno bila smanjena s 2,9 % u 2000. godini na 2,54 % u 2004. godini.

84. Na temelju Zakona o stambenim odnosima iz 2003. vrijednost najveće dopuštene godišnje zaštićene najamnine iznosila je do 4,68 % vrijednosti stana, i to bez obzira na činjenicu da se u studiji koju je naručilo ministarstvo nadležno za okoliš i prostorno planiranje pokazalo da najamnina koja obuhvaća sve troškove korištenja stana treba iznositi najmanje 5,63 %. Postupno povećanje najamnina bilo je predviđeno do 31. prosinca 2006. (vidi članak 181. ZS-1 i Uredbu Vlade o metodi izračuna najamnine za neprofitne stanove). Posljedično je za stanove mlađe od šezdeset godina zaštićena najamnina odmah smanjena za 8 %, s 5,08 % na 4,68 %; za stanove starije od šezdeset godina (što je bila većina stanova) povećana je za 21,80 %, s 3,81 % na 4,68 %; konačno, za približno 2500 denacionaliziranih stanova povećana je za 84,20 %, s 2,54 % na 4,68 %. Dana 1. siječnja 2007. godišnja zaštićena najamnina u svim zgradama iznosila je 4,68 % vrijednosti stana. Nakon tog datuma više se nije povećavala.

85. Vlada je naglasila i da je vrijednost „stambenog boda”, koja se temeljila na godišnjoj prosječnoj cijeni po kvadratnom metru izgrađenih stanova na kojima postoji stanarsko pravo podijeljenoj s 320 (prosječni broj bodova za novoizgrađene stanove na kojima postoji stanarsko pravo), povećana s 1,88 njemačkih maraka (DEM) 1991. godine na 3,75 njemačkih maraka u kolovozu 1996. Zaštićene najamnine nisu se dalje realno povećavale, ali povećale su se u odnosu na njemačke marke. Za stanove dane u najam nakon provedbe nove metode izračuna uvedene 2000. vrijednost boda određena je u iznosu od 5,39 njemačkih maraka (a kasnije 2,63 eura). Svakom stanu dodijeljen je određeni broj bodova kojim su se uzimali u obzir vrijeme i kvaliteta gradnje, vrsta i kvaliteta elemenata stolarije, podova, zidova, ugrađenih instalacija, vrsta i dostupnost zajedničkih prostora, toplinska i zvučna izolacija i bilo koji drugi negativni utjecaji na korištenje stana.

86. Prema ZS-1 (članak 118. stavci 8. i 9.), i lokacija na kojoj se stan nalazio mogla je utjecati na njegovu vrijednost. Svaka je općina mogla

utvrditi utjecaj lokacije na iznos zaštićene najamnine, a taj je utjecaj mogao iznositi najviše 30 % najamnine; međutim, u vrijeme kad je Vlada dostavila očitovanje, samo su dvije općine (Nova Gorica i Mengeš) donijele odredbe u tom pogledu; to je značilo da u svim drugim općinama lokacija zgrade nije utjecala na najamninu.

II. MJERODAVNI MEĐUNARODNI DOKUMENTI

A. Rezolucija 1096 (1996) Parlamentarne skupštine

87. Dana 27. lipnja 1996. Parlamentarna skupština Vijeća Europe usvojila je Rezoluciju 1096 o mjerama za uklanjanje naslijeđa bivših komunističkih totalitarnih sustava. Parlamentarna skupština u rezoluciji je potvrdila da bi se u tranziciji bivših komunističkih totalitarnih sustava u demokratske sustave trebala primjenjivati načela supsidijarnosti, slobode izbora, jednakih mogućnosti, gospodarskog pluralizma i transparentnosti odlučivanja. Neka od načela koja se u rezoluciji navode kao sredstva za postizanje tih ciljeva jesu dioba vlasti, sloboda medija, zaštita privatnog vlasništva i razvoj civilnog društva. Parlamentarna skupština smatrala je da je za miran suživot i uspješan proces tranzicije ključno uspostaviti osjetljivu ravnotežu osiguravanja pravde bez težnje osvete.

88. Parlamentarna skupština navela je da bi imovinu, uključujući imovinu crkvi, koju je država nezakonito ili nepravedno oduzela, nacionalizirala, trajno oduzela ili na drugi način izvlastila za vrijeme vladavine komunističkih totalitarnih sustava u načelu trebalo vratiti njezinim „prijašnjim vlasnicima” *in integrum* ako je to moguće bez kršenja prava trenutačnih vlasnika koji su nekretninu stekli u dobroj vjeri ili prava zaštićenih najmoprimaca koji su u dobroj vjeri unajmili stan te bez ugrožavanja napretka provođenja demokratskih reformi. U slučajevima u kojima to nije moguće, trebalo bi dodijeliti pravednu naknadu. O potraživanjima i sukobima koji se odnose na pojedinačne slučajeve povrata imovine trebali bi odlučivati sudovi.

89. Parlamentarna skupština preporučila je i da vlasti dotičnih zemalja provjere jesu li njihovi zakoni, propisi i postupci u skladu s načelima sadržanima u rezoluciji te da ih po potrebi revidiraju. Prema mišljenju Parlamentarne skupštine, to bi pridonijelo izbjegavanju podnošenja prigovora o tim postupcima nadzornim mehanizmima Vijeća Europe na temelju Europske konvencije o ljudskim pravima, u postupku nadzora Odbora ministara ili postupku nadzora Skupštine na temelju Odluke br. 508 (1995) o poštovanju dužnosti i obveza od strane država članica.

B. Smjernice politike o pristupu stambenom zbrinjavanju kategorija osoba u nepovoljnom položaju, koje je donio Europski odbor za socijalnu koheziju

90. U razdoblju od 14. do 16. studenoga 2001. Europski odbor za socijalnu koheziju („ECSC”) donio je Smjernice politike o pristupu stambenom zbrinjavanju kategorija osoba u nepovoljnom položaju, koje je pripremila Skupina stručnjaka za pristup stambenom zbrinjavanju. U smjernicama je ECSC potvrdio značaj stambenog zbrinjavanja i povezanih odgovornosti nacionalnih vlada, koji su prepoznati u brojnim međunarodnim dokumentima kao što su Europska socijalna povelja, UN-ov akcijski plan Habitat Agenda i Deklaracija o gradovima i drugim ljudskim naseljima u novom tisućljeću koju je donijela Opća skupština UN-a. ECSC je utvrdio da bi prema tim dokumentima države članice Vijeća Europe trebale osigurati cjenovno pristupačne stanove kategorijama osoba u nepovoljnom položaju izradom odgovarajućeg pravnog okvira za tržišta nekretnina u pogledu prava vlasništva, sigurnosti posjeda i zaštite potrošača. Donesenim politikama trebalo bi proširiti ponudu cjenovno pristupačnih stanova i osigurati bolju pravnu sigurnost posjeda i nediskriminirajući pristup stanovanju za sve.

91. U stavku 15. ECSC je naveo i sljedeće:

„U zemljama koje su posljednjih godina privatizirale značajan dio svog javnog stambenog fonda trebalo bi uvesti odgovarajuće mjere stambene politike kojima se suzbijaju neželjene posljedice privatizacije stanova i povrata imovine za kategorije osoba u nepovoljnom položaju. Primjerice, u zemljama s visokom stopom ‚siromašnih vlasnika-korisnika’ veći bi se naglasak trebao staviti na opći sustav naknada za troškove stanovanja i na javnu potporu za obnovu stambenih jedinica, i u korist vlasnika i u korist zaštićenih najmoprimaca u vraćenim stanovima.”

92. ECSC je pojam „kategorije osoba u nepovoljnom položaju” definirao kao sve osobe ili skupine osoba koje su u nepovoljnom položaju na tržištu nekretnina iz ekonomskih, socijalnih, psiholoških i/ili drugih razloga i koje posljedično trebaju odgovarajuću pomoć kako bi im se olakšao pristup stanovanju.

C. Izvješće iz 2003. povjerenika za ljudska prava o posjetu Sloveniji

93. Dana 15. listopada 2003. povjerenik za ljudska prava, g. Alvaro Gil-Robles, objavio je Izvješće o posjetu Sloveniji u svibnju 2003., u kojem se, među ostalim temama, bavio situacijom zaštićenih najmoprimaca koji su živjeli u stanovima koji su prethodno bili u društvenom vlasništvu, a koji su na kraju vraćeni „prijašnjim vlasnicima”. Položaj zaštićenih najmoprimaca koji su izgubili zaštićeno stanarsko pravo usporedio je s položajem najmodavaca koji su stekli vlasništvo nad takvim stanovima, ali ne i pravo korištenja tih stanova. Primijetio je da, za razliku od većine drugih nositelja stanarskog prava, zaštićeni najmoprimci u denacionaliziranim stanovima

nisu imali prednost u vidu prava kupnje stanova u kojima su živjeli, te je prepoznao bojazan prisutnu kod mnogih od njih, sada već starijih osoba, da si u budućnosti neće moći priuštiti moguće povećanje najamnine.

94. Međutim, u odnosu na najmodavce napomenuo je da ni oni nisu mogli stvarno ući u posjed stanova. Preuzeli su vlasništvo nad nekretninom uz brojne obveze u odnosu na stanare, koje nisu sami odabrali i za koje su morali zadržati socijalnu narav najamnine koju su naplaćivali. Prema tome, „prijasnji vlasnici” nisu trebali ostvarivati značajnu dobit od svoje nekretnine niti su mogli raskinuti ugovor o najmu stana sa zaštićenom najamninom, a da ne zadovolje niz posebnih uvjeta. Istaknuo je i da je činjenica da su najmodavci konačno vratili svoje izvlaštene stanove bila pravedna i da kao takva nije bila sporna.

95. Povjerenik je stoga utvrdio da „u ovoj situaciji ne može biti ni pobjednika ni gubitnika jer se može smatrati da su obje strane u nepovoljnom položaju” te je zaključio svoje izvješće preporučivši zakonodavcu da razmotri novu izmjenu zakonodavstva „kako bi se riješili problemi s kojima se suočava jedna strana, a da se pritom zaštite interesi druge strane”.

D. Kolektivna pritužba br. 53/2008, Europska federacija nacionalnih organizacija koje rade s beskućnicima (FEANTSA) protiv Slovenije

96. Revidirana Europska socijalna povelja nakon ratifikacije postala je dio slovenskoga pravnog poretka od 11. travnja 1999. godine. U rujnu 2008. međunarodna nevladina organizacija FEANTSA (Europska federacija nacionalnih organizacija koje rade s beskućnicima) podnijela je kolektivnu pritužbu (br. 53/2008) Europskom odboru za socijalna prava. Navela je da su zaštićeni najmoprimci stanova denacionaliziranih na kraju socijalističkog režima pretrpjeli gubitak prava vlasništva nad imovinom, povećanje cijene smještaja i smanjenje mogućnosti stjecanja odgovarajućeg smještaja.

97. U meritornoj odluci od 8. rujna 2009. Europski odbor za socijalna prava zaključio je da Slovenija krši pravo na stanovanje bivših nositelja stanarskog prava na temelju članka 31. stavaka 1. (promicanje ostvarenja zadovoljavajuće razine stanovanja) i 3. (prihvatljivost troškova stanovanja za osobe koje ne raspolažu dostatnim sredstvima), članka 16. (pravo obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu) i članka E (nediskriminacija) revidirane Europske socijalne povelje.

98. Odbor je smatrao da je prije donošenja ZS-a pravo zaštićenih najmoprimaca stanova na kojima postoji stanarsko pravo u Sloveniji na odgovarajući smještaj bilo jasno zaštićeno zakonom. Smatralo se i da je pravilima uvedenima ZS-om (prema kojima je bivšim nositeljima stanarskog prava bilo omogućeno da po povoljnoj cijeni kupe stanove u kojima su živjeli, a vlasništvo nad kojima je privremeno bilo preneseno na javne subjekte) zajamčena dostatna pravna sigurnost pri korištenju stanova.

Međutim, Odbor je u pogledu bivših zaštićenih najmoprimaca stanova koji su bili vraćeni „prijajšnjim vlasnicima” smatrao da će zbog kombinacije nedostatnih mjera za stjecanje zamjenskog stana ili za pristup zamjenskom stanu, razvoja pravila o korištenju stana i povećanja cijena najamnina znatan broj kućanstava vjerojatno biti doveden u vrlo nesiguran položaj i spriječen u djelotvornom ostvarivanju prava na stanovanje.

99. Nadalje, Slovenija nije dokazala da je omjer cjenovne pristupačnosti za najsiromašnije podnositelje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bio u skladu s razinom njihova dohotka. Bivši nositelji stanarskog prava, posebice starije osobe, bili su lišeni mogućnosti da pod povoljnim uvjetima kupe stan u kojem su živjeli, ili neki drugi stan, i mogućnosti da ostanu u stanu ili da se presele u drugi stan i njega koriste uz razumnu najamninu.

100. Konačno, postupanje prema bivšim nositeljima stanarskog prava na stanovima koje je država stekla nacionalizacijom ili izvlaštenjem i koji su vraćeni „prijajšnjim vlasnicima” bilo je očigledno diskriminirajuće u odnosu na postupanje prema zaštićenim najmoprimcima stanova koji su bili preneseni u javno vlasništvo na druge načine. Odbor je primijetio da nema nikakvih dokaza o bilo kakvim razlikama u situaciji tih dviju kategorija zaštićenih najmoprimaca i da im se izvorno razlikovanje između predmetnih oblika javnog vlasništva ni na koji način ne može pripisati i ne utječe na prirodu njihova vlastitog odnosa s javnim vlasnikom ili upraviteljem.

101. Na temelju meritorne odluke Europskog odbora za socijalna prava, dana 15. lipnja 2011. Odbor ministara Vijeća Europe donio je Rezoluciju CM/ResChS(2011)7, u kojoj je pozdravio mjere koje su slovenske vlasti već poduzele i njihovu predanost usklađivanju situacije sa Socijalnom poveljom. Odbor ministara naveo je da sa zanimanjem iščekuje da ga Slovenija u sljedećem izvješću o mjerodavnim odredbama Europske socijalne povelje obavijesti da je situacija potpuno usklađena.

102. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da unatoč gore navedenoj odluci i rezoluciji nije učinjen nikakav značajan korak da se njihova situacija pozitivno uredi.

E. Ugovor o pitanjima sukcesije

103. Ugovor o pitanjima sukcesije bio je vrhunac gotovo desetogodišnjih isprekidanih pregovora pod pokroviteljstvom Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji i Visokog predstavnika (imenovanog u skladu s Aneksom 10 Daytonskog mirovnog sporazuma). Sklopile su ga Bosna i Hercegovina, Hrvatska, tadašnja Savezna Republika Jugoslavija, „bivša jugoslavenska republika Makedonija” i Slovenija i stupio je na snagu 2. lipnja 2004. (vidi *gore citirani predmet Đokić*, stavak 43.). Članak 6. Aneksa G o stanarskom pravu glasi kako slijedi:

„Domaće zakonodavstvo svake države sljednice glede stanarskog prava [(‘*stanovanjska pravica/ станарско право*’)] primjenjivat će se podjednako na osobe

koje su bile državljani SFRJ i koje su imale to pravo, bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili drugi položaj.”

III. RELEVANTNI ELEMENTI KOMPARATIVNOG PRAVA

104. Nakon što je zahtjev proglasio dopuštenim, Sud je pozvao stranke da dostave dodatne informacije o tome kako je u stambenoj reformi provedenoj u drugim bivšim socijalističkim zemljama riješeno pitanje zaštite prava nositelja stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima. Informacije koje su stranke dostavile mogu se sažeti kako slijedi.

105. Kad je riječ o stanarskom pravu, podnositelji zahtjeva naglasili su da je to bilo pravo *sui generis* koje je bilo poznato i provodilo se samo u SFRJ-u, a ne i u drugim bivšim socijalističkim državama srednje i istočne Europe. Nakon raspada SFRJ-a stambena reforma provedena je ne samo u Sloveniji već i u Hrvatskoj, Srbiji i u Bosni i Hercegovini. Sve su te države ukinule društveno vlasništvo nad društvenim stanovima i stanarsko pravo; međutim, u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji stanarsko pravo pretvoreno je u vlasništvo putem prava na kupnju pod povoljnim uvjetima (regulirana cijena u iznosu od 10 do 20 posto tržišne vrijednosti, mogućnost plaćanja na rate). Konkretno, bivši nositelji stanarskog prava mogli su kupiti stanove u kojima su živjeli, a „prijašnjim vlasnicima” bila je zajamčena isplata pravedne naknade za gubitak njihove imovine. U Bosni i Hercegovini bila je predviđena iznimka od prava na kupnju u odnosu na stanove bivših vjerskih subjekata; međutim, bivši nositelji stanarskog prava na tim konkretnim stanovima mogli su umjesto toga kupiti zamjenski stan. Prema informacijama dostupnima podnositeljima zahtjeva, ni u jednoj bivšoj republici SFRJ-a osim Slovenije nije bila predviđena diskriminacija u uživanju prava na kupnju u slučajevima kada je država iz vlastila stan nacionalizacijom ili konfiskacijom.

106. Vlada je prvo primijetila da SFRJ, iako je uvela pojam „društvenog vlasništva” u svoj pravni sustav, nije u potpunosti eliminirala privatno vlasništvo. Privatno vlasništvo nad stambenim jedinicama bilo je dopušteno, ali ograničeno na određenu veličinu stambenog prostora. Zbog izmjena Ustava, godine 1971. ovlast donošenja zakona u području stanovanja prenesena je s federativne države na njezine sastavne republike. Vlada je dostavila sljedeće informacije o drugim bivšim republikama SFRJ-a osim Slovenije.

107. U Bosni i Hercegovini društveno vlasništvo pretvoreno je u državno vlasništvo tijekom rata od 1992. do 1995. Nakon 1998. godine, prijeratnim korisnicima bilo je omogućeno zatražiti povrat posjeda stanova koje su napustili tijekom rata i kupiti ih po povoljnim uvjetima. Nadalje, nositelji

stanarskog prava imali su pravo kupiti stanove u kojima su živjeli, osim stanova u privatnom vlasništvu. U mjerodavnom zakonodavstvu prvotno je bilo navedeno da će se stanovi koji podliježu povratu regulirati posebnim odredbama o povratu. Međutim, to je pravilo kasnije izmijenjeno, a nositeljima stanarskog prava dodijeljeno je pravo da kupe stanove u kojima su živjeli čak i kad su ti stanovi bili nacionalizirani ili konfiscirani. „Prijašnjim vlasnicima” trebali su biti dodijeljeni usporedivi stanovi ili iznos novca jednak vrijednosti stana ili druge prednosti ili prava. Ako nisu kupili stanove, nositelji stanarskog prava postali su zaštićeni najmoprimci. U Bosni i Hercegovini nikada nije došlo do povrata izvlaštene imovine *in natura*. Slična je situacija postojala u Republici Srpskoj, gdje je svim nositeljima stanarskog prava bilo omogućeno kupiti stanove u kojima su živjeli, osim onih u privatnom vlasništvu. Kad su stanovi u privatnom vlasništvu bili vraćeni vlasnicima, nositelji stanarskog prava imali su pravo kupiti drugi usporedivi stan.

108. U Hrvatskoj je nositeljima stanarskog prava bilo omogućeno pod povoljnim uvjetima kupiti stanove u kojima su živjeli. Međutim, to se nije odnosilo na stanove u privatnom vlasništvu. Godine 1997. hrvatska zakonodavna vlast odlučila je da se stanovi izvlaštene nacionalizacijom na kojima postoji stanarsko pravo ne mogu vratiti *in natura* „prijašnjim vlasnicima”, koji će primiti samo novčanu naknadu; stoga su ih mogli kupiti nositelji stanarskog prava. Na konfiscirane stanove, koji su bili podložni povratu *in natura*, primjenjivalo se drugačije pravilo, što je dovelo do toga da su nositelji stanarskog prava postali zaštićeni najmoprimci i dodijeljeno im je pravo prvokupa ako „prijašnji vlasnik” odluči prodati stan. Svi nositelji stanarskog prava koji nisu kupili ili nisu mogli kupiti stan imali su pravo na zaštićeni najam.

109. U Srbiji su nositelji stanarskog prava i članovi njihovih kućanstava mogli podnijeti zahtjev za kupnju stanova koje su koristili, neovisno o tome jesu li ti stanovi bili nacionalizirani ili stečeni solidarnim i zajedničkim sredstvima stambenog gospodarstva. Ako stan nije bio kupljen do kraja 1995. godine, korisnici su postali zaštićeni najmoprimci, ali su zadržali mogućnost kupnje. Ta je mogućnost bila isključena *ab initio* za stanove u privatnom vlasništvu. Nositelji stanarskog prava na tim stanovima postali su zaštićeni najmoprimci i mogli su biti prisilno iseljeni samo ako im je vlasnik osigurao alternativni smještaj; općine su bile dužne osigurati alternativni smještaj za tu kategoriju zaštićenih najmoprimaca do 31. prosinca 2000. godine. Srbija je tek 2011. godine donijela zakon kojim je predviđen povrat izvlaštenih nekretnina u naravi, sličan slovenskom zakonu. Međutim, to se odnosilo samo na nekretnine koje u međuvremenu nisu kupili bivši nositelji stanarskog prava.

110. Godine 1995. Crna Gora propisala je pretvorbu stanarskog prava u privatno vlasništvo putem kupnje stanova. Međutim, to se nije odnosilo na stanove u privatnom vlasništvu ili stanove koji su prethodno bili izvlašteni.

Zakon o povratu u naravi „prijasnijim vlasnicima” donesen je 2004. godine; njime je bilo predviđeno da u razdoblju od deset godina od stupanja na snagu tog zakona Republika Crna Gora nositeljima stanarskog prava na stanovima vraćenima *in natura* mora osigurati odgovarajući stan koji su mogli kupiti pod istim uvjetima koji su se primjenjivali na kupnju stanova u društvenom vlasništvu. To pravo nije bilo dodijeljeno nositeljima stanarskog prava koji su bili vlasnici drugog stana.

111. Kad je riječ o zemljama srednje i istočne Europe, Vlada je napomenula da u Poljskoj osobe koje su živjele u stanovima vraćenima „prijasnijim vlasnicima” nisu imale pravo na kupnju zamjenskog ili ekvivalentnog stana. Općine su mogle osigurati stan osobama u posebno teškoj osobnoj ili financijskoj situaciji. Zaštićenim najmoprimcima, odnosno osobama kojima je stan bio dodijeljen na temelju upravnih odluka, dani su ugovori o najmu sklopljeni na neodređeno vrijeme uz kontroliranu najamninu; bili su zaštićeni od prisilnog iseljenja. Postojala je mogućnost kupnje pod povoljnim uvjetima stanova koje je izgradila zadruga, uzimajući u obzir, *inter alia*, doprinose koje je kupac platio kao član zadruge.

112. U Mađarskoj nije bio predviđen povrat izvlaštenih stanova u naravi; „prijasnji vlasnici” mogli su dobiti samo djelomičnu naknadu čiji je iznos ovisio o gospodarskim kapacitetima zemlje.

113. U Slovačkoj je 1992. godine stanarsko pravo pretvoreno u pravo najma. Nositelji stanarskog prava na stanovima stečenima preko zadruga solidarnosti i stambenih zadruga mogli su steći vlasništvo nad dotičnim prostorom pod posebnim uvjetima. Nasuprot tome, nije bilo moguće kupiti stan koji je vraćen „prijasnjem vlasniku”; međutim, nositelj stanarskog prava imao je mogućnost kupiti zamjenski stan od općine ako je primio obavijest o otkazu najma i ako nije bio vlasnik drugog stana ili bilo koje druge nekretnine. Najmoprimac nije bio dužan iseliti se iz prostora sve dok mu općina nije dodijelila zamjenski stan. Najamnina je bila regulirana zakonom, ali je od 2011. „prijasnijim vlasnicima” bilo dopušteno povećavati najamninu za 20 posto godišnje.

114. U Češkoj Republici stanarsko pravo pretvoreno je *ex lege* u tradicionalno pravo najma. Ako je vlasnik stana (odnosno, država ili „prijasnji vlasnik”) odlučio otkazati najam, stanar je imao pravo na zamjenski stan koji je osiguravao vlasnik, ali nije imao pravo kupiti stan u kojem je živio. Ako je država bila vlasnik i odlučila je prodati stan, mogao ga je kupiti samo bivši nositelj stanarskog prava. Međutim, u svibnju 1994. to isključivo pravo na kupnju zamijenjeno je jednostavnim pravom prvokupa. Izvršivo pravo na kupnju postojalo je samo u odnosu na stanove u vlasništvu zadruge jer je zadruga bila dužna, na zahtjev zaštićenog najmoprimca, prodati dotični stan.

115. U Estoniji su svi stanovi koji su korišteni na temelju ugovora o najmu bili podložni privatizaciji osim stanova vraćenih „prijasnijim vlasnicima”. Prodajna cijena mogla se platiti kuponima i javnim kapitalnim

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

29

obveznicama. U slučaju povrata „prijasnjim vlasnicima” zaštićeni najmoprimci su imali automatsko pravo na sklapanje ugovora o najmu stana (prvo na tri godine, a zatim na pet godina) i uživali su pravo prvokupa. Ako su pristali iseliti se iz prostora, ti su zaštićeni najmoprimci imali pravo na dodjelu novog stana ili su mogli podnijeti zahtjev za zajam ili bespovratna sredstva od države za preseljenje ili za kupnju stana.

116. Nakon ponovnog ujedinjenja Njemačke zemljišta na državnom području bivše Njemačke Demokratske Republike vraćena su „prijasnjim vlasnicima”; međutim, povrat se nije primjenjivao na ona zemljišta na kojima je neka treća strana u dobroj vjeri stekla pravo korištenja od države prije 1990. godine i izgradila kuću. Za ta su zemljišta „prijasnji vlasnici” primili samo financijsku naknadu u iznosu koji je bio jednak samo određenom postotku tržišne vrijednosti nekretnine. Njemačkim saveznim pravom bila je predviđena snažna socijalna zaštita zaštićenih najmoprimaca: najam na određeno vrijeme i raskid ugovora o najmu od strane najmodavca bili su dopušteni samo u ograničenim slučajevima, a ugovorena najamnina mogla se povećati samo do iznosa „lokalne usporedive najamnine”. Još je snažnija zaštita zaštićenim najmoprimcima osigurana u novim njemačkim saveznim pokrajinama (*Länder*) (konkretno, iznos najamnine bio je reguliran zakonom i tijekom određenog razdoblja najmodavci nisu mogli otkazati najmove kad im je trebao prostor za osobnu upotrebu). S obzirom na visoku razinu zaštite osigurane zaštićenim najmoprimcima smatralo se da u novim njemačkim saveznim pokrajinama nema potrebe za osiguravanjem zamjenskih stanova zaštićenim najmoprimcima.

PRAVO

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

117. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da su bili lišeni stanarskog prava, a da nisu primili odgovarajuću naknadu.

Pozvali su se na članak 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 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.”

A. Primjenjivost članka 1. Protokola br. 1

118. U svojoj odluci od 28. svibnja 2013. o dopuštenosti zahtjeva (stavak 184.) Sud je smatrao da je pitanje primjenjivosti članka 1. Protokola br. 1 povezano s biti prigovora podnositelja zahtjeva te ga je odlučio spojiti s ispitivanjem osnovanosti.

1. Tvrđnje stranaka

(a) Vlada

119. Vlada je prigovorila da je prigovor podnositelja zahtjeva nespojiv *ratione materiae* s odredbama članka 1. Protokola br. 1 jer pravo zaštićenog najmoprimca da stanuje u nekretnini koja nije u njegovu vlasništvu ne može predstavljati „vlasništvo” (pozvala se na predmete *J.L.S. protiv Španjolske* (odl.), br. 41917/98, ECHR 1999-V; *Kozlovs protiv Latvije* (odl.), br. 50835/00, 23. studenoga 2000.; *Kovalenok protiv Latvije* (odl.), br. 54264/00, 15. veljače 2001.; *H.F. protiv Slovačke* (odl.), br. 54797/00, 9. prosinca 2003.; *Bunjevac protiv Slovenije* (odl.), br. 48775/09, 19. siječnja 2006.; i *Gaćeša protiv Hrvatske* (odl.), br. 43389/02, 1. travnja 2008.; također i *Durini protiv Italije*, br. 19217/91, odluka Komisije od 12. siječnja 1994.).

120. Vlada je tvrdila da se (nerealno) očekivanje podnositelja zahtjeva da se stanovi koji su bili izgrađeni prije Drugog svjetskog rata privatnim sredstvima (a ne društvenim) i nacionalizirani u okviru socijalističkog sustava neće vratiti njihovim „prijašnjim vlasnicima” temelji na pogrešnom tumačenju prirode stanarskog prava. Istaknula je da bi se članak 1. Protokola br. 1 trebao primjenjivati samo na postojeće vlasništvo osobe. Stanarskim pravom nije bilo dodijeljeno pravo vlasništva, a stanovi su podnositeljima zahtjeva bili dodijeljeni na „upravljanje” i trajno korištenje. U skladu s tadašnjim društvenim poretkom morali su priznati vlast „neizravnog posjednika” takozvane „imovine u društvenom vlasništvu” (koja je prema tada važećim načelima prava o nekretninama bila u zajedničkom vlasništvu naroda Slovenije). Posjed stana bio je povezan s trajanjem stanarskog odnosa, ali nije se temeljio na trajnom i neotuđivom pravu vlasništva ili nekom drugom stvarnom pravu. To dokazuje, *inter alia*, činjenica da se u određenom vremenskom razdoblju stanarsko pravo moglo dodijeliti čak i u odnosu na stanove u privatnom vlasništvu.

121. Iako je možda teško usporediti anakronistične pojmove imovine u društvenom vlasništvu s tradicionalnim vlasništvom u demokratskom društvu, bilo je jasno da je stanarsko pravo, *mutatis mutandis*, sličnije pravu najma. Prema Komentaru uz prijašnje zakonodavstvo, to je pravo uključivalo poseban skup „upravljačkih” prava na temelju kojih je nositelj imao pravo koristiti stan u društvenom vlasništvu u svrhu zadovoljenja osobnih i obiteljskih stambenih potreba. To pravo nije bilo povezano s određenim

stanom, već s osobnim stambenim potrebama nositelja prava i njegove obitelji: ako su se te potrebe promijenile (primjerice jer se smanjio broj korisnika), stanarski odnos mogao se raskinuti pod uvjetom da se nositelju stanarskog prava dodijeli drugi stan koji odgovara izmijenjenim okolnostima. Štoviše, stanarski odnos mogao se raskinuti ako nositelj prava nije koristio stan, ako je cijeli stan dao u podnajam ili ako je u stanu živjela treća strana.

122. Nositelj je morao plaćati „društveno ugovorenu cijenu u obliku najamnine”; stanarsko pravo nije bilo prenosivo (osim u slučajevima predviđenima zakonom) i nije se moglo naslijediti. Moglo se prenijeti na jednog od korisnika stana u skladu s propisima: nasljednik zaštićenog najmoprimca koji je u vrijeme smrti zaštićenog najmoprimca živio u istom stanu mogao je s vlasnikom stupiti u isti najamni odnos. Nositelj stanarskog prava nije mogao raspolagati stanom (uz iznimku zamjene stanova u društvenom vlasništvu) i nije mu bilo dopušteno vršiti preinake bez prethodnog odobrenja zajednice zaštićenih najmoprimaca. Stanarski odnos mogao se raskinuti iz razloga koji se temelje na krivnji zaštićenog najmoprimca koji su bili vrlo slični razlozima za otkaz bilo kojeg najamnog odnosa.

123. U svjetlu gore navedenog Vlada je tvrdila da je stanarsko pravo usporedivo s najamnim odnosom, no ugovorenim na neodređeno vrijeme. Podnositelji zahtjeva samo su imali pravo stanovati u stanu koji nije u njihovom vlasništvu; to se pravo nije smatralo ni pravom vlasništva ni bilo kojim drugim stvarnim pravom, već je u biti bilo obveza, utvrđena ili ukinuta u skladu s odredbama zakona o obveznim odnosima. Odluka Ustavnog suda br. Up-29/98, na koju su se podnositelji zahtjeva pozvali (vidi stavak 11. ove presude), bila je izoliran slučaj i nije mogla predstavljati „sudsku praksu”; štoviše, trebala bi se tumačiti u kontekstu posebnog statusa podnositelja ustavne tužbe u tom predmetu, koji je pretrpio štetu zbog postupaka općinskog tijela, koje je opteretilo imovinu na koju se primjenjivala zabrana prodaje.

124. Vlada je nadalje primijetila da se mogućnost kupnje stana, predviđena ZS-om, nije odnosila na stanove u društvenom vlasništvu koji su postali javno vlasništvo putem nacionalizacije, jer su ti stanovi bili podložni obvezi povrata. Ta mogućnost nije predstavljala pravo koje proizlazi iz bivšeg stanarskog prava i uvedena je tek kasnije (s „trećim modelom”) za druge stanove, a ne one koje su koristili podnositelji zahtjeva, kao metoda privatizacije (a ne, kako su pogrešno tvrdili podnositelji zahtjeva, kao vrsta naknade za oduzimanje stanarskog prava). Štoviše, pravo na kupnju stana trebalo bi razlikovati od prava prvokupa zajamčenog svakom nositelju stanarskog prava, koje je ovisilo o slobodnoj odluci „prijasnijeg vlasnika” da proda nekretninu. Prema tome, podnositelji zahtjeva nisu imali izvršivo pravo na kupnju stanova u kojima su živjeli i nisu imali legitimno očekivanje da će steći vlasništvo nad njima. U svakom slučaju, člankom 1. Protokola

br. 1 nije zajamčeno pravo na stjecanje vlasništva (vidi *Sorić protiv Hrvatske* (odl.), br. 43447/98, 16. ožujka 2000.; *Slivenko i drugi protiv Latvije* (odl.) [VV], br. 48321/99, stavak 121., ECHR 2002-II; i *Kopecký protiv Slovačke* [VV], br. 44912/98, stavak 35. točka (b), ECHR 2004-IX).

125. Točno je da je „trećim modelom” bila predviđena mogućnost kupnje nekog drugog stana; međutim, taj je model ukinut u studenom 1999. (vidi stavak 37. ove presude). Budući da nitko od podnositelja zahtjeva nije podnio zahtjev za kupnju stana po tom modelu, ne može se tvrditi da su u tom pogledu imali ovršnu tražbinu.

126. Tražbine podnositelja zahtjeva za povrat ulaganja (vidi članak 25. ZDen-a) ne mogu se smatrati „vlasništvom” u smislu članka 1. Protokola br. 1 osim ako ne postoji „legitimno očekivanje” koje se temelji na nekom propisu ili pravomoćnoj presudi. Puka nada da bi se takve tražbine mogle usvojiti ne može dovesti do primjene članka 1. Protokola br. 1. Vlada nikada nije uskratila prava onih podnositelja zahtjeva koji su ishodili povoljnu pravomoćnu odluku u tom pogledu. U svakom slučaju, pravo na povrat ulaganja ne može biti temelj za uspostavu vlasništva nad stanovima.

127. Kad je riječ o podnositeljici zahtjeva br. 2 (gđi Berglez), Vlada je primijetila da je ta podnositeljica nepravovremeno podnijela zahtjev za sklapanje ugovora o najmu stana; njezina je uvjetna tražbina stoga prestala kao posljedica njezina nepoštovanja zakonskih propisa te se iz tog razloga ne može smatrati „vlasništvom”.

128. Predmet *Mago i drugi*, na koji su se pozvali podnositelji zahtjeva (vidi stavak 130. ove presude), ne može se usporediti s ovim predmetom jer je, za razliku od slovenskog prava, Daytonskim mirovnim sporazumom utvrđeno da svi nositelji stanarskih prava u Bosni i Hercegovini imaju pravo vratiti se u domove u kojima su živjeli prije rata. Točno je da se u okviru bivšeg režima stan u društvenom vlasništvu mogao prodati samo nositelju stanarskog prava na tom stanu; međutim, to nije bilo pravo koje proizlazi iz stanarskog prava, već mjera čiji je cilj bio očuvanje vrijednosti imovine u društvenom vlasništvu koja se koristila za stanovanje, a prodaja je bila dopuštena samo pod određenim uvjetima i po cijeni koju je odredio ovlašteni procjenitelj.

(b) Podnositelji zahtjeva

129. Podnositelji zahtjeva istaknuli su da je „stanarsko pravo”, koje su stekli u dobroj vjeri, podrazumijevalo isključivo pravo na život u stanu na neodređeno vrijeme, pravo na prijenos tog stana *inter vivos* ili *mortis causa* na članove obitelji koji su živjeli s dotičnim stanarom i isključivo pravo na kupnju stana. Stoga je imalo sva bitna obilježja prava vlasništva, a jedino što je nedostajalo bilo je pravni naziv vlasnika. Nije se temeljilo na nesigurnom ugovoru, već na ustavom zaštićenom građanskom pravu trajne prirode, koje se moglo otkazati samo u zakonski uređenim iznimnim slučajevima, pravu povezanom s činjenicom da su u bivšem društvenom poretku svi pojedinci

trebali imati pristup robi u skladu sa svojim potrebama. Stoga je stanarsko pravo predstavljalo „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1.

130. U svakom slučaju, prema sudskoj praksi Suda, čak bi se i legitimno očekivanje sklapanja ugovora o najmu moglo smatrati vlasništvom (*Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 44277/98, stavak 32., 24. lipnja 2003.). Sud je smatrao i da otkaz stanarskog prava predstavlja lišenje vlasništva (*Mago i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, br. 12959/05, 19724/05, 47860/06, 8367/08, 9872/09 i 11706/09, stavci 77. – 78. i 95., 3. svibnja 2012.).

131. Nadalje, treba imati na umu da su u vrijeme ratifikacije Konvencije od strane Slovenije i do kraja 1999. svi bivši nositelji stanarskog prava imali pravo, bez vremenskih ograničenja, kupiti stan pod vrlo povoljnim uvjetima, bilo onaj u kojem su živjeli bilo drugi usporediv stan prema „trećem modelu”. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, to je pravo predstavljalo i „vlasništvo” jer je jamčilo mogućnost stjecanja vlasništva nad stanom nakon uplate minimalnog financijskog doprinosa (5 do 10 % tržišne vrijednosti nekretnine – vidi stavak 20. ove presude). Ostvarivanje tog prava ovisilo je o jednostranom zahtjevu bivšeg nositelja stanarskog prava, a u većini slučajeva zaštićeni najmoprimci su morali čekati do kraja postupka denacionalizacije samo kako bi utvrdili treba li se pravo na kupnju ostvariti u odnosu na postojeći stan ili zamjenski stan.

132. Podnositelji zahtjeva naglasili su da je Sud pravo bivših nositelja stanarskog prava u drugoj republici SFRJ-a na kupnju stana smatrao „vlasništvom” (*Brezovec protiv Hrvatske*, br. 13488/07, stavak 45., 29. ožujka 2011.). Ovaj predmet, koji se odnosi na pravo na kupnju bez vremenskih ograničenja, treba razlikovati od predmeta *Gaćeša protiv Hrvatske*, koji je citirala Vlada (vidi stavak 119. ove presude), u kojem je zakonom bio jasno određen rok za ostvarivanje navedenog prava, a podnositeljica zahtjeva nije poštovala taj rok. U Sloveniji je Ustavni sud ukinuo takozvani „treći model” bez ikakve prethodne najave ili upozorenja.

133. Suprotno navodima Vlade, pravo na kupnju nije bilo samo pravna povlastica već i način pružanja naknade zbog prisilnog oduzimanja stanarskog prava, koje je bilo oblik prava vlasništva nad nekretninom u to vrijeme. To je bilo jasno na temelju prirode stanarskog prava, s obzirom na to da je samo nositelju tog prava, a ne i drugim korisnicima stana, bilo dodijeljeno pravo na kupnju, a to je pravo bilo priznato i u odnosu na zamjenski stan. S tim u vezi, podnositelji zahtjeva istaknuli su da je Sud postojeće zakonsko pravo na pravednu naknadu za lišenje imovine oduzete prije ratifikacije Konvencije već kvalificirao kao „vlasništvo” (*Broniowski protiv Poljske* [VV], br. 31443/96, stavak 133., ECHR 2004-V).

(c) Umješak

134. Međunarodna unija najmoprimaca (dalje u tekstu: „IUT”), nevladina organizacija sa sjedištem u Stockholmu, tvrdila je da pravo na

najam predstavlja „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1 (*Larkos protiv Cipra* [VV], br. 29515/95, ECHR 1999-I), a pogotovo „stanarsko pravo”, kojim je podnositeljima zahtjeva i njihovim obiteljima bila osigurana visoka razina pravne zaštite.

2. Ocjena Suda

135. Sud ne smatra potrebnim ispitati prigovor Vlade o nespojivosti *ratione materiae* jer je došao do zaključka da, čak i pod pretpostavkom da je članak 1. Protokola br. 1 primjenjiv, zahtjevi te odredbe nisu bili prekršeni (vidi, *mutatis mutandis* i u području primjene članka 6. Konvencije, predmet *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. svibnja 1985., stavak 54., Serija A br. 93).

B. Bit prigovora podnositelja zahtjeva

1. Tvrdnje stranaka

(a) Podnositelji zahtjeva

(i) Opseg prigovora

136. U svojem zahtjevu podnositelji zahtjeva naveli su da tužena Vlada nikada nije navela nikakve razumne razloge ni javni interes kojima bi opravdala oduzimanje njihova stanarskog prava. Jedini navedeni razlog bio je prijelaz iz prethodnog socijalističkog sustava u tržišno gospodarstvo. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, samo su „prijašnji vlasnici” ostvarili korist od tih promjena, a dodjeljivanje privatne koristi privatnoj osobi nije moglo biti u javnom interesu kako je definirano člankom 1. Protokola br. 1.

137. Međutim, u svojem odgovoru na očitovanje tužene države podnositelji zahtjeva naveli su da ne predbacuju Sloveniji ukidanje stanarskog prava i/ili povrat stanova „prijašnjim vlasnicima” kao takve. Ipak, niz radnji i propusta koji se mogu pripisati državi u razdoblju provedbe reformi prema njihovom je mišljenju doveo do povrede njihovih prava na temelju Konvencije i stvorio je situaciju koja je bila nepodnošljiva i za prethodne nositelje stanarskog prava i za „prijašnje vlasnike”. Rezultat denacionalizacije bio je isključivo formalni povrat stanova: „prijašnji vlasnici” bili su ih dužni davati u najam uz zaštićenu najamninu barem do smrti bivšeg nositelja stanarskog prava i mogli su, u načelu, iseliti zaštićenog najmoprimca samo osiguravanjem najma zamjenskog smještaja.

138. Zakonodavstvo koje je postojalo od 1994. do 1999. godine, kojim je bio predviđen „treći model”, bilo je „razumnije i ... u skladu s Konvencijom”. Međutim, taj je model ukinut prije nego što ga je većina bivših nositelja stanarskog prava mogla iskoristiti, a od tog trenutka nadalje država nije osigurala potrebnu pravičnu ravnotežu. Podnositelji zahtjeva pozvali su se na suprotstavljeno mišljenje suca Lojzea Udea priloženo odluci

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

35

Ustavnog suda od 25. studenoga 1999. (vidi stavak 38. ove presude). Od kraja 1999. bivši nositelji stanarskog prava koji su živjeli u denacionaliziranim stanovima ostali su bez odgovarajuće naknade za gubitak svog stanarskog prava, a istovremeno „prijašnji vlasnici” nisu mogli u potpunosti uživati u svojim vraćenim stanovima.

(ii) Je li došlo do miješanja u vlasništvo

139. Citirajući predmet *Velikovi i drugi protiv Bugarske* (br. 43278/98 i drugi, stavak 161., 15. ožujka 2007.), podnositelji zahtjeva naveli su da bi se pitanje je li došlo do miješanja u njihova prava na temelju članka 1. Protokola br. 1 trebalo ispitati u svjetlu brojnih mjera donesenih „od 1991. barem do kraja 1999., a moguće i do danas”.

(iii) Je li miješanje bilo zakonito

140. Podnositelji zahtjeva prvo su naveli da je, uzimajući u obzir činjenicu da je prethodni Ustav još bio na snazi u trenutku donošenja ZS-a, oduzimanje njihova stanarskog prava bilo nezakonito. Međutim, u svom odgovoru na očitovanje naveli su da neće ustrajati u toj tvrdnji jer su se sporne činjenice dogodile 1991. godine, prije nego što je Slovenija ratificirala Konvenciju.

141. Umjesto toga, podnositelji zahtjeva tvrdili su da miješanje u njihovo vlasništvo nije bilo zakonito iz drugih razloga. Primijetili su da je u vrijeme donošenja odluke Ustavnog suda kojom je ukinut „treći model” (studeni 1999. – vidi stavak 37. ove presude) Slovenija već ratificirala revidiranu Europsku socijalnu povelju, čime je ona u cijelosti postala dijelom slovenskoga domaćeg pravnog poretka. U odluci od 8. rujna 2009. (vidi stavke 97. – 100. ove presude) Europski odbor za socijalna prava utvrdio je da je „kombinacija nedostatnih mjera za stjecanje zamjenskog stana ili za pristup zamjenskom stanu, razvoja pravila o korištenju stana i povećanja najamnina” bila u suprotnosti s člankom 31. stavkom 1. Povelje te da je diskriminacija među bivšim nositeljima stanarskog prava u pogledu prava na kupnju bila nespojiva s člankom E. Iz toga proizlazi da je odluka Ustavnog suda dovela do povrede obvezujućeg ratificiranog međunarodnog instrumenta.

(iv) Je li miješanje bilo u općem interesu

142. Podnositelji zahtjeva nisu osporavali da se moglo smatrati da su ukidanje stanarskog prava i povrat nacionalizirane imovine težili legitimnom cilju i da su bili u općem interesu. Međutim, smatrali su da se isto ne može reći za nedostatak naknade za gubitak njihovih stanarskih prava i za ukidanje prava na kupnju.

143. Ukidanjem „trećeg modela” Ustavni je sud postupio protiv javnog interesa. Tim se modelom trebala uspostaviti ravnoteža između interesa bivših nositelja stanarskog prava i „prijašnjih vlasnika” s jedne strane i

interesa općina s druge strane. Njime je na neki način bila nadoknađena činjenica da je u odnosu na stanove izvlaštene nacionalizacijom ili konfiskacijom nakon Drugoga svjetskog rata pravo „prijašnjih vlasnika” na povrat imovine imalo prednost u odnosu na pravo bivših nositelja stanarskog prava na kupnju pod povoljnim uvjetima. Bio je to jedini model koji je predstavljao stvarno pravo na kupnju stana i koji se mogao koristiti čak i u slučaju povrata imovine i unatoč nevoljnosti „prijašnjeg vlasnika” da proda stan.

144. Ustavni je sud odjednom ukinuo „treći model” bez ikakvog upozorenja ili prijelaznog roka u kojem bi bivši nositelji stanarskog prava mogli ostvariti pravo na kupnju. To je učinio samo zato što je „treći model” zadirao u pravo vlasništva općina, ne uzimajući u obzir svrhu tog zakonodavstva, interese uključenih privatnih subjekata i činjenicu da su općine stekle stanove u društvenom vlasništvu besplatno donošenjem ZS-a.

(v) *Razmjernost miješanja*

145. Podnositelji zahtjeva podsjetili su da u postupku povrata država nije trebala stvarati nerazmjerne nove nepravde pokušavajući ublažiti staru štetu. Zakonodavstvom bi se trebalo omogućiti uzimanje u obzir posebnih okolnosti svakog predmeta i izbjeći stavljanje nerazmjernog tereta na osobe koje su stekle imovinu u dobroj vjeri (vidi *Pincová i Pinc protiv Češke Republike*, br. 36548/97, stavak 58., 5. veljače 2003., i gore citirani predmet *Velikovi i drugi*, stavak 178.). U ovom je predmetu do nerazmjera došlo zbog ukidanja prava zaštićenih najmoprimaca na kupnju prema „trećem modelu”. Od 2000. godine nadalje dvije alternative koje su bile na raspolaganju podnositeljima zahtjeva (odnosno, daljnji najam postojećeg stana ili iseljavanje iz njega i dobivanje financijskih poticaja) nisu predstavljale ni odgovarajuću naknadu za gubitak stanarskog prava ni usporedivu alternativu pravu na kupnju. S tim u vezi, podnositelji zahtjeva iznijeli su sljedeće tvrdnje.

(a) *Stanarsko pravo*

146. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da je stanarsko pravo bilo najsnažnije građansko pravo nad stanom u društvenom vlasništvu. Ono je bilo pravo *sui generis* usporedivo s vlasništvom, a isključivo pravo na kupnju sprječavalo je sve druge osobe da steknu vlasništvo nad istim stanom. Specijaliziranu literaturu koju je citirala Vlada, u kojoj je navedeno da je stanarsko pravo bilo nevlasničko pravo, ne bi trebalo tumačiti u negativnom smislu, već u smislu da je to pravo predstavljalo više od prava vlasništva jer je sadržavalo i neka upravljačka prava. U svakom slučaju, u navodima Vlade nije u obzir uzeto obrazloženje Ustavnog suda u odluci Up-29/98 (vidi stavak 11. ove presude).

147. Točno je, kako je istaknula Vlada, da je stanarsko pravo postojalo samo nad stanovima u društvenom vlasništvu; doista, stanarsko pravo i

privatno vlasništvo bili su međusobno isključivi. Prvo je bilo trajno pravo koje je moglo prestati samo u iznimnim situacijama definiranim zakonom (vidi stavak 14. ove presude), koje su se mogle podijeliti na razloge koji se temelje na krivnji zaštićenog najmoprimca (šteta, uznemiravanje drugih stanara, neplaćanje naknade) i razloge nepotrebnosti, koji su odražavali opće načelo da nitko ne bi trebao imati više imovine nego što mu je potrebno (nekorištenje stana duže od šest mjeseci, davanje cijelog stana u podnajam, vlasništvo nad drugim prikladnim praznim stanom).

148. Prema prethodnom sustavu, stanovi su se mogli prodati samo nositeljima stanarskog prava (vidi stavak 10. *in fine* ove presude); ta se situacija dramatično promijenila stambenom reformom jer je bivšim nositeljima stanarskog prava dodijeljeno samo pravo prvokupa; ako je stanar odbio „prijšnjem vlasniku” platiti traženu cijenu, stan se mogao prodati na slobodnom tržištu.

(β) *Najmovi*

149. Nasuprot tome, pravo na daljnji najam dovelo je do bitnog pogoršanja statusa koji su podnositelji zahtjeva imali na temelju stanarskog prava. Za većinu nositelja stanarskog prava novi najamni odnos (čak i na neodređeno vrijeme) bio je samo privremeno rješenje dok ne budu mogli kupiti stan. Međutim, morali su odgoditi ostvarivanje svojeg prava na kupnju jer su u većini slučajeva morali čekati završetak postupka denacionalizacije kako bi saznali hoće li stan biti vraćen „prijšnjem vlasniku”; zatim su morali čekati da taj „prijšnji vlasnik” navede pristaje li na prodaju pod povoljnim uvjetima prema „prvom modelu” zamjenske privatizacije; ako nije pristao, mogli su se odlučiti za takozvani „treći model”. Stoga je u praksi do kraja 1999. godine (kada ga je Ustavni sud ukinuo – vidi stavak 37. ove presude) potonji model uspješno iskorišten samo u nekoliko slučajeva. Nakon što je ukinut, pravo na najam postalo je trajno rješenje koje je zaštićenim najmoprimcima omogućilo da ostanu u stanovima u kojima su živjeli.

150. Pravo na najam bilo je slabije od stanarskog prava iz sljedećih razloga: (a) samo osobe navedene u ugovoru o najmu stana imale su pravo stanovati sa stanarom; (b) zaštićeni najmoprimci se nisu mogli baviti komercijalnim djelatnostima u stanu ili dati stan u podnajam bez pristanka „prijšnjeg vlasnika”; (c) zaštićeni najmoprimci su morali plaćati najamninu (a ne jednostavnu naknadu) koja je, čak i ako je bila riječ o zaštićenoj najamnini, znatno porasla (više od 600 %) od 1991. godine i nije samo obuhvaćala održavanje već je trebala i osigurati dobit „prijšnjem vlasniku”; prema odluci Ustavnog suda od 20. veljače 2003. (stavak 39. ove presude), nova metoda izračuna zaštićene najamnine trebala se primjenjivati retroaktivno; (d) zaštićeni najmoprimci nisu mogli zamijeniti stanove; (e) isključivo pravo na kupnju zamijenjeno je jednostavnim pravom prvokupa (stavci 40. *in fine* i 64. ove presude); (f) u slučaju prisilnog iseljenja ili smrti prvotnog zaštićenog najmoprimca pravo na najam uz zaštićenu najamninu

nije bilo prenosivo na druge članove obitelji osim bračnog druga ili dugogodišnjeg partnera (stavci 68. – 70. ove presude); (g) pravo na korištenje stana više nije bilo pravo zaštićeno Ustavom i zakonom, već samo obično ugovorno pravo; (h) „prijasnji vlasnik” u svakom je trenutku mogao otkazati najam ako je zaštićenom najmoprimcu pronašao drugi prikladan stan (stavak 40. ove presude); (i) uvedeni su novi razlozi za prisilno iseljenje koji se temelje na krivnji zaštićenog najmoprimca i razlozi koji se temelje na nepotrebnosti, među ostalim vlasništvo nad drugim stanom (članak 103. Zakona o stambenim odnosima iz 2003., stavak 40. ove presude) neovisno o tome je li taj stan bio prazan ili „stvaran” (u smislu da nije bila riječ samo o kući za odmor) i neovisno o tome bi li preseljenje dovelo do značajnog pogoršanja životnih uvjeta zaštićenog najmoprimca (sve navedeno bilo je zajamčeno na temelju prethodnog zakonodavstva). Podnositelji zahtjeva smatrali su da je bilo nerazumno 2003. godine uvesti vlasništvo nad drugim stanom kao razlog za prisilno iseljenje, jer je to bilo u skladu s načelima socijalizma, a ne s načelima slobodnog tržišnog gospodarstva. Štoviše, ako se stanar preselio u vlastiti stan, ostatak njegove obitelji nije mogao ostati u prvotnom stanu.

151. Točno je da je na temelju ZS-1 regulirano pravo zaštićenog najmoprimca na modernizaciju stana i definirane su situacije u kojima „prijasnji vlasnik” nije mogao uskratiti pristanak na tu modernizaciju; međutim, slično pravo, iako nije bilo regulirano zakonom, također je bilo priznato pravnom doktrinom i sudskom praksom u pogledu nositelja stanarskog prava. U svakom slučaju, modernizacija bez potrebnog pristanka nije bila razlog za prisilno iseljenje prema prethodnom zakonodavstvu, no bila je razlog za prisilno iseljenje prema novim pravilima.

(γ) „Drugi model” zamjenske privatizacije

152. U svom izvješću od 8. siječnja 2002. (stavak 46. ove presude) pučki pravobranitelj naveo je da su bivši nositelji stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima bili žrtve sustavnog kršenja ljudskih prava te je predložio prikladna rješenja (veće isplate bivšim nositeljima stanarskog prava ili poticaje „prijasnjim vlasnicima” da prodaju stanove). Iako je Narodna skupština formalno pregledala i prihvatila izvješće pučkog pravobranitelja, prijedlozi sadržani u tom izvješću nisu provedeni u ZS-1, kojim je potpuno ukinut koncept prava bivših nositelja stanarskog prava na kupnju postojećeg ili zamjenskog stana u skladu s „prvim i trećim modelom” zamjenske privatizacije. Umjesto toga, zakonodavstvo iz 2003. godine bilo je usmjereno na „drugi model” (stavak 34. ove presude), koji se rijetko koristio i koji je zaštićenim najmoprimcima omogućavao primanje novčane naknade ako se odluče iseliti iz stana i kupiti drugi stan na slobodnom tržištu ili izgraditi kuću.

153. Međutim, prema ZS-1, u takvim slučajevima državni doprinos iznosio je samo 15 – 20 % tržišne vrijednosti stana koji je stanar napuštao.

To je značilo da je za stjecanje usporedive nekretnine morao platiti približno 80 – 85 % njezine vrijednosti. Nasuprot tome, pravo na kupnju prema „trećem modelu” omogućavalo je bivšim nositeljima stanarskog prava stjecanje vlasništva plaćanjem približno 5 – 10 % vrijednosti stana na rate u razdoblju od dvadeset godina. Točno je da je prema „drugom modelu” stanar mogao podnijeti zahtjev za zajam od Stambenog fonda za plaćanje preostalog iznosa. Međutim, prema navodima podnositelja zahtjeva, samo su osobe koje su ispunjavale uvjete za obične zajmove banaka mogle dobiti takve zajmove, a kamatna stopa na te zajmove bila je gora čak i od stope na zajmove komercijalnih banaka.

154. Ukidanjem „trećeg modela” u stvarnosti je većina bivših nositelja stanarskog prava bila prisiljena kupovati stanove na slobodnom tržištu (koji su bili lošiji od stanova koje su napuštali u pogledu površine, izgradnje i lokacije) uz velika odricanja i u brojnim slučajevima uz pomoć članova obitelji. U svakom slučaju, pitanje razmjernosti koje je potrebno ocijeniti u ovom predmetu nije jesu li bivši nositelji stanarskog prava na ovaj ili onaj način uspjeli osigurati krov nad glavom, već je li postojala pravična naknada za gubitak njihovih prava. Europski odbor za socijalna prava utvrdio je da im je bio nametnut nerazmjeran teret, a podnositelji zahtjeva zatražili su od Suda da donese isti zaključak.

155. Konačno, podnositelji zahtjeva tvrdili su da su mnogi od njih uložili značajne iznose u održavanje i obnovu stanova, koji su prvobitno bili loše održavani, čime su znatno povećali vrijednost stanova, no prava vlasništva ipak su bila vraćena „prijašnjim vlasnicima”.

(b) Vlada

(i) Je li došlo do miješanja u vlasništvo

156. Vlada je tvrdila da se donošenjem ZS-a ni na koji način nije promijenio pravni status podnositelja zahtjeva jer je njihovo stanarsko pravo pretvoreno u pravo najma na neodređeno vrijeme uz zaštitu od proizvoljnog prisilnog iseljenja od strane „prijašnjeg vlasnika”. Najam se nije mogao otkazati ako se najamnina nije plaćala zbog financijskih poteškoća, postojala je mogućnost ishođenja subvencionirane najamnine i preseljenja u drugi prikladan stan na kojem postoji stanarsko pravo, najam je bio prenosiv na nasljednike zaštićenog najmoprimca, a „prijašnji vlasnik” bio je dužan održavati stan u dobrom stanju i tako osigurati razuman životni standard. Jedina bitna razlika u odnosu na prethodni sustav bila je u tome što su, za razliku od situacije u bivšem režimu društvenog vlasništva u kojem se vlasnik nije mogao stvarno identificirati, što je činjenica koja je mogla navesti podnositelje zahtjeva na to da sebe smatraju „vlasnicima” stanova, stanovi u tržišnom gospodarstvu imali identificirane vlasnike. Prema mišljenju Vlade, sama ta činjenica nije mogla predstavljati miješanje u prava zajamčena člankom 1. Protokola br. 1.

157. S tim u vezi, Vlada je napomenula i da su nositeljima stanarskog prava bili odobreni najmovi uz zaštićenu najamninu bez obzira na njihovu financijsku situaciju. U posljednjih dvadeset godina takve su najmnine porasle, ali životni se standard općenito značajno promijenio, a zaštićene najmnine koje su podnositelji zahtjeva plaćali nisu bile ni približne najmninama na slobodnom tržištu. Da „prijasnji vlasnici” nisu primali određeni iznos za podmirenje svojih troškova, njihova obveza održavanja stanova u dobrom stanju predstavljala bi nerazmjern teret (vidi, *mutatis mutandis*, *Hutten-Czapska protiv Poljske* [VV], br. 35014/97, stavak 198., ECHR 2006-VIII).

158. Kad je riječ o pojedinačnim podnositeljima zahtjeva, Vlada se očitovala kako slijedi.

159. Na datum stupanja na snagu ZS-a, podnositelj zahtjeva br. 6 (g. Kuret) nije bio nositelj stanarskog prava, već samo jedan od zakonitih korisnika stana nad kojim je njegov otac bio nositelj tog prava. U to vrijeme kao član uže obitelji nije imao ni pravo na najamni odnos. Stoga, prema mišljenju Vlade, odredbe ZS-a nisu izravno utjecale na njegovu pravnu situaciju. Štoviše, podnositelj zahtjeva br. 6 postigao je prijateljsko rješenje u pogledu „svih međusobnih odnosa”, u kojem je izričito odustao od svih daljnjih potraživanja protiv „prijasnjeg vlasnika” stana, a stoga i od mogućnosti podnošenja žalbe protiv presude Vrhovnog suda od 21. travnja 2005. (br. II Ips 98/2004 – vidi stavak 68. ove presude). Time je izgubio bilo koji status žrtve koji je mogao imati.

160. Isto vrijedi i za podnositeljicu zahtjeva br. 2 (gđu Berglez), koja nije podnijela zahtjev za kupnju stana u kojem je živjela ili nekog drugog prikladnog stana. Odbila je potpisati ugovor o najmu i tako je živjela u stanu bez potrebne pravne osnove. Prema mišljenju Vlade, ona nije mogla tvrditi da se njezin pravni status pogoršao zbog radnji koje je poduzela Republika Slovenija.

161. Vlada je istaknula i da je, po analogiji s bivšim zakonodavstvom Socijalističke Republike Slovenije, ZS-om bilo utvrđeno da kada bivšem nositelju stanarskog prava više nije bila potrebna stambena zaštita (jer je bio vlasnik drugog stana ili zbog drugih okolnosti), „prijasnji vlasnik” stana u kojem je taj nositelj prava živio nije bio obvezan potpisati ugovor o najmu. To posebice vrijedi za podnositelje zahtjeva br. 2 (gđu Berglez), 7 (g. Logara), 9 (g. Miliča) i 10 (gđu Zalar), koji su svoje stambene potrebe ispunili kupnjom drugog stana. Vlada je tvrdila da se u tim okolnostima oni ne mogu smatrati žrtvama navodnih povreda.

162. Vlada je istaknula i sljedeće:

– suprug podnositeljice zahtjeva br. 1 (gđe Cornelije Berger-Krall) posjedovao je vinogradarsku kućicu i kuću od 91 kvadratnog metara (m²) prikladnu za stanovanje;

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

41

– podnositeljica zahtjeva br. 2 (gđa Berglez) primila je bespovratna sredstva u iznosu od 38.752,08 eura i zajam pod povoljnim uvjetima u iznosu od 28.774,92 eura; kupila je stan u Mariboru;

– podnositelj zahtjeva br. 7 (g. Logar) primio je bespovratna sredstva u iznosu od 53.276,42 eura i zajam pod povoljnim uvjetima u iznosu od 89.223,57 eura; kupio je stan od 82 m²;

– podnositeljica zahtjeva br. 8 (gđa Marguč) zajedno sa suprugom posjedovala je kuću od 64 m² na prestižnoj lokaciji uz more u Piranu, koja je bila prikladna za stanovanje;

– podnositelj zahtjeva br. 9 (g. Milič) primio je bespovratna sredstva u iznosu od 45.975,98 eura i zajam pod povoljnim uvjetima u iznosu od 21.524,02 eura te je kupio stan od 75 m²;

– podnositeljica zahtjeva br. 10 (gđa Zalar) primila je bespovratna sredstva u iznosu od 32.262,99 eura i zajam pod povoljnim uvjetima u iznosu od 72.737,02 eura te je kupila stan od 84 m² i još jedan od 148 m².

163. Nadalje, u svojem očitovanju od 5. lipnja 2012. podnositelji zahtjeva naveli su da nikada nisu izričito ili implicitno tvrdili da nemaju dovoljno sredstava za život ili da nemaju nikakvu imovinu te da stoga imaju pravo na naknade iz sustava socijalne skrbi ili subvencioniranu najamninu. Prema mišljenju Vlade, ta je izjava predstavljala priznanje da nemogućnost daljnjeg najma uz zaštićenu najamninu nije predstavljala prijetnju obiteljskim životima bilo kojeg od podnositelja zahtjeva i da povećanje zaštićene najamnine nije dovelo do povrede njihovih konvencijskih prava. Budući da član uže obitelji nije mogao kupiti stan osim ako nije pribavio pisanu suglasnost bivšeg nositelja stanarskog prava, podnositelj zahtjeva br. 6 (g. Primož Kuret), koji nije pribavio takvu suglasnost, s tog se gledišta nije mogao smatrati žrtvom jer nije pripadao zaštićenoj kategoriji.

(ii) Opće primjedbe

164. Vlada je primijetila da se u prethodnom režimu stambena politika uglavnom razmatrala u duhu socijalne politike i zaštite životnog standarda te je stoga imala destabilizirajući utjecaj na trendove gospodarskog i društvenog razvoja. Stan se smatrao društvenim, a ne gospodarskim subjektom. Uvođenje tržišnih odnosa u stambeno gospodarstvo značilo je uklanjanje anakronističnih zakonodavnih rješenja, kao što je stanarsko pravo. Istodobno je Vlada morala osigurati odgovarajući prijelazni režim u skladu s načelom povjerenja u zakonodavstvo (što se ne treba tumačiti na način da zakonodavstvo mora ostati nepromijenjeno). Kako je Ustavni sud s pravom istaknuo, u novom pravnom sustavu stanarsko pravo bilo je suprotstavljeno drugim pravima i između njih je trebalo uspostaviti pravičnu ravnotežu.

165. Kao što je objašnjeno u stavku 156. ove presude, pravni status bivših nositelja stanarskog prava ostao je, u biti, netaknut. Zadržali su pravo prvokupa na koji su imali pravo prema prethodnom sustavu. Nacionalni stambeni inspektorat mogao je provoditi inspekcije, a u slučaju lošeg

održavanja stana mogao je naložiti da se nedostatak ukloni o trošku „prijasnijeg vlasnika”. Stanar je imao pravo na naknadu štete pretrpljene zbog lošeg održavanja te na naknadu prekomjerno visoke najamnine. Mogao je i zahtijevati da nadležno tijelo provjeri iznos najamnine. Međutim, ta razina zaštite nije se primjenjivala na korisnike koji u prethodnom sustavu nisu imali stanarsko pravo ili su ga izgubili.

166. Kad je riječ o obvezama zaštićenih najmoprimaca, morali su koristiti stan u skladu s uvjetima najma, omogućiti „prijasnjem vlasniku” pristup prostoru (ne više od dva puta godišnje), te nisu smjeli promijeniti raspored stana ili ugraditi instalacije i uređaje bez prethodnog pisanog pristanka „prijasnijeg vlasnika”. To su zapravo bile iste obveze kao u prethodnom režimu. Međutim, u tom režimu nepoštovanje tih obveza dovodilo je do odgovornosti za štetu, dok su prema novim pravilima neodobrene promjene u stanu predstavljale razlog za otkaz najma (osim ako je zaštićeni najmoprimac uklonio promjene na pisani zahtjev „prijasnijeg vlasnika”). Prilikom iseljavanja stanar je imao pravo na povrat neamortiziranog dijela bilo kojeg korisnog ulaganja u stan koje je izvršio uz pristanak „prijasnijeg vlasnika”. Uz takav pisani pristanak mogao je i dati dio stana u podnajam.

167. Uz otkazni rok od devedeset dana, zaštićeni najmoprimac je bilo kad mogao jednostrano raskinuti ugovor o najmu stana bez ikakvog opravdanja; „prijasnji vlasnik” mogao je to učiniti samo ako je stanaru osigurao drugi prikladan stan.

168. Kad je riječ o novim razlozima za otkaz najma koji se temelje na krivnji zaštićenog najmoprimca (stavak 21. ove presude), oni su nametnuti zbog prirode građanskopravnog odnosa i zaštite druge ugovorne strane. Zaštićeni najmoprimci koji su imali socijalnih poteškoća i koji nisu mogli u cijelosti plaćati najamninu imali su pravo na pomoć od općinskog upravnog tijela, koje bi „prijasnjem vlasniku” platilo razliku u najamnini ili pružilo zaštićenom najmoprimcu mogućnost najma stana u društvenom vlasništvu. Pravo na subvencioniranu najamninu (članci 26. – 31. Zakona o socijalnoj pomoći) provodili su centri za socijalnu skrb, a metoda izračuna te najamnine izmijenjena je 2005. godine. Novčane naknade (među ostalim subvencionirana najamnina) nisu mogle biti veće od zakonom propisane minimalne plaće.

169. Prema članku 56. ZS-a, kad bi stanar preminuo, „prijasnji vlasnik” bio je dužan potpisati ugovor o najmu stana s nadživjelim bračnim drugom ili dugogodišnjim partnerom ili s jednim od članova uže obitelji navedenih u ugovoru o najmu (stavak 23. ove presude). Kao što je istaknuo Ustavni sud (stavak 69. ove presude), prijenosom stanarskog prava na drugog člana obitelji bila je osigurana društvena funkcija stana. Međutim, trebalo je razlikovati bračnog druga i/ili dugogodišnjeg partnera s jedne strane i ostale članove uže obitelji s druge strane: dok je svrha braka (ili dugogodišnjeg partnerstva) bila trajni zajednički život, isto se ne može reći za odnose s drugim članovima obitelji kao što su djeca i roditelji. Da je potonjima bilo

omogućeno nastaviti najamni odnos *ad infinitum* pod istim uvjetima kao i bivšem nositelju stanarskog prava, ravnoteža između zaštite vlasništva i ostvarivanja njegove društvene funkcije bila bi narušena. Konkretno, da su članovi obitelji nastavili ostvarivati korist od zaštićene najamnine, „prijašnji vlasnik” bio bi spriječen u ostvarivanju prihoda od svoje nekretnine, što je element od posebne važnosti u sustavu tržišnog gospodarstva. Zaštita članova obitelji mogla se postići drugim sredstvima, kao što su naknade i zajmovi ili mogućnosti najma drugih stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

170. Zaštićena najamnina (stavak 19. ove presude) nije predstavljala zadiranje u pravo vlasništva „prijašnjeg vlasnika”, već se radilo o uređivanju načina uživanja vlasništva i obliku zaštite pravne situacije bivših nositelja stanarskog prava. Prilikom određivanja visine te najamnine, financijska situacija zaštićenog najmoprimca nije bila bitna, dok je zaštita njegova pravnog statusa, koji je proizlazio iz prijašnjeg propisa, bila čimbenik koji je trebalo uzeti u obzir. Vlada je uputila na dio svog očitovanja u kojem se opisuje metoda izračuna zaštićene najamnine (stavci 79. – 86. ove presude).

171. Vlada je istaknula i da je u ZS-1 zadržano načelo zaštite statusa bivših nositelja stanarskog prava. Njime je uvedeno pravo zaštićenog najmoprimca da od „prijašnjeg vlasnika” zahtijeva da mu osigura drugi prikladan stan ili da zahtijeva relativno smanjenje najamnine u razdoblju tijekom kojeg se stan ne može normalno koristiti. Ako su radovi na obnovi zahtijevali privremeno iseljenje zaštićenog najmoprimca, „prijašnji vlasnik” bio je dužan osigurati zamjenski prostor i platiti troškove preseljenja. Štoviše, u ZS-1 utvrđeni su uvjeti pod kojima „prijašnji vlasnik” nije mogao uskratiti pristanak na izmjene od strane zaštićenog najmoprimca (članak 97.), uvedeno je pravo zaštićenog najmoprimca na povrat neamortiziranog dijela bilo kojeg korisnog i nužnog ulaganja koje je izvršio (članak 98.) i propisano je da „prijašnji vlasnik” ne može zahtijevati iseljenje zaštićenog najmoprimca prije nego što nadoknadi ulaganja koja je stanar uložio u stan (članak 112. stavak 2.). Kad je riječ o činjenici da je vlasništvo nad drugom nekretninom predstavljalo razlog za otkaz najma, Vlada je smatrala da bi bilo nerazmjerno opteretiti najmodavca najamnim odnosom na neodređeno vrijeme i zaštićenom najamninom ako je stanar imao na raspolaganju drugi odgovarajući smještaj.

(iii) *Razmjernost miješanja*

172. Vlada je tvrdila da je uživala veliku slobodu procjene u reformi političkog i gospodarskog sustava zemlje. Svrha povrata stanova „prijašnjim vlasnicima” bila je ispraviti nepravde počinjene u poslijeratnom razdoblju i taj je povrat isključivao pravo nositelja stanarskog prava na stjecanje vlasništva nad istim stanom. Reforme su imale pravnu osnovu u ZS-u i ZDen-u, kao i u Izmenjici XCIX Ustava, kojom je bilo predviđeno da se pretvorba imovine u društvenom vlasništvu u javno vlasništvo i druge oblike

vlasništva regulira zakonom. Stanarsko pravo, tipičan element bivšeg socijalističkog sustava koji se temeljio na planskoj ekonomiji i imovini u društvenom vlasništvu, nije moglo i dalje postojati u tržišnom gospodarstvu.

173. Ponovno uspostavljanje prava vlasništva „prijasnjih vlasnika” nad nacionaliziranom imovinom i ispravljanje nepravdi koje su pretrpjeli predstavljali su legitiman cilj u demokratskom društvu koje se temelji na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava. Nacionalna zakonodavna vlast uspostavila je pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih prava: nositelji stanarskog prava nisu mogli steći vlasništvo nad stanovima protivno volji „prijasnjeg vlasnika”, ali je pravo vlasništva potonjeg bilo ograničeno obvezom sklapanja ugovora o najmu stana na neodređeno vrijeme. Nadalje, treba uzeti u obzir da pravo na kupnju stana nikada nije bilo jedno od prava koja su bila sadržana u stanarskom pravu u prethodnom sustavu. Nositelji stanarskog prava imali su samo pravo prvokupa po cijeni koju je odredio ovlašteni procjenitelj; nisu mogli prisilno ostvariti kupnju ili je zatražiti.

174. Pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju stana dodijeljeno nositeljima stanarskog prava u zgradama stečenima solidarnim i zajedničkim sredstvima stambenog gospodarstva nije trebalo predstavljati pravednu naknadu zbog oduzimanja stanarskog prava, već mjeru koja omogućava privatizaciju i prijelaz iz sustava društvenog vlasništva u sustav privatnog vlasništva s poznatim vlasnicima. Podnositelji zahtjeva nisu imali tu mogućnost jer stanovi u kojima su živjeli nisu bili stečeni zajedničkim sredstvima, već su bili prisilno nacionalizirani. Zakonodavna vlast imala je opravdane razloge za različito reguliranje situacije u vezi s tim stanovima.

175. Nadalje, ako „prijasni vlasnik” ne bi pristao na prodaju stana, zaštićeni najmoprimci u situaciji podnositelja zahtjeva mogli su riješiti svoj stambeni problem kupnjom stana ili izgradnjom kuće pod povoljnim uvjetima (novčana naknada u iznosu određenog postotka vrijednosti stana i zajam) predviđenima člankom 125. ZS-a, prema „drugom modelu” zamjenske privatizacije (stavak 34. ove presude).

176. Kad je riječ o odluci Europskog odbora za socijalna prava (vidi stavke 97. – 100. ove presude), treba naglasiti da su obveze koje proizlaze iz članka 31. Europske socijalne povelje obveze ulaganja napora, a ne obveze rezultata. Štoviše, kako bi ispunila obveze koje proizlaze iz navedene odluke, Slovenija je u listopadu 2011. donijela Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o dodjeli stanova na kojima postoji stanarsko pravo te je bila u postupku izrade Nacionalnog stambenog programa, koji bi predstavljao dugoročnu stambenu politiku za nadolazeće desetogodišnje razdoblje te kojim bi Stambenom vijeću bila dodijeljena zadaća savjetovanja Vlade i praćenja provedbe reformi.

177. Kad je riječ o ukidanju „trećeg modela”, Vlada je primijetila da se odluka Ustavnog suda temeljila na stvarnim i skromnim financijskim kapacitetima općina. One su mogle osigurati samo nekoliko stanova za zamjensku kupnju; naime, u listopadu 1993. u cijeloj Sloveniji bio je samo

531 prazan stan, a u bivšim općinama u Ljubljani bila su 172. Općine su bile dužne staviti na raspolaganje određeni broj javnih stanova socijalno osjetljivim i ugroženim građanima pa su ih morale dati osobama čije je socijalne potrebe bilo hitnije zadovoljiti od potreba bivših nositelja stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima. U svakom slučaju, financijski poticaji koje je Slovenija davala za rješavanje stambenih problema predstavljali su odgovarajuću „naknadu” za svako moguće zadiranje u stanarsko pravo. Može se i tvrditi da zbog financijskog sudjelovanja države u kupnji drugog stana takva naknada nije bila potrebna.

(c) Umješak

178. IUT je smatrao da se u procesu tranzicije stambenih odnosa i reforme Slovenija prekomjerno umiješala u prava nositelja stanarskog prava, ukidajući minimalnu pravnu zaštitu koja je bila zajamčena zaštićenim najmoprimcima u drugim europskim zemljama. Prema navodima IUT-a, podnositelji zahtjeva bili su lišeni statusa koji se temeljio na stanarskom pravu, a da nisu primili odgovarajuću naknadu. Nova prava najma koja su im dodijeljena zakonima o stambenoj reformi bila su manje kvalitete. To pogoršanje njihova položaja nije bilo razmjerno ni opravdano na temelju članka 1. Protokola br. 1.

2. Ocjena Suda

(a) Je li došlo do miješanja u vlasništvo

179. Sud prvo podsjeća da je u svojoj odluci od 28. svibnja 2013. o dopuštenosti zahtjeva (stavak 149.) smatrao da su, u mjeri u kojoj se Vlada pozvala na konkretne okolnosti pojedinačnih podnositelja zahtjeva (osobito, njihovo pravo na korištenje stanova u kojima su živjeli, njihovo vlasništvo nad drugim nekretninama, njihovu financijsku situaciju i/ili bespovratna financijska sredstva koja su primili – vidi stavke 159. – 163. ove presude), ta pitanja relevantna za ocjenu toga je li došlo do miješanja u prava podnositelja zahtjeva na temelju članka 1. Protokola br. 1 i članka 8. Konvencije, i ako jest, je li to miješanje bilo razmjerno i nužno u demokratskom društvu.

180. S tim u vezi treba napomenuti da su podnositelji zahtjeva naveli da njihovi prigovori nisu usmjereni protiv ukidanja stanarskog prava i/ili povrata stanova „prijašnjim vlasnicima” *per se* (vidi stavke 137. i 142. ove presude), već protiv navodno nedostatne zaštite kategorije bivših nositelja stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima i protiv ukidanja „trećeg modela” zamjenske privatizacije. Prema njihovu mišljenju, povreda članka 1. Protokola br. 1 nije ovisila o izravnom ili potencijalnom pojedinačnom riziku od prisilnog iseljenja, već o utjecaju općeg pravnog okvira stambene reforme na njihovu situaciju. Time se ovaj prigovor razlikuje od prigovora podnesenog na temelju iste odredbe u predmetu *Liepājnieks protiv Latvije* ((odl.), br. 37586/06, stavci 88. – 89.,

2. studenoga 2010.), koji se u biti temeljio na gubitku stana bez primanja naknade i koji je Sud proglasio nedopuštenim jer je podnositelj zahtjeva odlučio iseliti se iz prostora dobrovoljno i preseliti se u nekretninu svoje supruge.

181. U tim okolnostima, Sud smatra da su stambena reforma i ukidanje „trećeg modela” doveli do miješanja u pravo podnositelja zahtjeva na mirno uživanje njihova vlasništva od stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Sloveniju (28. lipnja 1994.). Zamjenom stanarskog prava uobičajenim pravom najma prava podnositelja zahtjeva bila su ograničena u nekoliko pogleda. Više nisu mogli uživati zaštitu koja je prethodnim zakonodavstvom bila osigurana nositeljima stanarskog prava, i to 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 „prijašnjih vlasnika” kao i novi razlozi za prisilno iseljenje. Treba napomenuti i da su odlukom Ustavnog suda kojom je ukinut „treći model” zamjenske privatizacije (vidi stavak 37. ove presude) podnositelji zahtjeva bili lišeni mogućnosti kupnje zamjenskog stana pod povoljnim uvjetima od općina, predviđene zakonom iz 1994. o izmjenama i dopunama Zakona o stambenim odnosima iz 1991. Podnositelji zahtjeva 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.

182. Financijska situacija podnositelja zahtjeva i/ili njihovo vlasništvo nad drugim nekretninama nisu mogli promijeniti te zaključke, ali bili su relevantni čimbenici u procjeni razmjernosti miješanja. Sud je ispitao i navode Vlade o podnositeljima zahtjeva br. 2 (gđi Ljudmili Berglez) i 6 (g. Primožu Kuretu – vidi stavke 159., 160. i 163. ove presude). Primjećuje da činjenica da je gđa Berglez navodno odbila potpisati ugovor o najmu s „prijašnjim vlasnicima” nije, kao takva, utjecala na njezin status prethodne nositeljice stanarskog prava. Kad je riječ o g. Kuretu, čak i ako nije bio nositelj stanarskog prava, već samo jedan od zakonitih korisnika stana, Sud smatra da bi zbog svojeg statusa legitimnog nasljednika prethodnog nositelja stanarskog prava u načelu imao pravo na to da se na njega prenese stanarsko pravo nakon smrti njegovog oca. U tim okolnostima, Sud zaključuje da je došlo do miješanja u prava iz članka 1. Protokola br. 1 i u odnosu na podnositelje zahtjeva br. 2 i 6.

183. Sud upućuje na svoju ustaljenu sudsku praksu o strukturi članka 1. Protokola br. 1 i načinu na koji se tri pravila sadržana u toj odredbi trebaju primjenjivati (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Jokela protiv Finske*, br. 28856/95, stavak 44., ECHR 2002-IV, i *J.A. Pye (Oxford) Ltd i*

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

47

J.A. Pye (Oxford) Land Ltd protiv Ujedinjenog Kraljevstva [VV], br. 44302/02, stavak 52., ECHR 2007-III).

184. U skladu s tom sudskom praksom, Sud smatra da se gore opisana miješanja trebaju razmotriti na temelju takozvanog trećeg pravila, koje se odnosi na pravo države „da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom” utvrđeno u drugom stavku članka 1. Protokola br. 1 (vidi, *mutatis mutandis*, *Almeida Ferreira i Melo Ferreira protiv Portugala*, br. 41696/07, stavak 26., 21. prosinca 2010.).

185. Preostaje utvrditi je li to miješanje bilo u skladu s pretpostavkama članka 1. Protokola br. 1.

(b) Je li miješanje bilo opravdano

(i) Je li miješanje bilo „zakonito”

186. Sud ponavlja da je prvi i najvažniji zahtjev članka 1. Protokola br. 1 zahtjev da miješanje od strane javne vlasti u mirno uživanje vlasništva bude zakonito: u drugoj rečenici prvog stavka lišavanje vlasništva dopušteno je isključivo „uz uvjete predviđene zakonom”, a u drugom stavku priznato je da države imaju pravo kontrolirati upotrebu vlasništva primjenjujući „zakone” (vidi *OA O Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije*, br. 14902/04, stavak 559., 20. rujna 2011.). Osim toga, vladavina prava, jedno od temeljnih načela demokratskog društva, sadržana je u svim člancima Konvencije (vidi *Capital Bank AD protiv Bugarske*, br. 49429/99, stavak 133., ECHR 2005-XII (izvadci), i *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke* [VV], br. 25701/94, stavak 79., ECHR 2000-XII).

187. U ovom predmetu između stranaka nije sporno da su ukidanje stanarskog prava i zamjena tog prava uobičajenim ugovorima o najmu imali pravnu osnovu u domaćem pravu jer su bili predviđeni Zakonom o stambenim odnosima iz 1991. (vidi stavke 18. – 23. ove presude) i naknadnim izmjenama i dopunama tog zakona (vidi stavke 31. – 43.). Kad je riječ o odluci o ukidanju „trećeg modela” zamjenske privatizacije, Ustavni je sud tu odluku donio u postupku propisanom zakonom (vidi stavak 37. ove presude).

188. Međutim, podnositelji zahtjeva tvrdili su da miješanje u njihovo vlasništvo nije bilo zakonito jer je u vrijeme donošenja te odluke (25. studenoga 1999.) Slovenija već bila ratificirala revidiranu Europsku socijalnu povelju, čime je ona u cijelosti postala dijelom slovenskoga domaćeg pravnog poretka, a 2009. godine Europski odbor za socijalna prava utvrdio je da je ukidanje „trećeg modela” bilo protivno članku 31. stavku 1. i članku E povelje (vidi stavak 141. ove presude). Vlada je odgovorila da su obveze koje proizlaze iz Europske socijalne povelje obveze ulaganja napora, a ne obveze rezultata (vidi stavak 176. ove presude).

189. Sud podsjeća da je pri definiranju izraza i pojmova u tekstu Konvencije u nekoliko navrata uzeo u obzir druge elemente međunarodnog prava osim Konvencije, kao što je Europska socijalna povelja, te tumačenje takvih elemenata od strane nadležnih tijela (vidi, primjerice, *Demir i Baykara protiv Turske* [VV], br. 34503/97, stavci 74. – 86., ECHR 2008-...). Međutim, kada zahtijeva da mjera bude „zakonita”, Konvencija u biti upućuje natrag na nacionalno pravo i navodi obvezu usklađivanja s materijalnim i postupovnim pravilima tog prava (vidi, primjerice, i u području primjene članka 5. stavka 1. Konvencije, *Olymbiou protiv Turske*, br. 16091/90, stavak 85., 27. listopada 2009.).

190. Vrijedi napomenuti i da je u svojoj odluci od 8. rujna 2009. (vidi stavke 97. – 100. ove presude) Europski odbor za socijalna prava naglasio da je „iz same formulacije članka 31. [revidirane socijalne povelje] jasno da se on ne može tumačiti na način da državama nameće obvezu postizanja rezultata” i da bi, kako bi situacija bila u skladu s revidiranom socijalnom poveljom, države stranke trebale, konkretno, „donijeti potrebna pravna, financijska i operativna sredstva za osiguravanje postojanog napretka u postizanju ciljeva utvrđenih u povelji” (vidi stavke 28. i 29. predmetne odluke). S obzirom na to da su obveze koje proizlaze iz članka 31. obveze sredstava i da Europski odbor nije ovlašten poništiti osporeno nacionalno zakonodavstvo i sudsku praksu, potonji su i dalje bili valjani i obvezujući u slovenskom pravnom poretku nakon donošenja odluke od 8. rujna 2009.

191. U svjetlu gore navedenog, Sud smatra da su mjere kojima se prigovara bile „zakonite” u smislu članka 1. Protokola br. 1.

(iv) *Je li miješanje bilo „u skladu s općim interesom”*

192. Sud podsjeća da su zbog njihova izravnog poznavanja vlastita društva i njegovih potreba nacionalne vlasti u načelu u mnogo boljem položaju nego međunarodni sudac da ocijene što je „u javnom interesu”. Prema sustavu zaštite uspostavljenom Konvencijom, na nacionalnim je vlastima da provedu početnu ocjenu postojanja problema od javnog interesa koji zahtijeva primjenu mjera u sferi ostvarivanja prava vlasništva (vidi gore citirani predmet *Hutten-Czapska*, stavak 165.). Pojam „općeg interesa” nužno je širok (vidi gore citirani predmet *Hutten-Czapska*, stavak 166.). Sud smatra da je prirodno da bi sloboda procjene kojom zakonodavna vlast raspolaže pri provedbi socijalne i gospodarske politike, osobito u kontekstu promjene političkog i gospodarskog režima, trebala biti široka i Sud će poštovati prosudbu zakonodavne vlasti o tome što je „u javnom interesu”, osim ako ta prosudba nije očigledno bez razumne osnove (vidi, *inter alia*, *Zvolský i Zvolská protiv Češke Republike*, br. 46129/99, stavci 67. – 68. i 72., ECHR 2002-IX; gore citirani predmet *Kopecký*, stavak 35.; *Jahn i drugi protiv Njemačke* [VV], br. 46720/99, 72203/01 i 72552/01, stavak 113., ECHR 2005-VI; i *Wieczorek protiv Poljske*, br. 18176/05, stavak 59., 8. prosinca 2009.; vidi i, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Bivši kralj*

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

49

Grčke i drugi, stavak 87., i *Kozacioğlu protiv Turske* [VV], br. 2334/03, stavak 53., 19. veljače 2009.).

193. Opće je poznato da je politička tranzicija u postkomunističkim zemljama uključivala brojne složene, dalekosežne i kontroverzne reforme koje su se nužno morale rasporediti tijekom dužeg razdoblja. Ukidanje komunističkog naslijeđa odvijalo se postupno, pri čemu je svaka zemlja imala svoj, ponekad spor, način osiguravanja ispravljanja prijašnjih nepravdi. Iako su se nakon sloma totalitarnih režima te zemlje suočavale sa sličnim problemima, ne postoji niti može postojati zajednički obrazac za restrukturiranje njihovih političkih, pravnih ili društvenih sustava. Ne može se ni odrediti bilo koji određeni vremenski okvir ili brzina dovršetka tog procesa. Doista, nacionalna zakonodavna vlast ovlaštena izravnom demokratskom legitimacijom u puno je boljem položaju nego Sud pri provođenju ocjene toga zahtijeva li „opći interes” u određenoj zemlji, s obzirom na njezino jedinstveno povijesno i političko iskustvo, donošenje određenih mjera dekomunizacije kako bi se osigurala veća socijalna pravda ili stabilnost demokracije (vidi, *mutatis mutandis*, *Cichopek i 1627 drugih zahtjeva protiv Poljske* (odl.), br. 15189/10 i drugi, stavak 143., 14. svibnja 2013.).

194. U ovom predmetu Sud ne vidi razlog za odstupanje od ocjene nacionalnih vlasti da je predmetno miješanje težilo legitimnim ciljevima, i to promicanju društvenih, političkih i gospodarskih reformi, uklanjanju ostataka komunističke prošlosti zemlje u društvenoj i gospodarskoj sferi i zaštiti prava „prijašnjih vlasnika”. Napominje i da sami podnositelji zahtjeva nisu osporavali da se moglo smatrati da su ukidanje stanarskog prava i povrat nacionalizirane imovine težili legitimnom cilju i da su bili u općem interesu (vidi stavak 142. ove presude).

195. Kad je riječ o odluci Ustavnog suda kojom je ukinut „treći model” zamjenske privatizacije, ona je bila opravdana potrebom da se izbjegne stvaranje dodatnog financijskog opterećenja na novostečena prava vlasništva općina nad stanovima koji su prethodno bili u društvenom vlasništvu (vidi stavak 37. ove presude). Stoga je bila usmjerena na osiguravanje financijske dobrobiti lokalnih zajednica, što je cilj koji spada u pojam „općeg interesa”.

(iii) *Je li miješanje bilo razmjerno*

196. Preostaje utvrditi je li pri provedbi tih reformi država uspjela uspostaviti „pravičnu ravnotežu” između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinaca (vidi gore citirani predmet *J.A. Pye (Oxford) Ltd i J.A. Pye (Oxford) Land Ltd*, stavak 53.).

(a) *Opća načela*

197. U odnosu na miješanje koje spada pod drugi stavak članka 1. Protokola br. 1, mora postojati razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želio postići (vidi, među brojnim

drugim izvorima prava, *Zehentner protiv Austrije*, br. 20082/02, stavak 72., 16. srpnja 2009.). Stoga je ravnoteža koju je potrebno održavati između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva temeljnih prava narušena ako je dotična osoba morala snositi „nerazmjeran teret” (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, 23. rujna 1982., stavci 69. – 74., Serija A br. 52; *Sveti samostani protiv Grčke*, 9. prosinca 1994., stavci 70. – 71., Serija A br. 301-A; *Brumărescu protiv Rumunjske*, br. 28342/95, stavak 78., ECHR 1999-VII; gore citirani predmet *Moskal*, stavak 52.; i *Depalle protiv Francuske* [VV], br. 34044/02, stavak 83., ECHR 2010-..).

198. Nadalje, načelo „dobrog upravljanja” zahtijeva da je, kada je opći interes doveden u pitanje, na tijelima javne vlasti da postupaju na prikladan način i krajnje dosljedno (vidi *Beyeler protiv Italije* [VV], br. 33202/96, stavak 105., CEDH 2000-I; *Megadat.com S.r.l. protiv Moldavije*, br. 21151/04, stavak 72., 8. travnja 2008.; i gore citirani predmet *Moskal*, stavak 51.).

199. Kada je u pitanju mjera kojom se kontrolira upotreba vlasništva, izostanak naknade čimbenik je koji se treba uzeti u obzir pri utvrđivanju toga je li postignuta pravična ravnoteža, no on sam po sebi nije dostatan da predstavlja povredu članka 1. Protokola br. 1 (vidi *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis protiv Grčke*, br. 35332/05, stavak 45., 21. veljače 2008., i gore citirani predmet *Depalle*, stavak 91.).

200. Sud je ispitao reformu stambenog sustava u kontekstu postupnog prijelaza s najamnine koju kontrolira država na potpuno dogovorenu ugovornu najamninu tijekom temeljne reforme zemlje nakon sloma komunističkog režima u predmetu *Hutten-Czapska protiv Poljske* (gore citiran, stavci 194. – 225.), koji je podnijela najmodavka koja je prigovorila vrlo malom iznosu najamnine koju je primala u okviru državnog sustava kontrole najamnine. Sud je presudio da taj sustav nije spojiv s člankom 1. Protokola br. 1 kada iz isključivo matematičkih razloga onemogućava najmodavcima da ostvaruju prihod od najamnine ili da barem nadoknade troškove održavanja. Štoviše, poljskom reformom bila su predviđena različita ograničenja prava najmodavaca u pogledu otkaza najma, zakonom propisanih financijskih opterećenja koja su im bila nametnuta i nepostojanja bilo kakvih pravnih načina i sredstava koji bi im omogućili ili da nadoknade ili ublaže gubitke nastale u vezi s održavanjem imovine ili da država u opravdanim slučajevima subvencionira potrebne popravke (vidi gore citirani predmet *Hutten-Czapska*, stavci 223. – 224.).

201. U predmetu *Lindheim i drugi protiv Norveške* (br. 13221/08 i 2139/10, 12. lipnja 2012.) Sud je utvrdio da su zakonom nametnuta ograničenja iznosa godišnje zakupnine koju su vlasnici zemljišta mogli zahtijevati od zakupaca (manje od 0,25 % navodne tržišne vrijednosti zemljišta) i neograničeno produljenje ugovora o zakupu zemljišta doveli do povrede prava vlasništva vlasnika zemljišta. Sud je presudio da se, iako su

predmetne mjere težile legitimnom cilju zaštite zakupaca koji nisu imali financijska sredstva i provedbe socijalne politike u području stanovanja, tim mjerama nije uspostavila pravična ravnoteža između interesa zakupodavaca s jedne strane i interesa zakupaca s druge strane. Posebice, iznos zakupnine bio je osobito nizak i mogao se prilagoditi samo na temelju promjena indeksa potrošačkih cijena (čime je bila isključena mogućnost uzimanja u obzir vrijednosti zemljišta kao relevantnog čimbenika), a ugovori o zakupu bili su produljeni na neodređeno vrijeme. U tim je okolnostima socijalni i financijski teret bio stavljen isključivo na zakupodavce podnositelje (vidi gore citirani predmet *Lindheim i drugi*, stavci 75. – 78., 96. – 100. i 119. – 136.).

202. Sud smatra da su predmeti *Hutten-Czapska* i *Lindheim* zrcalni odraz ovog predmeta, u kojem su zaštićeni najmoprimci naveli, *inter alia*, da je povećanje najamnine kojemu su bili podvrgnuti kao posljedica stambene reforme bilo prekomjerno. Pri odlučivanju o osnovanosti njihova prigovora, Sud će uzeti u obzir, među ostalim čimbenicima, jedno od glavnih načela izraženih u predmetu *Hutten-Czapska*, odnosno načelo da bi prilikom uspostavljanja ravnoteže među iznimno teškim i društveno osjetljivim pitanjima uključenima u usklađivanje suprotstavljenih interesa najmodavaca i zaštićenih najmoprimaca država trebala osigurati „pravednu raspodjelu socijalnog i financijskog tereta pretvorbe i reforme stambenog fonda zemlje” (vidi gore citirani predmet *Hutten-Czapska*, stavak 225.). U predmetu *Hutten-Czapska* i u predmetu *Lindheim* poljska odnosno norveška država povrijedile su to načelo jer su taj teret gotovo isključivo stavile na jednu određenu društvenu skupinu, najmodavce odnosno zakupodavce. Sud će ispitati je li u ovom predmetu sličan teret bio stavljen na zaštićene najmoprimce. Dok razmatra je li to slučaj u ovom predmetu, Sud mora imati na umu poseban kontekst u kojem se to pitanje otvara, odnosno kontekst reforme stambenog sustava, koja mora, barem djelomično, odražavati brigu društva za socijalnu zaštitu zaštićenih najmoprimaca (vidi *Velosa Barreto protiv Portugala*, 21. studenoga 1995., stavak 16., Serija A br. 334, i gore citirani predmet *Almeida Ferreira i Melo Ferreira*, stavci 29. i 32.; vidi i, *mutatis mutandis* i u kontekstu sustava socijalne sigurnosti, *Goudswaard-Van der Lans protiv Nizozemske* (odl.), br. 75255/01, ECHR 2005-XI, i gore citirani predmet *Wieczorek*, stavak 64.).

203. Osobito treba napomenuti da je Sud smatrao opravdanima i razmjernima nekoliko mjera usmjerenih na zaštitu ranjivih zaštićenih najmoprimaca. Te mjere uključivale su zakonodavstvo kojim su bila predviđena smanjenja najamnine (vidi *Mellacher i drugi protiv Austrije*, 19. prosinca 1989., stavak 57., Serija A br. 169), privremena obustava prisilnog iseljenja određenih kategorija zaštićenih najmoprimaca (vidi *Spadea i Scalabrino protiv Italije*, 28. rujna 1995., stavak 41., Serija A br. 315-B) i različita ograničenja prava najmodavaca na otkaz najma (vidi gore citirani predmet *Velosa Barreto*, stavci 26. i 29. – 30., u kojem je kao

uvjet za ostvarenje tog prava najmodavcu dotični prostor morao biti potreban za vlastiti smještaj; gore citirani predmet *Almeida Ferreira i Melo Ferreira*, stavci 32. – 36., u kojem se najam nije mogao otkazati ako je stanar koristio prostor 20 ili više godina; vidi i predmet *Crux Bixirão protiv Portugala*, br. 24098/94, odluka Komisije od 28. veljače 1996., neobjavljena, u kojem je Komisija utvrdila da nemogućnost otkaza ugovora o najmu ako je stanar imao 65 ili više godina nije bila nespojiva s člankom 1. Protokola br. 1).

204. Kako je Sud naveo u predmetu *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (21. veljače 1986., stavak 47., Serija A br. 98), „[u]klanjanje onoga što se smatra društvenom nepravdom primjer je funkcija demokratske zakonodavne vlasti. Osobito, moderna društva stambeno zbrinjavanje stanovništva smatraju primarnom društvenom potrebom čije se reguliranje ne može u potpunosti prepustiti uvjetima djelovanja tržišnih mehanizama. Sloboda procjene dovoljno je široka da obuhvaća zakonodavstvo namijenjeno osiguranju veće socijalne pravde u sferi domova ljudi, čak i kada takvo zakonodavstvo dovodi do miješanja u postojeće ugovorne odnose između privatnih strana i ne donosi nikakvu izravnu korist državi ili široj zajednici.”

(β) *Primjena navedenih načela na ovaj predmet*

205. Vraćajući se na okolnosti ovog predmeta, Sud primjećuje da su se zbog stambene reforme podnositelji zahtjeva, u svojstvu bivših nositelja stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima, morali suočiti s općim smanjenjem pravne zaštite koju su uživali u području stanovanja. Konkretno, morali su plaćati zaštićenu najamninu čiji se iznos s godinama povećao do iznosa za koje su neki od podnositelja zahtjeva tvrdili da si ih teško mogu priuštiti i nisu imali mogućnost prenošenja prava korištenja stana na druge članove obitelji osim bračnog druga ili dugogodišnjeg partnera. Budući da su bili uvedeni novi razlozi za prisilno iseljenje koji se temelje na krivnji zaštićenog najmoprimca, podnositelji zahtjeva bili su suočeni s većim rizikom od prisilnog iseljenja i morali su dopuštati posjete „prijašnjih vlasnika”, kao i trpjeti pritiske koje su potonji ponekad vršili kako bi vratili stanove. Nadalje, najmodavac ih je mogao preseliti u drugi odgovarajući stan u bilo kojem trenutku i bez ikakvog razloga (vidi stavak 40. ove presude).

206. Međutim, Sud može prihvatiti da su to na neki način bile neizbježne posljedice odluke zakonodavne vlasti da predvidi mogućnost povrata *in natura* stanova koji su bili nacionalizirani nakon Drugoga svjetskog rata. Postojanje „prijašnjeg 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. Kao što je istaknula Vlada (vidi stavak 169. ove presude), 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 „prijašnjih vlasnika”

stečenima postupkom denacionalizacije (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Hutten-Czapska*).

207. Nadalje, Sud primjećuje 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. To osobito vrijedi za obvezu zaštićenog najmoprimca da ne prouzroči veliku štetu u stanu, da ne uznemirava druge stanare, da ne obavlja zabranjene djelatnosti u stanu, da ne mijenja stan i opremu, da ne daje stan u podnajam i da ne dopušta novim osobama da koriste stan bez prethodnog pristanka vlasnika (vidi stavak 21. ove presude). Sud smatra 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.

208. Osim toga, vrijedi napomenuti da su podnositelji zahtjeva uživali i da i dalje uživaju, više od 22 godine nakon donošenja Zakona o stambenim odnosima iz 1991., posebnu zaštitu koja nadilazi zaštitu koja se obično dodjeljuje pravima najmoprimca. Konkretno, ugovori o najmu stana sklapali su se na neodređeno vrijeme (vidi stavak 19. ove presude) i bili su prenosivi, također na neodređeno vrijeme, na bračnog druga ili dugogodišnjeg partnera zaštićenog najmoprimca (vidi stavak 69. ove presude). Potonji nije morao 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 (vidi stavke 79. – 86. ove presude). Iz podataka koje je dostavila Vlada (vidi stavak 239. ove presude) proizlazi, a podnositelji zahtjeva nisu to osporili, da su plaćali iznose u rasponu od 49,16 eura do 280,78 eura mjesečno i da su se, unatoč tržišnoj cijeni najma koja je iznosila od 6,00 eura do 11,00 eura po kvadratnom metru, podnositeljima naplaćivali iznosi u rasponu od 1,13 eura do 3,33 eura po kvadratnom metru. Sud zaključuje da je zaštićena najamnina nametnuta podnositeljima zahtjeva bila znatno niža od najamnine koja se naplaćivala na slobodnom tržištu, te da činjenica da su i dalje uživali tako povoljne uvjete više od 22 godine nakon provođenja stambene reforme pokazuje da je prijelaz na tržišno gospodarstvo proveden razumno i postupno. Štoviše, nitko od podnositelja zahtjeva nije pokazao da je iznos zaštićene najamnine bio previsok u odnosu na njegov prihod.

209. Točno je da je u travnju 1994. bivšim nositeljima stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima bila pružena mogućnost kupnje zamjenskog stana od općina pod vrlo povoljnim financijskim uvjetima prema takozvanom „trećem modelu” zamjenske privatizacije (vidi stavak 35. ove presude) te da je Ustavni sud u studenom 1999. tu mogućnost ukinuo (vidi stavak 37. ove presude). Međutim, Sud primjećuje da, kako je Vlada naglasila (vidi stavak 125. ove presude), a što podnositelji zahtjeva nisu osporili, nitko od podnositelja nije podnio valjani i potpuni zahtjev za kupnju zamjenskog stana tijekom razdoblja od pet godina i sedam mjeseci koje je

proteklo prije donošenja odluke Ustavnog suda. Točno je da bi se u odnosu na podnositelje zahtjeva br. 1 i 10 taj propust mogao objasniti duljinom trajanja postupka denacionalizacije i ostavinskog postupka (vidi stavke 223. i 232. ove presude); međutim, to ne vrijedi za ostale podnositelje zahtjeva koji, prema mišljenju Suda, nisu pružili uvjerljivo objašnjenje kojim bi mogli opravdati svoj propust.

210. Štoviše, ne može se zanemariti da je u domaćem pravnom sustavu bilo predviđeno 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 „prijašnje vlasnike” koji su bili voljni prodati svoje stanove bivšim nositeljima stanarskog prava (vidi stavak 33. ove presude) odnosno naknada u iznosu od najviše 80 posto administrativne vrijednosti stana za stanare koji su pristali iseliti se i kupiti stan ili izgraditi kuću (vidi stavak 34. ove presude). Osim toga, subvencije za najam (do 80 posto zaštićene najamnine) bile su dostupne zaštićenim najmoprimcima s financijskim poteškoćama, socijalno ugrožene osobe mogle su podnijeti zahtjev za najam drugog neprofitnog stana (vidi stavak 41. ove presude) i dodjelu posebne naknade (do 74 posto administrativne vrijednosti stana), a zaštićenim najmoprimcima koji su ostvarili pravo na kupnju drugog stana ili izgradnju kuće na raspolaganju su bili subvencionirani zajmovi (vidi stavak 42. ove presude). Neki od podnositelja zahtjeva dobili su bespovratna sredstva i zajmove pod povoljnim uvjetima u okviru tih mjera (vidi stavke 241. – 251. ove presude).

(c) Zaključak

211. U svjetlu gore navedenog, Sud smatra da je prilikom uspostavljanja ravnoteže među iznimno teškim i društveno osjetljivim pitanjima uključenima u usklađivanje suprotstavljenih interesa „prijašnjih vlasnika” i zaštićenih najmoprimaca tužena država osigurala raspodjelu socijalnog i financijskog tereta stambene reforme kojom nije prekoračila svoju slobodu procjene.

212. U skladu s tim, čak i pod pretpostavkom da je članak 1. Protokola br. 1 primjenjiv na činjenice ovog predmeta, nije došlo do povrede te odredbe.

II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 8. KONVENCIJE

213. Podnositelji zahtjeva naveli su da su bili lišeni svojih domova, u suprotnosti s člankom 8. Konvencije.

Ta odredba glasi kako slijedi:

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

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

A. Tvrđnje stranaka

1. Podnositelji zahtjeva

(a) Opće primjedbe

214. Podnositelji zahtjeva u biti su se pozvali na iste razloge navedene na temelju članka 1. Protokola br. 1. Tvrđili su da su gubitkom stanarskog prava bili lišeni ne samo svog vlasništva nego i svojih domova. Promjene najmova dodatno su ograničile njihova prava, a nova prava „prijasnjih vlasnika” ugrozila su njihovu situaciju, pogotovo jer se zaštićena najamnina povećala do iznosa koje su si mnogi od njih teško mogli priuštiti, što ih je izložilo riziku od prisilnog iseljenja zbog nepodmirene najamnine. Prigovorili su zbog raznih oblika zlonamjernog uznemiravanja, zastrašivanja i tužbi od strane „prijasnjih vlasnika”.

215. Podnositelji zahtjeva naveli su da su 1991. (početak stambene reforme) i 1994. (datum ratifikacije Konvencije od strane Slovenije) denacionalizirani stanovi u kojima su stanovali predstavljali njihove „domove” i domove njihovih obitelji. Kad su se oni i njihove obitelji uselili u stanove i ondje stvorili dom, učinili su to u dobroj vjeri i pouzdajući se u postojanost i prenosivost *mortis causa* stanarskog prava. U vrijeme ratifikacije Konvencije od strane Slovenije stanarsko pravo već je bilo pretvoreno u pravo najma; međutim, to pravo najma bilo je prenosivo nakon smrti na članove obitelji, uz utvrđenu gornju granicu zaštićene najamnine. „Prijasnji vlasnici” mogli su otkazati najam samo iz razloga koji se temelje na krivnji zaštićenog najmoprimca. Tim su zakonodavstvom na odgovarajući način bila zaštićena prava podnositelja zahtjeva i njihovih obitelji na temelju članka 8.

216. Međutim, daljnji razvoj pravila o korištenju stana i povećanje najamnina prisilili su bivše nositelje stanarskog prava ili da napuste svoje postojeće domove ili da ondje ostanu pod lošijim uvjetima. Naime, njihova se situacija značajno pogoršala u sljedećim pogledima: (a) od 1996. godine „prijasnji vlasnici” mogli su raskinuti ugovor o najmu i prisilno iseliti zaštićenog najmoprimca ako su mu osigurali drugi prikladan stan (vidi stavak 40. ove presude); (b) od 1995. godine struktura i gornja granica zaštićene najamnine promijenili su se na način da je najamnina porasla na više od 600 % svoje prvotne vrijednosti i da je svako tijelo sada imalo ovlast proizvoljno podizati gornju granicu; (c) godine 2003. dodani su novi razlozi za prisilno iseljenje, među ostalim vlasništvo nad drugim prikladnim stanom, bez obzira na to je li taj stan bio prazan i bi li preseljenje dovelo do temeljnog

pogoršanja statusa zaštićenog najmoprimca (vidi stavak 40. ove presude); (d) od 2005. prenosivost *mortis causa* prava najma na članove obitelji bila je *de facto* isključena (vidi stavke 68. – 70. ove presude); (e) „prijšnjem vlasniku” bilo je dodijeljeno pravo ući u stan dvaput godišnje, a nedopuštanje ulaska postalo je razlog za prisilno iseljenje (vidi stavak 23. ove presude); (f) općenito, postojala je u biti ograničena mogućnost slobodnog stvaranja obiteljskog doma u postojećim stambenim objektima, mogućnost korištenja i uređenja stana u skladu s vlastitim potrebama i željama bila je ograničena, a utvrđena je i prijetnja prisilnim iseljenjem, koja je uzrokovala stalan nemir. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da se jamstva koja pruža članak 8. ne trebaju tumačiti na način da samo obuhvaćaju pravo na stan već i da osiguravaju zaštitu statusa pojedinca u njegovu postojećem domu.

217. Najamni odnos koji je nametnula država bio je nepodnošljiv ne samo za bivše nositelje stanarskog prava već i za „prijšnje vlasnike”, čije je raspolaganje vraćenim nekretninama bilo ograničeno. To je dovelo do osobnih i sudskih sporova jer su „prijšnji vlasnici” u velikoj mjeri i razumljivo koristili sve pravne mogućnosti za prisilno iseljenje bivših nositelja stanarskog prava i njihovih obitelji. U tim su okolnostima bivši nositelji stanarskog prava pokušali riješiti svoj stambeni problem iseljavanjem iz postojećih stanova. Situacija je postala toliko nepodnošljiva da je preseljenje postalo manje zlo od ostanka u stanu.

218. Predmet *Sorić protiv Hrvatske*, koji je citirala Vlada (stavak 233. ove presude), razlikovao se od ovog predmeta jer je u njemu riječ bila o zaštićenom najmoprimcu privatnog stana koji je bio stanar *ab initio* (a ne bivši nositelj stanarskog prava). Sud je smatrao da je, čak i ako prisilno iseljenje nije bilo izvršeno, prijetnja prisilnim iseljenjem mjera koja je relevantna u smislu članka 8. Konvencije (gore citirani predmet *Larkos*, stavak 28.). Isto bi trebalo vrijediti za sve radnje koje se mogu pripisati državi kojima su djelotvorno ograničeni zaštita i slobodno korištenje postojećeg doma.

219. Podnositelji zahtjeva smatrali su da miješanje u njihovo pravo na poštovanje doma nije bilo zakonito iz istih razloga navedenih na temelju članka 1. Protokola br. 1 (stavak 141. ove presude).

220. Vlada je u biti tvrdila da su mjere kojima se prigovara bile usmjerene na zaštitu „prijšnjih vlasnika”. Podnositelji zahtjeva mogli su prihvatiti da je to bio legitiman cilj. Međutim, naveli su da dotične mjere nisu bile „nužne u demokratskom društvu”. S tim u vezi, podsjetili su da bi, ako je „dom” zakonito uspostavljen, taj čimbenik trebalo odvagnuti u odnosu na legitimnost zahtijevanja od pojedinca da se preseli. Štoviše, iseljenje podnositelja zahtjeva iz njegova doma ozbiljnije je kada ne postoji prikladna alternativa; što je alternativni smještaj prikladniji, to je manje ozbiljno miješanje u postojeći smještaj. Procjena prikladnosti alternativnog smještaja uključivala bi i razmatranje posebnih potreba dotične osobe (vidi *Coste*

protiv Ujedinjenog Kraljevstva [VV], br. 24876/94, stavci 116. – 118., 18. siječnja 2001.).

221. U ovom slučaju nije postojala „neodgodiva društvena potreba” za smanjenjem pravne zaštite bivših nositelja stanarskog prava. U svojoj sudskoj praksi Sud je prihvatio brojna ograničenja prava najmodavaca koja su bila usmjerena na osiguravanje socijalne zaštite zaštićenih najmoprimaca. Slovenija je, s druge strane, donijela niz mjera kako bi „prijasnijim vlasnicima” osigurala jaču zaštitu nego što to zahtijeva Konvencija. Štoviše, miješanje kojem se prigovara nije bilo razmjerno legitimnom cilju (zaštita „prijasnijih vlasnika”), osobito nakon ukidanja „trećeg modela”.

(b) Primjedbe koje se odnose na pojedinačne podnositelje zahtjeva

222. Podnositelji zahtjeva iznijeli su, konkretno, sljedeće pojedinosti o svojim pojedinačnim situacijama.

223. Podnositeljica zahtjeva br. 1 (gđa Cornelia Berger-Krall) nije mogla s „prijasnijim vlasnicima” postići dogovor o naknadi ulaganja; upravno tijelo dodijelilo joj je nešto manje od 5.000,00 eura u tom pogledu. Budući da je postupak denacionalizacije još bio u tijeku u studenom 1999. godine, ona nije mogla iskoristiti „treći model”; s obzirom na to da nije imala sredstava za kupnju novog stana na slobodnom tržištu, odlučila je ostati u svojem postojećem stanu na temelju ugovora o najmu.

224. Podnositeljica zahtjeva br. 2 (gđa Ljudmila Berglez) smatrala je da je očitovanje Vlade o njezinu predmetu, u biti, preslika tvrdnji i navoda koje su pred domaćim sudovima iznijeli „prijasnji vlasnici”. Naslijedila je stanarsko pravo od svoje pokojne majke 1991. godine. U odluci Općine Maribor o denacionalizaciji od 16. travnja 1993. bilo je navedeno, *inter alia*, da „prijasnji vlasnici” moraju s njom sklopiti ugovor o najmu stana. To nikada nisu učinili, ali su nastavili naplaćivati najamninu. Kada je podnositeljica zahtjeva br. 2 prisilno iseljena 2000. godine, njezin je odvjetnik podnio tužbu radi sklapanja ugovora o najmu; ta je tužba bila odbijena jer je bila podnesena protiv „prijasnijeg vlasnika” koji je preminuo nekoliko mjeseci ranije. Nova tužba odbačena je 2011. godine zbog zastare i zato što je podnositeljica zahtjeva br. 2 u međuvremenu primila javnu financijsku pomoć. Suprotno onome što su tvrdili Vlada i „prijasnji vlasnici”, gđa Berglez nikada nije odbila potpisati ugovor o najmu, a navodi o njezinu protupravnom ponašanju (držanje zapaljivog materijala, ugrožavanje drugih stanara zgrade, neodržavanje stana) nikada nisu bili dokazani. Sami slovenski sudovi utvrdili su da je prisilno iseljenje podnositeljice bilo proizvoljna i nezakonita radnja. Nije točno da je podnositeljica zahtjeva Sudu pružila neistinite informacije. Gđa Berglez od svojih je roditelja naslijedila poljoprivredno zemljište zanemarive vrijednosti (približno 15.000,00 eura). Od prisilnog iseljenja 2000. godine živjela je na pragu siromaštva, selila se u različite stanove unajmljene na slobodnom tržištu i u studentske sobe. Jedanaest godina kasnije poljoprivredno zemljište koje je naslijedila bilo je

kvalificirano kao građevinsko zemljište, njegova je vrijednost porasla i gđa Berglez uspjela ga je prodati i kupiti stan od 65 m² u Mariboru, koji je bio lošiji i manji od njezina prethodnog doma.

225. Zbog zlonamjernog uznemiravanja od strane „prijasnjih vlasnika”, godine 1999. podnositeljica zahtjeva br. 3 (gđa Ivanka Bertoncelj) odlučila je napustiti svoj stan i iskoristiti „treći model”; međutim, taj je model bio ukinut i gđa Bertoncelj, koja nije imala financijskih sredstava, nije si mogla priuštiti kupnju drugog stana na slobodnom tržištu. Postigla je dogovor s „prijasnjim vlasnicima” samo kako bi ishodila naknadu svojih ulaganja. Podnositeljica zahtjeva br. 3 doživjela je tešku emocionalnu bol i bila joj je potrebna psihijatrijska pomoć. Zbog pritisaka vršenih na nju, napustila je stan i nastanila se u stanu koji je kupila njezina kći.

226. Podnositeljica zahtjeva br. 4 (gđa Slavica Jerančič) naglasila je da, kako je istaknula Vlada, zahtjevi koje je primala od „prijasnjih vlasnika” nisu imali nikakav temelj prema nacionalnom pravu; ipak je bila žrtva svakodnevnog zlonamjernog uznemiravanja i pritiska koji su je naveli na to da potraži psihijatrijsku pomoć, te se konačno odlučila iseliti iz svog stana. Stan u Kamniku čija je jedna polovica bila u njezinu vlasništvu bio je lošiji od njezina prethodnog doma; bio je znatno manji i nalazio se u potpuno novom okruženju u drugom gradu. Zbog svoje dobi i promjene okoline gđa Jerančič počela je bolovati od depresije; pokušala je počinuti samoubojstvo i četiri je mjeseca bila hospitalizirana u psihijatrijskoj klinici. Nakon toga, od 2008. godine nadalje, prijatelj koji je znao za njezine probleme ponudio joj je da besplatno koristi prazan stan u Ljubljani.

227. Podnositeljica zahtjeva br. 5 (gđa Ema Kugler) nije imala nikakvih problema s „prijasnjim vlasnicima” i nije smatrala da je potrebno da napusti svoj stan. Tek je prodaja njezina doma novim vlasnicima izazvala brojne sporove, dok je istovremeno došlo do ukidanja „trećeg modela”. Ishodila je naknadu ulaganja u administrativno utvrđenom iznosu od 3.000,00 eura.

228. Podnositelj zahtjeva br. 6 (g. Primož Kuret) nije bio izvorni nositelj stanarskog prava. Izvorni nositelj prava bio je njegov pokojni otac, g. Niko Kuret, koji je preminuo 25. siječnja 1995. godine i s kojim je podnositelj zahtjeva živio. Do 2005. godine pravo na kupnju vraćenog stana i pravo na najam bili su prenosivi *mortis causa* na članove uže obitelji. Nakon smrti oca podnositelj zahtjeva br. 6 htio je ostati u tom prostoru te je u skladu s tim ustrajao na potpisivanju ugovora o najmu. Krajem 1999. godine saznao je da je „treći model” ukinut i da više ne može kupiti zamjenski stan pod povoljnim uvjetima. Međutim, nakon donošenja dviju povoljnih presuda, godine 2005. Vrhovni je sud promijenio sudsku praksu i odlučio da korisnici denacionaliziranih stanova ne mogu zahtijevati nastavak najma uz zaštićenu najamninu nakon smrti zaštićenog najmoprimca (stavak 68. ove presude). To je značilo da je obitelj g. Nike Kureta neopravdano koristila stan više od deset godina i da su „prijasnji vlasnici” mogli od njih zahtijevati plaćanje tržišne najamnine za to razdoblje (potraživanje koje bi iznosilo najmanje 150.000,00

njemačkih maraka i kamate). Da je takav zahtjev podnesen, došlo bi do bankrota podnositelja zahtjeva i njegove supruge, koji su imali dvoje uzdržavane djece. Godine 2009. Ustavni je sud potvrdio novu sudsku praksu Vrhovnog suda, na podnositeljevu štetu (stavak 69. ove presude). U danim okolnostima g. Kuret odabrao je manje zlo u obliku postizanja prijateljskog rješenja s „prijasnjim vlasnikom”. Iselio se iz prostora i, budući da si nije mogao priuštiti stan u glavnom gradu, odselio se iz Ljubljane.

229. Podnositelj zahtjeva br. 7 (g. Drago Logar) nije mogao stupiti u kontakt s „prijasnjim vlasnicima” pa stoga nije znao žele li prodati stan. Iz tog razloga nije mogao iskoristiti „treći model” prije kraja 1999. godine. Nakon 2006. postalo je jasno da „prijasnji vlasnici” ne namjeravaju prodati stan i da žele prisilno iseliti g. Logara. Nakon višegodišnjeg spora „prijasnji vlasnici” ponudili su g. Logaru isplatu naknade njegovih ulaganja s kamatama pod uvjetom da se iseli iz stana. G. Logar prihvatio je taj prijedlog i dobio je javni financijski doprinos prema takozvanom „drugom modelu” zamjenske privatizacije.

230. Podnositeljica zahtjeva br. 8 (gđa Dunja Marguč) posjedovala je stan u Piranu koji je bio kuća za odmor. Objasnila je da joj je presudom Okružnog suda u Ljubljani od 12. svibnja 2009. (koju je 6. siječnja 2010. potvrdio viši sud) naloženo da se iseli iz prostora u kojem je živjela u Ljubljani. Ovršni postupak počeo je u ljeto 2010. godine i od tada je gđa Marguč živjela u stalnom strahu da će biti prisilno iseljena iz svog doma. Ako bi se to dogodilo, morala bi birati između beskućništva i preseljenja u stan u Piranu, što bi značilo gubitak posla. Bila joj je potrebna psihijatrijska pomoć.

231. Podnositelj zahtjeva br. 9 (g. Dušan Milič) nije mogao iskoristiti „treći model” jer je postupak denacionalizacije u odnosu na njegov stan trajao do 2005. godine. Odlučio je iseliti se dvije godine kasnije i svoj stambeni problem riješiti negdje drugdje. Bez obzira na određenu ušteđevinu i zajmove od poznanika i rodbine, g. Milič nije si mogao priuštiti plaćanje značajnog dijela kupovne cijene svog novog stana te ga stoga nije mogao upisati u zemljišne knjige.

232. Podnositeljica zahtjeva br. 10 (gđa Dolores Zalar) nije mogla iskoristiti „treći model” jer do 1999. nije bilo jasno tko su „prijasnji vlasnici” (ostavinski postupak koji se odnosio na preminule vlasnike nakon denacionalizacije još je uvijek bio u tijeku) i žele li prodati stan. Nakon toga, dogovorila se s „prijasnjim vlasnicima” da će se iseliti iz prostora i da će joj oni platiti 50.000,00 eura za njezina ulaganja. Korištenjem velikog dijela vlastite ušteđevine, dobivanjem zajma od komercijalne banke (pod povoljnijim uvjetima od državnog zajma) i uz financijsku pomoć svoje kćeri, gđa Zalar riješila je svoj stambeni problem kupnjom nekretnine izvan Ljubljane. Ta se nekretnina nije sastojala od dvije odvojene stambene zgrade (kako je pogrešno navela Vlada – stavak 251. ove presude), već samo od

jedne zgrade za koju su ukupna površina i unutarnja površina bile odvojeno zabilježene.

2. Vlada

(a) Opće primjedbe

233. Vlada je naglasila da članak 8. Konvencije ne uključuje pravo na kupnju doma, već samo štiti pravo osobe na poštovanje njezina sadašnjeg doma (vidi gore citiranu odluku *Sorić*). Budući da je ZS-om bio zaštićen pravni status bivših nositelja stanarskog prava, tako što su im bili zajamčeni pravo najma na neodređeno vrijeme i zaštićena najamnina, osporene odredbe ni na koji način nisu dovele u pitanje izravni posjed stanova od strane podnositelja zahtjeva. Kako je istaknuo Ustavni sud, nositelji stanarskog prava i njihovi bračni drugovi i članovi uže obitelji imali su pravo nastaviti živjeti u denacionaliziranim stanovima u uvjetima usporedivima s uvjetima u drugim europskim zemljama (stavak 65. ove presude).

234. Za podnositelje su ZS-om bila zadržana sva prava predviđena u prethodnom sustavu. Daljnji zaštićeni najam od strane članova uže obitelji bivšeg nositelja stanarskog prava bio je isključen (stavak 69. ove presude) jer bi time „prijasnjim vlasnicima” bio nametnut prekomjeren teret. I vlasništvo nad drugom nekretninom predstavljalo je razlog za otkaz najma na temelju prethodnog propisa te bi bilo nerazmjerno nametnuti stanarsko pravo i zaštićenu najminu ako je stanar imao na raspolaganju drugi odgovarajući smještaj.

235. Prema zakonima Socijalističke Republike Slovenije nije postojalo jamstvo da će nositelj stanarskog prava moći trajno živjeti u istom stanu ili da će stanarski odnos ostati nepromijenjen. Na temelju članka 106. ZS-1 (stavak 40. ove presude) zaštita zaštićenog najmoprimca bila je veća, jer je „prijasnji vlasnik” samo jednom mogao otkazati najam bez opravdanih razloga istom zaštićenom najmoprimcu te mu je bio obvezan osigurati drugi prikladan stan. Svrha pravnih pojmova „prikladan stan” i „opravdan razlog” bila je uspostaviti pravičnu ravnotežu između općeg interesa s jedne strane i zaštite prava zaštićenog najmoprimca i prava „prijasnjeg vlasnika” s druge strane.

236. Kao odgovor na tvrdnje podnositelja zahtjeva o zaštićenoj najamnini koja je obuhvaćala ne samo stvarnu najminu i troškove održavanja stana već i naknadu kapitalnih troškova, što je „prijasnjim vlasnicima” omogućavalo da ostvare dobit, te na tvrdnje podnositelja o promjenama formule za izračun zaštićene najamnine na njihovu štetu, Vlada je podsjetila na metodu izračuna zaštićene najamnine (stavci 79. – 86. ove presude) i naglasila da, kako je istaknuo Ustavni sud, nacionalno zakonodavstvo nije trebalo jamčiti trajnost i stabilnost zaštićenih najamnina. Vrijednost stana utvrđivala se administrativno, što znači da se utvrđivala neovisno o tržišnoj vrijednosti stana, a zahvaljujući zakonodavnoj formuli za njezin izračun,

zaštićena najamnina zapravo je ostala nepromijenjena tijekom relevantnog razdoblja. Ona nije jamčila dobit „prijšnjem vlasniku“, već je obuhvaćala troškove bilo kojeg zajma ili kapitala koji je „prijšnji vlasnik“ uložio u obnovu stana.

237. Vlada je prigovorila da su navodi podnositelja zahtjeva o povećanju zaštićene najamnine za 700 % netočni. Čak i ako je točno da se „vrijednost boda“ povećala, ne bi trebalo zanemariti činjenicu da je vrijednost boda ovisila o prosječnim troškovima izgradnje i procijenjenom prosječnom trošku zemljišta priključenog na infrastrukturu, čime su se uzimala u obzir kretanja cijena na tržištu. U suprotnom zaštićena najamnina ne bi imala nikakve veze s troškovima održavanja, koje bi onda morali snositi „prijšnji vlasnici“. Budući da su se u posljednjih dvadeset godina ekonomski standardi, cijene i razine plaća promijenili, bilo bi nerealno očekivati da zaštićena najamnina ostane nepromijenjena. Zaštićene najamnine povećale su se s 1,88 % vrijednosti stana 1990. godine na najviše 4,68 % vrijednosti stana do 2012. godine. To je povećanje predstavljalo povećanje najamnina za 148 %. Budući da su se povećale i plaće, 1990. godine najamnina za prosječan dvosobni stan iznosila je 7,30 % prosječne plaće, dok je 2012. godine iznosila 14,70 %. To je značilo da su se najamnine realno povećale samo za oko 100 % (a ne za 700 %). Nadalje, zaštićene najamnine bile su znatno niže od tržišnih.

238. S obzirom na gore navedeno, Vlada je smatrala da je svako navodno miješanje u pravo podnositelja zahtjeva na poštovanje njihovih domova bilo u skladu sa zakonom, težilo je legitimnom cilju i bilo je nužno u demokratskom društvu. Zapravo, bila je uspostavljena pravična ravnoteža između prava podnositelja zahtjeva na temelju članka 8. Konvencije i prava „prijšnjih vlasnika“ zaštićenih člankom 1. Protokola br. 1.

(b) Primjedbe koje se odnose na situaciju pojedinačnih podnositelja zahtjeva

239. Prema podacima Vlade, trenutne zaštićene najamnine koje su podnositelji zahtjeva plaćali (ili koje bi podnositelji zahtjeva plaćali da su nastavili živjeti u stanovima) bile su sljedeće:

- podnositeljica zahtjeva br. 1 (gđa Cornelia Berger-Krall): 178,73 eura (1,73 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 10,00 eura po m²);
- podnositeljica zahtjeva br. 2 (gđa Ljudmila Berglez): 204,09 eura (1,93 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 6,00 eura po m²);
- podnositeljica zahtjeva br. 3 (gđa Ivanka Bertoncej): 132,83 eura (1,17 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 10,00 eura po m²);
- podnositeljica zahtjeva br. 4 (gđa Slavica Jerančič): 161,61 eura (1,42 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 11,00 eura po m²);
- podnositeljica zahtjeva br. 5 (gđa Ema Kugler): 49,16 eura (1,13 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 11,00 eura po m²);
- podnositelj zahtjeva br. 6 (g. Primož Kuret): 149,12 eura (1,75 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 10,00 eura po m²);

- podnositelj zahtjeva br. 7 (g. Drago Logar): 280,78 eura (1,87 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 11,00 eura po m²);
- podnositeljica zahtjeva br. 8 (gđa Dunja Marguč): 154,85 eura (1,32 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 10,00 eura po m²);
- podnositelj zahtjeva br. 9 (g. Dušan Milič): 229,67 eura (3,33 eura po m²; procijenjena tržišna najamnina: 10,00 eura po m²);
- podnositeljica zahtjeva br. 10 (gđa Dolores Zalar): 170,93 eura (1,41 euro po m²; procijenjena tržišna najamnina: 11,00 eura po m²).

240. Bivši nositelji stanarskog prava koji su se nalazili u financijskim poteškoćama mogli su podnijeti zahtjev za subvencije najamnine ili dodjelu drugog stana na kojemu postoji stanarsko pravo; međutim, nitko od podnositelja zahtjeva nije podnio zahtjev za ostvarivanje tih prava i nitko od njih, osim podnositeljice zahtjeva br. 2 (gđe Ljudmile Berglez), nikada nije bio korisnik prava iz socijalne skrbi. Ako su smatrali da njihova zaštićena najamnina nije bila izračunata u skladu sa zakonom, podnositelji zahtjeva mogli su zatražiti preispitivanje iznosa te najamnine i, ako je potrebno, smanjenje najamnine i povrat preplaćene najamnine.

241. Vlada je nadalje primijetila da nije utvrđeno da je podnositeljica zahtjeva br. 1 (gđa Cornelia Berger-Krall) ikada zatražila od „prijasnjih vlasnika” da isprave nedostatke u stanu. Nadalje, nije pokrenula sudski postupak u kojem bi zatražila da „prijasni vlasnici” provedu radove na održavanju (članak 92. ZS-a) kako bi stan učinili prikladnim za uobičajeno korištenje. Odlukom od 29. studenoga 2010. godine Sud u Ljubljani naložio je navedenim „prijasnim vlasnicima” da podnositeljici zahtjeva br. 1 isplate naknadu za ulaganja u stan koja je izvršila. Konačno, suprug podnositeljice zahtjeva br. 1 bio je vlasnik vinogradarske kućice i suvlasnik stambene zgrade od 91 m². Budući da je član obitelji podnositeljice zahtjeva br. 1 posjedovao nekretninu prikladnu za korištenje, podnositeljica više nije imala pravo na status „zaštićenog zaštićenog najmoprimca”.

242. Kao odgovor na navod podnositeljice zahtjeva br. 2 (gđe Ljudmile Berglez) da su 8. rujna 2000. „prijasni vlasnici” provalili u njezin stan i ispraznili ga dok je bila odsutna, Vlada je napomenula da su „prijasni vlasnici” imali privremeni nalog o prisilnom iseljenju radi obavljanja hitnih radova na održavanju koje je zatražio Inspektorat za okoliš i prostorno planiranje. Podnositeljica zahtjeva br. 2 koristila je stan na način koji je dovodio u opasnost druge stanare u zgradi, posebice držeći zapaljive materijale u potkrovlju. Gđa Berglez, kojoj su, prema navodima Vlade, u nekoliko navrata bili ponuđeni ključevi mjesta na kojem je pohranjen njezin namještaj, podnijela je tužbu zbog smetanja posjeda; godine 2007. Viši sud u Mariboru usvojio je njezin zahtjev, a 25. kolovoza 2008. Općinski sud u Mariboru donio je rješenje o ovrsi koje u vrijeme podnošenja zahtjeva još nije bilo izvršeno jer su „prijasni vlasnici” prigovorili da 2000. godine podnositeljica zahtjeva br. 2 nije imala nikakvo pravo živjeti u stanu. Podnositeljica zahtjeva br. 2 navela je da je zbog ponašanja „prijasnjih

vlasnika” od rujna 2000. bila prisiljena unajmljivati alternativni smještaj, što joj je stvorilo financijske poteškoće. Vlada je mogla potvrditi da podnositeljica zahtjeva br. 2 nikada nije sklopila ugovor o najmu stana s privremenim javnim vlasnikom i stoga nikada nije postala zaštićena najmoprimka; njezino korištenje stana bilo je nezakonito ili se nije temeljilo na nekoj pravnoj osnovi. Dvije tužbe koje je gđa Berglez podnijela kako bi prisilila „prijasnje vlasnike” da potpišu ugovor o najmu nisu bile uspješne zbog proceduralnih razloga i zbog toga što je podnositeljica zahtjeva br. 2 u međuvremenu (26. studenoga 2010.) kupila dvosobni stan u Mariboru i tako riješila svoje stambeno pitanje. Vlada je dalje napomenula da je podnositeljica zahtjeva br. 2 bila korisnica prava iz socijalne skrbi, da je naslijedila veliko imanje od svog oca, da je 16. svibnja 2011. primila bespovratna sredstva u iznosu od 38.752,08 eura i da joj je Nacionalni stambeni fond odobrio zajam pod povoljnim uvjetima u iznosu od 28.774,92 eura, koji nije iskoristila za kupnju dvosobnog stana u Mariboru.

243. U svom očitovanju od 13. srpnja 2012. Vlada je pružila dodatne informacije o okolnostima podnositeljice zahtjeva br. 2. Napomenula je da je podnositeljica kupila stan u vrijednosti od 65.000,00 eura; budući da je od države primila samo 38.752,08 eura, moglo se zaključiti da je zemljište koje je naslijedila bilo prodano za iznos veći od procijenjene vrijednosti (15.000,00 eura). Tri su čestice bile građevinska zemljišta; stoga je tvrdnja podnositeljice da se naslijeđena nekretnina sastojala samo od poljoprivrednog zemljišta najlošije kvalitete bila neistinita. Novi je stan bio stečen 26. studenoga 2006., a državna financijska potpora bila je prebačena na račun podnositeljice tek 16. svibnja 2011. godine. Budući da gđa Berglez nije navela da je dobila zajam, moglo se zaključiti da je imala dovoljno financijskih sredstava za kupnju stana. Konačno, vrijedilo je napomenuti da je 1993. godine upravitelj zgrade pokrenuo postupak protiv podnositeljice zahtjeva br. 2 zbog neplaćanja najamnine u razdoblju od travnja do rujna 1992. godine, što je bilo razlog za raskid najamnog odnosa.

244. Vlada je dalje odgovorila kako slijedi na navode podnositelja zahtjeva br. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 i 10. Podnositeljica zahtjeva br. 3 (gđa Ivanka Bertonec) navela je da je njezin suprug tri puta potpuno obnovio stan, 1958., 1969. i 1984. godine. „Prijasnji vlasnik” navodno je vršio pritisak na podnositeljicu zahtjeva br. 3, preko svog odvjetnika i angažiranjem detektiva, kako bi je natjerao da se iseli iz stana, te je odbio odobriti popravke. „Prijasnji vlasnik” na kraju je podnio tužbu protiv podnositeljice zahtjeva br. 3, koja je odbačena iz formalnih razloga („prijasnji vlasnici” već su bili prodali stan i stoga su izgubili pravni interes u tom predmetu). Novi vlasnici naknadno su zatražili otkaz najma tvrdeći da im je stan potreban za sina i njegovu obitelj. Taj je postupak okončan sudskom nagodbom 2005. godine. Podnositeljica zahtjeva br. 3 iselila se iz prostora i odustala je od svih tražbina za povrat ulaganja; u zamjenu je dobila naknadu u iznosu od 100.000,00 eura. Gđa Bertonec navodno je kasnije otkrila da su je kupci

prevarili: stan nije bio namijenjen korištenju od strane njihova sina, već je bio spojen s njihovim vlastitim stanom. Vlada je primijetila da gđa Bertoncej nikada nije pokrenula postupak s ciljem obavljanja radova na održavanju i ponovnog uspostavljanja uobičajenih životnih uvjeta u stanu niti je podnijela tužbu zbog smetanja posjeda ili ometanja. Konačno, podnositeljica zahtjeva br. 3 nikada nije bila korisnica prava iz socijalne skrbi i nije podnijela zahtjev za subvencioniranu zaštićenu najamninu.

245. Podnositeljica zahtjeva br. 4 (gđa Slavica Jerančič) navela je da je bilo potrebno obnoviti stan i da je novi vlasnik koji je kupio nekretninu dva puta godišnje pregledavao stan, da je od nje tražio da plaća uobičajenu najamninu i ispravi određene nedostatke te joj je prijetio tužbom. Pritisak koji je vlasnik vršio bio je takav da se gđa Jerančič u konačnici iselila iz prostora. Vlada je primijetila da su zaštićeni najmoprimci u denacionaliziranim stanovima bili zakonom zaštićeni od plaćanja prekomjerne najamnine te da navodno neodgovarajuće korištenje stana nije predstavljalo razlog za otkaz najma. U svakom slučaju, vlasnik nije podnio takve tužbe protiv podnositeljice zahtjeva br. 4. Podnositeljica zahtjeva bila je suvlasnica stana od 83 m² u Kamniku izgrađenog 2006. godine i prikladnog za stanovanje. Konačno, podnositeljica zahtjeva br. 4 nikada nije bila korisnica prava iz socijalne skrbi i nije podnijela zahtjev za subvencioniranu zaštićenu najamninu; nikad nije podnijela zahtjev za naknadu izvršenih ulaganja u stan.

246. Podnositeljica zahtjeva br. 5 (gđa Ema Kugler) prigovorila je zbog lošeg stanja stana te zbog ponašanja novog vlasnika koji je kupio dio zgrade 1999. godine i započeo građevinske radove te je zatražio od gđe Kugler da se iseli. Vlada je primijetila da je u rješenju od 14. siječnja 2002. Inspektorat za okoliš i prostorno planiranje primijetio da gđa Kugler nije dokazala da ispunjava uvjete za korištenje određenih zajedničkih prostora u kojima su se obavljali radovi. Nadalje, podnositeljica nije podnijela tužbu zbog smetanja posjeda ni tužbu radi okončanja smetnji koje su navodno uzrokovali radovi. Radovi su bili završeni najkasnije do sredine 2003. godine, što je bilo više od šest mjeseci prije podnošenja zahtjeva Sudu (15. ožujka 2004.). Dvije tužbe koje je vlasnik podnio kako bi prisilio podnositeljicu zahtjeva br. 5 da se iseli iz prostora (na temelju ništavosti ugovora o najmu, neplaćanja najamnine i stambenih potreba vlasnika) bile su neuspješne. Ti su postupci trajali godinu dana i pet mjeseci odnosno dvije godine i dva mjeseca na dvije razine nadležnosti. Konačno, podnositeljica zahtjeva br. 5 nikada nije bila korisnica prava iz socijalne skrbi i nije podnijela zahtjev za subvencioniranu zaštićenu najamninu; „prijasnji vlasnici” morali su joj platiti naknadu za izvršena ulaganja u stan.

247. Podnositelj zahtjeva br. 6 (g. Primož Kuret) podnio je tužbu protiv „prijasnjeg vlasnika” stana kako bi ishodio najam uz zaštićenu najamninu. Vrhovni sud odbio je tužbu smatrajući da bi najamnina trebala biti uobičajena tržišna najamnina (stavak 68. ove presude). Dana 17. ožujka 2006. g. Kuret

postigao je dogovor s „prijasnijim vlasnikom”; međutim, povećana najamnina i pravni troškovi navodno su postali nepodnošljivi, pa su podnositelj zahtjeva br. 6 i njegova obitelj napustili zgradu u srpnju 2006. Vlada je tvrdila da je podnositelj zahtjeva br. 6 izgubio status žrtve sklapanjem sporazuma s „prijasnijim vlasnikom” kojim su izričito i konačno riješena sva pitanja između njih (stavak 77. ove presude). Nadalje, podnositelj zahtjeva br. 6 nikada nije bio korisnik prava iz socijalne skrbi i nije podnio zahtjev za subvencioniranu zaštićenu najamninu.

248. Podnositelj zahtjeva br. 7 (g. Drago Logar) naveo je da je potpuno obnovio stan; u lipnju 1994. obaviješten je da je stan vraćen „prijasnijim vlasnicima”. Od tog datuma do 2006. nije ostvario kontakt s „prijasnijim vlasnicima”, a računi za plaćanje zaštićene najamnine prestali su stizati. Kao rezultat toga prestao je plaćati najamninu, ali je nastavio obavljati uobičajeno održavanje stana. U travnju 2006. „prijasnji vlasnici” zatražili su od podnositelja zahtjeva br. 7 da se iseli iz stana, ali takav zahtjev nije bio registriran na Okružnom sudu u Ljubljani. Vlada je primijetila da g. Logar nikada nije podnio zahtjev za kupnju zamjenskog stana; nikada nije podnio zahtjev za subvencije za zaštićenu najamninu, ali je 27. listopada 2011. primio bespovratna sredstva u iznosu od 53.276,42 eura, a Nacionalni stambeni fond odobrio mu je zajam pod povoljnim uvjetima u iznosu od 89.223,57 eura. G. Logar kupio je stan od 82 m² u Ljubljani, a da nije koristio taj zajam. Konačno, rješenjem od 7. ožujka 2011. godine Upravna jedinica u Ljubljani naložila je „prijasnijim vlasnicima” da podnositelju isplate naknadu za ulaganja u stan.

249. Podnositeljica zahtjeva br. 8 (gđa Dunja Marguč) i njezin suprug kupili su kuću za odmor površine približno 50 m² u Piranu. „Prijasnji vlasnik” stana u kojem je živjela u Ljubljani tada je pokrenuo postupak radi otkaza najma, uz obrazloženje da gđa Marguč posjeduje drugi odgovarajući stan. Podnositeljica zahtjeva br. 8 osporila je tu tužbu tvrdeći da kuća za odmor nema grijanje ni toplinsku izolaciju te stoga nije primjerena za život tijekom zimske sezone. Prvostupanjski sud usvojio je zahtjev „prijasnjeg vlasnika” i otkazao je najam; smatrao je, konkretno, da su nedostaci doma u Piranu posljedica subjektivnih odluka gđe Marguč i da se lako mogu prevladati ugradnjom izolacije i grijanja. Prvostupanjski sud uzeo je u obzir i činjenicu da su podnositeljica i njezin suprug bili u radnom odnosu te da je dom u Piranu bio nadstandardna nekretnina zbog svog elitnog položaja. Postupak je u to vrijeme bio u tijeku pred Vrhovnim sudom. Podnositeljica zahtjeva br. 8 nikada nije primala nikakvu financijsku pomoć i nije podnijela zahtjev za subvencioniranu zaštićenu najamninu; podnijela je zahtjev za naknadu ulaganja u stan, ali nije provela taj postupak do kraja.

250. Podnositelj zahtjeva br. 9 (g. Dušan Milič) nije potkrijepio svoje navode o „svakodnevnom uznemiravanju” od strane „prijasnjih vlasnika” stana. Nadalje, nije uspješno dokazao tvrdnju da je zgrada u kojoj je živio bila izgrađena 1987. godine i da se stoga nije mogla oduzeti pravnom

predniku: iz presude Općinskog suda u Ljubljani od 11. lipnja 2002. proizlazi da je predmetna zgrada, oduzeta 1949. godine, bila samo obnovljena 1987. godine, a ne tek izgrađena. „Prijašnjim vlasnicima” bilo je naloženo i da plate iznos od 400.000,00 tolara (približno 1.670,00 eura) podnositelju zahtjeva br. 9, koji iznos je predstavljao revalorizaciju učešća od 20 % koji je g. Milič platio za stjecanje stanarskog prava. Konačno, 28. lipnja 2007. dobio je bespovratna sredstva u iznosu od 45.975,98 eura.

251. Podnositeljica zahtjeva br. 10 (gđa Dolores Zalar) nije dokazala da je podnijela dvije tužbe protiv „prijašnjih vlasnika”: jednu zbog neodržavanja stana, a drugu radi utvrđivanja njezina prava na daljnje korištenje stana (ta potonja tužba nije bila nužna jer promjena vlasništva nije utjecala na njezina prava kao stanarke). S obzirom na to da je plaćala zaštićenu najamninu upravitelju denacionalizirane imovine, podnositeljica zahtjeva br. 10 lako se mogla braniti od daljnjih potencijalnih financijskih potraživanja „prijašnjih vlasnika”. Na zahtjev gđe Zalar Inspektorat za okoliš i prostorno planiranje naložio je „prijašnjim vlasnicima” da zamijene prozore stana. Podnositeljica zahtjeva br. 10 mogla je koristiti isti postupak za rješavanje problema lošeg održavanja dimnjaka i krova. Nikada nije podnijela zahtjev za subvencije za zaštićenu najamninu, ali je 27. listopada 2011. primila bespovratna sredstva u iznosu od 32.262,99 eura, a Nacionalni stambeni fond odobrio joj je zajam pod povoljnim uvjetima u iznosu od 72.737,02 eura. Gđa Zalar kupila je dvije stambene nekretnine (jednu površine 84 m², a drugu 148 m²), a da nije koristila taj zajam; podnijela je i zahtjev za povrat ulaganja u stan u kojem je živjela, ali ga je kasnije povukla.

3. Umješak

252. IUT je primijetio da su podnositelji zahtjeva trebali uživati zaštitu na temelju članka 8. Konvencije. Međutim, bili su lišeni prava u odnosu na postojeće stanove na način koji nije bio spojiv s tom odredbom.

B. Ocjena suda

1. Status žrtve podnositelja zahtjeva

253. U svojoj odluci od 28. svibnja 2013. o dopuštenosti zahtjeva (stavak 263.) Sud je naveo da će u fazi ispitivanja osnovanosti odgovoriti na pitanje mogu li oni podnositelji zahtjeva koji su se dobrovoljno iselili iz prostora i dalje tvrditi da su „žrtve”, na temelju članka 34. Konvencije, činjenica kojima prigovaraju na temelju članka 8. Konvencije.

254. S tim u vezi Sud ponavlja da nakon što se donese nalog za prisilno iseljenje, on predstavlja miješanje u pravo na poštovanje doma, bez obzira na to što još nije izvršen (vidi *Ćosić protiv Hrvatske*, br. 28261/06, stavak 18., 15. siječnja 2009., i *Gladysheva protiv Rusije*, br. 7097/10, stavak 91., 6. prosinca 2011.; vidi i, *mutatis mutandis*, *Stanková protiv*

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

67

Slovačke, br. 7205/02, stavak 57., 9. listopada 2007.). Nasuprot tome, podnositelj zahtjeva koji se iselio iz stana, a da nisu poduzeti nikakvi koraci s ciljem njegova prisilnog iseljenja, ne može tvrditi da je žrtva navodne povrede njegova prava na poštovanje doma (vidi, *mutatis mutandis*, gore citiranu odluku *Liepājnieks*, stavci 88. i 109.).

255. U ovom predmetu, prema podacima koje su dostavili podnositelji zahtjeva i Vlada (vidi stavke 225., 226., 229., 231., 232., 244., 245., 248. i 251. ove presude), petero podnositelja zahtjeva, i to podnositelji zahtjeva br. 3 (gđa Ivanka Bertoncelj), 4 (gđa Slavica Jerančič), 7 (g. Drago Logar), 9 (g. Dušan Milič) i 10 (gđa Dolores Zalar), dobrovoljno se iselilo iz prostora prije nego što je donesen bilo kakav nalog za prisilno iseljenje. U tim okolnostima, i bez obzira na njihove navode da su „prijašnji vlasnici” vršili pritisak, Sud smatra da ti podnositelji zahtjeva nemaju status žrtve u smislu članka 34. Konvencije.

256. Nasuprot tome, podnositeljica zahtjeva br. 2 (gđa Ljudmila Berglez) prisilno je iseljena 2000. godine (vidi stavak 224. ove presude), a protiv podnositeljice zahtjeva br. 8 (gđe Dunje Marguč) nalog za prisilno iseljenje donesen je u svibnju 2009. (vidi stavke 230. i 249. ove presude). Te podnositeljice zahtjeva stoga mogu tvrditi da su „žrtve” navodne povrede njihova prava na poštovanje njihovih domova. Isto vrijedi i za podnositelja zahtjeva br. 6 (g. Primoža Kureta); iako se čini da protiv njega nije donesen nikakav službeni nalog za prisilno iseljenje, odlučio je iseliti se iz stana koji je koristio u Ljubljani tek kad je u presudi Vrhovnog suda bilo jasno navedeno da nema pravo produžiti ugovor o najmu stana koji je potpisao njegov pokojni otac i da stoga nema pravnu osnovu za korištenje tog prostora (vidi stavke 228. i 247. ove presude).

257. Prema informacijama dostupnima Sudu (vidi stavke 223. i 246. ove presude), dvije preostale podnositeljice zahtjeva, br. 1 (gđa Cornelia Berger-Krall) i 5 (gđa Ema Kugler), i dalje koriste svoje stanove na temelju ugovora o najmu. Protiv njih nije donesen nalog za prisilno iseljenje i one su se u biti ograničile na navod o „riziku od prisilnog iseljenja”.

258. Sud ponavlja da članak 34. Konvencije „zahtijeva da pojedinac kao podnositelj zahtjeva tvrdi da je stvarno bio pogođen povredom na koju se poziva. Tim se člankom pojedincima ne stavlja na raspolaganje određena vrsta *actio popularis* za tumačenje Konvencije; njime se ne dopušta pojedincima da prigovaraju nekom zakonu *in abstracto* samo zato što smatraju da je u suprotnosti s Konvencijom. U načelu, nije dovoljno da pojedinac kao podnositelj zahtjeva tvrdi da puko postojanje nekog zakona dovodi do povrede njegovih prava na temelju Konvencije; nužno je da je taj zakon bio primijenjen na njegovu štetu” (vidi *Klass i drugi protiv Njemačke*, 6. rujna 1978., stavak 33., Serija A br. 28). To se načelo primjenjuje i na odluke koje su navodno protivne Konvenciji (vidi *Fairfield protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br. 24790/04, ECHR 2005-VI). Nadalje, ostvarivanje prava na podnošenje pojedinačnog zahtjeva ne može se

upotrijebiti za sprječavanje moguće povrede Konvencije: u teoriji, Sud ne može ispitati povredu osim *a posteriori*, nakon što se ta povreda dogodila. Samo u iznimnim okolnostima podnositelj zahtjeva ipak može tvrditi da je žrtva povrede Konvencije zbog rizika od buduće povrede (vidi, primjerice, *Udruženje za europsku integraciju i ljudska prava i Ekimdzhiiev protiv Bugarske*, br. 62540/00, stavci 58. – 62., 28. lipnja 2007., i *Noël Narvii Taura i 18 drugih protiv Francuske*, zahtjev br. 28204/95, odluka Komisije od 4. prosinca 1995., Odluke i izvješća (OI) 83-B, str. 112).

259. U ovom predmetu, u nedostatku bilo kakve formalne odluke javnog tijela kojom se nalaže prisilno iseljenje podnositeljica zahtjeva br. 1 i 5, sud smatra da isključivo hipotetski i budući rizik bi da se takva odluka mogla donijeti nije dovoljan za dodjelu statusa žrtve navedenim podnositeljicama u smislu članka 34. Konvencije. S tim u vezi, vrijedi napomenuti i da su, prema informacijama koje je dostavila Vlada (vidi stavak 246. ove presude), a koje podnositelji zahtjeva nisu osporili, dvije tužbe koje je „prijasnji vlasnik” podnio radi prisilnog iseljenja gđe Kugler bile neuspješne.

260. U svjetlu gore navedenog, Sud smatra da su prigovori podnositelja zahtjeva br. 1 (gđe Cornelije Berger-Krall), 3 (gđe Ivanke Bertoncelj), 4 (gđe Slavice Jerančić), 5 (gđe Eme Kugler), 7 (g. Drage Logara), 9 (g. Dušana Miliča) i 10 (gđe Dolores Zalar) nespojivi *ratione personae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) i moraju se odbaciti u skladu s člankom 35. stavkom 4.

261. Preostaje utvrditi jesu li prava iz članka 8. preostalih podnositelja zahtjeva (br. 2, 6 i 8 – gđe Ljudmile Berglez, g. Primoža Kureta i gđe Dunje Marguč) povrijeđena u ovom predmetu.

2. Je li došlo do miješanja u pravo na poštovanje doma

262. Sud prvo podsjeća da je u svojoj odluci od 28. svibnja 2013. o dopuštenosti zahtjeva (stavak 149.) smatrao da su, u mjeri u kojoj se Vlada pozvala na konkretne okolnosti pojedinačnih podnositelja zahtjeva (osobito, njihovo pravo na korištenje stanova u kojima su živjeli, njihovo vlasništvo nad drugim nekretninama, njihovu financijsku situaciju i/ili bespovratna financijska sredstva koja su primili – vidi stavke 242., 243., 247. i 249. ove presude), ta pitanja relevantna prilikom ocjenjivanja toga je li došlo do miješanja u prava podnositelja zahtjeva na temelju članka 1. Protokola br. 1 i članka 8. Konvencije, i ako jest, je li to miješanje bilo razmjerno i nužno u demokratskom društvu.

263. Sud prvo primjećuje da je došlo do sporova u pogledu prava podnositelja zahtjeva br. 2 (gđe Ljudmile Berglez) i 6 (g. Primoža Kureta) na korištenje prostora. U slučaju gđe Berglez nije bio potpisan nikakav službeni ugovor o najmu stana s „prijasnjim vlasnicima”; stranke se ne slažu u pogledu razloga za nepotpisivanje (vidi stavke 224. i 242. ove presude). U svakom slučaju, Sud primjećuje da je gđa Berglez 1991. godine od pokojne majke dobila stanarsko pravo i da je nastavila živjeti u stanu i plaćati

najamninu do 2000. godine, kada je prisilno iseljena (vidi stavak 224. ove presude). Tek je desetak godina kasnije, navodno zbog povećanja vrijednosti zemljišta koje je naslijedila, mogla kupiti stan od 65 m² u Mariboru (vidi stavke 224. i 243. ove presude). U tim okolnostima, Sud smatra da je nalog za prisilno iseljenje predstavljao miješanje u njezino pravo na poštovanje njezina doma.

264. Kad je riječ o g. Kuretu, i nakon smrti oca 25. siječnja 1995. nastavio je stanovati u stanu u odnosu na koji je njegov otac bio nositelj stanarskog prava (vidi stavak 228. ove presude). Do 2005. u postojećoj sudskoj praksi bila je dopuštena prenosivost *mortis causa* stanarskog prava na članove uže obitelji koji su živjeli s pokojnikom (vidi stavke 68. i 228. ove presude). U skladu s tim, Sud smatra da je podnositelj zahtjeva imao legitimno očekivanje da će potpisati ugovor o najmu stana s „prijajšnjim vlasnicima”. Tek je u travnju 2005., kada je to očekivanje narušeno promjenom sudske prakse (vidi stavak 68. ove presude), g. Kuret, također kako bi izbjegao rizik da se od njega zatraži da plati zaostatke najamnine prema iznosu na slobodnom tržištu, postigao prijateljsko rješenje s „prijajšnjim vlasnikom” i riješio svoje stambene potrebe iseljavanjem iz Ljubljane (vidi stavak 228. *in fine*, ove presude). U tim okolnostima, Sud smatra da je odluka Vrhovnog suda od 21. travnja 2005. predstavljala miješanje u pravo g. Kureta na poštovanje njegova doma.

265. Konačno, protiv podnositeljice zahtjeva br. 8 (gđe Dunje Marguč) donesen je nalog za prisilno iseljenje jer je posjedovala drugi odgovarajući stan u Piranu (vidi stavke 230. i 249. ove presude). Iako, prema informacijama dostupnima Sudu, navedeni nalog još nije izvršen, njegovo izvršenje obvezalo bi gđu Marguč da se iseli iz prostora u kojem živi već nekoliko godina i da se odseli iz grada u kojem radi. Donošenje naloga stoga je predstavljalo miješanje u njezino pravo na poštovanje njezina doma.

266. Kad je riječ o imovini i financijskoj situaciji podnositelja zahtjeva br. 2, 6 i 8, sud smatra da bi se ti elementi trebali uzeti u obzir pri procjeni razmjernosti miješanja.

3. Je li miješanje bilo opravdano

(a) Je li miješanje bilo zakonito i je li težilo legitimnim ciljevima

267. Miješanje u pravo na poštovanje doma bilo bi protivno članku 8. Konvencije, osim ako je bilo u skladu sa zakonom, ako je težilo jednom legitimnom cilju ili više njih i ako je bilo „nužno u demokratskom društvu”. Kad je riječ o prve dvije pretpostavke, Sud mora ponoviti zaključke donesene na temelju članka 1. Protokola br. 1 Konvencije, posebice da su ukidanje stanarskog prava i zamjena tog prava uobičajenim ugovorima o najmu imali valjanu pravnu osnovu u domaćem zakonu (vidi stavak 191. ove presude) i da je miješanje u prava podnositelja zahtjeva težilo legitimnom cilju, odnosno zaštiti prava drugih (vidi stavak 194. ove presude).

(b) Je li miješanje bilo „nužno u demokratskom društvu”

268. Ocjenjujući je li miješanje bilo „nužno u demokratskom društvu”, Sud će ispitati je li odgovaralo na „neodgodivu društvenu potrebu” i, posebice, je li bilo razmjerno legitimnom cilju kojemu je težilo. Sud je ranije presudio da je sloboda procjene u stambenim pitanjima uža kad je riječ o pravima zajamčenima člankom 8. nego kad je riječ o pravima iz članka 1. Protokola br. 1, uzimajući u obzir ključnu važnost članka 8. za identitet pojedinca, njegovo samoodređenje, tjelesni i moralni integritet, održavanje odnosa s drugima te sređen i siguran položaj u zajednici (vidi *Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 66746/01, stavci 81. – 84., 27. svibnja 2004.; *Orlić protiv Hrvatske*, br. 48833/07, stavci 63. – 70., 21. lipnja 2011.; i gore citirani predmet *Gladysheva*, stavak 93.).

269. Treba podsjetiti da pretpostavka nužnosti u demokratskom društvu na temelju stavka 2. članka 8. otvara i postupovno i materijalno pitanje. Sud je izložio mjerodavna načela pri ocjenjivanju nužnosti miješanja u pravo na poštovanje „doma” u predmetu *Connors* (gore citiran, stavci 81. – 83.), koji se odnosio na postupak radi prisilnog iseljenja. Mjerodavni odlomak glasi kako slijedi:

„81. Miješanje će se smatrati ‚nužnim u demokratskom društvu’ za postizanje legitimnog cilja ako odgovara na ‚neodgodivu društvenu potrebu’ i, posebice, ako je razmjerno legitimnom cilju kojemu teži. Dok je na nacionalnim tijelima da provedu početnu ocjenu nužnosti, konačna procjena toga jesu li navedeni razlozi za miješanje relevantni i dostatni i dalje je podložna preispitivanju od strane Suda radi provjere usklađenosti sa zahtjevima Konvencije ...

82. U tom pogledu, sloboda procjene neizbježno mora biti dodijeljena nacionalnim vlastima, koje su zbog svog izravnog i neprekidnog kontakta s ključnim čimbenicima u svojim zemljama u načelu u boljem položaju od međunarodnog suda da procijene lokalne potrebe i uvjete. Ta će se sloboda procjene razlikovati ovisno o prirodi dotičnog konvencijskog prava, njegovoj važnosti za pojedinca i prirodi ograničenih aktivnosti, kao i prirodi cilja kojemu se ograničenjima teži. Sloboda procjene bit će uža kada je predmetno pravo presudno za to da pojedinac djelotvorno uživa osobna ili ključna prava ... S druge strane, u sferama koje uključuju primjenu socijalnih ili gospodarskih politika, smatra se da je ta sloboda procjene široka, primjerice u kontekstu planiranja u kojem je Sud utvrdio da ‚[u] mjeri u kojoj je izvršavanje diskrecijske ovlasti koje uključuje mnoštvo lokalnih čimbenika svojstveno odabiru i provedbi politika planiranja, nacionalna tijela u načelu uživaju široku slobodu procjene’ ... Sud je naveo i da će, u sferama kao što je stambeno zbrinjavanje, koje ima središnju ulogu u socijalnoj i ekonomskoj politici suvremenih društava, poštovati prosudbu zakonodavne vlasti o tome što je u javnom interesu, osim ako ta prosudba nije očigledno bez razumne osnove ... Međutim, može se primijetiti da je to bilo u kontekstu članka 1. Protokola br. 1, a ne članka 8. koji se odnosi na prava od ključne važnosti za identitet pojedinca, njegovo samoodređenje, tjelesni i moralni integritet, održavanje odnosa s drugima te sređen i siguran položaj u zajednici ... Kada su opća razmatranja socijalne i ekonomske politike nastala u kontekstu samog članka 8., opseg slobode procjene ovisi o kontekstu predmeta, pri čemu se posebna važnost pridaje opsegu zadiranja u osobnu sferu podnositelja zahtjeva ...

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE

71

83. Postupovne mjere zaštite dostupne pojedincu imat će poseban značaj prilikom odlučivanja o tome je li tužena država, prilikom utvrđivanja regulatornog okvira, ostala u granicama svoje slobode procjene. Konkretno, Sud mora ispitati je li proces donošenja odluka koji je doveo do mjera miješanja bio pošten i je li osigurao dužno poštovanje interesa pojedinca zaštićenih člankom 8. ...”

270. U predmetu *Ćosić* (gore citiran, stavci 21. – 23.) Sud je ponovio da bi svakoj osobi kojoj prijete gubitak doma u načelu trebalo biti omogućeno da nezavisni sud odluči o razmjernosti i razumnosti mjere s obzirom na mjerodavna načela na temelju članka 8. Konvencije, neovisno o tome što, na temelju domaćeg prava, ta osoba više nema pravo koristiti stan (vidi i *McCann protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 19009/04, stavak 50., 13. svibnja 2008.). Naknadno je zaključio da podnositeljici zahtjeva u predmetu *Ćosić* nije bila pružena takva mogućnost jer su se nacionalni sudovi ograničili na utvrđenje da je podnositeljica zahtjeva u stanu bez pravne osnove, a da nisu izvršili daljnju analizu razmjernosti mjere koju je trebalo primijeniti protiv podnositeljice (vidi i *Paulić protiv Hrvatske*, br. 3572/06, 22. listopada 2009.). Sud je donio slične zaključke u predmetu *Gladysheva* (gore citiran, stavci 94. – 97.), u kojem domaća tijela nisu analizirala razmjernost prisilnog iseljenja podnositeljice zahtjeva iz stana koji su proglasili državnim vlasništvom i jasno su dala do znanja da neće pridonijeti rješavanju njezinih stambenih potreba.

271. Nasuprot tome, u predmetu *Galović protiv Hrvatske* ((odl.), br. 54388/09, 5. ožujka 2013.) Sud je odbacio zahtjev na temelju članka 8. koji je podnijela bivša nositeljica stanarskog prava koju je vlasnik prisilno iselio iz stana. Sud je naglasio da sin i snaha podnositeljice, s kojima je živjela u dotičnom stanu, imaju kuću od 120 m² odnosno stan od 74 m² i da su stoga mogli ispuniti njezine i vlastite stambene potrebe mnogo lakše nego što je vlasnik stana mogao ispuniti stambene potrebe svojih dvaju odraslih sinova, s kojima su on i njegova supruga živjeli u stanu od 65,82 m².

272. Razmatranja koja su dovela Sud do zaključka da prava podnositelja zahtjeva na temelju članka 1. Protokola br. 1 nisu bila povrijeđena omogućuju Sudu da donese isti zaključak na temelju članka 8. Konvencije u odnosu na podnositelje zahtjeva br. 2 (gđu Ljudmilu Berglez), 6 (g. Primoža Kureta) i 8 (gđu Dunju Marguč) (vidi, *mutatis mutandis*, *Zeno i drugi protiv Italije*, br. 1772/06, 27. travnja 2010.). Konkretno, primjećuje da je podnositeljima zahtjeva bila pružena mogućnost sklapanja ugovora o najmu stana na neodređeno vrijeme, prenošenja tih ugovora na bračne drugove ili dugogodišnje partnere i korištenja prostora uz zaštićenu najamninu. Kao što je gore navedeno, iz podataka koje je dostavila Vlada, a koje podnositelji zahtjeva nisu osporili, proizlazi da su te najamnine bile znatno niže od najamnina na slobodnom tržištu, a nitko od podnositelja zahtjeva nije dostavio dokaze koji pokazuju da si nisu mogli priuštiti najamninu. U svakom slučaju, prema domaćem pravu, socijalno ili financijski ugroženim

zaštićenim najmoprimcima bile su dostupne javne subvencije (vidi stavak 41. ove presude).

273. Kad je riječ o razlozima za prisilno iseljenje koji se temelje na krivnji zaštićenog najmoprimca uvedenima Zakonom o stambenim odnosima iz 1991. (vidi stavak 21. ove presude), oni su u biti bili slični razlozima koji su tradicionalno bili sadržani u ugovorima o najmu u drugim državama članicama i koji se kao takvi ne mogu smatrati nespojivima s člankom 8. Konvencije. Točno je da je Zakonom o stambenim odnosima iz 2003. bio uveden novi razlog za prisilno iseljenje - vlasništvo nad drugim prikladnim stanom, kao i mogućnost da „prijasnji vlasnik” preseli zaštićenog najmoprimca u drugi odgovarajući stan u bilo kojem trenutku i bez ikakvog razloga. Međutim, Sud smatra da su te zakonodavne mjere bile opravdane s obzirom na posebnu, pojačanu zaštitu koja je bila dodijeljena osobama u situaciji podnositelja zahtjeva te odgovarajuća ograničenja prava „prijasnjih vlasnika”. Nakon povrata imovine potonji su bili dužni sklopiti trajni, doživotni ugovor sa stanarom kojeg nisu izabrali i uz posebno nisku najamninu. Stoga nije bilo nerazmjerno ponuditi im mogućnost preseljenja zaštićenog najmoprimca u drugi odgovarajući stan. U tom pogledu Sud primjećuje da je troškove selidbe snosio „prijasnji vlasnik” i da je istog zaštićenog najmoprimca bilo moguće preseliti samo jednom (vidi stavak 40. ove presude). Nadalje, budući da je cilj pravila kojima su uređeni ugovori o najmu bio zaštititi ranjive stanare, nije bilo proizvoljno predvidjeti mogućnost prisilnog iseljenja kada je, kao u slučaju gđe Marguč, vlasništvo nad drugim prikladnim stanom pokazivalo da dotični stanar nije u teškoj socijalnoj ili financijskoj situaciji i da se njegove stambene potrebe mogu ispuniti negdje drugdje, a da se ne ograničava pravo vlasništva „prijasnjeg vlasnika”. U svakom slučaju, kako je gore navedeno, Sud je već smatrao spojivim s člankom 8. nalog za prisilno iseljenje opravdan činjenicom da su članovi kućanstva zaštićenog najmoprimca posjedovali druge nekretnine (vidi gore citiranu odluku *Galović*).

274. Ista razmatranja vrijede i za promjenu sudske prakse kojom su, na štetu g. Kureta, Vrhovni sud i Ustavni sud ukinuli prenosivost *mortis causa* prava na najam uz zaštićenu najamninu na članove uže obitelji (vidi stavke 68. i 69.). Sud smatra da je cilj novog pravila koje je proizašlo iz odluka slovenskih pravosudnih tijela bio osigurati pravičnu ravnotežu između zaštite prava zaštićenih najmoprimaca s jedne strane i prava „prijasnjih vlasnika” s druge strane. Konkretno, mogućnost potonjih da ostvare bilo kakvu dobit od svojih nekretnina bila bi umanjena tijekom značajnog i potencijalno prekomjerno dugog razdoblja da im je onemogućeno određivanje tržišnih najamnina ne samo bivšem nositelju stanarskog prava već i, nakon njegove smrti, članovima njegove uže obitelji (vidi i sličnu argumentaciju koju je Sud razvio na temelju članka 1. Protokola br. 1 u stavku 206. ove presude).

275. Kad je riječ o postupovnim jamstvima koja su uživali podnositelji zahtjeva, nije sporno da su imali mogućnost pobijati bilo koji nalog za

prisilno iseljenje pred nadležnim domaćim sudovima, koji su bili nadležni za sva povezana činjenična i pravna pitanja. To je osobito relevantno za predmet gđe Berglez, u kojem su domaći sudovi mogli ocijeniti obavlja li ona zabranjene djelatnosti u stanu (vidi stavke 224. i 242. ove presude) i je li ugovor o najmu stana propustila potpisati svojom krivnjom ili krivnjom „prijasnjih vlasnika”. Isto vrijedi za svaki mogući čin zastrašivanja i zlonamjernog uznemiravanja bivšeg zaštićenog najmoprimca od strane „prijasnjeg vlasnika”.

(c) Zaključak

276. U svjetlu gore navedenog, Sud smatra da je miješanje u pravo podnositelja zahtjeva br. 2 (gđe Ljudmile Berglez), 6 (g. Primoža Kureta) i 8 (gđe Dunje Marguč) na poštovanje njihova doma bilo „nužno u demokratskom društvu” u smislu drugog stavka članka 8. Konvencije. Stoga nije došlo do povrede te odredbe.

III. NAVODNA POVREDA ČLANKA 14. KONVENCIJE U VEZI S ČLANKOM 1. PROTOKOLA BR. 1

277. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da su bili diskriminirani u odnosu na kupce u dobroj vjeri nacionaliziranih stanova i druge prethodne nositelje stanarskog prava. Pozvali su se na članak 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1.

Članak 14. Konvencije glasi kako slijedi:

„Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.”

A. Tvrdnje stranaka

1. Podnositelji zahtjeva

278. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da su, kao zaštićeni najmoprimci nacionaliziranih stanova, bili lišeni prava na kupnju svojih stanova za razliku od svih onih prethodnih nositelja stanarskog prava koji su živjeli u stanovima koji nisu bili podložni povratu. Osim toga, iako su imali pravo slično pravu vlasništva, prema njima se postupalo drugačije nego prema kupcima u dobroj vjeri nacionaliziranih stanova, koji nisu mogli biti prisiljeni vratiti svoju imovinu.

279. Štoviše, za razliku od drugih prethodnih nositelja stanarskog prava, podnositelji zahtjeva više nisu mogli kupiti zamjenski stan zbog praktičnih i pravnih prepreka. Prigovorili su odluci Ustavnog suda od

25. studenoga 1999. kojom je ukinut „treći model” zamjenske privatizacije (vidi stavak 37. ove presude).

280. Podnositelji zahtjeva ponovili su tvrdnje prema kojima su stanarsko pravo i pravo na kupnju prema „trećem modelu” predstavljali „vlasništvo” (kojeg su bili lišeni) u smislu članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavke 129. – 133. ove presude). Članak 14. Konvencije stoga je primjenjiv u vezi s tom odredbom.

281. Prema „trećem modelu”, koji je bio na snazi u vrijeme ratifikacije Konvencije od strane Slovenije, razlika između nositelja stanarskog prava koji su stanovali u stanovima stečenima sredstvima socijalne solidarnosti i onih koji su, kao podnositelji zahtjeva, živjeli u denacionaliziranim stanovima nije bila u tome jesu li oni imali pravo na kupnju, već jesu li to pravo mogli ostvariti nad postojećim stanom ili nad zamjenskim stanom. Tek su ukidanjem „trećeg modela” u studenom 1999. nositelji stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima, za razliku od drugih nositelja stanarskog prava, bili lišeni prava na kupnju.

282. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, za tu razliku u postupanju nije postojalo objektivno i razumno opravdanje. Primijetili su da su svi nositelji stanarskog prava bili lišeni svog stanarskog prava i da je za to lišenje bila potrebna naknada, neovisno o tome je li stan bio stečen sredstvima socijalne solidarnosti ili je nekad bio izvlašten. Doista, obje vrste stanova bile su podjednako imovina u društvenom vlasništvu. Nadalje, pravo na kupnju prema „trećem modelu” nije bilo povezano s postojećim stanom: moglo se ostvariti i nad drugim (zamjenskim) stanom. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, to je bio dokaz da bit prava na kupnju nije proizlazila iz samog stana i njegovih značajki, već iz statusa nositelja stanarskog prava. Pravo na kupnju nastavilo je postojati ako stanovi nisu bili denacionalizirani.

283. Podnositelji zahtjeva smatrali su, iz istih razloga navedenih na temelju članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavke 142. – 144. ove presude), i da razlika u postupanju kojoj prigovaraju nije težila legitimnom cilju u javnom interesu. Obrazloženje Ustavnog suda moglo se tumačiti samo na način da znači da su bivši nositelji stanarskog prava koji su živjeli u denacionaliziranim stanovima bili manje vrijedni od ostalih bivših nositelja stanarskog prava. Budući da su osobe u situaciji podnositelja zahtjeva morale snositi prevelik teret, nije postojao razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želio postići. Nakon ukidanja „trećeg modela” teret procesa denacionalizacije više nisu snosile država ni općine.

284. Podnositelji zahtjeva na kraju su naglasili da je Europski odbor za socijalna prava utvrdio povredu odredbe o diskriminaciji (članak E) sadržane u revidiranoj Europskoj socijalnoj povelji (vidi stavke 97. i 100. ove presude).

2. Vlada

285. Vlada je prvo tvrdila da, budući da su zahtjevi podnositelja nespojivi *ratione materiae* s odredbama članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavke 119. – 128. ove presude), članak 14. Konvencije nije primjenjiv. To se posebice odnosilo na pravo na kupnju stana jer pravo na stjecanje imovine nije zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1.

286. Nadalje je primijetila da su, u pogledu privatizacije stanova, ZS-om opravdano bila uspostavljena dva pravna režima: jedan za stanove u društvenom vlasništvu stečene solidarnim i zajedničkim sredstvima stambenog gospodarstva i jedan za stanove u društvenom vlasništvu koji su općenarodna imovina postali nacionalizacijom. Potonja kategorija uključivala je stambene jedinice koje su prethodno bile u privatnom vlasništvu i u odnosu na koje je pravo podnositelja zahtjeva za denacionalizaciju isključivalo pravo nositelja stanarskog prava na stjecanje te iste imovine u naravi. Samo je za prvu kategoriju stanova bilo moguće nositeljima stanarskog prava dodijeliti pravo prvokupa, a to je bilo pravo na kupnju nekretnine po cijeni uz popust od 30 posto vrijednosti nekretnine, umanjenoj za iznos vlastitog učešća koje još uvijek nije bilo vraćeno i za vrijednost vlastitih ulaganja, koja su se odražavala u povećanoj vrijednosti stana. Devedeset posto te cijene moglo se platiti u mjesečnim ratama u razdoblju od dvadeset godina. U slučaju jednokratne uplate u roku od šezdeset dana od potpisivanja kupoprodajnog ugovora kupac je imao pravo na popust u iznosu od 60 posto vrijednosti nekretnine (vidi stavak 19. ove presude).

287. Za denacionalizirane stanove nositelji stanarskog prava mogli su steći nekretninu pod tim uvjetima samo uz suglasnost „prijasnijih vlasnika”. Drugačije reguliranje stvari bilo bi jednako ponovnoj nacionalizaciji imovine. Ako nisu mogli dobiti suglasnost „prijasnijeg vlasnika”, korisnici stana imali su mogućnost dobiti isplatu u iznosu od 30 posto vrijednosti nekretnine i zajam ako su pristali iseliti se iz prostora u roku od dvije godine od povrata stana podnositelju zahtjeva za denacionalizaciju (vidi stavak 34. ove presude). Osim toga, „trećim modelom” (vidi stavak 35. ove presude) bila je uvedena mogućnost kupnje usporedivog zamjenskog stana od općine pod povoljnim uvjetima. Bivši nositelji stanarskog prava nisu mogli kupiti stanove u vlasništvu Zajednice mirovinskog i invalidskog osiguranja jer su ti stanovi bili izgrađeni za stambene potrebe umirovljenika.

288. Prema mišljenju Ustavnog suda, pravo na denacionalizaciju bilo je pravo koje se temeljilo na ustavnom pravu na privatno vlasništvo. Postojanje „prijasnijeg vlasnika” bilo je objektivno i razumno opravdanje za razliku u postupanju prema nositeljima stanarskog prava u pogledu kupnje stana. Nije postojala diskriminacija među različitim kategorijama nositelja stanarskog prava u pogledu mogućnosti daljnjeg najma. Vlada je naglasila da nejednako postupanje u odnosu na nejednake situacije koje je razmjerno njihovoj nejednakosti ne može predstavljati povredu članka 14. Konvencije. Budući

da okolnosti svih bivših nositelja stanarskog prava nisu bile jednake, bilo je nemoguće prema njima postupati na isti način.

3. Umješac

289. IUT je smatrao da su podnositelji zahtjeva bili diskriminirani u odnosu na druge nositelje stanarskog prava. Dok je potonjima bilo dodijeljeno pravo na kupnju postojećih ili zamjenskih stanova pod povoljnim uvjetima, taj način naknade naknadno je ukinut za podnositelje zahtjeva.

B. Ocjena suda

1. Primjenjivost članka 14. Konvencije

290. U svojoj odluci od 28. svibnja 2013. o dopuštenosti zahtjeva (stavak 277.) Sud je smatrao da je pitanje primjenjivosti članka 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1 povezano s biti prigovora podnositelja zahtjeva te ga je odlučio spojiti s ispitivanjem osnovanosti.

291. Kako je Sud dosljedno smatrao, članak 14. Konvencije nadopunjuje druge materijalne odredbe Konvencije i njezinih protokola. On ne postoji samostalno jer ima učinak isključivo u odnosu na „uživanje prava i sloboda” koje te odredbe štite. Iako primjena članka 14. ne podrazumijeva povredu tih odredaba, i u toj je mjeri članak 14. autonoman, isti se može primijeniti samo u slučaju kada predmetne činjenice spadaju u doseg jedne ili više drugih odredaba (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Van Raalte protiv Nizozemske*, 21. veljače 1997., stavak 33., *Izvjješća 1997-I*; *Petrovic protiv Austrije*, 27. ožujka 1998., stavak 22., *Izvjješća 1998-II*; i *Zarb Adami protiv Malte*, br. 17209/02, stavak 42., ECHR 2006-VIII).

292. U ovom predmetu Sud je smatrao da nije potrebno ispitati je li članak 1. Protokola br. 1 primjenjiv na situaciju kojoj se prigovara (vidi stavak 135. ove presude). U skladu s tim, nastavit će ispitivanje pretpostavljajući da je primjenjiv i članak 14. u vezi s člankom 1. Protokola br. 1 jer u svakom slučaju pretpostavke te odredbe nisu bile povrijeđene.

2. Usklađenost s člankom 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1

(a) Opća načela

293. Sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio da samo razlike u postupanju koje se temelje na značajci koja se može identificirati ili na „statusu” mogu predstavljati diskriminaciju u smislu članka 14. (vidi *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske*, 7. prosinca 1976., stavak 56., Serija A br. 23). Općenito, kako bi se otvorilo pitanje na temelju članka 14., mora postojati različito postupanje prema osobama u analognim ili relevantno sličnim okolnostima (vidi *D.H. i drugi protiv Češke Republike* [VV], br. 57325/00,

stavak 175., ECHR 2007-IV, i *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 13378/05, stavak 60., ECHR 2008).

294. Takvo je različito postupanje diskriminirajuće ako nema objektivnog i razumnog opravdanja; drugim riječima, ako ne teži legitimnom cilju ili ako nema razumnog odnosa razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi postići. Država ugovornica uživa slobodu procjene prilikom ocjenjivanja toga opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje (gore citirani predmet *Burden*, stavak 60.). Opseg te slobode procjene razlikovat će se ovisno o okolnostima, predmetu stvari i pozadini (vidi gore citirani predmet *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos*, stavak 613.). Široka sloboda procjene u pravilu je dana državi na temelju Konvencije, primjerice, kad je riječ o općim mjerama gospodarske ili socijalne strategije. Zbog njihova izravnog poznavanja vlastita društva i njegovih potreba, nacionalne su vlasti u načelu u mnogo boljem položaju nego međunarodni sudac da ocijene što je u javnom interesu iz socijalnih ili ekonomskih razloga, a Sud će u pravilu poštovati odabir politike zakonodavne vlasti osim ako taj odabir nije „očigledno bez razumne osnove” (vidi *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, [VV], br. 65731/01 i 65900/01, stavak 52., ECHR 2006-VI, i *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 42184/05, stavak 61., ECHR 2010).

295. Člankom 14. ugovornim strankama nije zabranjeno različito postupanje prema skupinama kako bi ispravile „činjenične nejednakosti” među njima. Štoviše, u određenim okolnostima propust da se pokušaju ispraviti nejednakosti različitim postupanjem može, ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, dovesti do kršenja tog članka (vidi *Thlimmenos protiv Grčke* [VV], br. 34369/97, stavak 44., ECHR 2000-IV, i *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [VV], br. 27996/06 i 34836/06, stavak 44., ECHR 2009-...). Sud je prihvatio i da se opća politika ili mjera koja nerazmjerno štetno utječe na određenu skupinu može smatrati diskriminirajućom bez obzira na to što nije posebno usmjerena na tu skupinu, te da diskriminacija potencijalno protivna Konvenciji može proizaći iz neke *de facto* situacije (vidi gore citirani predmet *D.H. i drugi*, stavci 175. i 196., i ondje citirani izvori prava).

296. Konačno, kad je riječ o teretu dokazivanja u vezi s člankom 14. Konvencije, Sud je presudio da je, kad podnositelj dokaže različito postupanje, na Vladi teret dokaza da je takvo postupanje bilo opravdano (vidi gore citirani predmet *D.H. i drugi*, stavak 177.).

(b) Primjena navedenih načela na ovaj predmet

(i) *Je li bilo razlike u postupanju među osobama u sličnim situacijama*

297. Podnositelji zahtjeva uspoređuju se s dvije druge kategorije osoba: prethodnim nositeljima stanarskog prava koji su koristili stanove koji nisu bili podložni povratu i kupcima u dobroj vjeri nacionaliziranih stanova (vidi

stavak 277. ove presude). Međutim, Sud se ne može složiti s mišljenjem podnositelja zahtjeva da su oni bili u relevantno sličnoj situaciji u odnosu na kupce u dobroj vjeri jer se položaj zaštićenog najmoprimca ne može izjednačiti s položajem osoba koje su stekle zakonsko vlasništvo nad stanom.

298. Nasuprot tome, situacija podnositelja zahtjeva bila je analogna situaciji zaštićenih najmoprimaca koji su koristili stanove koji nisu bili podložni denacionalizaciji i povratu: objema kategorijama osoba vlasti bivše Socijalističke Republike Slovenije dodijelile su stanarsko pravo i obje su kategorije koristile stanove na temelju iste formalne pravne osnove i pod istim zakonskim uvjetima. Međutim, samo je zaštićenim najmoprimcima stanova koje je izgradila država bilo dodijeljeno izvršivo pravo na kupnju tih stanova pod znatno povoljnijim uvjetima plaćanjem cijene koja je iznosila približno 5 – 10 posto tržišne vrijednosti nekretnine. Budući da su stanovi koje su podnositelji zahtjeva koristili bili prethodno izvlaštene stanovi, podnositelji zahtjeva imali su mogućnost kupiti te stanove uz popust od 30 ili 60 posto samo ako je, u roku od godinu dana od povrata stana, „prijašnji vlasnik” pristao prodati stan (vidi stavke 19. i 20. ove presude).

299. Stoga je došlo do razlike u postupanju između dviju skupina (zaštićenih najmoprimaca denacionaliziranih stanova i zaštićenih najmoprimaca drugih stanova), koje su, u pogledu njihova prava da koriste stanove u kojima su živjeli, bile u sličnoj situaciji.

(ii) *Je li postojalo objektivno i razumno opravdanje*

300. Vlada je tvrdila da je razlika u postupanju ovisila o postojanju „prijašnjeg vlasnika”, čija je prava trebalo zaštititi i koji nije mogao biti prisiljen prodati imovinu koju je stekao povratom (vidi stavke 287. i 288. ove presude). Sud prihvaća da bi obvezivanje „prijašnjeg vlasnika” na prodaju učinilo teoretskim i iluzornim načelo povrata *in natura* izvlaštene nekretnine i moglo bi se smatrati *de facto* novim izvlaštenjem (vidi, *mutatis mutandis*, *Strunjak i drugi protiv Hrvatske* (odl.), br. 46934/99, 5. listopada 2000.).

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

302. Sud nadalje primjećuje da su podnositeljima zahtjeva bili dostupni i drugi programi pružanja javne financijske potpore koji su omogućavali stjecanje vlasništva nad nekretninama. Posebice, prema „prvom modelu” zamjenske privatizacije „prijašnji vlasnik” bio je potaknut pristati na prodaju denacionaliziranog stana zbog mogućnosti dobivanja dodatne financijske naknade iz javnih sredstava (stavak 33. ove presude), dok je prema „drugom modelu” stanar koji je odlučio iseliti se i kupiti stan ili izgraditi kuću imao pravo na naknadu u iznosu od 50 posto vrijednosti stana (daljnju naknadu od

30 posto trebao je platiti „prijasnji vlasnik” – vidi stavak 34. ove presude). Pravo na kupnju usporedivog zamjenskog stana pod povoljnim uvjetima od općina uvedeno je „trećim modelom” (vidi stavak 35. ove presude). Točno je da je taj posljednji model Ustavni sud kasnije ukinuo kako bi se izbjeglo stvaranje prekomjernog financijskog opterećenja općinama (vidi stavak 37. ove presude); međutim, Zakonom o stambenim odnosima iz 2003. uveden je „novi model” zamjenske privatizacije, prema kojem su bivši nositelji stanarskog prava koji su pristali iseliti se iz svog unajmljenog smještaja i odlučili kupiti drugi stan ili izgraditi kuću imali pravo na posebnu naknadu (do 74 posto cijene stana) i na subvencionirani zajam (vidi stavak 42. ove presude).

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

(iii) Zaključak

304. U skladu s tim, čak ni pod pretpostavkom da je primjenjiv na činjenice ovog predmet, nije došlo do povrede članka 14. u vezi s člankom 1. Protokola br. 1.

IV. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

305. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da, budući da su najvažnije promjene u stambenoj politici bile uvedene zakonom, nisu imali dostatan pristup sudu kako bi prigovorili navodnim povredama svojih prava. Nadalje, bili su isključeni iz postupka denacionalizacije.

Pozvali su se na članak 6. stavak 1. Konvencije, koji u mjerodavnom dijelu glasi kako slijedi:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud pravično ... ispita njegov slučaj ...”

A. Tvrdnje stranaka

1. Podnositelji zahtjeva

306. Podnositelji zahtjeva naglasili su da je jedini pravni put koji im je bio dostupan bila „predstavka” i naknadna ustavna tužba te prijedlog za ocjenu ustavnosti koji je Udruga podnijela u ime svojih članova. Nakon što je Ustavni sud donio odluku o odbijanju njihova prijedloga, podnositelji zahtjeva nisu imali izgleda za uspjeh u pojedinačnim tužbama.

307. Podnositelji zahtjeva prigovorili su i svom isključenju iz postupka denacionalizacije, koji se odnosio na vlasništvo nad stanovima u kojima su živjeli. Ishod tog postupka bio je odlučan za njihova „prava građanske

naravi” jer bi oni imali pravo kupiti stanove da ti stanovi nisu vraćeni osobama koje su tvrdile da su bile njihovi vlasnici prije nacionalizacije.

308. U postupku denacionalizacije upravni sudovi morali su provjeriti postojanje pravnih osnova za dopuštanje povrata, a u nedostatku tih osnova zahtjev podnositelja zahtjeva za denacionalizaciju bio bi odbačen. Taj je postupak bio odlučan ne samo za prava građanske naravi podnositelja zahtjeva za denacionalizaciju, već i za prava bivšeg nositelja stanarskog prava koji je živio u stanu. Prema „trećem modelu” ishod postupka denacionalizacije odredio bi može li stanar ostvariti pravo na kupnju postojećeg ili zamjenskog stana. Nakon ukidanja tog modela ishod tog postupka odredio bi ima li stanar uopće pravo na kupnju.

309. To pravo na stjecanje vlasništva nad stanom pod izuzetno povoljnim finansijskim uvjetima bez sumnje je bilo pravo „građanske naravi” u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije. Činjenica da je u pozadini tog prava bio ekonomski interes nije mogla promijeniti taj zaključak, jer je svako pravo vlasništva u biti bilo ekonomski interes. Bivši nositelji stanarskog prava stoga su imali pravo sudjelovati u postupku denacionalizacije kako bi saznali za sve izvedene dokaze ili podnesena očitovanja i dali na njih svoje primjedbe kako bi utjecali na odluku suda. Podnositelji zahtjeva nisu bili dužni u međunarodnom postupku navesti kakve su argumente i dokaze mogli iznijeti u postupku denacionalizacije da im je bila pružena mogućnost sudjelovati u tom postupku.

2. Vlada

310. Vlada je prvo tvrdila da je prigovor podnositelja zahtjeva nespojiv *ratione materiae* s odredbama članka 6. stavka 1. Konvencije jer postupak denacionalizacije nije uključivao spor o njihovim „pravima i obvezama građanske naravi” (*Ulyanov protiv Ukrajine* (odl.), br. 16472/04, 5. listopada 2010.). Naglasila je da bivši nositelji stanarskog prava nisu mogli biti stranke u postupku denacionalizacije ako nisu dokazali da imaju pravni interes u tom postupku, odnosno ili tražbinu za povrat ulaganja ili neko pravo vlasništva (vidi članak 60. ZDen-a i stavak 28. ove presude). Podnositelji zahtjeva nisu dokazali da je postojanje takvog pravnog interesa vjerojatno. Povrat nacionalizirane imovine podnositeljima zahtjeva za denacionalizaciju nije ni na koji način utjecao na pravni status podnositelja zahtjeva ni njihova izravna prava koja su se temeljila na zakonu.

311. Nadalje, podnositelji zahtjeva nisu mogli spriječiti povrat stanova njihovim „prijašnjim vlasnicima” jer puko postojanje najma nije moglo biti prepreka povratu nacionalizirane imovine. Stoga podnositelji zahtjeva nisu mogli ostvariti želju za kupnjom stanova sudjelovanjem u postupku denacionalizacije, koji nije bio izravno odlučan za njihova „prava građanske naravi”.

B. Ocjena suda*1. Primjenjivost članka 6. stavka 1. na postupak denacionalizacije*

312. U svojoj odluci od 28. svibnja 2013. o dopuštenosti zahtjeva (stavak 286.) Sud je smatrao da je pitanje primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije na postupak denacionalizacije povezano s biti prigovora podnositelja zahtjeva te ga je odlučio spojiti s ispitivanjem osnovanosti. Sud bi stoga trebao utvrditi primjenjuje li se građanski aspekt te odredbe na navodnu nemogućnost podnositelja zahtjeva da sudjeluju u postupku denacionalizacije. S tim u vezi, primjećuje da, kako je istaknula Vlada, nije postojala takva nemogućnost ako je prethodni nositelj stanarskog prava imao tražbinu za povrat izvršenih ulaganja u stan (vidi stavke 28., 66. i 310. ove presude). Stoga treba utvrditi je li, u nedostatku takve tražbine, postupak denacionalizacije bio odlučan za bilo koje od „prava” podnositelja zahtjeva u smislu članka 6.

313. Sud ponavlja da kako bi članak 6. stavak 1. bio primjenjiv u svom „građanskom” aspektu, mora postojati spor (eng. *dispute*, fra. *contestation*) o nekom „pravu” za koje se barem uvjerljivo može tvrditi da je priznato u domaćem pravu, neovisno o tome je li zaštićeno na temelju Konvencije. Spor mora biti stvaran i ozbiljan; može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava već i na njegov opseg i način njegova ostvarivanja; i, konačno, rezultat postupka mora biti izravno odlučan za predmetno pravo, pri čemu puke slabe veze ili neznatne posljedice nisu dovoljne da članak 6. stavak 1. bude primjenjiv (vidi, među drugim izvorima prava, *Micallef protiv Malte* [VV], br. 17056/06, stavak 74., 15. listopada 2009.).

314. Člankom 6. stavkom 1. ne jamči se nikakav konkretan sadržaj za „prava i obveze” (građanske naravi) u materijalnom pravu država ugovornica: Sud ne može tumačenjem članka 6. stavka 1. stvoriti neko materijalno pravo koje nema pravnu osnovu u dotičnoj državi (vidi, primjerice, *Fayed protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. rujna 1994., stavak 65., Serija A br. 294-B, i *Roche protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 32555/96, stavak 119., ECHR 2005-X). Polazište moraju biti odredbe mjerodavnog domaćeg zakona i njihovo tumačenje od strane domaćih sudova (vidi *Masson i Van Zon protiv Nizozemske*, 28. rujna 1995., stavak 49., Serija A br. 327-A, i gore citirani predmet *Roche*, stavak 120.). Ovom su Sudu potrebni snažni razlozi da odstupi od zaključaka do kojih su došli viši nacionalni sudovi i utvrdi, suprotno njihovu mišljenju, da je uvjerljivo postojalo pravo priznato domaćim pravom (ibid.).

315. Pri provođenju te ocjene, nužno je odmaknuti se od prvotnog dojma i korištenih izraza i usredotočiti se na stvarnu situaciju (vidi *Van Droogenbroeck protiv Belgije*, 24. lipnja 1982., stavak 38., Serija A br. 50; gore citirani predmet *Roche*, stavak 121.; i *Boulois protiv Luksemburga* [VV], br. 37575/04, stavak 92., 3. travnja 2012.).

316. Vraćajući se na okolnosti ovog predmeta, Sud napominje da je cilj postupka denacionalizacije bio utvrđivanje vlasništva nad imovinom koja je bila podložna povratu (vidi stavak 27. ove presude). Podnositelji zahtjeva nisu tvrdili da su argumentirano potraživati povrat. Stoga, prema mišljenju Suda, ishod postupka nije bio izravno odlučan za njihova potencijalna prava vlasništva. Nije bio odlučan ni za njihovo pravo da koriste stan jer denacionalizacija i povrat imovine nisu mogli utjecati na najamni odnos (vidi stavak 28. ove presude), a „prijasnji vlasnici” bili su dužni iznajmljivati stanove prethodnim nositeljima stanarskog prava na neodređeno vrijeme i uz zaštićenu najamninu (vidi stavak 19. ove presude).

317. Točno je da bi u slučaju odbacivanja zahtjeva za povrat koje su podnijeli podnositelji zahtjeva za denacionalizaciju bivši nositelji stanarskog prava imali mogućnost kupnje stanova u kojima su živjeli pod povoljnim uvjetima (vidi stavak 308. ove presude). Međutim, Sud smatra da je to bila samo neizravna posljedica postupka denacionalizacije koja nije dovoljna da bi članak 6. stavak 1. bio primjenjiv.

318. S obzirom na sva prethodna razmatranja, Sud ne može smatrati da je rezultat postupka denacionalizacije bio izravno odlučan za prava građanske naravi podnositelja zahtjeva. Prema tome, zaključuje, kao i Vlada, da članak 6. stavak 1. Konvencije nije primjenjiv.

319. Slijedi da prigovor Vlade treba prihvatiti. Stoga nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. u pogledu postupka denacionalizacije.

2. *Pristup sudu radi osporavanja stambene reforme*

320. Preostaje utvrditi jesu li podnositelji zahtjeva imali dostatan pristup sudu kako bi prigovorili povredama svojih prava do kojih je navodno došlo zbog stambene reforme.

321. Sud ponavlja da je člankom 6. stavkom 1. Konvencije svima osigurano pravo da sudu podnesu zahtjev u vezi sa svojim pravima i obvezama građanske naravi (vidi *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. veljače 1975., stavak 36., Serija A br. 18). Na to „pravo na sud”, čiji je jedan aspekt pravo na pristup sudu, može se pozvati svatko tko na uvjerljivoj osnovi smatra da je miješanje u ostvarivanje njegovih prava građanske naravi nezakonito i prigovara da mu nije pružena mogućnost podnijeti tu tvrdnju sudu koji ispunjava pretpostavke članka 6. stavka 1. (vidi, *inter alia*, gore citirani predmet *Roche*, stavak 117., i *Salontaji-Drobnjak protiv Srbije*, br. 36500/05, stavak 132., 13. listopada 2009.). Razina pristupa predviđena nacionalnim zakonodavstvom mora biti dostatna da se osigura pravo pojedinca na sud, uzimajući u obzir načelo vladavine prava u demokratskom društvu. Da bi pravo na pristup sudu bilo djelotvorno, pojedinac mora imati jasnu, praktičnu priliku osporiti čin koji predstavlja miješanje u njegova prava (vidi *Bellet protiv Francuske*, 4. prosinca 1995., stavak 36., Serija A br. 333-B).

322. Međutim, Sud podsjeća da člankom 6. stavkom 1. nije zajamčeno pravo na pokretanje postupka pred Ustavnim sudom (vidi *Mladenic protiv Hrvatske* (odl.), br. 48485/99, 14. lipnja 2001.). Nadalje, u pogledu članka 13. Sud je naveo da Konvencija ne ide tako daleko da jamči pravni lijek koji omogućava osporavanje zakona države ugovornice kao takvog pred nacionalnim tijelom na osnovi toga da je isti protivan odredbama Konvencije ili jednakovrijednim domaćim pravnim normama (vidi *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. veljače 1986., stavak 85., Serija A br. 98, i *Litgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 8. srpnja 1986., stavak 206., Serija A br. 102).

323. U svakom slučaju, Sud smatra da je u okolnostima ovog predmeta takav pravni lijek bio dostupan podnositeljima zahtjeva, koji su naveli da je cjelokupan okvir stambene reforme negativno utjecao na njihova prava. Prema mišljenju Suda, ništa nije sprječavalo podnositelje zahtjeva, u njihovu svojstvu bivših nositelja stanarskog prava na denacionaliziranim stanovima, da zatraže od Ustavnog suda ocjenu suglasnosti ZS-a, ZDen-a i mjerodavne sudske prakse s Ustavom.

324. To je dovoljno da Sud zaključi da nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.

V. NAVODNA POVREDA ČLANKA 13. KONVENCIJE

325. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da nisu imali na raspolaganju nikakva djelotvorna pravna sredstva kojima bi prigovorili navodnoj povredi svojih materijalnih konvencijskih prava.

Pozvali su se na članak 13. Konvencije, koji glasi kako slijedi:

„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.”

326. Vlada je osporila tu tvrdnju. Navela je da su u odnosu na sve navodne povrede podnositelji zahtjeva imali na raspolaganju djelotvorno domaće pravno sredstvo (prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom), koje su iscrpili. Nadalje, mogli su iskoristiti građanska pravna sredstva prilagođena njihovim pojedinačnim okolnostima.

327. Sud ponavlja da kada je pravo koje se potražuje pravo građanske naravi, članak 6. stavak 1. u odnosu na članak 13. ima ulogu *lex specialis*, pri čemu pretpostavke članka 6. stavka 1. obuhvaćaju pretpostavke članka 13. (vidi, među drugim izvorima prava, *British-American Tobacco Company Ltd protiv Nizozemske*, 20. studenoga 1995., stavak 89., Serija A br. 331, i *Brualla Gómez de la Torre protiv Španjolske*, 19. prosinca 1997., stavak 41., Izvješća 1997-VIII). Slijedom toga, nije potrebno odvojeno odlučivati o ovom prigovoru.

IZ TIH RAZLOGA SUD

1. *presuđuje*, sa šest glasova prema jednom, da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju;
2. *presuđuje*, jednoglasno, da podnositelji zahtjeva br. 1 (gđa Cornelia Berger-Krall), 3 (gđa Ivanka Bertoncej), 4 (gđa Slavica Jerančič), 5 (gđa Ema Kugler), 7 (g. Drago Logar), 9 (g. Dušan Milič) i 10 (gđa Dolores Zalar) ne mogu tvrditi da su „žrtve”, u smislu članka 34. Konvencije, navodne povrede članka 8. Konvencije;
3. *presuđuje*, jednoglasno, da nije došlo do povrede članka 8. Konvencije u odnosu na podnositelje zahtjeva br. 2 (gđu Ljudmilu Berglez), 6 (g. Primoža Kureta) i 8 (gđu Dunju Marguč);
4. *presuđuje*, jednoglasno, da nije došlo do povrede članka 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1;
5. *presuđuje*, jednoglasno, da nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije u pogledu postupka denacionalizacije;
6. *presuđuje*, jednoglasno, da nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije u pogledu navodno nedostatnog pristupa podnositelja zahtjeva sudu radi osporavanja stambene reforme;
7. *presuđuje*, jednoglasno, da nije potrebno utvrđivati je li došlo do povrede članka 13. Konvencije.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku 12. lipnja 2014. godine u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Claudia Westerdiek
Tajnica

Mark Villiger
Predsjednik

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

- (a) suglasno mišljenje sutkinje Yudkivske;
- (b) djelomično suprotstavljeno mišljenje suca Zupančiča.

PRESUDA BERGER-KRALL I DEVET DRUGIH protiv SLOVENIJE
85

M.V.
C.W.

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist


European Translation Agency
ALKEMIST STUDIO d.o.o.
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72466496524