



## **USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-I-4019/2019

U-I-231/2020

U-I-1351/2020

U-I-2239/2020

U-I-2506/2020

U-I-133/2021

U-I-1362/2021

Zagreb, 4. svibnja 2021.

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

### **O D L U K U**

**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".

### **O b r a z l o Ź e n j e**

#### **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 Tigarice, 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, Zvezdana 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 Jovanović, 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. Predlagatelj 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-3239/2014 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 sredstva 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 striktnu mogućnost 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 poticanoj 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 izvotka 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 zakašnjoj 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 protoka 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.

Stoga, podnositelji smatraju da osporavanu odredbu, iako je navedena kao prijelazna odredba, s obzirom na njezin sadržaj i učinke, treba smatrati **materijalnom odredbom** zakona, a ne procesnom. Smatraju da se ovo njihovo stajalište temelji na stajalištu Ustavnog suda izraženog u odluci broj U-I-5294/2013 od 18.6.2014.

U razmatranje osporene odredbe podnositelji ukazuju na mišljenje Ustavnog suda izraženo u odluci broj: U-I-659/1994 i dr. od 11. listopada 2000. (NN 107/00) gdje je navedeno da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava RH traže da pravna norma bude, između ostaloga, predvidljiva za adresate, to jest takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze kako bi se prema njima mogli ponašati.

Stoga se može zaključiti da osporavana odredba propisuje primjenu i učinak Zakona unatrag (retroaktivno) za vremensko razdoblje od 10 godina od dana donošenje Zakona i ima izravan utjecaj na stečena prava i legitimna očekivanja adresata, a što podnositelji smatraju apsolutno nedopustivim s aspekta ustavnopravnog poretka.

Sukladno navedenom, podnositelji smatraju da zakonodavčeva 'odstupanja' od načela zabrane retroaktivnosti trebaju predstavljati uistinu stvarne iznimke, a ne samo formalne, čega smo, nažalost, nerijetko svjedoci. Podnositelji smatraju da prilikom posezanja za takvom iznimkom, kojom se nedvojbeno narušava pravna sigurnost građana, obrazloženje za potrebom primjene iste treba sadržavati jasne, konkretne i objektivne razloge podložne (pre)ispitivanju.

(...)

Zabrana retroaktivnosti djelovanja zakona ustavna je kategorija koju smo bezuvjetno dužni respektirati, te koja se ne odnosi na čuvanje samo onih subjektivnih prava koja su nam u datom momentu 'simpatična', već na čuvanje beziznimno svih subjektivnih prava ostvarenih na zakonskom temelju. Ako taj temelj omogućava ostvarivanje subjektivnih prava koja su nesrazmjerna ili nepravedna, tada treba mijenjati zakon, a ne naknadno intervenirati u već legitimno stečena prava. To je pitanje principa i nužni preduvjet pravne sigurnosti, a ne pravilo koje možemo (ne)poštovati prema principima oportuniteta i većinskog javnog mišljenja (op.a. za koje smatraju podnositelji da nije niti utvrđeno). Citat pasusa iz Izdvojenog mišljenja uvaženog suca Ustavnog suda RH dr.sc. Andreja Abramovića iznijetog u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3685/2015. i dr. od 4. travnja 2017. (NN 39/2017) (...)

Osim navedenog, podnositelji smatraju da predlagatelj zakona ne navodi o kakvom se javnom interesu radi i zbog čega bi poticajna stanogradnja, u konkretnom slučaju, predstavljala javni interes. Tako da se iz prijedloga zakona niti ne može zaključiti tko i kako formira javni interes u konkretnoj stvari, odnosno zbog čega je u javnom interesu npr. izgradnja stanova iz Programa POS u Fažani, Metkoviću, Trilj i Varaždinu, a ne predstavlja javni interes izgradnja takvih zgrada u Vodnjanu, Pločama, Kninu i Koprivnici.

Stoga, podnositelji smatraju da u predmetnom slučaju ne postoji javni interes u pravom smislu tog pojma ili ga barem zakonodavac nije na pravilan način prikazao (dokazao).

(...)

Sukladno odredbi čl. 13. ZID ZPOS predmetni Zakon stupio je na snagu 18.7.2019., pa sukladno osporavanoj odredbi čl. 12. ZID ZPOS sve osobe koje su zaključile ugovor o kupoprodaji poslije 18.7.2009. imaju zabranu otuđenja i davanja u najam stanova u njihovom vlasništvu.

Kako je nesporno Zakon o društveno poticanoj stanogradnji 'NN 109/2001' donesen 30.11.2001., a stupio na snagu 19.12.2001. to proizlazi da osobe koje su zaključile ugovor o kupoprodaji u razdoblju od 19.12.2001. do 18.7.2009. nemaju zabranu otuđenja i davanja u najam, odnosno mogu slobodno raspolagati sa svojim vlasništvom nad stvari (stanom).

Podnositelji smatraju da je na opisan način zakonodavac izravno diskriminirao osobe (građane RH) koje su zaključile ugovor o kupoprodaji nakon 18.7.2009., a prije stupanja na snagu ovog Zakona u odnosu na osobe koje su zaključile ugovore o kupoprodaji prije 18.7.2009., odnosno prije više od 10 godina od stupanja na snagu tog Zakona. Radi potkrijepljivanja iznesenih navoda prilaže se (neformalni) Povijesni z.k. izvadak iz kojeg je vidljivo nepostojanje nikakvih upisanih zabilježba otuđenja ili davanja u najam za stan iz Programa POS.

Također, zakonodavac je izravno diskriminirao osobe koje su zaključile ugovor o kupoprodaji stana u razdoblju između 18.7.2009. i 18.7.2019., a još uvijek otplaćuju predmetni stan i imaju ga u svojem vlasništvu te ga nisu (još) otuđili ili su otplatili svoj stan ali ga nisu otuđili, u odnosu na osobe koje su zaključile ugovor o kupoprodaji stana u razdoblju između 18.7.2009. i 18.7.2019., a svoj stan su otuđile prije 18.7.2019. (recimo 17.7.2019.).

Stoga se može zaključiti da se ovakvim zakonskim uređenjem narušava jednakost pravnog položaja unutar iste skupine osoba (kupaca stanova iz Programa POS), a da za takvo uređenje nema ustavnopravno prihvatljivog, objektivnog i razumnog opravdanja.

(...)

Agencija (APN) već određeno vremensko razdoblje šalje dopise adresatima (kupcima stanova) u kojima pozive iste da odmah prestanu sa izvršavanjem određenih vlasničkih prava na nekretninama u vlasništvu tih adresata jer će Agencija u suprotnom poduzimati daljnje pravne radnje, pozivajući se na prethodno citiranu odredbu ZID ZPOS-a u vezi sa osporavanom odredbom, to je, prema mišljenju podnositelja, **cijeli ZID ZPOS postao retroaktivan**, a što smatramo teškom materijalnopravnom povreda odredbe članka 90. st. 4. i 5. Ustava RH u vezi s člankom 3. Ustava RH kojim su određene najviše vrednote ustavnog poretka i koje su temelj njegova tumačenja.

Primjenom argumentum a contrario, kada ne bi postojala osporavana odredba kojom se radi o povratnom djelovanju, smatramo da tada ne bi postojala potreba ocjene suglasnost ovog Zakona s Ustavom RH jer bi isti djelovao jedino *pro futuro* te ne bi utjecao na stečena prava i legitimna očekivanja pojedinaca (kako je detaljnije obrazloženo u toč. 1. prijedloga) te bi se ispoštovala pravnoobvezujuća stajališta Ustavnog suda, ali i ustavnopravne obveze države koje se odnose na zaštitu uvodno naznačenih ustavnih prava i jamstava.

(...)

Osporavanom odredbom zakonodavac je intervenirao u interne pravne odnose između Agencije i pojedinca (kupca) koji su nastali prije stupanja na snagu ZID ZPOS. Primjena ZID ZPOS dovodi do opterećenja prava vlasništva iako u trenutku zaključenja predmetnog pravnog posla takav teret, ili mogućnost opterećenja na 10 godina, nije postojao, odnosno postojala.

Stoga smatramo da je zakonodavac svojim normativnim uređenjem (odredbom čl. 12. i dr. ZID ZPOS) zahvatio u društvene, gospodarske i pravne odnose koji su faktično i pravno nastali prije njegova stupanja na snagu.

Sporne odredbe svojim učincima ponovno nastoje urediti one pravne odnose koji su nastali slobodnim očitovanjem volja sudionika pravnog posla prije stupanja na snagu tog Zakona. Zakonodavac je ponovno intervenirao u interne pravne odnose između Agencije i pojedinca, koje su odnosi privatne naravi temeljeni na pravilima obveznog prava.

Na opisani način zakonodavac jest omogućio državi naknadnu intervenciju u vlasnička prava pojedinaca tako što je nametnuto ograničenje istima - vlasnicima (podnositeljima) za koje oni nisu znali ili mogli znati prilikom stjecanja prava vlasništva nad stvari. Naime, da su podnositelji, ili ostali građani, znali ili mogli znati prilikom stjecanja modusa, a kasnije i titulusa, (možda) nikada ne bi pristali na zaključenje takvih pravnih poslova.

U skladu sa time, smatramo da su na opisani način, osporavanom odredbom, povrijeđena podnositeljeva legitimna očekivanja i stečena prava na imovini (vlasništvu).

Osim toga, zakonodavac jest na opisani način dozvolio državi (Agenciji) da ograniči vlasnička prava pojedinca bez da im nadoknadi tržišnu vrijednost."

Slijedom navedenog, predlagatelji predlažu ukinuti osporeni članak 12. stavke 1., 2. i 3. ZIDZoDPS-a:66/19 i na temelju članka 45. Ustavnog zakona privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih odredaba.

**12.** Predlagatelj Dragan Voloder i 222 predlagatelja u zajedničkom prijedlogu istaknuli su da je osporena odredba članka 12. ZIDZoDPS-a:66/19 dovela do povrede ustavne zabrane retroaktivnosti i povrede prava vlasništva smatrajući ih nesuglasnima s člankom 3., člankom 90., te člancima 48. i 50. Ustava, kao i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.). Predložili su i privremenu obustavu akata ili radnji donesenih na temelju članka 12. ZIDZoDPS-a:66/19.

**12.1.** U prijedlogu su između ostalog naveli (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta):

"Tako primjerice, mnogi kupci stanova iz ovog programa u gradu Rijeci, projekt Hostov Breg, sklopili su 19. prosinca 2014. godine sa javnom ustanovom APOS grada Rijeka ugovor o kupoprodaji kojim su jasno definirana njihova prava i obveze, a potpisom Ugovora o kupoprodaji svjesno i u dobroj vjeri pristali na uvjete definirane istim sukladno postojećim zakonskim aktima. Potpisani ugovor o kupoprodaji obostrano je pravno obvezujući dokument za potpisnike, kako prodavatelja tako i kupca, sukladno Zakonu o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18). Izmjena uvjeta kupnje nije moguća bez pristanke obiju strana potpisnica i osnova je kupoprodajnog odnosa.

Kada su kao kupci s javnom ustanovom APOS Grada Rijeka 19. prosinca 2014. godine sklopili Ugovor o kupoprodaji nekretnine, zakonska odredba o zabrani otuđenja ili iznajmljivanja nekretnine u trajanju od 10 godina nije postojala.

Da je ista postojala sasvim sigurno mnogi od njih ne bi pristali na takva ograničenja, te bi se prilika za kupovinu stanova pružila onim građanima kojima su ta ograničenja prihvatljiva kao što je to slučaj za sve kupce koji stanove kupuju nakon izmjene ZDPS-a (NN 66/19), odnosno imaju mogućnost prihvatiti ili odbiti kupnju takvog stana u uvjetima slobodnog tržišta.

Na ovakav način kupci na koje je povratno primjenjena nova zakonska odredba stavljeni su pred gotov čin zakonodavca bez obzira u kakvoj se osobnoj obiteljskoj životnoj situaciji nalazili, a njihova stečena prava, pravičnost, zakonitost i načelo pravne sigurnosti ozbiljno stavljena pod znak pitanja. Ovakvom povratnom primjenom zakonskog akta kupci ne mogu biti sigurni hoće li zakonodavac u bilo kojem trenutku u budućnosti osmisliti nova ograničenja za nekretninu za koju su svjesno i u dobroj vjeri potpisali uvjete kupoprodaje koje druga strana - Republika Hrvatska - ne poštuje, već zlorabi dvojni ulogu zakonodavca i prodavatelja na štetu kupca.

(...)

Iako stavak 2. članka 28. ZDPS-a (NN 66/19) izričito propisuje i kako je zabrana otuđenja ili najma nekretnine koja je predmet kupoprodajnog ugovora obvezan sastojak

ugovora o kupoprodaji, jasno je da Ugovori o kupoprodaji koje su kupci sklopili 19. prosinca 2014. godine takvu odredbu ne sadrže.

Kako nije postojala drugačija mogućnost izmjene ugovorenih kupoprodajnih uvjeta zakonodavac je pribjegao povratnoj primjeni zakonskih odredbi koju želimo osporiti.

Drugim riječima, donošenjem ZIDZDPS-a prijelaznih i završne odredbe (NN 66/19), odnosno omogućavanjem povratnog djelovanja Zakona na kupoprodajne ugovore od čijeg sklapanja nije istekao rok od 10 godina, Republika Hrvatska je kao zakonodavac i prodavatelj istovremeno (sukob interesa?) odlučila na štetu kupaca povratno, odnosno retroaktivno zatvarati pravne praznine i ograničavati njihovo pravo vlasništva iako je Ugovor o kupoprodaji nekretnine sklopljen sukladno ZDPS-u (NN 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 07/13), odnosno važećim zakonskim aktima u vrijeme potpisivanja ugovora o kupoprodaji.

(...)

Ne postoji opravdani razlog za ograničenje prava vlasništva kupcima iz sustava društveno poticane stanogradnje, odnosno njihovih stečenih prava, povratnom primjenom zakonskih odredbi, jer se povratnom primjenom zabrane propisane ZDPS-om ne treba štiti interes Republike Hrvatske kako smo ranije elaborirali budući da je isti već zaštićen, a ponajmanje se štiti sigurnost Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša ili zdravlja ljudi.

Dakle, odredba članka 12. prijelaznih i završne odredbe ZIDZDPS-a ne ispunjava uvjete propisane temeljnim pravim aktom Republike Hrvatske zbog kojih se vlasništvo može ograničiti. Unatoč navedenom, omogućeno je povratno djelovanje ZDPS-a, te je upisanom zabilježbom na nekretninu u vlasništvu kupaca koji su postali vlasnici predmetnih nekretnina prije novih zakonskih akata, povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo na nepovredivost vlasništva.

Čak i da ista odredba ispunjava uvjete propisane temeljnim pravim aktom RH istom ni na koji način nije definiran način obeštećenja vlasnika sukladno čl.50 Ustava RH kako je gore navedeno, pa je stoga i neustavna.

(...)

Primijenimo li test razmjernosti na spomenutu mjeru ograničenja, *prvo* moramo odgovoriti na pitanje doprinosi li mjera postizanju cilja za čijim ostvarivanjem stremlji (*test of suitability*). Predlagatelj u Konačnom prijedlogu ZIDZDPS-a kako smo već naveli nije predočio nikakvu analizu postojećeg stanja koja bi morala sadržavati i procjene mogućih opcija, varijanti, načina i sredstava potrebnih za postizanje postavljenih ciljeva već samo u Konačnom prijedlogu zakona navodi da se radi o mjerama kojima je cilj spriječiti zloupotrebu programa.

Ponavljamo stoga opet da nije napravljena sveobuhvatna (cjelovita, detaljna) analiza postojećeg stanja, odnosno u kojoj je mjeri došlo do zloupotrebe, ako ona uopće i postoji sukladno ranije navedenom, koja bi omogućavala objektivnu formulaciju problema i inicijaciju za njegovo rješavanje. Možda je kod takvih ishitrenih rješenja odnosno spornih odredbi ZIDZDPS najgore to da smo se o njihovoj neadekvatnosti, nedostacima i slabostima uvjerali tek kad je krenulo njihovo provođenje, kad su već prouzrokovane nove teškoće i problemi što je svakako potpuno neprihvatljivo.

U tom smjeru navesti ćemo jedan od nedostataka spornog zakonskog akta povratne primjene promatrane iz perspektive kupaca kojima su se životne okolnosti u samo nekoliko godina promijenile, te su na ovaj način stavljene pred gotov čin zakonodavca.

(...)

Iz svega navedenoga, sasvim je jasno da na brzinu izrađeni propisi zasnovani pretežno na intuiciji i intuitivnim inspiracijama pojedinih dužnosnika ili javnih službenika, bez nužnih stručnih osnova kako smo ranije naveli ne mogu biti drugačiji nego loši, s puno grešaka i nedostataka i teško da mogu predstavljati javni interes kako je to naveo

predlagatelj u obrazloženju prijedloga zakona. Tako je povratna primjena zabrane koju potencijalni budući kupci imaju mogućnost odbiti bivše kupce stavila pred gotov čin zakonodavca i u potpunosti srušila povjerenje u pravne propise, jer je generiralo nesigurnost u moguće buduće odluke zakonodavca kojima bi se narušila vlasnička prava kupaca, onemogućujući ih da sukladno stečenim vlasničkim pravima sa vlastitom nekretninom mogu činiti što ih je volja, te svakog drugog od toga isključiti (čl. 30. st. 1. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima). U suštini, kupoprodajni odnos između države i kupaca stanova iz sustava društveno poticane stanogradnje nije ništa drugo nego odnos kupca i prodavatelja pri kojem je država ugovorenim uvjetima zaštitila svoje interese definirajući cijenu nekretnine tako da sva uložena sredstva budu vraćena u državni proračun, sa kamatama.

U jednom legislativnom procesu, potreba da se zaštite principi povjerenja u opstanak i kontinuitet pravnih propisa, na osnovu kojih su u prošlosti stvarana prava i dispozicije za budućnost, predstavljaju nužnost.

U konačnici, primjenom testa razmjernosti zaključujemo kako je ograničavanje prava vlasništva, odnosno stvarnopravnog raspolaganja nekretninom, povratnom primjenom spornih zakonskih odredbi bez poštivanja ustavnih odredbi nerazmjerno u odnosu na javne interese koji se mjerom namjeravaju zaštititi i u odnosu na prava koja se ograničavaju, pa je stoga i takvo ograničenje neopravdano i nedopušteno."

#### **IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA**

##### **13. U svom očitovanju od 6. srpnja 2020. Ministarstvo navodi sljedeće:**

"U Konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji u dijelu 'Razlozi zbog kojih se Zakon donosi' dano je obrazloženje i usklađenje sa odredbama članka 90. Ustava kojima je propisano 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 dotadašnjoj provedbi Zakona o društveno poticanoj stanogradnji i u kupoprodajnim ugovorima kupcima nije bilo ograničeno raspolaganje stanom kupljenim po povoljnijim uvjetima od tržišnih te su uočene zlouporabe pri preprodaji i davanju u najam stanova, posebno na turistički atraktivnim lokacijama.

Naime, društveno poticana stanogradnja provodi se izgradnjom stanova, odnosno stambenih zgrada, organiziranom na način kojim se ostvaruje svrhovito korištenje javnih i drugih sredstava za pokriće troškova, osigurava povrat tih sredstava, omogućuje prodaja stanova uz obročnu otplatu pod pristupačnijim uvjetima od tržišnih u pogledu kamata i rokova otplate, te omogućuje davanje u najam izgrađenih stanova uz mogućnost otkupa istih. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, prosječna cijena m<sup>2</sup> novog stana u 2018. godini na području Republike Hrvatske iznosila je 11.819,00 kuna. Ovu cijenu su postigli prodavatelji trgovačka društva i druge pravne osobe i u nju nisu uključeni stanovi iz programa društveno poticane stanogradnje. Ona je za 54% više od prosječne cijene stanova iz programa društveno poticane stanogradnje koja iznosi 7.670,00 kuna, što je pokazatelj da je ispunjena svrha Zakona o društveno poticanoj stanogradnji i omogućena kupnja stanova po pristupačnijim uvjetima od tržišnih uvjeta.

U spomenutim slučajevima preprodaje stana ili davanju u najam, 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 o društveno poticanoj stanogradnji, odnosno protivno javnom interesu. Na navedeni Konačni prijedlog Zakona Ured za zakonodavstvo i tijela državne uprave dala su pozitivno mišljenje.

Posebno napominjemo da je odredbama članka 28. ovoga Zakona o društveno poticanoj stanogradnji kupcima stanova omogućena prodaja stana i prije isteka roka od deset godina, pod uvjetom da kupac plati Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama, odnosno javnoj ustanovi razliku između ugovorene kupoprodajne cijene i tržišne vrijednosti stana u vrijeme sklapanja ugovora, čime je onemogućeno ostvarivanje financijske koristi kupca, s tim da kupac nije u financijskom gubitku budući ne plaća veću cijenu od tržišne cijene. O prodaji stana kupac sam donosi procjenu i odluku.

Slijedom navedenog, smatra se da odredba članka 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji ('Narodne novine', broj 66/19), u odnosu na koju se predlaže ocjena suglasnosti s Ustavom, nije u suprotnosti s odredbama članka 3., članka 14. stavaka 1. i 2., članka 48. stavka 1., članka 50. stavka 1. i članka 90. stavaka 4. i 5. Ustava.

Slijedom svega izloženog, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja iznesene navode Predlagatelja smatra u cijelosti neosnovanima, te predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da ne prihvati prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji ('Narodne novine', broj 66/19) s Ustavom, kao i da do donošenja konačne odluke ne obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na temelju Zakona, odnosno osporavane odredbe Zakona."

## V. OCJENA USTAVNOG SUDA

**14.** Ustavni sud je kod razmatranja osnovanosti prijedloga pošao od sljedećih odredaba Ustava koje u mjerodavnom dijelu glase:

"Članak 3.

(...) nepovredivost vlasništva, (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

"Članak 14.

(...)  
Svi su pred zakonom jednaki."

"Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.  
(...)"

"Članak 90.

(...)  
Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koje imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje."

**15.** Cilj i svrha ZoDPS-a je sustavno organizirana stanogradnja poticana javnim sredstvima radi zadovoljavanja stambenih potreba i poboljšanja kvalitete stanovanja što šireg kruga građana, kao i unaprijeđenja graditeljstva. U smislu ZoDPS-a, javna

sredstva su financijska i druga sredstva koja za poticanje stanogradnje osiguravaju Republika Hrvatska i jedinice lokalne samouprave (članak 1. ZoDPS-a).

Društveno poticana stanogradnja provodi se izgradnjom stanova, odnosno stambenih zgrada, organiziranom na način kojim se ostvaruje svrhovito korištenje javnih i drugih sredstava za pokriće troškova, osigurava povrat tih sredstava, omogućuje prodaju stanova uz obročnu otplatu pod pristupačnijim uvjetima od tržišnih u pogledu kamata i rokova otplate, te omogućuje davanje u najam izgrađenih stanova uz mogućnost njihovog otkupa (članak 2. ZoDPS-a).

**16.** Člankom 28. ZoDPS-a, od njegovog stupanja na snagu do izmjena iz 2019., bilo je propisano da 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, a pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama toga članka su ništavi.

Člankom 8. ZIDZoDPS-a:66/19 izmijenjen je članak 28. ZoDPS-a te je propisano da stan kupljen prema odredbama ZoDPS-a, (osim stana kupljenog prema odredbi članka 3. stavka 3. ZoDPS-a i stana kupljenog po tržišnoj cijeni prema odredbama članka 24. ZoDPS-a) bez obzira na način plaćanja, kupac ne može ni otuđiti ni davati u najam u roku od deset godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji. Ugovor o kupoprodaji stana mora sadržavati navedenu zabranu koja će se upisati u zemljišne knjige istodobno s upisom prava vlasništva. Agencija za promet nekretninama (u daljnjem tekstu: 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. Propisana je i iznimka od navedenog pravila prema kojoj se kupcu 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, a te su životne 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. U slučaju odobrenja zahtjeva kupca, odnosno njegovog pravnog slijednika, kupac, odnosno pravni slijednik obvezuje se prethodno otplatiti ukupni preostali iznos dugovanja s kamatom na javna sredstva za razdoblje do prekida otplate. Naposljetku je propisano da ako APN, odnosno javna ustanova utvrdi da se stan koristi suprotno ZoDPS-u 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 kojem je slučaju kupac dužan APN-u, odnosno javnoj ustanovi isplatiti razliku između ugovorene kupoprodajne cijene i tržišne vrijednosti stana u vrijeme sklapanja ugovora. Također je propisano da su pravni poslovi koji su sklopljeni protivno odredbama članka 28. ZoDPS-a ništetni.

Ovo uvođenje zabrane otuđenja zakonodavac je opravdao time što su uočene zlouporabe pri preprodaji i davanju u najam stanova, posebno na turistički atraktivnim lokacijama, a riječ je o stanovima kupljenim po povoljnijim uvjetima od tržišnih uz potporu javnih sredstava.



Osporenim člankom 12. stavkom 1. ZIDZoDPS-a:66/19, zakonodavac je propisao da se novouvedena zabrana otuđenja i davanja u najam iz članka 8. ZIDZoDPS-a:66/19 primjenjuje i na ugovore o kupoprodaji stanova koji su sklopljeni prije stupanja na snagu ZIDZoDPS-a:66/19, a za koje od dana njihova sklapanja do stupanja na snagu ZIDZoDPS-a:66/19 nije proteklo deset godina.

Člankom 12. stavcima 2. i 3. ZIDZoDPS-a:66/19 propisano je da će upis te zabrane (iz stavka 1.) provesti općinski sud na temelju odluke APN-a odnosno javne ustanove koji će donijeti odluku te je po službenoj dužnosti dostaviti općinskom sudu na provedbu.

**17.** Članak 12. ZIDZoDPS-a:66/19 ulazi u korpus prijelaznih zakonskih odredaba.

Ustavni sud u tom smislu ponavlja svoje stajalište 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-3239/2014 od 3. srpnja 2014., "Narodne novine" broj 83/14.).

**18.** Polazeći od članka 2. stavka 4. Ustava, prema kojem Hrvatski sabor ima slobodu odlučivanja o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, zakonodavac je prava i obveze građana, u što spada i zabrana otuđenja i davanja u najam stanova kupljenih uz obročnu otplatu u stanogradnji poticanoj javnim sredstvima, ovlašten priznavati, mijenjati, dopunjavati, pa i ukidati, u skladu s gospodarskom i financijskom politikom, a ovisno o različitim okolnostima kao što je, primjerice, gospodarska snaga odnosno financijske mogućnosti države ili uočene zlouporabe pri preprodaji i davanju u najam stanova kupljenih po povoljnijim uvjetima od onih na tržištu uz potporu javnih sredstava.

Samo ograničenje koje je uvedeno u pravni sustav ZIDZoDPS-om:66/19 za ugovore koji će se sklapati nakon njegovog stupanja na snagu prijedlozima podnesenim Ustavnom sudu nije osporeno.

Za predlagatelje je sporna retroaktivna primjena novouvedenih ograničenja na ugovore sklopljene u razdoblju unazad 10 godina od stupanja na snagu ZIDZoDPS-a:66/19.

**19.** Kao što je već navedeno, stupanjem na snagu ZoDPS-a (19. prosinca 2001.) jedino "ograničenje" u raspolaganju sa stanom kupljenim na temelju tog zakona odnosilo se samo na stanove kupljene uz obročnu otplatu, no i tako kupljen stan vlasnik je mogao prodati ili na drugi način otuđiti ako je prethodno otplatio ukupni preostali iznos dugovanja s kamatom na javna sredstva za razdoblje do prekida otplate (članak 28.).

Izmjenama i dopunama koje su stupile na snagu 31. srpnja 2007. dodan je članak 28.a. kojim je bilo propisano da vlasnik stana, bez obzira na način plaćanja, stan ne može otuđiti, odnosno s njime stvarnopravno raspolagati u roku 10 godina od dana sklapanja

ugovora o kupoprodaji. Takva zabrana upisat će se u zemljišne knjige istodobno s upisom prava vlasništva kupca. Iznimno, prodaja stana mogla se odobriti i prije isteka roka od 10 godina, uz suglasnost Agencije, pod uvjetom da kupac plati prodavatelju razliku između prodajne cijene stana i stvarne tržišne cijene u vrijeme sklapanja ugovora.

Prijelaznim odredbama (člankom 8. ZIDZoDPS:86/12) bilo je propisano da će se postupci pokrenuti prema ranijim odredbama ZoDPS-a koji nisu dovršeni do stupanja na snagu ZIDZoDPS-a:86/12 sklapanjem ugovora o kupoprodaji, dovršiti po odredbama ZIDZoDPS-a:86/12.

**19.1.** Člankom 7. ZIDZoDPS-a:76/07. bilo je propisano:

"Članak 7.

Iza članka 28. dodaje se članak 28.a koji glasi:

'Članak 28.a

(1) Vlasnik stana koji je stan kupio na temelju ovoga Zakona, bez obzira na način plaćanja, stan ne može otuđiti, odnosno stvarnopravno raspolagati istim u roku 10 godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji.

(2) Zabrana otuđenja, odnosno zabrana stvarnopravnog raspolaganja nekretninama iz stavka 1. ovoga članka, upisat će se u zemljišne knjige istodobno s upisom prava vlasništva kupca.

(3) Iznimno, od određenog stavkom 1. ovoga članka, prodaja stana može se odobriti i prije isteka roka od 10 godina, uz suglasnost Agencije, pod uvjetom da kupac plati prodavatelju razliku između prodajne cijene stana i stvarne tržišne cijene u vrijeme sklapanja ugovora."

Obrazloženje u P.Z.-u 647 u mjerodavnom dijelu glasi:

"Odredbom članka 28.a određuje se da vlasnik stana koji je kupio stan u POS programu u slučaju prodaje stan ne može otuđiti u roku od 10 (deset) godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji, te da će se zabrana otuđenja upisati u zemljišne knjige. Kako se poticajna sredstva osiguravaju iz Državnog proračuna i pod povoljnijim uvjetima od uvjeta na tržištu nužno je spriječiti kupnju stana u POS programu u cilju prodaje nakon useljenja (u periodu od 10 (deset) godina) po višim cijenama i ostvarivanje zarade u programu kojem je osnovni cilj zadovoljavanje stambenih potreba i poboljšanje kvalitete stanovanja građana.

(...)

Uz članak 7. (novi članak 28a.)

Ovom odredbom članka 28.a određuje se da vlasnik stana ne može stan otuđiti odnosno stvarnopravno raspolagati istim u roku 10 (deset) godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji sa Agencijom. Iznimno može se odobriti prodaja i prije isteka roka od 10 godina pod uvjetom da kupac plati prodavatelju (Agenciji) razliku između prodajne cijene stana i stvarne tržišne cijene u vrijeme sklapanja ugovora (otuđenja)."

To ograničenje iz članka 28.a propisano člankom 7. ZIDZoDPS-a:76/07., bilo je na snazi od 31. srpnja 2007. do 4. kolovoza 2012. kada je članak 28.a brisan (članak 14. ZIDZoDPS-a:86/12).

**19.2.** ZIDZoDPS-a:86/12 bilo je propisano:

"Članak 14.

Članak 28.abriše se."

Obrazloženje u P.Z.-u 122 u mjerodavnom dijelu glasi:

"Uz članak 14.

Ovim člankom 28.a koji se briše, ukida se zabrana otuđenja, odnosno stvarnopravno raspolaganja stanom u roku 10 godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji. Naime, cijeni se da je ta zabrana nepotrebna i suvišna, imajući pri tome u vidu i dalje važeću odredbu članka 28. Zakona koji propisuje kao uvjet za daljnju prodaju, odnosno otuđenje stana kupljenog uz obročnu otplatu je ako vlasnik samo prethodno otplati cijeli dug. U tom slučaju prijevremene otplate cijene, odnosno duga, svi koji su osigurali sredstva za izgradnju odmah su time dobili natrag u novcu svoja uložena sredstva, koja se mogu odmah onda dalje i koristiti. Uz to, ako kupac nije stanovao u tom stanu nego ga odmah prodaje, navodi se da je isti onda i obveznik plaćanja poreza na dohodak od imovine i imovinskih prava, a kod svake transakcije plaća se i porez na promet nekretnina."

Prijelaznim odredbama ZIDZoDPS-a:86/12 (članak 18.) bilo je propisano da će zabranu otuđenja, odnosno stvarnopravnog raspolaganja stanom upisanu u zemljišnim knjigama na temelju članka 28.a, stupanjem na snagu ZIDZoDPS-a:86/12 nadležni sud brisati iz zemljišne knjige na zahtjev vlasnika stana, bez suglasnosti prodavatelja stana.

Drugim riječima, nakon stupanja na snagu ZIDZoDPS-a:86/12 sva ograničenja iz članka 28.a uvedena ZIDZoDPS-om:76/07. koja su bila sadržana u ugovorima sklopljenim između 31. srpnja 2007. do 4. kolovoza 2012. i upisana u zemljišnim knjigama, na zahtjev vlasnika stana mogla su biti brisana iz zemljišnih knjiga. Može se stoga zaključiti da nakon stupanja na snagu ZIDZoDPS-a:86/12 nikakvih ograničenja u vezi s raspolaganjem stana nije bilo, čak ni u slučaju da je ono postojalo u vrijeme sklapanja ugovora.

Ustavni sud primjećuje da je osporena odredba ZIDZoDPS-a:66/19 obuhvatila ugovore sklapane od 18. srpnja 2009. S obzirom na to da je za ugovore sklopljene od 18. srpnja 2009. do 4. kolovoza 2012. važio ZIDZoDPS:86/12 koji je predviđao mogućnost brisanja ograničenja na kupljenim nekretninama na zahtjev vlasnika stana, bez suglasnosti prodavatelja stana, stupanjem na snagu osporene odredbe ZIDZoDPS-a:66/19 za taj dio ugovaratelja ponovo je uveden pravni režim koji je 2012. napušten.

**20.** Ustavni sud nadalje primjećuje da je člankom 27. ZoDPS-a (smještenom u dio zakona pod naslovom "Obročna otplata") propisano da nakon konačnosti uporabne dozvole, na zahtjev APN-a, odnosno javne ustanove etažirana građevina upisuje u zemljišne knjige, uz upis založnog prava na suvlasničkom dijelu nekretnine u skladu s ugovorom o kupoprodaji na obročnu otplatu, time da se prvo mjesto založnog prava upisuje u korist banke (stavak 1.).

Nadalje, u postupku ovrhe na nekretnini u vlasništvu građana pravo prvokupa ima jedinica lokalne samouprave, a predbilježbu prava prvokupa u zemljišnim knjigama, zemljišnoknjižni odjel nadležnoga općinskog suda izvršiti će po službenoj dužnosti (stavak 2.).

Slijedom navedenog, kupci stanova koji su ugovore o kupnji stana sklopili na temelju ZoDPS-a, neovisno o načinu plaćanja, i koji su se uknjižili u zemljišnim knjigama vlasnici su tih stanova.

**21.** Ustavni sud ponavlja svoje stajalište da kad ograničava ili ukida prethodno priznata prava zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim je kadar opravdati takvu mjeru, a mora poštovati i druge zahtjeve koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti koji se nisu postavljali kad je ta prava priznavao (v. t. 27. odluke broj: U-I-4113/2008, "Narodne novine" broj 102/14.).

**21.1.** Ustavni sud ponavlja i stajalište o retroaktivnosti, pravoj i prividnoj (odnosno kvaziretroaktivnosti) izraženo u rješenju broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., [www.usud.hr](http://www.usud.hr). Za razliku od prave retroaktivnosti, koja zadire u konzumirane ugovore, i koja je beziznimno zabranjena, prividna retroaktivnost koja se odnosi na zatečene pravne odnose bit će opravdana ako se cilj mjere - zbog čije realizacije je "novo" pravilo i doneseno - ne bi mogao postići na drugi način.

Granice povratnog djelovanja zakona propisane su člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava. Oni glase:

"Članak 90.

(...)  
Zakoni ... ne mogu imati povratno djelovanje.  
Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje."

Iako članak 90. stavak 5. Ustava dopušta odstupanje od načelne zabrane povratnog djelovanja zakona, to odstupanje uvjetovano je određenim kriterijima koji su predviđeni u samom Ustavu. Prema stajalištu Ustavnog suda to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta određenog ustavnog načela. Kao takvo ustavno načelo može se uzeti javni interes za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes koji opravdava odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavca iz članka 90. stavka 5. Ustava. Prema tome, zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali.

Posebno je to pitanje bitno kod intervencije zakonodavca u ugovorne odnose. Naime, iz načela vladavine prava iz članka 3. Ustava vezano uz zaštitu vlasničkih prava iz članka 48. stavka 1. Ustava, koje za stranke proizlaze iz valjano sklopljenih ugovora,

zakonodavac nije ovlašten intervenirati u završene ugovorne odnose. Dakle, zakonodavac nije ovlašten izmijeniti ranije stvorene pravne situacije zasnovane na ugovoru između zainteresiranih osoba. Međutim, ako ugovori imaju produljeno djelovanje, tada se na to djelovanje mogu primijeniti odredbe novog zakonskog režima, ali samo na dio odnosa subjekata koji još nije okončan u trenutku stupanja na snagu novog zakona.

**22.** Ustavni sud primjećuje da se zabrana otuđenja i davanja u najam iz članka 28. ZoDPS-a u skladu s osporenim člankom 12. ZIDZoDPS-a:66/19 retroaktivno primjenjuje na sve ugovore o kupoprodaji stanova sklopljene između 18. srpnja 2009. i 18. srpnja 2019. neovisno o načinu isplate ugovorene cijene, tj. neovisno o tome je li cijena isplaćena odjednom ili je riječ o obročnoj, dugogodišnjoj otplati (prema članku 25. ZoDPS-a ukupan rok otplate ne može biti duži od 31 godine od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji).

Ustavni sud ponavlja da se vlasništvo kupljenih stanova stječe uknjižbom u zemljišnim knjigama, u koje se upisuje i založno pravo u skladu s ugovorom o kupoprodaji na obročnu otplatu.

Drugim riječima, iako kod obročne otplate postoji obveza mjesečnog uplaćivanja iznosa do potpune otplate ugovorene cijene stana, Ustavni sud smatra da se u slučaju uknjiženih vlasnika stanova radi o "završenim ugovornim odnosima". Predodžba kupaca o pravnoj situaciji s kojom mogu računati nakon sklapanja i uknjižbe ugovora, kao i legitimna očekivanja da im država neće naknadnom intervencijom nametati ograničenja raspolaganju kupljenim stanom, zasnovana su na razumno opravdanom povjerenju u zakon koji je uređivao tu materiju u vrijeme sklapanja ugovora i u same sklopljene ugovore, unatoč tome što je riječ o društveno poticanoj stanogradnji uz potporu javnih sredstava.

**23.** Ustavni sud ponavlja da je cilj samog ZoDPS-a uređenje sustavno organizirane stanogradnje poticane javnim sredstvima radi zadovoljavanja stambenih potreba i poboljšanja kvalitete stanovanja što šireg kruga građana, kao i unaprijeđenja graditeljstva.

Zakonodavac je legitimni cilj uvođenja 2019. godine zabrane otuđenja ili davanja u najam stana kupljenog prema odredbama ZoDPS-a (izmijenjeni članak 28.) opravdao uočenim zlouporabama pri preprodaji i davanju u najam, posebno stanova na turistički atraktivnim lokacijama. Očito u takvim situacijama stanovi nisu korišteni za rješavanje osobnog stambenog pitanja, a istodobno su kandidati na listi prvenstva koji su se nalazili iza takvog kupca onemogućeni u rješavanju svog stambenog pitanja. Dakle, kako je to navelo Ministarstvo u svom očitovanju "ograničena državna poticajna sredstva nisu poslužila kao pomoć građanima u rješavanju stambenog pitanja, nego su zloupotrijebljena i korištena protivno cilju i svrsi Zakona o društveno poticanoj stanogradnji, odnosno protivno javnom interesu". Slično kao i 2007. godine, kada je dodan (tadašnji) članak 28.a.

Legitimnost takvog cilja u javnom je interesu te može opravdati takvu mjeru za sve ugovore koji će biti sklapani nakon 18. srpnja 2019., tj. nakon stupanja na snagu ZIDZoDPS-a:66/19.

**24.** Tim istim razlozima zakonodavac je opravdao i retroaktivno djelovanje "zabrane" iz članka 28. ZoDPS-a na ugovore sklopljene između 18. srpnja 2009. i 18. srpnja 2019.

Ustavni sud primjećuje da je člankom 28. stavkom 8. ZoDPS-a propisano da su pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama tog članka ništetni.

Ni iz prijedloga zakona ni iz očitovanja Ministarstva nije razvidno da je Vlada razmatrala je li se cilj zaštite javnih sredstava i sprječavanje odnosno sankcioniranje zlouporabe u pojedinačnim slučajevima ugovora sklopljenih između 18. srpnja 2009. i 18. srpnja 2019. mogao postići na drugi način. Ne smatrajući potrebnim ulaziti u pitanje koji bi to mehanizmi bili, dovoljno je podsjetiti da je riječ o ugovornom odnosu koji je reguliran, među ostalim, i odredbama Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" broj 35/05., 41/08., 125/11. - članak 9. Zakona o rokovima ispunjenja novčanih obveza, 78/15. i 29/18.).

Polazeći od stajališta Ustavnog suda da je u konkretnom slučaju riječ o završenim ugovornim odnosima, da ni Vlada ni zakonodavac povratno djelovanje nisu opravdali "posebno opravdanim razlozima", Ustavni sud utvrđuje da u konkretnom slučaju, iako nesporno legitiman, cilj koji se želio postići nema veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su adresati osporene norme opravdano računali. Propisujući povratno djelovanje ZIDZoDPS-a:66/19 na ugovore sklopljene prije njegovog stupanja na snagu, zakonodavac je u konkretnom slučaju propustio uspostaviti ravnotežu između javnih interesa i zaštite prava adresata osporene odredbe.

**25.** Na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona (točka I. izreke odluke), Ustavni sud je iz prethodno navedenih razloga ukinuo članak 12. ZIDZoDPS-a:66/19.

**26.** Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNIK  
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.