



VIJEĆE EUROPE

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

**PREDMET BLEČIĆ PROTIV HRVATSKE**

*(Zahtjev br. 59532/00)*

PRESUDA

STRASBOURG

29. srpnja 2004.

*Ova će presuda postati konačnom pod okolnostima utvrđenim u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.*

**U predmetu Blečić protiv Hrvatske,**

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

g. C.L. ROZAKIS, *predsjednik*,

g. P. LORENZEN,

g. G. BONELLO,

gđa F. TULKENS,

gđa N. VAJIĆ,

gđa S. BOTOCHAROVA

gđa E. STEINER, *suci*,

i g. S. QUESADA, *zamjenik tajnika Odjela*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 6. prosinca 2001., 28. studenoga 2002., 30. siječnja 2003. i 8. srpnja 2004. godine,  
donosi sljedeću presudu koja je usvojena 8. srpnja 2004. godine:

**POSTUPAK**

1. Postupak u ovom predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 59532/00) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatska državljanka gđa Krstina Blečić ("podnositeljica zahtjeva") podnijela Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Konvencija") dana 6. svibnja 2000. godine.

2. Podnositeljicu zahtjeva zastupao je g. T. Vukičević, odvjetnik iz Splita. Hrvatsku je Vladu ("Vlada") zastupala njena zastupnica, gđa Lidija Lukina-Karajković.

3. Podnositeljica zahtjeva je osobito navela kako joj je povrijeđeno pravo na poštivanje njenog doma i pravo na mirno uživanje njenoga vlasništva.

4. Zahtjev je dodijeljen u rad Prvom odjelu Suda (pravilo 52. stavak 1. Poslovnika Suda). U okviru tog Odjela, vijeće koje je trebalo razmotriti predmet (članak 27. stavak 1. Konvencije) bilo je sastavljeno u skladu s pravilom 26. stavkom 1.

5. Odlukom od 30. siječnja 2003. godine Sud je zahtjev proglasio djelomično dopuštenim.

6. I podnositeljica zahtjeva i Vlada podnijeli su svaki svoje očitovanje o osnovanosti zahtjeva (pravilo 59. stavak 1.). Svaka je stranka dostavila pisani odgovor na očitovanje druge stranke. Uz to, zaprimljene su primjedbe Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OESS) u svojstvu treće stranke, kojoj je Predsjednik dao odobrenje umiješati se u pisani postupak (članak 36., stavak 2. Konvencije i pravilo 44., stavak 2.). Tužena je država

odgovorila na te primjedbe, dok podnositeljica zahtjeva to nije učinila (pravilo 44., stavak 5.).

## ČINJENICE

### I. OKOLNOSTI PREDMETA

7. Podnositeljica zahtjeva rođena je 1926. godine i živi u Zadru, Hrvatska.

8. Godine 1953. podnositeljica zahtjeva je zajedno sa svojim suprugom stekla stanarsko pravo na stanu u Zadru. Nakon što joj je 1989. godine umro suprug, podnositeljica zahtjeva postala je jedinom nositeljicom stanarskoga prava.

9. Dana 3. lipnja 1991. godine Sabor je donio Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo koji uređuje prodaju stanova u društvenom vlasništvu koji su prije davani na korištenje na temelju stanarskoga prava.

10. Dana 26. srpnja 1991. godine podnositeljica zahtjeva otišla je u posjet svojoj kćeri koja je živjela u Rimu. Kod kćeri je namjeravala ostati preko ljeta. Stan u Zadru je zaključala i u njemu ostavila sav namještaj i svoje osobne stvari. Jednog je susjeda zamolila da u njenoj odsutnosti plaća račune i vodi brigu o stanu. Međutim, krajem kolovoza 1991. godine u Dalmaciji je došlo do eskalacije oružanog sukoba, što je dovelo do ozbiljnih prometnih poteškoća u tom području, uključujući i grad Zadar.

11. U listopadu 1991. godine hrvatske su vlasti podnositeljici zahtjeva obustavile isplatu mirovine. Isplata je nastavljena u travnju 1994. godine. Podnositeljica zahtjeva je izgubila i pravo na zdravstveno osiguranje. U tim je okolnostima podnositeljica zahtjeva odlučila ostati u Rimu.

12. Od 15. rujna 1991. godine grad Zadar bio je izložen stalnom granatiranju, a opskrba električnom energijom i vodom bila je prekinuta više od stotinu dana.

13. U studenome 1991. godine u stan podnositeljice zahtjeva u Zadru provalio je izvjesni M.F. sa svojom suprugom i dvoje djece.

14. Dana 12. veljače 1992. godine Općina Zadar je pred Općinskim sudom u Zadru pokrenula građanski postupak protiv podnositeljice zahtjeva radi otkaza njenog stanarskoga prava na stanu o kojem je riječ. Općina Zadar je tvrdila kako je podnositeljica zahtjeva iz stana izbivala u razdoblju dužem od šest mjeseci, bez opravdanoga razloga.

15. U svojim je podnescima sudu podnositeljica zahtjeva objasnila kako je od srpnja 1991. do svibnja 1992. godine bila prisiljena boraviti kod kćeri u Rimu. U Zadar se nije mogla vratiti, budući da nije imala sredstava za uzdržavanje ni zdravstveno osiguranje, a bila je i lošeg zdravlja. Nadalje,

tijekom svog boravka u Rimu od susjeda je saznala da je u njen stan provalio M.F. sa svojom obitelji. Kad se raspitivala o svom stanu i svojim stvarima u stanu, M.F. joj je preko telefona prijetio.

16. Dana 9. listopada 1992. godine Općinski je sud u Zadru podnositeljici zahtjeva otkazao stanarsko pravo. Sud je utvrdio kako je podnositeljica zahtjeva napustila Zadar 26. srpnja 1991. i nije se vratila do 15. svibnja 1992. godine. Naveo je kako u relevantnom razdoblju građanima Zadra nije bio izdan nikakav nalog da napuste grad zbog eskalacije oružanih sukoba, već je odluka o napuštanju grada ili ostanka u njemu bila osobna odluka svakoga građanina. Sud je na temelju toga utvrdio kako se izbjivanje podnositeljice zahtjeva nije moglo opravdati ratom u Hrvatskoj.

17. Nadalje, Sud nije prihvatio obrazloženje podnositeljice zahtjeva da se tijekom svoga boravka u Rimu razboljela i da nije mogla putovati. Utvrđeno je kako je podnositeljica zahtjeva dugo vremena bolovala od spinalne artroskleroze i difuzne osteoporoze, koje nisu utjecale na njenu sposobnost putovanja. Iako je 25. ožujka 1992. iščalašila rame, nakon imobilizacije ozlijeđenoga zgloba mogla je putovati. Nadalje, do 25. ožujka 1992. godine iz stana je već bila izbivala dulje od šest mjeseci.

18. Daljnje obrazloženje podnositeljice zahtjeva da je u listopadu 1991. godine prestala primati mirovinu, pa je stoga ostala bez sredstava za uzdržavanje, sud nije prihvatio kao opravdani razlog za ne vraćanje u Zadar. Sud je smatrao da je podnositeljici zahtjeva novac mogla poslati kći. Stoga je sud zaključio kako razlozi kojima podnositeljica zahtjeva obrazlaže to što nije živjela u stanu nisu opravdani.

19. Povodom žalbe podnositeljice zahtjeva protiv presude, tu je presudu dana 10. ožujka 1993. godine. Županijski sud u Zadru ukinuo. Županijski je sud utvrdio kako prvostupanjski sud nije pažljivo uzeo u obzir osobne prilike podnositeljice zahtjeva, i to njenu dob i loše zdravstveno stanje, činjenicu da je ostala bez mirovine i činjenicu da je u Zadru živjela sama, bez bliže rodbine. Nadalje, odluku podnositeljice zahtjeva da svoj boravak u Rimu produlji trebalo je pažljivo ocijeniti s obzirom na objektivne okolnosti, to jest činjenicu da je Zadar svakodnevno bio izložen granatiranju, te da u relevantnom razdoblju nije imao redovitu opskrbu vodom i električnom energijom, te da su stan podnositeljice zahtjeva zaposjele treće osobe. Predmet je vraćen prvostupanjskom sudu.

20. U ponovljenom je postupku dana 18. siječnja 1994. godine Općinski sud u Zadru ponovno odlučio u korist tužitelja i podnositeljici zahtjeva otkazao stanarsko pravo. Primijetio je kako je ona iz stana izbivala više od šest mjeseci bez opravdanog razloga te je u biti ponovio utvrđenja iz presude od 9. listopada 1992. godine.

21. Podnositeljica zahtjeva se žalila. Dana 19. listopada 1994. godine Županijski je sud u Zadru preinačio prvostupanjsku presudu i odbio tužbeni zahtjev. Utvrdio je kako su eskalacija rata i naprijed opisane (vidi stavke 11. do 13.) osobne prilike podnositeljice zahtjeva opravdali njeno izbjivanje iz stana.

22. Dana 10. travnja 1995. godine Općina Zadar podnijela je Vrhovnom sudu Republike Hrvatske reviziju u tom predmetu.

23. Dana 15. veljače 1996. godine Vrhovni je sud usvojio reviziju i preinačio presudu Županijskoga suda. Utvrdio je kako razlozi za izbivanje iz stana koje je navela podnositeljica zahtjeva nisu opravdani.

24. Mjerodavni dio presude Vrhovnoga suda glasi kako slijedi:

"Uvjeti života za sve građane Zadra bili su isti u periodu agresije na Hrvatsku i slučaj tuženice, kako to s osnovom navodi revident, nije moguće a niti opravdano izdvojiti iz konteksta te agresije, a to znači i ocjenjivati ga izvan svih onih okolnosti koje su obilježavale to vrijeme a time i određivale ponašanje svakog pojedinca.

Ocjenjujući u tom kontekstu i odluku tuženice da se u vrijeme agresije na Zadar u grad ne vraća već ostane u Italiji po nalaženju ovog suda, nasuprot pravnom shvaćanju suda drugog stupnja, ne opravdava nekorištenje stana. Tuženica je što proizlazi iz činjeničnih utvrđenja s obzirom na svoje zdravstveno stanje i prometne veze mogla doći u Zadar, njezino zdravstveno stanje boravkom u Zadru ne bi bilo bitno narušeno, mogla se brinuti sama o sebi, a to što je radi osiguranja najnužnijih životnih potreba trebala ulagati znatnu psihičku i fizičku snagu, a takvim uvjetima života bili su izloženi svi žitelji Zadra od najmlađih do najstarijih koji su ostali u gradu, po nalaženju ovoga suda ne predstavlja opravdani razlog za nedolazak tuženice u Zadar i s tim u vezi opravdan razlog nekorištenja stana. "

25. Dana 8. studenoga 1996. godine podnositeljica zahtjeva podnijela je ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Tvrdila je kako joj je povrijeđeno pravo na poštivanje njenog doma i pravo vlasništva, te kako joj je uskraćeno pošteno suđenje.

26. Dana 8. studenoga 1999. godine Ustavni je sud odbio tužbu podnositeljice zahtjeva. Utvrdio je kako je Vrhovni sud, utvrdivši da je izbivanje podnositeljice zahtjeva iz stana u razdoblju dužem od šest mjeseci neopravdano, ispravno primijenio mjerodavne zakonske odredbe na činjenično stanje koje su utvrdili niži sudovi. Ustavni je sud zaključio kako ustavna prava podnositeljice zahtjeva nisu bila povrijeđena.

## II. MJERODAVNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO I PRAKSA

27. Mjerodavne odredbe Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine (*Narodne novine*, br. 56/1990 i 135/97), koji je bio na snazi u relevantnom razdoblju, glase kako slijedi:

**Članak 16.**

"Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje."

**Članak 34., stavak 1.**

"Dom je nepovrediv."

**Članak 48., stavci 1. i 2.**

"1. Jamči se pravo vlasništva.

2. Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkoga prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru."

**Članak 134.**

"Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona."

28. Članak 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (koji je u odnosu na Hrvatsku stupio na snagu notifikacijom o sukcesiji 8. listopada 1991. godine) :

"1. Nitko neće biti podvrgnut proizvoljnom ili nezakonitom miješanju u njegov ... dom..."

2. Svatko ima pravo na zakonsku zaštitu od takvoga miješanja..."

29. Mjerodavne odredbe članka 99. Zakona o stambenim odnosima, (*Narodne novine*, br. 51/1985, 42/1986, 22/1992 i 70/1993), koji je bio na snazi u relevantnom razdoblju, predviđale su kako slijedi:

"1. Stanaru se može dati otkaz stanarskog prava kad on i članovi njegova porodičnog domaćinstva koji zajedno s njim stanuju, prestanu koristiti stan neprekidno duže od šest mjeseci.

2. Otkaz stanarskog prava prema odredbama stava 1. ovog člana ne može se dati osobi koja stan ne koristi zbog toga što se nalazi na liječenju, izvršavanju vojne obaveze ili iz drugih opravdanih razloga."

30. U predmetu br. Rev-3839/93 Vrhovni je sud dao sljedeće tumačenje članka 99. stavka 1. Zakona o stambenim odnosima:

"Ratna zbivanja sama po sebi, bez konkretnih razloga koji bi ukazivali na nemogućnost korištenja stana, ne predstavljaju opravdan razlog nekorištenja stana."

31. U predmetu br. Rev-155/1994-2 Vrhovni je sud dao sljedeće tumačenje još jednog vida članka 99. stavka 1. Zakona o stambenim odnosima:

" Okolnost da se u stan koji stanar ne koristi protupravno uselila treća osoba ne čini još sama za sebe nekorištenje stana opravdanim. Ako, naime, stanar unutar roka iz čl. 99. st. 1. ZSO ne poduzme odgovarajuće korake da bi vratio posjed stana, ... tada navedena okolnost nije zapreka udovoljenju zahtjeva za otkaz stanarskog prava."

32. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (*Narodne novine*, br. 27/1991) uređuje uvjete prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Nositelju stanarskoga prava na stanu u društvenom vlasništvu taj Zakon omogućuje stan otkupiti pod povoljnim uvjetima.

## PRAVO

### I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 8. KONVENCIJE

33. Podnositeljica zahtjeva prigovorila je da su joj odluke hrvatskih sudova o otkazu stanarskoga prava povrijedile pravo na poštivanje njenog doma, zajamčeno člankom 8. Konvencije koji u mjerodavnom dijelu predviđa:

"1. Svatko ima pravo na poštivanje svoga ... doma ....

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

#### A. Tvrdnje stranaka

##### 1. Vlada

34. Vlada je ustvrdila kako nakon smrti svoga supruga 1989. godine podnositeljica zahtjeva u stanu u Zadru nije živjela neprekidno, već bi više od pet mjeseci godišnje boravila u posjetu svojoj kćeri u Rimu. U srpnju 1991. godine podnositeljica zahtjeva potpuno je napustila stan i u Zadar se nije vratila sve do svibnja 1992. godine. Iako je u međuvremenu saznala da je u njenoj odsutnosti njen stan zaposjeo M.F., o tome nije obavijestila vlasnika stana niti je pokrenula ikakav postupak za njegovo iseljenje. Vlasnika nije obavijestila niti o činjenici da se nalazi u Rimu i da se zbog bolesti i rata ne može vratiti u Zadar. U takvim se okolnostima ne može tvrditi da je stan o kojemu je riječ dom podnositeljice zahtjeva u smislu članka 8. Konvencije.

35. Vlada je dalje navela kako nije došlo do miješanja u pravo podnositeljice zahtjeva na poštivanje njenog doma jer ona nije bila iseljena, već je dobrovoljno napustila stan.

36. Osim toga, Vlada je ustvrdila da je, čak i kad bi Sud našao da je došlo do miješanja, to miješanje propisano zakonom, to jest, člankom 99. Zakona o stambenim odnosima.

37. Prema mišljenju Vlade, za otkaz stanarskoga prava podnositeljici zahtjeva postojao je legitimni cilj. Vlada je objasnila kako su, radi rješavanja stambenih pitanja, stanarska prava uglavnom dodjeljivala razna poduzeća ili općine. Stanovi o kojima je riječ ostali su u vlasništvu tih poduzeća ili općina. Osobe koje su bile nositelji stanarskoga prava plaćale su veoma nisku najamninu i bile su zaštićene od proizvoljnog otkaza. Međutim, budući da je svrha stanarskih prava bila zadovoljavanje stambenih potreba radnika, vlasnici su imali pravo pred sudom tražiti otkaz stanarskoga prava kad god nositelj stanarskoga prava nije koristio stan u razdoblju dužem od šest mjeseci.

38. U ovome predmetu podnositeljica zahtjeva nije bila vlasnica stana, već je samo stekla stanarsko pravo. Otkazavši podnositeljici zahtjeva stanarsko pravo, domaće su vlasti težile postići legitimne ciljeve očuvanja gospodarske dobrobiti zemlje i zaštite prava drugih osoba. Podnositeljica zahtjeva je, napustivši stan, pokazala kako joj on više ne treba, što je vlastima dozvolilo stan dodijeliti drugoj potrebitoj osobi.

39. Što se tiče razmjernosti mjere o kojoj je riječ, Vlada je naglasila kako su domaći sudovi ocijenili sve mjerodavne činjenice koje se odnose na predmet podnositeljice zahtjeva, to jest, njene osobne prilike, kao što su njeno zdravstveno stanje, dob i razlozi napuštanja stana, kao i opće životne uvjete u Zadru u relevantno vrijeme. Sudovi su utvrdili kako, unatoč napadima na Zadar, ni u kojem trenutku nije bilo neposredne potrebe za napuštanjem grada, te su primijetili kako se iz okolnih područja u grad u stvari doselio određeni broj izbjeglica. Sve u svemu, otkaz stanarskoga prava podnositeljici zahtjeva ne bi se mogao smatrati proizvoljnim.

## *2. Podnositeljica zahtjeva*



40. Podnositeljica zahtjeva je istaknula kako je svoj stan u Zadru uvijek smatrala domom u koji se namjeravala vratiti. Ustvrdila je kako stan nije napustila, već je samo otišla u posjet kćeri. Tijekom njenoga izbivanja u Hrvatskoj je eskalirao rat, te se nije mogla vratiti. Nakon toga se razboljela, pa je morala ostati u Rimu. Kad se u svibnju 1992. godine vratila, nije mogla ući u stan koji je bio zaposjeo M.F., tako da je bila prisiljena vratiti se u Rim. Njenu namjeru da se vrati u svoj dom u Zadru dokazuje i činjenica da je tamo ostavila sav namještaj i osobne stvari.

41. Podnositeljica zahtjeva je tvrdila kako otkaz njenoga stanarskog prava od strane sudova predstavlja povredu njenoga prava na poštivanje njenoga doma.

42. Nadalje, podnositeljica zahtjeva je navela kako nije bilo potrebe otkazati joj stanarsko pravo. Ta mjera, koja je navodno težila postići legitimni cilj pružanja smještaja prognaniku, nije bila opravdana, jer se taj cilj mogao postići dodjelom stana drugoj osobi na privremeno korištenje. Oduzevši joj stanarsko pravo, vlasti su je ostavili bez doma, odnosno mjesta gdje može živjeti, a ta je situacija postala trajna. Stoga joj je ta mjera nametnula prekomjerni teret i bila je nerazmjerna legitimnom cilju kojem se težilo.

43. Podnositeljica zahtjeva je uz to dostavila i analizu 586 pojedinačnih slučajeva otkaza stanarskoga prava u sudskim postupcima u Hrvatskoj koju je izradilo Norveško vijeće za izbjeglice.

### *3. Treća stranka*

44. OESS je ustvrdio kako se stanarsko pravo podnositeljice zahtjeva može promatrati na odgovarajući način samo u općem kontekstu radnji sudstva i zakonodavca koje su imale za posljedicu masovne otkaze stanarskih prava tijekom i nakon Domovinskoga rata u Hrvatskoj. Naveo je kako je od 1991. godine pokrenuto 23.700 postupaka za otkaz stanarskoga prava.

45. Većina tih postupaka pokrenuta je protiv osoba srpskoga podrijetla, što je imalo za posljedicu značajan pad broja pripadnika manjinskoga stanovništva u Hrvatskoj. Prema mišljenju OESS-a, otkazi stanarskih prava imali su snažan negativni učinak na povratak manjina.

46. OESS je osim toga dostavio iscrpnu analizu pravnog statusa koji se dodjeljivao stanarskim pravima u Bosni i Hercegovini. Naveli su kako je u bivšoj Jugoslaviji stanarsko pravo predstavljalo oblik čvrstoga najma koji je njegovim nositeljima omogućavao trajno korištenje stanova u društvenome vlasništvu. Takve su stanove obično gradila i njima raspolagala državna poduzeća ili javna tijela koja su imala pravo svojim zaposlenicima dodjeljivati stanarska prava. U svrhu osiguravanja sredstava za takav sustav, svi su građani uplaćivali obvezne doprinose u fondove stambene izgradnje, razmjerno svojim plaćama. Kad bi jednom bilo dodijeljeno, stanarsko je pravo bilo moguće otkazati samo u skladu sa zakonom i u sudskome postupku.

47. Iako se osiguravanje smještaja prognanicima može smatrati legitimnim ciljem, trajan otkaz stanarskoga prava u ratnim uvjetima za stanare bi mogao predstavljati prekomjeran teret. U konačnici treba postići ravnotežu između potrebe osiguranja smještaja izbjeglicama i prognanicima i interesa nositelja stanarskoga prava. Hrvatske su vlasti njihove stanove mogle proglasiti privremeno napuštenima i dodijeliti ih prognanicima na privremeno korištenje do prestanka neprijateljstava, te time olakšati teret koji je stavljen na izvorne nositelje stanarskog prava.

OESS je primijetio kako je Sud već ispitivao neke situacije koje su se ticale prognanika, i to na primjer u predmetu *Loizidou v. Turkey* (presuda od 18. prosinca 1996., *Reports of Judgements and Decisions 1996-VI*) gdje je utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 1. smatrajući kako turska Vlada nije objasnila kako legitiman cilj osiguravanja smještaja izbjeglim ciparskim Turcima može opravdati potpuno negiranje imovinskih prava podnositelja zahtjeva u obliku potpunog i trajnog osporavanja pristupa i s njime povezano izvlaštenje bez naknade.

48. Što se tiče argumenta domaćih sudova da su svi stanovnici Zadra bili izloženi istim životnim uvjetima, OESS je istaknuo da, iako je točno da je čitavo stanovništvo na područjima pogođenim sukobom uglavnom trpjelo iste poteškoće, kao što je granatiranje te nedostatak vode i električne energije, pojedinci koji su bili pripadnici etničkih manjina uz to su bili suočeni s uznemirivanjem, prijetnjama, a u mnogim slučajevima i prisilnim iseljenjem iz njihovih domova i imovine. Uvjete pod kojima su te osobe otišle oslikava činjenica da su mnogi u stanovima ostavili svoje osobne stvari. U takvim je okolnostima OESS-u izbivanje iz stana zbog ratnih aktivnosti bilo teško smatrati izbivanjem dobrovoljne naravi.

#### *4. Vladine primjedbe na intervenciju treće stranke*

49. Vlada je općenito osporila mjerodavnost tvrdnji treće stranke, navodeći kako ovaj predmet nije otvorio niti jedno pitanje koje se tiče povratka izbjeglica ili prognanika odnosno povratka manjina, jer podnositeljica zahtjeva nikad nije bila izbjeglica ili prognanik. Vlada je uz to dostavila i pregled postignuća u procesu povratka izbjeglica i prognanika u Republici Hrvatskoj, tvrdeći da se, unatoč mnogim poteškoćama, on treba smatrati uspješnim.

50. Što se intervencije treće stranke u dijelu koji se odnosi na pravnu narav stanarskoga prava, Vlada je, priznajući da je u određenoj mjeri bilo sličnosti, ipak ukazala na razlike u pravnom uređenju stanarskih prava u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Naglasila je kako se intervencija treće stranke u odnosu na to pitanje uglavnom odnosi na situaciju u Bosni i Hercegovini, pa stoga nije izravno mjerodavno za situaciju u Hrvatskoj. Nakon raspada bivše Jugoslavije, Hrvatska je postala neovisna država koja je donijela vlastito zakonodavstvo, a razvoj njenoga pravnog poretka od tada je bio različit. Sama činjenica da su problemi koji su se odnosili na rat bili slični ne znači da oni nužno zahtijevaju istovjetna pravna rješenja u

dvije različite države. Miješanja u prava zaštićena Konvencijom trebaju se razmatrati neovisno, uzimajući u obzir pravni poredak, socijalnu i političku situaciju u svakoj državi ugovornici, te je potrebno uzeti u obzir njenu slobodu procjene.

## **B. Ocjena Suda**

### *1. Je li stan o kojemu je riječ bio dom podnositeljice zahtjeva u smislu članka 8. Konvencije*

51. Sud bilježi kako je podnositeljica zahtjeva u svom stanu u Zadru živjela neprekidno od 1953. godine do 26. srpnja 1991., kad je oputovala u Rim. Kad je odlazila, podnositeljica je zahtjeva u stanu ostavila sav namještaj, kao i svoje osobne stvari. Stan nije nikome iznajmila. Zaključala ga je i zamolila jednog susjeda da se o njemu brine tijekom njene odsutnosti.

52. S obzirom na takve okolnosti, Sud je uvjeren kako podnositeljica zahtjeva nije imala namjeru napustiti stan. Štoviše, na odgovarajući se način pobrinula za njegovo održavanje, računajući da će se tamo vratiti. Stoga se za stan o kojemu je riječ može razumno smatrati da je u relevantno vrijeme bio njen dom u smislu članka 8. Konvencije.

### *2. Je li bilo kakvih miješanja od strane javne vlasti u ostvarivanje prava podnositeljice zahtjeva na poštivanje njenog doma*

53. Sud bilježi kako je Općina Zadar pred Općinskim sudom u Zadru zatražila da se podnositeljici zahtjeva otkáže stanarsko pravo na stanu o kojemu je riječ. Sud je usvojio zahtjev, a prvostupanjsku su presudu potvrdili viši sudovi. Posljedica toga je bila ta da je podnositeljica zahtjeva ostala bez doma u Hrvatskoj.

54. Utvrdivši da je stan o kojemu je riječ bio dom podnositeljice zahtjeva u smislu članka 8. Konvencije, Sud nalazi kako otkaz stanarskoga prava podnositeljici zahtjeva od strane domaćih sudova predstavlja miješanje u njeno pravo na poštivanje njenoga doma.

### *3. Je li miješanje bilo opravdano*

55. Da bi mogao odrediti je li miješanje bilo opravdano prema stavku 2. članka 8., Sud mora redom ispitati je li ono bilo "u skladu sa zakonom", je li imalo cilj koji je bio legitiman prema tom stavku i je li bilo "potrebno u demokratskom društvu" radi naprijed navedenoga cilja (vidi presudu u predmetu *Gillow v. the United Kingdom* od 24. studenoga 1986., Serija A br. 124-C, str. 20, st. 48.).

#### **a. U skladu sa zakonom**

56. Nije sporno da je miješanje, koje se temeljilo na članku 99. stavku 1. Zakona o stambenim odnosima, bilo "u skladu sa zakonom". Sud nema razloga smatrati drukčije.

#### **b. Legitimni cilj**

57. Sud primjećuje da su se, prema navodima Vlade, u bivšoj Jugoslaviji stanarska prava na društvenim stanovima dodjeljivala radi zadovoljavanja stambenih potreba građana. Politika koja je uređivala ta prava osiguravala je prilično povoljne uvjete za stanare, ali je od njih zahtijevala da u tim stanovima doista i žive. Članak 99. stavak 1. Zakona o stambenim odnosima imao je za cilj spriječiti svaku zlorabu stanarskog prava tako što je omogućavao njegov otkaz u slučaju ako osoba koja je bila nositelj prava ne bi poštivala njegovu svrhu, drugim riječima, ako ne bi stanovala u dodijeljenom joj stanu. Podnositeljica zahtjeva to nije osporila.

58. Sud smatra kako je zakonodavstvo primijenjeno u predmetu podnositeljice zahtjeva težilo postići legitimni cilj, to jest, zadovoljavanje stambenih potreba građana, dakle njegova je svrha bila promicati gospodarsku dobrobit zemlje i zaštitu prava drugih. Sud ne vidi razloga zbog kojeg bi pretpostavio da je ono težilo ikojoj drugoj svrsi. Nije sporno da je, težeći tim ciljevima, hrvatski zakonodavac imao pravo, donošenjem članka 99. Zakona o stambenim odnosima, propisati otkaz stanarskog prava pojedincima koji više nisu živjeli u dodijeljenim im društvenim stanovima, te naknadnu preraspodjelu tih stanova potrebitima. Jedina stvar koja je prijeporna jest jesu li, primjenjujući tu odredbu u predmetu podnositeljice zahtjeva, hrvatski sudovi povrijedili njeno pravo na poštivanje njenog doma na nerazmjeran način.

#### **c. Potrebno u demokratskom društvu**

59. Da bi odredio je li pobijana mjera bila "potrebna u demokratskom društvu", Sud treba razmotriti jesu li, u svjetlu predmeta u cjelini, razlozi za koje je navedeno da opravdavaju ovu mjeru bili relevantni i dostatni u smislu stavka 2. članka 8. Konvencije (predmet *Hoppe v. Germany*, br. 28422/95, st. 48., 5. prosinca 2002.). Pojam nužnosti podrazumijeva prijeku socijalnu potrebu. Osobito, primijenjena mjera mora biti razmjerna legitimnom cilju kojem se teži. Uz to, opseg slobode procjene koju uživaju nacionalne vlasti ovisit će ne samo o naravi cilja ograničenja, već i o naravi prava koje je u to uključeno.

60. U ovome se predmetu zadovoljavanje stambenih potreba mora dovesti u ravnotežu s pravom podnositeljice zahtjeva na poštivanje njenoga doma, prava koje pripada njenoj vlastitoj osobnoj sigurnosti i dobrobiti. Prilikom određivanja opsega slobode procjene koja se dopušta Vladi, potrebno je uzeti u obzir važnost takvoga prava za pojedinca (vidi naprijed citirani predmet *Gillow v. the United Kingdom*, str. 22, st. 55.).

61. Sud osim toga ponavlja kako je, u skladu s člankom 19. Konvencije, njegova jedina zadaća osigurati poštivanje obveza koje su preuzele stranke Konvencije. On osobito nije nadležan rješavati zahtjeve u kojima se navodi kako su domaći sudovi počinili pravne ili činjenične pogreške, osim ako smatra kako postoji mogućnost da su takve pogreške za sobom povlačile moguću povredu bilo kojeg od prava i sloboda utvrđenih u Konvenciji (vidi predmet *Kaneva v. Bulgaria*, br. 26530/95, odluka Komisije od 27. veljače 1997.). Iz toga slijedi kako zadaća Suda nije zamijeniti domaće vlasti u vršenju njihovih nadležnosti glede otkaza stanarskih prava u Hrvatskoj, već u svjetlu Konvencije preispitati odluke koje su te vlasti donijele vršeći svoju slobodu procjene (vidi, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Hokkanen v. Finland*, od 23. rujna 1994., Serija A br. 299-A, str. 20, st. 55.; i predmet *Elsholz v. Germany*, br. 25735/94, ECHR 2000-VIII, str. 363, st. 48.).

62. Vraćajući se na ovaj predmet, ostaje pitanje je li način na koji su domaći sudovi vršili svoje diskrecijsko pravo u predmetu podnositeljice zahtjeva odgovarao prijekoj socijalnoj potrebi, a osobito je li bio razmjernan legitimnom cilju kojem se težilo.

63. Sud bilježi kako su i Općinski sud i Vrhovni sud smatrali kako, u okolnostima predmeta, podnositeljica zahtjeva nije imala nikakvih opravdanih razloga ne vratiti se u Zadar. Oba su suda do tog zaključka došla nakon što su valjano razmotrili činjenična i pravna pitanja koja su se pojavila u sporu i nakon što su pažljivo analizirali argumente koje je iznijela podnositeljica zahtjeva. Sudovi su dali iscrpno obrazloženje za svoje odluke.

Osobito, oba su suda uzela u obzir dob i zdravstvene probleme podnositeljice zahtjeva te su se uvjerali da bi joj njeno tjelesno stanje dopustilo putovati. Nadalje, oni su zauzeli stav da se eskalacija sukoba ne može smatrati opravdanim razlogom za napuštanje Zadra, jer je ona jednako pogađala svakoga građanina toga grada. Njihovi su zaključci očito bili u skladu s prethodno utvrđenom sudskom praksom Vrhovnoga suda koja se odnosila na to pitanje (vidi stavke 30. i 31. ove presude).

Sud na ovom mjestu bilježi kako je konačnu odluku u ovom predmetu, koja je bila izravno odlučna za prava podnositeljice zahtjeva zajamčena Konvencijom, donio Ustavni sud dana 8. studenoga 1999. godine. Taj se sud priklonio utvrđenjima Vrhovnoga suda riješivši da odluka toga suda ne predstavlja povredu ustavnih prava podnositeljice zahtjeva.

64. Sud prihvaća da kad državne vlasti pomiruju suprotstavljene interese različitih skupina u društvu, one neizbježno moraju povući crtu koja označava gdje određeni interes preuzima prevagu a drugi se povlači, ne znajući precizno njenu idealnu lokaciju. Razumno ocijeniti gdje je najprimjerenije povući takvu crtu, osobito ako takva ocjena podrazumijeva vaganje između sukobljenih interesa i dodjelu oskudnih sredstava na temelju toga, spada u slobodu procjene države.

65. Miješanje države u socijalno-gospodarska pitanja kao što je stanovanje često je potrebno radi osiguravanja socijalne pravde i javne

dobrobiti. Na tom području sloboda procjene koju države imaju u provedbi socijalne i gospodarske politike nužno treba biti široka. Treba poštivati prosudbu domaćih vlasti o tome što je potrebno za postizanje ciljeva tih politika, osim ako je ta prosudba očigledno bez razumne osnove. Iako je to načelo prvotno bilo utvrđeno u kontekstu prigovora prema članku 1. Protokola br. 1 (na primjer, u presudi u predmetu *James and Others v. the United Kingdom* od 21. veljače 1986., Serija A br. 98, str. 32, st. 46.; te u presudi u predmetu *Mellacher and Others v. Austria* od 19. prosinca 1989., Serija A br. 169, str. 25, st. 45.) Sud, imajući na umu da se Konvencija i njeni protokoli moraju tumačiti kao cjelina, smatra kako država uživa jednako široku slobodu procjene glede poštivanja doma u okolnostima kao što su one koje prevladavaju u ovome predmetu, u kontekstu članka 8. Stoga će Sud prihvatiti prosudbu domaćih vlasti o tome što je potrebno u demokratskom društvu, osim ako je ta prosudba očigledno bez razumne osnove, to jest, osim ako je primijenjena mjera očito nerazmjerna legitimnom cilju kojem se teži.

Ta se sloboda dodjeljuje kako domaćem zakonodavcu ("u skladu sa zakonom"), tako i tijelima, između ostalog i sudbenim, koja su pozvana tumačiti i primjenjivati zakone koji su na snazi (vidi, *mutatis mutandis*, preusdu u predmetu *Handyside v. the United Kingdom* od 7. prosinca 1976., Serija A br. 24, str. 22, st. 48.).

66. U svjetlu naprijed navedenog, Sud je uvjeren da su se sporne odluke temeljile na razlozima koji nisu bili samo relevantni, već i dostatni u smislu stavka 2. članka 8. Ne može se tvrditi da su odluke hrvatskih sudova bile proizvoljne ili nerazumne, ili da je rješenje do kojeg su došle nastojeći postići poštenu ravnotežu između zahtjeva općega interesa zajednice i zahtjeva da se štiti pravo podnositeljice zahtjeva na poštivanje njenoga doma bilo očito nerazmjerno legitimnom cilju kojem se težilo. Sud smatra kako su, otkazavši podnositeljici zahtjeva stanarsko pravo, nacionalne vlasti djelovale u granicama slobode procjene koja im je dodijeljena u takvim pitanjima.

67. Što se tiče sugestije podnositeljice zahtjeva i treće stranke (vidi stavke 42. i 47. ove presude) da su, otkazavši joj stanarsko pravo, umjesto da taj stan samo privremeno daju na korištenje drugoj osobi, nacionalne vlasti podnositeljici zahtjeva nametnule prekomjerni teret, Sud nalazi kako ta sugestija podrazumijeva tumačenje članka 8 na način kao da on sadrži test stroge nužnosti, koje tumačenje Sud ne nalazi opravdanim u ovim okolnostima. Dostupnost alternativnih rješenja sama po sebi ne čini otkaz stanarskoga prava neopravdanim. Ona predstavlja jedan od čimbenika relevantan za određivanje može li se odabrano sredstvo smatrati razumnim i prikladnim za postizanje legitimnog cilja kojem se teži. Uz uvjet da miješanje ostane unutar tih granica, u što je Sud uvjeren s obzirom na svoja naprijed iznesena razmatranja (vidi stavak 66. ove presude), zadaća Suda nije kazati predstavlja li mjera koja je predmet prigovora najbolje rješenje za rješavanje dotičnoga problema odnosno je li država svoje diskrecijsko

pravo trebala vršiti drukčije (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *James and Others v. the United Kingdom*, *op. cit.*, str. 35, st. 51.).

68. Nadalje, iako članak 8. Konvencije ne sadrži nikakve izričite postupovne zahtjeve, proces odlučivanja u mjerama miješanja mora biti pošten i takav da osigura dužno poštivanje interesa koje štiti članak 8. Sud, stoga, mora odrediti je li, s obzirom na okolnosti predmeta, a osobito zbog važnosti odluka koje se trebaju donijeti, podnositeljica zahtjeva bila uključena u proces odlučivanja koji joj je, gledano u cjelini, mogao u dostatnom opsegu osigurati zahtjevanu zaštitu njenih interesa (vidi presudu u predmetu *W. v. the United Kingdom* od 8. srpnja 1987., Serija A br. 121, str. 29, st. 64.; naprijed citirani predmet *Elsholz v. Germany*, st. 52.; te predmet *T.P. and K.M. v. the United Kingdom*, br. 28945/95, st. 72., ECHR 2001-V).

69. Sud bilježi kako je u prvostupanjskom postupku podnositeljica zahtjeva, kojoj je pomagao punomoćnik, imala priliku svoje argumente iznijeti kako usmeno, tako i pismeno. Iako su u žalbenome postupku Županijski sud i Vrhovni sud svoje odluke temeljili na prvostupanjskom spisu predmeta, podnositeljici zahtjeva dana je mogućnost u pisanom obliku iznijeti sve stavove koji su prema njenom mišljenju bili odlučni za ishod postupka. Rasprava pred žalbenim sudovima stoga nije bila potrebna.

70. U tim okolnostima Sud je uvjeren kako su se poštivali postupovni zahtjevi iz članka 8. Konvencije i kako je podnositeljica zahtjeva bila uključena u proces odlučivanja u mjeri dostatnoj da joj osigura potrebnu zaštitu njenih interesa.

71. Prema tome, do povrede članka 8. Konvencije nije došlo.

## II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

72. Podnositeljica zahtjeva je prigovorila i da je gubitak stanarskoga prava doveo do povrede njenog prava na mirno uživanje vlasništva. Uz to, ustvrdila je kako su povrijeđena njena vlasnička prava jer joj je uskraćena mogućnost otkupa stana o kojemu je riječ (vidi stavak 32. ove presude). Pozvala se na članak 1. Protokola br. 1 koji glasi kako slijedi:

"Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni."

73. Sud ne nalazi potrebnim odlučivati predstavlja li stanarsko pravo imovinu ili vlasništvo u smislu članka 1. Protokola br. 1 iz sljedećih razloga.

74. Čak i ako se pretpostavi da otkaz stanarskoga prava podnositeljici zahtjeva podrazumijeva pravo na vlasništvo, Sud smatra kako miješanje o kojemu je riječ nije bilo ni izvlaštenje ni mjera za kontrolu upotrebe vlasništva. Stoga to pitanje treba rješavati pozivom na prvu rečenicu prvoga članka 1. Protokola br. 1.

75. Svako miješanje u pravo vlasništva, bez obzira na pravilo pod koje potpada, može se opravdati jedino ako služi legitimnom javnom (ili općem) interesu. Otkaz stanarskoga prava podnositeljici zahtjeva je, kako je Sud već utvrdio (vidi stavke 57. i 58. ove presude), težio legitimnom cilju socijalne politike.

76. Nadalje, da bi zahtjevi iz članka 1. Protokola br. 1 bili zadovoljeni, miješanje u prava pojedinca na temelju te odredbe mora uspostaviti poštnu ravnotežu između potreba općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca (vidi, među drugim izvorima prava, presudu u predmetu *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* od 23. rujna 1982., Serija A br. 52, str. 26, st. 69.; presudu u predmetu *Scollo v. Italy* od 28. rujna 1995., Serija A br. 315-C, str. 53, st. 32.).

77. U vezi s time, Sud se poziva na svoja razmatranja koja se odnose na navodne povrede prava podnositeljice zahtjeva na poštivanje njenoga doma (vidi stavke 63. do 71. ove presude) koji su primjenjivi i na njeno pravo na mirno uživanje njenoga vlasništva.

78. Sud prema tome zaključuje da otkaz stanarskoga prava i posljedični gubitak moguće prilike za otkup stana o kojemu je riječ nije doveo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

#### IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. *presuđuje* da nije došlo do povrede članka 8. Konvencije;
2. *presuđuje* da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Sastavljeno na engleskom jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 29. srpnja 2004. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Santiago QUESADA  
Zamjenik tajnika Odjela

Christos ROZAKIS  
Predsjednik