**NN 58/2021 (27.5.2021.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.**

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

**1132**

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 4. svibnja 2021. donio je

## ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukida se članak 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 66/19.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

## Obrazloženje

### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

**1.** Zakon o društveno poticanoj stanogradnji donio je četvrti saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 30. studenoga 2001. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 109 od 11. prosinca 2001., a stupio je na snagu 19. prosinca 2001.

**2.** Zakon o društveno poticanoj stanogradnji do danas je mijenjan odnosno dopunjavan sedam puta, kako slijedi:

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 82/04.), koji je stupio na snagu 25. lipnja 2004.;

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 76/07.), koji je stupio na snagu 31. srpnja 2007., u daljnjem tekstu: ZIDZoDPS:76/07.

– Zakonom o izmjeni Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 38/09.), koji je stupio na snagu 15. travnja 2009.;

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 86/12.), koji je stupio na snagu 4. kolovoza 2012., u daljnjem tekstu: ZIDZoDPS:86/12. Taj zakon ispravljen je Ispravkom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 7/13.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 26/15.), koji je stupio na snagu 10. ožujka 2015.

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 57/18.), koji je stupio na snagu 5. srpnja 2018. i

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine« broj 66/19.), koji je stupio na snagu 18. srpnja 2019. (u daljnjem tekstu: ZIDZoDPS:66/19).

**3.** Kada se u obrazloženju odluke Ustavni sud poziva na integralni tekst Zakona o društveno poticanoj stanogradnji koji je danas na snazi, u nastavku teksta za oznaku ovog Zakona koristi kraticu ZoDPS.

**4.** Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. ZIDZoDPS-a:66/19, odnosno pojedinih stavaka tog članka podnijeli su:

– Marijela Bonić, Miro Džamonja, Joško Vuletić, Mario Greget i Toni Petković, svi iz Dubrovnika, zastupani po Sandri Marković, odvjetnici iz Zagreba (broj: U-I-4019/2019),

– Nikola Mandić iz Splita (broj: U-I-231/2020),

– Slavko Rebrina iz Zagreba (broj: U-I-1351/2020),

– Kristijan Kevešević iz Zagreba (broj: U-I-2239/2020),

– Leo Urbas, Neven Jurjak i Dean Cerovac, svi iz Umaga, zastupani po Marinu Buviniću, odvjetniku iz Umaga (broj: U-I-2506/2020),

– Boris Pribac iz Umaga (broj: U-I-133/2021) i

– Dragan Voloder iz Tijarice, Danijela Vidović i Dino Vidović iz Sevida, Zoran Gajić iz Žrnovnice, Radmila Gardijan, iz Kastva, Petra Vaci iz Matulja, Diego Zubin iz Umaga, Josip Mačković, Suad Pašić, Slobodan Pasulj, Kosana Pasulj, Katarina Jurić, Tajana Ibriks, Riano Bukša, Ante Nakićen, Rajka Zrnić, Dejan Krpan, Zvjezdana Cvijanović, Tanja Drakulić, Darío Matijević, Tihomir Prostran, Lidija Mihajić, Nina Lovrić, Iva Urh, Mirjana Lukić, Zoran Lukić, Arijana Crnac, Avelino Baretić, Marijo Fišić, Andrea Justinić, Ervin Čehulić, Dijana Kauzlarić-Valenčić, Selim Škrgić, Vedrana Krpan, Angelina Gardijan, Ivana Tomašić, Snježana Pezelj, Predrag Marković, Magdalena Gerc, Vedran Gerc, Sonja Oštarić, Hrvoje Čop, Lidija Đurica, Srđan Cvitan, Goran Fresl, Milan Mitić, Marko Modrić, Željko Cupać, Amira Salibašić, Branko Mileta, Helena Kurtović, Dražen Pavelić, Marin Pintur, Branka Merlacchi, Tomislav Belina, Bojan Šikanjić, Dean Feranda, Ana Bilić, Srđan Bogdanović, Željko Vujaklija, Daliborka Knežević, Vedran Deželjin, Jelena Mišić, Bojan Drakulić, Aleksa Jovanovic, Zlatko Đula, Sonja Đula, Teo Trošelj, Marija Bobanović, Ivana Filipović, Silvia Meszaros-Cegledi, Vitomir Cegledi, Danilo Milić, Tea Cresso, Jasmir Zulić, Elvis Cetina, Danijela Đukić, Daniel Tomšić, Jerko Ribičić, Lea Babić, Ivan Keser, Ana Prodan-Mogorović, Vedran Matasić, Jurica Ravlić, Miomir Nenadić, Karmen Šporčić, Luka Berić, Nikola Kereković, Božena Rogić, Tamara Gojanović, Karolina Mačković, Davor Grbac, Marija Ljubić, Goran Šarić, Milan Jurasić, Vanja Čop, Siniša Marinković, Aurora Žužić, Nataša Terzić, Damir Barišić, Denis Pavin, Karlo Malnar, Marin Klanac, Željko Pugar, Tomislav Lerga, Nenad Baranašić, Borka Alfreider-Šavle, Diana Kovačić, Ana Bilen, Jelena Felker, Gordana Paprika-Todorović, Veljko Bojanić, Nenad Paladin, Višnja Paladin, Boris Žigić, Igor Dronjić, Srđan Milić, svi iz Rijeke, Ante Runtić, Duje Čizmić, Marko Šale, Marko Jurić, Josipa Jurić, Milenko Klarić, Milivoj Baždario, Mirko Samardžić, Maja Delić Ratković, Željko Budiša, Joško Vukičević, Boris Brekalo, Darko Slivar, Damir Batinić, Boris Tomas, Suzana Kutleša, Mijo Šarić, Ivana Tripović, Ivo Tripović, Tonči Ercegovac, Zdenka Maršić, Josip Bušić, Marijo Milas, Sandra Galić, Mislava Tolj, Hrvoje Turić, Silvija Turić, Damir Salihović, Davor Pavičević, Toni Borozan, Lucija Selak, Zorana Čizmić, Miroslav Čizmić, Maja Biočić, Nikola Šormaz, Darija Kegalj, Mate Kegalj, Nediljka Brceg, Zoran Smuđa, Kristina Jurko Leben, Mario Milun, Marina Milun, Mario Perkušić, Mario Žeravica, Maja Panza Gujaničić, Anita Barić, Marijana Sisgoreo, Žan Sisgoreo, Bruno Mrgan, Tomislava Banović Mrgan, Slavko Baticelj, Nediljko Benić, Dunja Benić, Ekrem Muratović, Dragana Ljubić, Tino Ljubić, Antonio Babić, Daliborka Sapunar, Branko Škobalj, Zoran Ergović, Vanja Bužević, Tomislav Prusac, Luka Glaurdić, Nela Mindoljević, Hrvoje Lozančić, Branka Duplančić, Maja Peričić, Duje Peričić, Nives Mijić, Nada Županović, Jurica Žunić, Ivana Radoš, Marin Delić, Ana Mikulić, Ranka Mustić, Jan Ivelić, Zoran Brdar, Petar Dobronić, Srećko Jurić, Ivana Jurić, Renato Grgatović, Jelena Mihovilović, Antonija Špoljarić, Goran Paleško, Ivana Buzov, Kristina Skelić, Antonela Lekić Gusić, Željko Gusić, Toni Kalajžić, Ivana Kalajžić, Martina Ančić, Tihomir Žunić, Željko Milat, Zvonimir Franić, Vesna Morić, Alen Subotić, Vedran Babić, Mia Martinac Babić, Alen Ležaja, Denis Hrgović, Klara Hrgović, Dalibor Cvitković, Mate Vukić, Marin Srdelić, Marija Kelava Srdelić, svi iz Splita (broj: U-I-1362/2021).

**5.** Na temelju članka 25. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je od Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio očitovanje o navodima iz prijedloga. Očitovanje klasa: 371-01/20-02/69, ur.broj: 531-01-20-2 od 21. svibnja 2020. zaprimljeno je 27. svibnja 2020.

## II. OSPORENA ODREDBA ZAKONA

**6.** Članak 12. ZIDZoDPS-a:66/19 glasi:

»Članak 12.

(1) Zabrana otuđenja i davanja u najam iz članka 8. ovoga Zakona primjenjuje se i na ugovore o kupoprodaji stanova koji su sklopljeni prije stupanja na snagu ovoga Zakona, a za koje od dana njihova sklapanja nije istekao rok od deset godina.

(2) Upis zabrane iz stavka 1. ovoga članka provest će općinski sud na temelju odluke APN-a, odnosno javne ustanove.

(3) Odluku iz stavka 2. ovoga članka po službenoj dužnosti dostavlja APN, odnosno javna ustanova koja je odluku donijela općinskom sudu na provedbu.«

**6.1.** Člankom 8. ZIDZoDPS-a:66/19 izmijenjen je članak 28. ZoDPS-a te sada glasi:

»Članak 8.

Članak 28. mijenja se i glasi:

'(1) Stan kupljen prema odredbama ovoga Zakona, osim stana kupljenog prema odredbi članka 3. stavka 3. ovoga Zakona i stana kupljenog po tržišnoj cijeni prema odredbama članka 24. ovoga Zakona, bez obzira na način plaćanja, kupac ne može otuđiti niti davati u najam u roku od deset godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji.

(2) Ugovor o kupoprodaji stana mora sadržavati zabranu iz stavka 1. ovoga članka, a koja zabrana će se upisati u zemljišne knjige istodobno s upisom prava vlasništva.

(3) APN, odnosno javna ustanova kupcu može odobriti prodaju stana i prije isteka roka od deset godina, pod uvjetom da kupac plati APN-u, odnosno javnoj ustanovi razliku između ugovorene kupoprodajne cijene i tržišne vrijednosti stana u vrijeme sklapanja ugovora.

(4) Iznimno od odredbi stavaka 1. i 3. ovoga članka, kupcu se prodaja stana može odobriti i prije isteka roka od deset godina u slučaju promijenjenih životnih okolnosti, o čemu odluku donosi APN, odnosno javna ustanova na temelju pisanog i obrazloženog zahtjeva kupca koji se podnosi na način kako je to propisano stavkom 5. ovoga članka.

(5) Kupac, odnosno pravni slijednik podnosi zahtjev iz stavka 4. ovoga članka APN-u, odnosno javnoj ustanovi u slučaju nastupa sljedećih okolnosti: smrt i/ili teška bolest kupca stana i/ili članova uže obitelji, razvrgnuće suvlasničke zajednice zbog razvoda braka, otvaranje postupka stečaja potrošača te preseljenje kupca, odnosno pravnog slijednika u drugo mjesto stanovanja.

(6) Ako APN, odnosno javna ustanova odobri zahtjev kupca, odnosno pravnog slijednika iz stavka 5. ovoga članka, kupac, odnosno pravni slijednik se obvezuje prethodno otplatiti ukupni preostali iznos dugovanja s kamatom na javna sredstva za razdoblje do prekida otplate.

(7) Ako APN, odnosno javna ustanova utvrdi da se stan koristi suprotno ovom Zakonu ili ugovoru o kupoprodaji ili su činjenice na kojima se temelji ugovor u kupoprodaji neistinito iskazane, dužan je kredit proglasiti dospjelim u cijelosti i pristupiti prisilnoj naplati i o tome obavijestiti banku. U tom slučaju kupac je dužan APN-u, odnosno javnoj ustanovi isplatiti razliku između ugovorene kupoprodajne cijene i tržišne vrijednosti stana u vrijeme sklapanja ugovora.

(8) Pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama ovoga članka ništetni su.«

**6.2.** Članak 28. ZoDPS-a je do donošenja ZIDZoDPS-a:66/19 glasio:

»Članak 28.

(1) Stan kupljen uz obročnu otplatu, odnosno taj suvlasnički dio nekretnine vlasnik može prodati ili na drugi način otuđiti samo ako prethodno otplati ukupni preostali iznos dugovanja s kamatom na javna sredstva za razdoblje do prekida otplate.

(2) Pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama ovoga članka ništavi su.«

## III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

**7.** Predlagatelji Marijela Bonić, Miro Džamonja, Joško Vuletić, Mario Greget i Toni Petković navode da članak 12. ZIDZoDPS-a:66/19 nije u suglasnosti s člankom 3., 5., 14. stavkom 2., 48. i 90. stavkom 1. Ustava. U prijedlogu između ostalog ističu:

»Prijelaznom odredbom ovoga članka propisuje se zabrana otuđenja i davanja u najam i stanova kupljenih 10 godina prije stupanja na snagu ovoga Zakona, te propisuje provedba ove zabrane. Odredbama članka 90. Ustava Republike Hrvatske propisano je da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje te da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. U dosadašnjoj provedbi zakona i u kupoprodajnim ugovorima kupcima nije bilo ograničeno raspolaganje stanom kupljenim po povoljnijim uvjetima od tržišnih te su uočene zloporabe pri preprodaji i davanju u najam stanova, posebno na turistički atraktivnim lokacijama. U navedenim slučajevima stanovi nisu korišteni za rješavanje osobnog stambenog pitanja već za ostvarivanje financijske koristi kupca, čime je drugi kandidat s liste prvenstva onemogućen u rješavanju svog stambenog pitanja, a prema kriterijima i mjerilima za formiranje liste prvenstva. Kod takvih pojava ograničena državna poticajna sredstva nisu poslužila kao pomoć građanima u rješavanju stambenog pitanja, nego su zloupotrijebljena i korištena protivno cilju i svrsi zakona, odnosno protivno javnom interesu.«

(...)

Predlagatelj ističe da osporena odredba članka 12. Zakona ulazi u korpus prijelaznih zakonskih odredaba. Ustavni sud u tom smislu je u više svojih odluka ponavljao da se na prijelazne odredbe zakona po naravi stvari primjenjuju strogi zahtjevi vladavine prava, osobito kad je riječ o propisivanju retroaktivnog djelovanja novog zakonskog režima, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti, jer se preko prijelaznih odredaba najbolje vidi odnos zakonodavca prema zaštićenim ustavnim dobrima i njegovo poštovanje ustavnih jamstava, kao i razina vjerodostojnosti samog objektivnog pravnog poretka (v. Izvješće Ustavnog suda broj: U-X-3239/2OI4 od 3. srpnja 2014., 'Narodne novine' broj 83/14.).

(...)

Posebno naglašavamo da je stabilno i već dugo prisutno u praksi Ustavnog suda stajalište da se na prijelazne odredbe zakona po naravi primjenjuju strogi zahtjevi vladavine prava, osobito kada je riječ o propisivanju retroaktivnog djelovanja novog zakonskog režima, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti.

U vrijeme sklapanja ugovora krug osoba na koji se ovaj Zakon odnosi, prije ovih izmjena iz 2019. godine imao je samo jedan zahtjev iz zakona, onaj propisan u članku 28. Zakona iz 2012. godine, a to je da stan kupljen uz obročnu otplatu. odnosno taj suvlasnički dio nekretnine vlasnik može predati ili na drugi način otuđiti samo ako prethodno otplati ukupni preostali iznos dugovanja s kamatom na javna sredstava za razdoblje do prekida otplate.

Dakle, nije postojala zabrana prodaje ili drugog otuđenja ako se otplati preostali iznos dugovanja stana kupljenog na obročnu otplatu.

(...)

Predlagatelji smatraju daje u skladu s pravnom odredbom koja je bila na snazi u trenutku kada su se oni odlučili na životni potez i kupnju stana, bilo jasno da će moći raspolagati s tim stanom, u skladu s tadašnjim sadržajem članka 28. Zakona.

U skladu s tim su i planirali svoj životni put.

Zabrana raspolaganja vlasništva, uz striktne mogućnosti odobrenja od strane predavatelja. Agencije, nije postojala u vrijeme sklapanja ugovora o kupoprodaji predlagatelja, niti u zakonu niti u ugovoru.

Dakle, ovdje se radi i o retroaktivnom upisivanju u zemljišne knjige zabrane otuđenja, koja ne postoji u ugovoru.

Puno pitanja i pravne nesigurnosti ova, ishitrena i očito medijskim pritiskom, unesena odredba, unosi među prethodne kupce stanova i ono što je izuzetno važno, dovodi do njihove neravnopravnosti s ostalim nositeljima prava vlasništva u Republici Hrvatskoj.

Oni jesu kupili stanove pod uvjetima određenim zakonom koji ima i socijalnu notu, ali i onu ekonomsku (poticanje stanogradnje), ali konačni rezultat je da su postali vlasnici nekretnina i nositelji prava vlasništva. A pravo vlasništva je jedno, uz strogo određene mogućnosti i postupke ograničenja, a naročito promjene upisa u zemljišne knjige i temelje tih promjena.

Dodatno je potrebno naglasiti da ovakve ishitrene promjene zakona koje se odnose na pitanja prava vlasništva ne bi trebale biti dio pravne sfere, jer posljedice promjena vlasničkih odnosa na ovim područjima još i danas ostaju pitanja i neriješeni problemi u državi.

Predlagatelji smatraju da u državi utemeljenoj na vladavini prava nije prihvatljivo poduzimanje prisilnih mjera kojim se vlasnika na određeno vrijeme lišava upotrebljivosti njegova vlasništva, a da protiv takvih mjera on nema na raspolaganju djelotvorna pravna sredstva kojima bi se zaštitio od nezakonitog ili arbitrarnog miješanja javnih vlasti u njegova vlasnička prava. To je ovdje svakako slučaj, jer je zakonodavac, neobrazloženom retroaktivnom primjenom ograničenja prava vlasništva, prijelaznom odredbom postupio protivnom vladavini prava, pravnoj sigurnosti i legitimnim očekivanjima korisnika mjera koje su se ovim zakonom odredile.«

Predlagatelji zaključuju prijedlog prikazom svoje argumentacije na primjeru prvopredlagatelja.

**8.** Predlagatelj Nikola Mandić iz Splita navodi da članak 12. ZIDZoDPS-a:66/19 nije u suglasnosti s člankom 14. stavkom 2., člankom 48. stavkom 1., člankom 50. stavkom 1. i člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava. U prijedlogu između ostalog ističe:

»... Međutim, odredbom čl. 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji nije ispravljena počinjena šteta u korištenju državnih poticajnih sredstava od strane onih koji su već preprodali stan, odnosno davali ga u najam već su u neravnopravni položaj dovedene druge osobe koje su, prema istim uvjetima kupile stan, a zabranjena im je daljnja prodaja odnosno davanje u najam stanova do proteka vremena od ukupno deset godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji. Osobe koje su do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji iz 2019. kupile pa prodale stan odnosno davale ga u najam time su ostale u boljem položaju u odnosu na osobe koje to nisu učinile. Time dolazi do nejednakosti među osobama koje su po ranije jednakim uvjetima stekle predmetne nekretnine te je time takva norma neustavna.

Pored toga, odredba čl. 12., st. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji zadire i u odnos između prodavatelja (Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama) i kupca koji je uspostavljen kupoprodajnim ugovorom, a koji se sada u određenoj mjeri mijenja jednostranom odlukom prodavatelja s obzirom da je u čl. 12., st. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji propisano kako će upis zabrane otuđenja i davanja u najam provesti općinski sud na temelju odluke Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama. Ovom odredbom omogućeno je jednoj ugovornoj strani da bez izričite ovlasti druge ugovorne strane (sada vlasnika) vrši upise ograničavanja njegova prava vlasništva.

(...)

Temeljem odredaba čl. 129. i 130. Ustava Republike Hrvatske i čl. 38., st. 1. i čl. 55., st. 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 99/99, 29/02 i 49/02), podnosim prijedlog za ocjenu ustavnosti navedene odredbe čl. 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (Narodne novine, br. 66/19) te za ukidanje navedenog članka. Smatram da odredbe zakona trebaju prvenstveno osigurati ravnopravnost svih pred zakonom, odnosno ravnopravni položaj za sve osobe, osigurati zaštitu prava vlasništva te zabraniti neargumentiranu povratnu primjenu zakona.«

**9.** Predlagatelj Slavko Rebrina iz Zagreba navodi da članak 12. stavak 1. ZIDZoDPS-a:66/19 nije u suglasnosti s člankom 3., člankom 5. stavkom 1., člankom 14., člankom 48. stavkom 1. i člankom 50. stavkom 1. Ustava. U prijedlogu između ostalog ističe:

»IV. Smatram da je članak 12. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji u ustavnopravnoj koliziji s navedenim odredbama članka 3., članka 5. stavka 1., članka 14., članka 48. stavka 1., i članka 50. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske.

V. Pitanje vlasništva utemeljeno je na ustavnom načelu propisanom u članku 3. Ustava Republike Hrvatske koji se temelji na nepovredivosti vlasništva. Povreda tog načela, temeljenih na odredbi članka 48. stavka 1. i članka 50. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske proistječe iz činjenice da je zakonodavac prilikom donošenja spornog Zakona ograničio vlasništvo. Naime, svim građanima koji su postali vlasnici stanova do stupanja na snagu spornog Zakona (18. srpnja 2019. godine) ne smije im se ograničiti vlasništvo stanova. Smatram da važenje spornog Zakona ne može retroaktivno djelovati, već isključivo za stjecanje vlasništva stanova od dana stupanja na snagu spornog Zakona.«

**10.** Predlagatelj Kristijan Kevešević iz Zagreba navodi da članak 12. ZIDZoDPS-a:66/19 nije u suglasnosti s člankom 50. stavkom 1. i člankom 90. stavkom 4. Ustava. U prijedlogu između ostalog ističe:

»Promatrajući konkretna pravna stanja koja se zahvaćaju osporavanom odredbom, ne bi se radilo o zatečenim odnosima koji su u tijeku, odnosno ugovorima s produljenim djelovanjem, pa da bi osporavana odredba imala obilježja tzv.'kvazi-retroaktivnosti' i bila u tom smislu dopuštena, već se radi o intervenciji u dovršene pravne odnose, dakle, o prima facie 'pravoj retroaktivnosti' koja je zbog jamstva pravne sigurnosti apsolutno zabranjena. Prema ugovorima o kupoprodaji koje je sastavila Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (u daljnjem tekstu: APN), isti su stupali na snagu potpisom ugovornih strana, čime je sama kupoprodaja okončana. Ugovorom o kupoprodaji je predviđeno da APN, kao prodavatelj nekretnine, ima pravo podnijeti nadležnom zemljišnoknjižnom sudu prijedlog za uknjižbu zabilježbe zabrane otuđenja nekretnine koja je predmet kupoprodaje sve do otplate ukupnog preostalog iznosa dugovanja s kamatama na javna sredstva za razdoblje do prekida otplate. Drugih ograničenja prava vlasništva, uključujući i otuđenja nema, a navedeno je razvidno iz preslike ugovora o kupoprodaji stana koju dostavljam u prilogu (Ugovor o kupoprodaji broj: U-10-Klara-B-131/2016).

Pravni odnosi nastali kupnjom stana od APN-a kao prodavatelja jednako su dovršene pravne situacije kao i one koje su nastale kasnijom preprodajom stana kupljenog od APN-a prije stupanja na snagu osporavane odredbe. Ne postoji nikakva osnova koja bi sklopljenom kupoprodajnom ugovoru dala učinak pravnog odnosa koji je još uvijek u tijeku, kao npr. kod ugovora o najmu, pa da bi povratno djelovanje na pravni odnos imalo učinak kvazi – retroaktivnosti i time bilo dopušteno. Ono što jedino traje jest otplata kredita po ugovoru o stambenom kreditu, ali na njemu se ne zasniva samo pravo vlasništva i ne može poslužiti kao osnova intervencije u pravne odnose retroaktivnom primjenom zabrane otuđenja.

U trenutku sklapanja kupoprodajnog ugovora ovakvo ograničenje nije postojalo niti u zemljišnim knjigama (kopija izvatka iz zemljišnih knjiga u prilogu), niti u ugovornim odredbama ugovora o kupoprodaji. Razumno računajući na činjenicu da se u uvjetima nestabilne gospodarske situacije i eventualnih financijskih poteškoća oko otplate kredita kao krajnja opcija stan uvijek može prodati, općenito je veća vjerojatnost da će se potencijalni kupci upustiti u rizik podizanja stambenog kredita. Primjerice, računajući s takvom krajnjom opcijom kao određenim jamstvom, osobno sam podigao stambeni kredit s rokom otplate na 20 godina. Međutim, da je ovo ograničenje postojalo ili čak bilo samo najavljeno u vrijeme donošenja odluke o kupnji stana, ono bi dovelo u pitanje moju, pa u konačnici i obiteljsku odluku o kupovini stana jer se nameće opterećenje koje je u današnjim uvjetima u sebi nosi naprosto previsok ekonomski rizik. Stoga je na ovaj način dovedena u pitanje izvjesnost na koju su kupci legitimno računali u slučaju bilo kakvih ekonomskih poteškoća, a ustavna garantivna funkcija zabrane retroaktivnog zahvaćanja u dovršene pravne odnose je time izgubila svoj smisao.

Kroz sastanke stanara i međusobnu komunikaciju stekao se dojam da su vlasnici stanova iznimno zabrinuti ovakvom intervencijom zakonodavca i neizvjesnošću u koju su time neočekivano dovedeni. Doduše, zakonodavac je predvidio tek nekoliko vrlo ograničenih razloga zbog kojih se stan, uz prethodno odobrenje APN-a, može prodati. Ti razlozi se svode na smrt i/ili tešku bolest kupca stana i/ili članova uže obitelji, razvrgnuće suvlasničke zajednice zbog razvoda braka, otvaranje postupka stečaja potrošača te preseljenje kupca, odnosno pravnog sljednika u drugo mjesto stanovanja. Međutim, i pored navedenih iznimaka, nametnuto ograničenje predstavlja povredu prava vlasništva i ustavom zajamčene zabrane retroaktivnog djelovanja zakona.

Vezano uz posebno opravdane razloge za uvođenje retroaktivne primjene zakona, da je zakonodavac ovakvom intervenirao odredbom u odnose odmah nakon pokretanja programa poticanja i dodjele stanova, možda bi se i moglo diskutirati o društvenom značaju retroaktivne primjene koji ima prednost pred pravnom sigurnošću, međutim, ova intervencija slijedi tek 2019. godine kada su 'zlouporabe' kojima zakonodavac opravdava retroaktivnu primjenu odredbe o zabrani prodaje stana već odavno realizirane. Zakonodavac efektivno intervenira u odnose onih koji su kupili stanove u dobroj vjeri s namjerom da žive u njima, dok one koji su se okoristili propustom pravovremene reakcije nije obuhvatio retroaktivnom odredbom jer je ona zakašnjela, štoviše, njihovim radnjama je indirektno priznao legitimitet. I u tome se ne može sastojati veći društveni značaj od pravne sigurnosti koju jamči Ustav RH.

Pored navedenog, ovakvim postupkom zakonodavac zapravo dovodi u nejednak položaj ove dvije kategorije građana, i to na štetu onih koji su kupili stanove, ne radi zlouporabe sustava i preprodaje stanova, već da riješe svoje stambeno pitanje i da žive u tim stanovima, dok radnjama onih koji su se okoristili sustavom na ovaj način priznaje legitimitet, što je nedopustivo iz perspektive načela vladavine prava, ali i jednakosti pred zakonom.

(...)

Pravo vlasništva je jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Ustavni sud je u svojoj odluci U-III-2244/2014 istaknuo da je pravo vlasništva najvažnije ekonomsko pravo koje pojedincu jamči Ustav RH. U istoj odluci, Ustavni sud RH je zauzeo stajalište da pojam vlasništva obuhvaća imovinska prava, uključujući gospodarske interese, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštovana, a njihovo ostvarenje zaštićeno. Imajući u vidu načelo vladavine prava, načelo povjerenja u zemljišnoknjižne isprave te izostanak bilo kakve ugovorne klauzule u ugovoru o kupoprodaji stana kojom bi se ograničilo pravo kupca na raspolaganje stanom, osporavana odredba je u potpunoj suprotnosti s legitimnim očekivanjima i ustavnim jamstvima vezanim uz njih. Svakako da je na formiranje legitimnih očekivanja budućih kupaca stanova utjecala i činjenica da država nije intervenirala u niti jednu prodaju stana prije 2019. godine kada je donesena sporna novela zakona.

Da je retroaktivno nametnuto ograničenje prava vlasništva potpuno izvan konteksta Ustavom RH predviđene mogućnosti ograničenja pokazuje i činjenica da je zakonodavac, osim što nije opravdao proporcionalnost između ograničenja i javnog interesa, potpuno zanemario drugu pretpostavku uz koju Ustav RH u čl.50.st. 1. veže mogućnost ograničenja prava vlasništva, a to je naknada tržišne vrijednosti. Naime, ne samo kada se radi o oduzimanju vlasništva, već i onda kada se radi o ograničenju vlasništva, potrebno je osigurati i isplatiti naknadu koja je ekvivalent tržišne vrijednosti ograničenja. Međutim, takva sredstva nisu ni planirana u proračunu Republike Hrvatske.

Navedeno pokazuje da se zakonodavac uopće nije rukovodio razlozima koje je ustavotvorac predvidio kao ustavnu osnovu za ograničenje prava vlasništva, već da se radi o zakašnjeloj reakciji zakonodavca kojom se, pod okriljem sitnih ostataka javnog interesa, na grub način zadire u ljudska prava i dovodi u pitanje pravo vlasništva te krši Ustav RH.«

**11.** Predlagatelji Leo Urbas, Neven Jurjak i Dean Cerovac, kao i predlagatelj Boris Pribac, navode da su osporene odredbe dovele do povrede ustavne zabrane retroaktivnosti, povrede zabrane diskriminacije i povrede prava vlasništva te smatraju da članak 12. stavci 1., 2. i 3. ZIDZoDPS-a:66/19 nisu u suglasnosti s člankom 3., 14. stavcima 1. i 2., člankom 48. stavkom 1., člankom 50. stavkom 1. i člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

U prijedlogu između ostalog navode:

»Podnositelji jesu, skromnog mišljenja, da prijelazne i završne odredbe zakona trebaju načelno imati procesni karakter kako bi se postiglo popunjavanje potencijalnih pravnih praznina nakon proteka važenja starog zakona do dana stupanja na snagu i početka primjene (važenja) novog zakona (vacatio legis). U praksi jest to čest slučaj kada odredbe pojedinog zakona iznimno mogu imati retoraktivno djelovanje, jer je u javnom i općem interesu izbjegavanje pravnih praznina, odnosno nenormiranosti određenih situacija zbog zaštite pravne sigurnosti i pravnog poretka u cijelini.