NN 65/2017 (7.7.2017.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-3311/2008 od 23. svibnja 2017. i dva Izdvojena mišljenja

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1549

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, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula Nevenka Živković iz Zagreba, koju zastupa Damir Mokrović, odvjetnik iz Zagreba, na sjednici održanoj 23. svibnja 2017. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da je podnositeljici Nevenki Živković onemogućena provedba učinaka odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-892/1994 od 20. studenoga 1996. (»Narodne novine« broj 83/94. i 99/96.) i rješenja Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske klasa: UP/II-371-01/97-06/497 od 9. prosinca 1997. kojim je poništeno rješenje kojim je podnositeljici naloženo iseljenje iz stana (rješenje Gradskog sekretarijata za graditeljstvo, komunalne i stambene poslove, promet i veze Grada Zagreba – Područni ured Medveščak klasa UP/I-371-01/92-01/209 od 19. listopada 1992.) i rješenje kojim je odbijena žalba podnositeljice protiv tog rješenja (rješenje Ministarstva graditeljstva i zaštite okoliša klasa: UP/II-371-01/92-06/1936 od 2. srpnja 1993.).

II. Vlada Republike Hrvatske dužna je osigurati otklanjanje posljedica neprovedbe rješenja iz točke I. izreke ove odluke pa time i učinaka odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske iz točke I. ove izreke.

III. Vlada Republike Hrvatske dužna je podnositeljici osigurati korištenje drugog odgovarajućeg stana (v. točku 9. obrazloženja ove odluke).

IV. Nalozi iz točaka II. i III. izreke provest će se u roku od šest (6) mjeseci od dana objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnijela je Nevenka Živković iz Zagreba, Brezovica, Golobreška 6 (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju u ustavnosudskom postupku zastupa Damir Mokrović, odvjetnik iz Zagreba. Ustavna tužba je pravodobna i dopuštena.

2. Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud) broj: Us-6524/2004-4 od 15. svibnja 2008. (u daljnjem tekstu: osporena presuda), kojom je odbijena podnositeljičina tužba protiv rješenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo zaštite okoliša) klasa: UP/II-371-01/02-05/0084, ur. broj: 531-04/1-04-2 od 22. travnja 2004.

Tim rješenjem Ministarstva zaštite okoliša odbijena je podnositeljičina žalba podnesena protiv zaključka Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i promet, Odsjeka za stambene poslove klasa: UP/I-371-02/00-03/11, urbroj: 251-05-22/201-02-14 od 15. srpnja 2002., kojim je odbačen podnositeljičin zahtjev za provođenje protuizvršenja i useljenja u stan u Zagrebu, Susedgradska 3/11, kao i za naknadu troškova postupka.

Podnositeljica je iseljena iz stana u Zagrebu, Susedgradska 3, na temelju rješenja Grada Zagreba, Gradskog sekretarijata za graditeljstvo, komunalne i stambene poslove, promet i veze, Odjela za imovinsko-pravne i stambene poslove, Područnog ureda Medveščak klasa: UP/I-371-01/92-01/209, ur. broj: 251-05-13-92-04 od 19. listopada 1992.

2.1. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zatražen je i zaprimljen spis Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne

poslove i promet, Odsjeka za stambene poslove klasa: UP/I-371-02/00-03/11 i očitovanje Ministarstva obrane klasa: 371-01/13-01/7, ur. broj: 512-01-12-5 od 4. ožujka 2013.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

3. Podnositeljica je na temelju ugovora o korištenju stana broj: 1-1143 od 16. studenoga 1988. stekla stanarsko pravo na stanu u Zagrebu, u ulici Đure Jakšića 5/III, površine 33,97 m^2. Taj stan podnositeljica je dobrovoljno napustila radi useljenja u stan u Zagrebu, Susedgradska 3/XI, površine 56 m^2, na temelju rješenja Komande garnizona bivše JNA u Zagrebu broj: 6-121 od 1. listopada 1991., koji su napustili dotadašnji nositelji stanarskog prava, S. i K. M.

Njima je (naknadno) na temelju članka 99. Zakona o stambenim odnosima (»Narodne novine« broj 51/85., 42/86., 37/88., 47/89., 22/90., 22/92., 58/93. i 70/93.; u daljnjem tekstu: Zakon o stambenim odnosima) pravomoćnom presudom Općinskog suda u Zagrebu broj: Ps-1493/95 od 14. ožujka 1996. otkazano stanarsko pravo.

3.1. Republika Hrvatska – Ministarstvo obrane postavilo je zahtjev za predaju tog stana u posjed. Tvrdila je da podnositeljica koristi stan u Zagrebu, u Susedgradskoj 3, na temelju ništavog rješenja, budući da je ono doneseno nakon stupanja na snagu Uredbe o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 36/91.).

Zahtjev Republike Hrvatske usvojen je rješenjem Grada Zagreba, Gradskog sekretarijata za graditeljstvo, komunalne i stambene poslove, promet i veze, Odjela za imovinsko-pravne i stambene poslove, Područnog ureda Medveščak klasa: UP/I-371-01/92-01/209, ur. broj: 251-05-13-92-04 od 19. listopada 1992. (prvostupanjskog upravnog tijela). Podnositeljici je naloženo iseljenje iz stana i njegova predaja u posjed Republici Hrvatskoj, Ministarstvu obrane. Rješenje je doneseno pozivom na članak 94. Zakona o stambenim odnosima kojim je određena nadležnost upravnih (stambenih) tijela u predmetima iseljenja osoba koje su u stan uselile bez valjane pravne osnove.

Podnositeljičina žalba protiv prvostupanjskog rješenja odbijena je rješenjem Ministarstva zaštite okoliša klasa: UP/II-371-01/92-06/1936, ur. broj: 531-06/3-93-2 od 2. srpnja 1993. (drugostupanjskog upravnog tijela).

Podnositeljica je iseljena iz stana u Zagrebu, Susedgradska 3, na temelju zaključka o dozvoli izvršenja koje je 1. rujna 1993. donijelo prvostupanjsko upravno tijelo.

Presudom Upravnog suda broj: Us-11343/1993-4 od 2. ožujka 1994. odbijena je podnositeljičina tužba protiv drugostupanjskog rješenja od 2. srpnja 1993.

3.2. Nakon što je Ustavni sud odlukom broj: U-I-892/1994 ukinuo članak 94. Zakona o stambenim odnosima, podnositeljica je podnijela prijedlog za obnovu postupka. Ministarstvo zaštite okoliša donijelo je rješenje klasa: UP/II-371-01/97-06/497, ur. broj: 531-05/2-97-4 od 9. prosinca 1997., kojim su (točka 1. izreke) poništena rješenja od 2. srpnja 1993. i od 19. listopada 1992. kojima je podnositeljici naloženo iseljenje iz stana u Zagrebu, Susedgradska 3. Odlučujući u ponovljenom postupku o zahtjevu Republike Hrvatske za predaju stana utvrđeno je da nema uvjeta za pokretanje postupka po zahtjevu Republike Hrvatske za podnositeljičino iseljenje iz stana u Zagrebu, Susedgradska 3.

3.3. Na temelju članka 99. Zakona o stambenim odnosima, pravomoćnom presudom Općinskog suda u Zagrebu broj: Ps-1758/98 od 9. studenoga 1998. podnositeljici je otkazano stanarsko pravo na stanu u Zagrebu, u ulici Đure Jakšića 5.

3.4. Podnositeljica, zastupana po odvjetniku Damiru Mokroviću, podnijela je 14. veljače 1998. Ustavnom sudu prijedlog za povrat u prijašnje stanje, podredno na naknadu štete, navodeći:

»Rješenjem Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske klasa: UP/II-371-01/97-06/497 od 9. prosinca 1997. poništeno je rješenje Ministarstva graditeljstva i zaštite okoliša, klasa: UP/II-371-01/92-06/1936 od 2. srpnja 1993. i rješenje Gradskog sekretarijata za graditeljstvo, komunalne i stambene poslove, promet i veze Grada Zagreba – Područni ured Medveščak, klasa UP/I-371-01/92-01/209 od 19.10.1992. Navedena rješenja su ukinuta obzirom na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj Us-U-I-892/1994. od 20. studenog 1996., kojom odlukom je ukinuta zakonska odredba članka 94. Zakona o stambenim odnosima na kojoj su se temeljila poništena rješenja.

Na temelju poništenih rješenja predlagateljica je, zajedno sa svojom obitelji, suprugom i djetetom, bila prisiljena iseliti iz stana koji joj je dodijeljen i u koji je uselila u Susedgradskoj ulici 3, u Zagrebu, Trešnjevka. Od trenutka iseljenja, 13.10.1993. predlagateljica živi, kao podstanar kod svoje majke.

(...)

Predlagateljica radi navedenog predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske temeljem odredbi članka 23. st. 5. i 6. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine broj 13/91 od 21. ožujka 1991.) odredi povrat u prijašnje stanje ... ili ... naknadu štete na način da joj se dodijeli sličan stan s pravom otkupa, odnosno novčani tržišni ekvivalent takvog stana.«

3.4.1. Smatrajući da su poništenjem konkretnog upravnog akta ujedno poništene i njegove pravne posljedice, Ustavni sud je dopisom broj: R-18/98 od 12. siječnja 2000. odgovorio punomoćniku podnositeljice, kako slijedi:

»Na temelju članka 23. stavaka 2. i 3. tada važećeg Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 13/91), Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, povodom prijedloga za obnovu postupka Nevenke Živković donijelo je rješenje, klasa UP/II-371-01/97-06/497, ur. broj: 531-05/2-97-4 od 9. prosinca 1997. godine kojim je:

– poništeno rješenje kojim je Nevenki Živković naloženo iseljenje iz stana te rješenje kojim je odbijena žalba protiv tog rješenja;

– utvrđeno da nema uvjeta za pokretanje postupka po zahtjevu Republike Hrvatske za iseljenje Nevenke Živković iz stana u Zagrebu, Susedgradska 3.

Poništavanje upravnog akta djeluje ex tunc, što znači da se poništavanjem rješenja poništavaju i pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo (članak 269. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, 'Narodne novine', broj 53/91).

Imajući u vidu činjenicu da su poništavanjem rješenja od 19. listopada 1992. godine kojim je podnositeljici prijedloga naloženo iseljenje iz stana, poništene i sve pravne posljedice koje je ono proizvelo te činjenicu da je rješenjem od 9. prosinca 1997. godine utvrđeno da nema uvjeta za pokretanje postupka po zahtjevu Republike Hrvatske za iseljenje Nevenke Živković iz predmetnog stana, treba zaključiti da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za postupanje Ustavnog suda u smislu odredaba članka 56. stavka 5. i 6. Ustavnog zakona.«

3.5. U postupku koji je neposredno prethodio ustavnosudskom postupku riječ je bila o zahtjevu podnositeljice za protuizvršenje njezinim ponovnim useljenjem u stan u Zagrebu, u Susedgradskoj 3. Zaključkom Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i promet, Odsjeka za stambene poslove klasa: UP/I-371-02/00-03/11, ur. broj: 251-05-22/201-02-14 od 15. srpnja 2002. odbačen je podnositeljičin zahtjev za protuizvršenje protiv Republike Hrvatske, Ministarstva obrane.

Žalba podnositeljice protiv tog zaključka odbijena je rješenjem Ministarstva zaštite okoliša klasa: UP/II-371-01/02-05/0084, ur. broj: 531-04/1-04-2 od 22. travnja 2004.

3.6. Podnositeljica je protiv tog rješenja Ministarstva zaštite okoliša pokrenula upravni spor. Presudom Upravnog suda potvrđena su stajališta upravnih tijela te je navedeno sljedeće:

»Iz podataka u spisu proizlazi da je rješenjem klasa: UP/I-371-01/92-01/209 od 19. listopada 1992. na temelju članka 94. Zakona o stambenim odnosima, određeno iseljenje tužiteljice iz stana u Zagrebu, Susedgradska 3 te je to iseljenje tužiteljice i provedeno.

Odlukom Ustavnog suda broj U-I-892/94 od 20. studenog 1996. ('Narodne novine', broj 99/96) ukinute su odredbe članka 94. Zakona o stambenim odnosima ('Narodne novine', broj 51/75 – 70/93) pa je tužiteljica zatražila ponavljanje postupka u kojem je određeno njeno iseljenje iz stana, upravo na temelju te odredbe. U tom ponovljenom postupku tuženo tijelo je rješenjem od 9. prosinca 1997. poništilo svoje ranije rješenje od 2. srpnja 1993. te je također poništilo i prvostupanjsko rješenje od 19. listopada 1992. kojim je bilo određeno iseljenje tužiteljice. Ujedno je utvrđeno da nema uvjeta za pokretanje postupka za iseljenje tužiteljice po zahtjevu Ministarstva obrane Republike Hrvatske.

Prema članku 288. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 53/91 i 103/96) kad je na temelju rješenja provedeno izvršenje, a rješenje je kasnije poništeno ili izmijenjeno, izvršenik ima pravo tražiti da mu se vrati ono što je oduzeto, odnosno da se vrati u stanje koje proizlazi iz novog rješenja.

O traženju izvršenika rješava tijelo koje je donijelo zaključak o dozvoli izvršenja.

U postupku je utvrđeno da je navedeni stan u Susedgradskoj 3., nakon iseljenja tužiteljice, dodijeljen na korištenje drugoj osobi koja je isti stan otkupila, pa Republika Hrvatska, odnosno Ministarstvo obrane, više nije vlasnik navedenog stana.

Stoga je osnovano zaključilo tuženo tijelo da je protuizvršenje stvarno i pravno nemoguće, jer vlasnik navedenog stana više nije ista osoba koja je pokrenula postupak za iseljenje tužiteljice već je stan u vlasništvu druge osobe koja u tom stanu stanuje, što znači da stan nije useljiv.

Neosnovano se tužiteljica poziva na Odluku Ustavnog suda RH, broj U-VIII-1271/2000 od 27. studenog 2003. i njegova ovlaštenja. Tom je odlukom, naime, naloženo Vladi RH otklanjanje posljedica koje su nastale iseljenjem iz stana određene osobe.

Naime, Ustavni sud RH je donio tu Odluku u okviru svojih ovlasti, dok ovaj Sud ima ovlaštenje postupati samo u okviru Zakona o upravnim sporovima, odnosno preispitivati zakonitost osporenih akata. Osim toga, navedenom Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske nije određeno ponovno useljenje u stan iseljene osobe, već je naloženo Vladi Republike Hrvatske otklanjanje posljedica provedenog iseljenja iz stana.«

3.7. Iz navedenog je razvidno da protuizvršenje više nije bilo pravno i faktično moguće provesti jer je stan u Zagrebu, u Susedgradskoj 3, ugovorom o kupoprodaji od 26. ožujka 1998. kupila treća osoba, Sanja Berglez.

3.8. Do dana donošenja ove ustavnosudske odluke činjenično stanje predmeta ostalo je nepromijenjeno.

III. NAVODI PODNOSITELJICE

4. Podnositeljica smatra da su joj osporenom presudom povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

Povrijeđenima smatra ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 19. stavkom 2., 26. i 48. stavkom 1. Ustava. Iz sadržaja ustavne tužbe slijedi da podnositeljica povrijeđenim smatra i pravo na pravično suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava. Obrazlažući povrede ustavnih prava, podnositeljica ponavlja razloge iznesene tijekom upravnog i upravnosudskog postupka. Pri tome navodi:

»Naknadno se situacija promijenila. Naime, sa pravnog stajališta, Ustavni sud Republike Hrvatske kao najviše tijelo koje odlučuje o ustavnosti zakonskih odredbi, donijelo je u pogledu ukinutih odredbi čl. 94 Zakona o stambenim odnosima odluku U-VIII-1271/2000 (Narodne novine br. 190/03), kojom je Vladi Republike Hrvatske određeno da je dužna osigurati otklanjanje posljedica koje je prouzročila nezakonita odluka.