

PREDMET *HUTEN-ČAPSKA protiv POLJSKE*
(Predstavka br 35014/97)

PRESUDA
Strazbur, 19. juna 2006. godine

Ova presuda je pravosnažna i može samo biti predmet pravnotehničke redakcije.

U predmetu *Huten-Čapska protiv Poljske*,
Evropski sud za ljudska prava, zasedajući u Velikom veću u čijem su sastavu bili:

g. L. VILDHABER (*WILDHABER*), *predsednik*,
g. H. L. ROZAKIS,
g. Ž.-P. KOSTA (*J.-P. COSTA*),
g. B. M. ZUPANČIČ,
g. Đ. BONELO, (*G. BONELLO*)
gđa F. TULKENS,
g. P. LORENCEN (*LORENZEEN*)
g. K. TRAJA,
gđa S. BOTUČAROVA (*BOTOUCHAROVA*),
g. M. UGREHELIDZE (*UGREKHELIDZE*),
g. V. ZAGREBELSKI (*ZAGREBELSKY*),
g. H. HADŽIJEV (*K. HAJIYEV*),
g. E. MIJER (*MYJER*),
g. S. E. JEBENS,
g. D. T. BJERGVINSON (*BJÖRGVINSSON*),
gđa I. ZJEMELE (*ZIEMELE*), *sudije*,
gđa A. VIROZUMSKA (*WYROZUMSKA*), *sudija ad hoc*,
i g. T. L. ERLI (*EARLY*), *sekretar odeljenja*,

Posle zatvorenih sednica održanih 11. januara i 17. maja 2006. godine,
Izriče sledeću presudu, koja je usvojena poslednjeg navedenog datuma.

POSTUPAK

1. Ovaj predmet je proistekao iz predstavke (br. 35014/97) koju je protiv Republike Poljske podnela Evropskoj komisiji za ljudska prava (u daljem tekstu:

Komisija) na osnovu pređašnjeg člana 25. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija) francuska državljanka, gđa Marija Hutten-Čapska (*Hutten-Czapska*) (u daljem tekstu podnositeljka predstavke) 6. decembra 1994. godine.

2. Podnositeljku predstavke zastupao je g. B. Sohanjski, advokat čija se kancelarija nalazi u Šćećinu, u Poljskoj. Poljsku državu (u daljem tekstu Država) zastupao je zastupnik Poljske, g. J. Volonsjevič iz Ministarstva inostranih poslova.

3. Podnositeljka predstavke je prvenstveno navela da je situacija koja je nastala primenom zakona koji stanodavcima nameću ograničenja u pogledu povećanja stanarine i okončanja zakupa predstavljala kršenje člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju.

4. Predstavka je Sudu prosleđena 1. novembra 1998, kada je stupio na snagu Protokol br. 11 uz Konvenciju (čl. 5 st. 2 Protokola br. 11).

5. Predstavka je dodeljena Četvrtom odeljenju suda (pravilo 52, stav 1 Poslovnika Suda).

Posle rasprave o prihvatljivosti i suštini spora održane 16. septembra 2003. godine, predstavku je proglasilo prihvatljivom veće tog odeljenja u čijem su sastavu bile sledeće sudije: ser Nikolas Braca (*Nicolas Bratza*), *predsednik*, g. M. Pelonpa (*M. Pellonpää*), gđa V. Stražnjicka (*Strážnická*), koja je izabrana s liste Poljske, g. Ž. Kasadeval (*J. Casadevall*), g. R. Maruste, g. S. Pavlovski (*Pavlovskhi*), g. H. Borego-Borego (*J. Borrego-Borrego*), kao i g. M. O'Bojl (*O'Boyle*), *sekretar odeljenja*.

6. U presudi od 22. februara 2005. godine (u daljem tekstu „presuda veća“), Sud je zaključio da je došlo do kršenja člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Sud je sem toga zaključio da je navedeno kršenje proisteklo iz sistematskog problema povezanog sa lošim funkcionisanjem nacionalnog zakonodavstva utoliko što je to zakonodavstvo nametnulo i nastavlja da nameće ograničenja pojedinačnim stanodavcima na povećanje stanarine za stanove koje izdaju, čime im je onemogućeno da dobiju stanarinu koja u razumnoj meri može nadoknaditi opšte troškove održavanja imovine.

S tim u vezi, Sud je izdao uputstvo da tužena država, kako bi prekinula sistematsko kršenje koje je identifikovano u ovom predmetu, mora odgovarajućim zakonskim ili drugim merama obezbediti razumni nivo stanarine podnositeljki predstavke i drugim licima u sličnoj situaciji, ili im mora obezbediti mehanizam koji će ublažiti gore navedene posledice državne kontrole povećanja stanarina po njihovo imovinsko pravo.

Što se tiče naknade podnositeljki predstavke za materijalnu ili nematerijalnu štetu koja je proistekla iz kršenja ustanovljenog u ovom predmetu, Sud je konstatovao da pitanje primene člana 41 Konvencije još nije spremno za odlučivanje tako da je to pitanje u celini rezervisao, pozivajući državu i podnositeljku predstavke da u roku od šest meseci od dana pravosnažnosti presude

shodno članu 44 stav 2 Konvencije podnesu pismene napomene u vezi s tim pitanjem i posebno da obaveste Sud o eventualnom sporazumu koji bi mogli postići.

Konkretnije, što se tiče člana 41 Konvencije, Sud je smatrao da to pitanje treba da bude rešeno ne samo u odnosu na svaki sporazum koji bi mogao biti postignut između stranaka u sporu, već i u svetlosti takvih pojedinačnih ili opštih mera koje bi mogla preduzeti država u sklopu izvršenja presude. Do primene relevantnih opštih mera, Sud je odložio svoje razmatranje predstavki proisteklih iz istog opšteg uzroka (videti stav 196 presude veća).

7. Država je zatražila, 20. maja 2005. godine, u skladu sa članom 43 Konvencije i pravilom 73, da predmet bude iznet pred Veliko veće. Kolegijum Velikog veća prihvatio je taj zahtev 6. jula 2005. godine.

8. Sastav Velikog veća određen je u skladu sa odredbama člana 27 stavovi 2 i 3 Konvencije i pravila 24 Poslovnika Suda. Gđa Strážnická, sudija izabrana sa liste Države Poljske, povukla se iz Velikog veća (pravilo 28). Shodno tome, Država je imenovala gđu A. Wyrozumsku da je zameni kao *ad hoc* sudija (član 27 stav 2 Konvencije i pravilo 29, stav 1 Poslovnika Suda).

9. Podnositeljka predstavke i Država podneli su pismene napomene u vezi sa suštinom spora. Posle toga su stranke u pismenoj formi odgovorile na primedbe druge strane.

10. Rasprava je održana u Strazburu 11. januara 2006. godine (pravilo 59, stav 3).

Pred Sudom su se pojavili:

(a) *U ime Države:*

g. P. Stičenj (<i>Styczeń</i>),	<i>advokat</i>
g. J. Volonsjevič (<i>Wołásiewicz</i>),	<i>agent,</i>
g. Z. Židak (<i>Żydak</i>),	
g. J. Bajor,	
g. S. Jackovski (<i>Jackowski</i>),	
gđa A. Mjenžikowska (<i>Mężykowska</i>),	<i>savetnici;</i>

(b) *Za podnositeljku predstavke:*

g. B. Sohanjski (<i>Sochański</i>),	<i>advokat,</i>
g. P. Paškovski (<i>Paszkowski</i>),	<i>savetnik</i>

Sud je saslušao obraćanja g. Sohanjskog, g. Volonsjeviča i g. Stičenja.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

11. Podnositeljka predstavke, francuska državljanica poljskog porekla rođena je 1931. godine. Dugo je živela u Francuskoj, u Andreziju. Trenutno živi

u Poznanju, u Poljskoj. U Gdinji poseduje kuću i zemljišnu parcelu. Ta imovina je ranije pripadala njenim roditeljima.

A. Opšta situacija

12. Poljsko zakonodavstvo o kontroli stanarine rezultat je mnogih istorijskih činilaca i činilaca iz nedavne prošlosti. Zakoni kojima se ograničavaju prava stanodavaca i uređuju povećanja stanarina bili su na snazi još pre Drugog svetskog rata. Dole navedeni opis opšte situacije zasnovan je na nalazima Ustavnog suda Poljske (*Trybunal Konstytucyjny*), koji je 12. januara 2000. godine u jednoj od svojih presuda u vezi sa ustavnošću pojedinih aspekata zakonodavstva o kontroli stanarine temeljito razmotrio istorijske osnove tih zakona i činioce koji su doprineli očuvanju ograničenja koji potiču iz jedne od ranih faza komunističkog režima u Poljskoj.

13. Sistem kontrole stanarina posledica je toga što su bivše komunističke vlasti uvele takozvano „državno upravljanje stanovima“ (*publiczna gospodarka lokalami*) (vidi dole, stavove 67–70). Ta mera je bila praćena odredbama koje su drastično ograničavale iznos stanarine. Primenjive odredbe proistekle su iz izuzetno rigidne raspodele stambenih resursa koje su predstavljale karakterističnu odliku prvih 30 godina komunističkog režima u Poljskoj.

14. Okolnosti se nisu bitno promenile posle okončanja komunističke vladavine 1989. godine; zaista, na početku devedesetih godina stambena situacija u Poljskoj bila je posebno teška, što se s jedne strane ogledalo u nestašici stanova, dok se s druge strane ogledalo u visokim troškovima kupovine stana. Stanarina pod kontrolom države koja je važila i za zgrade u privatnom vlasništvu pokrivala je svega 30 posto stvarnih troškova održavanja stambenih objekata.

Godine 1994. ti socijalni i ekonomski faktori podstakli su zakonodavno telo ne samo da zadrži elemente takozvanog „sistema specijalnog najma“ (*szczególny tryb najmu*) (vidi takođe dole, stav 73) kada je reč o stambenim zgradama u državnom vlasništvu, već i da taj sistem nastavi da primenjuje – privremeno, za period od deset godina koji je isticao 31. decembra 2004. – na zgrade i stanove u privatnom vlasništvu. Ukratko rečeno, taj sistem je predstavljao kombinaciju ograničenja iznosa stanarine koja se može naplatiti i ograničenja otkazivanja zakupa, čak i kada je reč o onim stanarima koji ne ispunjavaju uslove ugovora.

15. U materijalu koji je Ustavni sud sakupio 2000. godine nalazi se izveštaj koji je pripremio Zavod za stanogradnju i urbanizam (*Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*). Shodno tom izveštaju, godine 1998, posle četiri godine funkcionisanja sistema kontrole stanarina iz 1994, prosečna stanarina utvrđena u skladu s tim sistemom pokrivala je svega 60 procenata troškova održavanja stambenih zgrada. Vlasnici stanova morali su da nadoknade nedostajuća sredstva. Smatralo se da je reč o problemu izuzetno velikih razmera, budući da je u tom trenutku 2.960.000 stanova (25,5 odsto svih stambenih resursa u zemlji) bilo izdavano u zakup po osnovu sistema kontrole stanarina; u okviru tog broja nalazilo se i oko 600.000 stanova u zgradama koje su bile u privatnom vlasništvu

pojedinaца. Ukupni broj stanova u Poljskoj procenjen je na oko 11.600.000. Stanovi u zgradama u privatnom vlasništvu koji su potpadali pod sistem kontrole stanarina činili su 5,2 posto nacionalnih stambenih resursa.

U izveštaju je, između ostalog, navedeno:

„Pre ... (1994) zakonska stanarina koju je određivala vlada pokrivala je oko 30 posto troškova održavanja stana. Danas, posle četiri godine funkcionisanja sistema kontrole stanarina iz 1994, nivoi stanarina koje određuju opštine pokrivaju u proseku 60 posto troškova održavanja. ...

Kada je reč o zgradama koje su u vlasništvu opština, nedostajuća sredstva pokrivaju same opštine, koje u te svrhe često koriste višak sredstava ostvaren izdavanjem poslovnih prostorija.

Kada je reč o zgradama u privatnom vlasništvu, čiji stanari plaćaju kontrolisanu stanarinu, nedostajuća sredstva pokrivaju sami vlasnici zgrada.“

16. U periodu 2003–2004. Država je tokom pripreme zakona kojim je trebalo da se izmeni i dopuni Zakon o kontroli stanarina (vidi stavove 114 i dalje, dole) prikupila dosta materijala u kome se opisuje postojeća opšta stambena situacija u Poljskoj.

Osnovnu karakteristiku te situacije predstavlja nestašica stambenih zgrada. Prema nacionalnom popisu stanovništva i stanova iz 2002. godine, taj deficit, koji se definiše kao razlika između broja domaćinstava i broja stanova, iznosi oko 1,5 milion stanova. Posebno je izražena nestašica stanova za iznajmljivanje.

17. U svetlosti podataka koje je prikupio Centralni statistički zavod (*Główny Urząd Statystyczny*) o opštem finansijskom položaju domaćinstava, u periodu 1998–2003. godine troškovi domaćinstava za stanarinu i električnu energiju iznosili su 14,5 do 15,4 posto ukupnih troškova (18,6 do 19,0 posto u penzionerskim domaćinstvima). U isto vreme, između 7 i 10 posto poljskih domaćinstava dugovalo je stanarinu (1998: 7,5 posto; 1999: 7 posto; 2000: 7 posto; 2002: 10 posto; 2003: 9 posto).

Godine 2000. oko 54 posto stanovništva živelo je ispod linije siromaštva, a od toga je 8 posto bilo ispod linija apsolutnog siromaštva. Godine 2002. oko 58 posto stanovništva živelo je ispod linije siromaštva, a od toga je 11 posto živelo ispod linije apsolutnog siromaštva.

18. Razni izveštaji koje je dobio Zavod za stanogradnju i urbanizam potvrđuju da su odredbe koje su se odnosile na zaštitu zakupaca stanova a bile su primenjive do 31. decembra 2004. (vidi takođe dole, stavove 89–93) ograničavale ponudu stanova koji su se mogli iznajmiti. Po mišljenju vlasti, uvođenje takozvanog „komercijalnog zakupa“ (*najem komercyjny*) – drugačije rečeno, zakupa po tržišnim uslovima – uklanjanjem ograničenja na povećanje stanarine za stanove u privatnom vlasništvu i oslobađanjem privatnih stanodavaca obaveze da stanarima po isteku zakupa obezbede alternativni smeštaj trebalo je da podstakne privatne investitore da grade stambene zgrade namenjene isključivo iznajmljivanju.

19. Država je navela razne brojke koje su se odnosile na lica potencijalno pogođena delovanjem sistema kontrole stanarina. Država je navela da je, ako je suditi prema informacijama dobijenim od Zavoda za stanogradnju i urbanizam, delovanje odgovarajućih zakonskih propisa uticalo na oko 100.000 stanodavaca i oko 600.000 stanara. Ostali izvori na koje se država pozvala navode da je ukupan broj lica na koja su se odnosili ti zakonski propisi iznosio oko 100.000 stanodavaca i oko 900.000 stanara.

B. Okolnosti predmeta do donošenja presude veća

1. Događaji pre 10. oktobra 1944.

20. Kuća podnositeljke predstavke podignuta je 1936. godine kao porodična kuća namenjena jednoj porodici. Izvorno kuća se sastojala od jednog stana na dva sprata, suterena i potkrovlja.

21. Tokom Drugog svetskog rata u kući su živeli oficiri nemačke vojske. U maju 1945. godine zauzela ju je Crvena armija i tu je na izvesno vreme smestila svoje oficire.

22. Načelnik stambenog odeljenja Gradskog veća u Gdinji (*Kierownik Wydziału Mieszkaniewego Magistratu Miasta Gdynia*) doneo je 19. maja 1945. godine odluku kojom se prvi sprat dvospratnog stana daje na korišćenje izvesnoj A. Z.

23. U junu 1945. godine gradski sud u Gdinji (*Sąd Grodzki*) naložio je vraćanje kuće roditeljima podnositeljke predstavke. Oni su počeli da renoviraju svoju kuću, ali su ubrzo potom dobili naredbu da se isele iz svoje imovine. U oktobru 1945. godine u kuću se uselila A. Z.

24. 13. februara 1946. stupio je na snagu dekret od 21. decembra 1945. o državnom upravljanju stambenim objektima i kontroli stanarine (*Dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu*). Na osnovu odredaba tog dekreta, kuća je postala predmet takozvanog „državnog upravljanja stambenim pitanjima“ (vidi takođe gore, stav 13).

25. Godine 1948, na javnoj aukciji, vlasti su bezuspešno pokušale da prodaju tu kuću A. Z, koja je u to vreme radila u Gradskom veću Gdinje, kao lice odgovorno za državno upravljanje stambenim pitanjima u relevantnom vremenu. Otprilike u isto vreme roditelji podnositeljke predstavke su takođe bezuspešno pokušali da povrate svoju imovinu.

26. Zakon o stanovanju (*Prawo lokalowe*) (u daljem tekstu „Zakon o stanovanju iz 1974“) stupio je na snagu 1. avgusta 1974. godine. Tim zakonom državno upravljanje stambenim pitanjima zamenjeno je takozvanim „sistemom specijalnog zakupa“ (vidi takođe stavove 14, gore, kao i 69, dole).

27. Nepoznatog datuma 1975. godine izvesni W. P., koji je u to vreme bio načelnik stambenog odeljenja u Gradskom savetu Gdinje (*Kierownik Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego*) pokušao je da kupi kuću od brata podnositeljke predstavke.

28. Gradonačelnik Gdinje je 8. jula 1975. doneo odluku kojom se V. P.-u dozvoljava da zameni stan koji je uzimao u zakup u jednoj drugoj zgradi, po sistemu specijalnog zakupa, za stan u prizemlju u kući podnositeljke predstavke. Tu odluku je u ime gradonačelnika Gdinje potpisao državni službenik kome je V. P. bio nadređen. Gradsko veće Gdinje je 28. januara 1976. godine donelo odluku kojom se potvrđuje da je, u skladu sa odredbama sistema specijalnog zakupa, taj stan izdat V. P.-u na neodređeno vreme. Docnije, tokom devedesetih godina, podnositeljka predstavke je pokušala da poništi tu odluku, ali je uspela samo da dobije rešenje u kome je navedeno da je ta odluka doneta protivno zakonu (vidi takođe stavove 44–49, dole).

29. Načelnik odseka za lokalnu upravu i zaštitu životne sredine Gradskog veća Gdinje (*Kierownik Wydziału Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Gdyni*) naredio je 24. oktobra 1975. godine da kuća o kojoj je reč postaje predmet državnog upravljanja (*przejęcie w zarząd państwowy*). Ta odluka je stupila na snagu 2. januara 1976.

30. Okružni sud (*Sąd Rejonowy*) u Gdinji je 3. avgustu 1988. godine rešavajući po zahtevu rođaka A. Z., presudio da su, posle smrti A. Z., njena ćerka (J. P.) i zet (M. P.) nasledili pravo da uzimaju u zakup stan na prvom spratu kuće podnositeljke predstavke.

31. Okružni sud u Gdinji je 18. septembra 1990. doneo odluku u kojoj se navodi da je podnositeljka predstavke nasledila imovinu svojih roditelja. Okružni sud u Gdinji je 25. oktobra 1990. upisao njeno ime u odgovarajući zemljišni registar.

32. Gradonačelnik Gdinje je 26. oktobra 1990. doneo odluku kojom se podnositeljki predstavke vraća uprava nad kućom. Podnositeljka predstavke je 31. jula 1991, postupajući preko svog zastupnika, preuzela upravljanje kućom od Gradskog veća Gdinje. Ubrzo posle toga, počela je da rekonstruiše kuću.

33. Podnositeljka predstavke je nepoznatog datuma tokom devedesetih godina osnovala fondaciju Ćilibarska staza (*Fundacja Bursztynowego Szlaku*). Od 1991. godine nastojala je da sedište fondacije smesti u svoju kuću.

2. Događaji posle 10. oktobra 1994.

34. Pošto je preuzela upravu nad kućom, podnositeljka predstavke je povelala nekoliko različitih postupaka – građanskopravnih i upravnih – kako bi anulirala prethodne upravne odluke i ponovo stekla vlasništvo nad stanovima u svojoj kući.

(a) *Postupci pred građanskim sudovima*

(i) **Postupci za iseljenje**

35. Podnositeljka predstavke je 16. juna 1992. godine zatražila od okružnog suda u Gdinji da naredi iseljenje njenih stanara. U aprilu 1993. godine, na zahtev koji su uputili tuženi, ti postupci su obustavljeni. Zahtev podnositeljke predstavke odbačen je 26. aprila 1996. godine.

(ii) Postupci u vezi s preseljenjem stanara i naknadom

36. U aprilu 1995. podnositeljka predstavke je zatražila od Regionalnog suda u Gdanjsku (*Sąd Wojewódzki*) da naloži Gradskom veću Gdinje da preseli stanare koji žive u njenoj kući u stanove koji su u vlasništvu opštine. Ona je takođe zatražila od suda da joj dosudi naknadu, između ostalog, zato što su vlasti lišile njene roditelje i nju mogućnosti da žive u sopstvenoj kući, naknadu za štetu nanetu imovini i za proizvoljnu promenu njene namene, kao i naknadu za duševni bol. Regionalni sud je 5. jula 1996. presudio da, po Zakonu o zakupu stanova i stanarinama od 2. jula 1994. (*Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych*), (u daljem tekstu: Zakon iz 1994) tuženi organ vlasti nije ni u kakvoj obavezi da preseli stanare u stanove koji su u vlasništvu opštine. Sud je odbacio i ostatak tužbenog zahteva. Podnositeljka predstavke je uložila žalbu.

37. Apelacioni sud u Gdanjsku (*Sąd Apelacyjny*) je 17. januara 1997. godine razmotrio i odbacio žalbu podnositeljke predstavke. Sud je primetio da u zakonu iz 1994. nema nijedne odredbe kojom bi se opštinske vlasti obavezale da presele stanare podnositeljke predstavke ili da im, na njen zahtev, obezbede alternativni smeštaj (*lokal zastępczy*). Odgovarajućim odredbama Zakona iz 1994, članom 56. stavovi 4 i 7 (vidi dole, stav 77) propisano je da je stanar dužan da napusti stan samo ako mu je vlasnik ponudio drugi stan u sopstvenom vlasništvu ili ako je opština pristala da stanaru obezbedi alternativni smeštaj u njenom vlasništvu ili stan koji je pod opštinskom upravom. Što se tiče zahteva koji je podnositeljka predstavke podnela za naknadu štete usled finansijskog gubitka koji je pretrpela zbog donetih upravnih odluka, Apelacioni sud je primetio da sudovi mogu odlučivati o takvim zahtevima samo ako se podnosilac zahteva prvo obrati upravnim vlastima, tražeći naknadu, i ako je ishod relevantnog upravnog postupka nepovoljan po onoga ko traži naknadu. Sud je uputio podnositeljku predstavke na Zakonik o upravnom postupku (*Zakonik postępowania administracyjnego*) kojim su ustanovljena pravila za utvrđivanje odgovornosti javnih vlasti kod donošenja pogrešnih odluka.

Što se tiče zahteva podnositeljke predstavke za naknadu na ime štete koja je načinjena kući i na ime promene namene te kuće, Apelacioni sud je smatrao da tuženi organ vlasti ne može biti smatran odgovornim za posledice zakona koji su ranije bili na snazi. Konkretno, taj organ nije odgovoran za donošenje posleratnih zakona kojima su uvedena restriktivna pravila u vezi sa davanjem u zakup stanova u kućama koje se nalaze u privatnom vlasništvu i u vezi sa državnim upravljanjem stambenim pitanjima. Isto tako, po oceni suda, tuženi organ vlasti nije odgovoran za primenu specijalnog sistema zakupa koji je uveden Zakonom o stanovanju iz 1974. godine, niti za primenu zakona iz 1994. godine, koji je sadržao određena slična pravila u pogledu zaštite stanara kojima su upravnim odlukama (vidi takođe dole, stavove 71–72) preneti prava na zakup stanova u kućama koje se nalaze u privatnom vlasništvu. Konačno, Sud je primetio da tuženi organ takođe ne može biti odgovoran ni za kakvu štetu koju su prouzrokovali stanari podnositeljke predstavke.

38. Posle toga, podnositeljka predstavke je uputila kasacionu žalbu (*kasacja*) Vrhovnom sudu (*Sąd Najwyższy*). Vrhovni sud je 13. novembra 1997. odbacio tu žalbu iz proceduralnih razloga. Sud je zauzeo stav da podnositeljka predstavke nije ispunila relevantne formalne zahteve; konkretno, nije precizirala suštinske građanskopravne greške koje su navodno počinili niži sudovi.

(b) *Upravni postupci*

(i) **Postupci u vezi sa anuliranjem odluke od 19. maja 1945.**

39. U oktobru 1995. godine podnositeljka predstavke je zatražila od Samoupravnog apelacionog kolegijuma u Gdanjsku (*Samorządowe Kolegium Odwoławcze*) da proglasi ništavom odluku načelnika stambenog odeljenja Gradskog veća Gdinje donetu 19. maja 1945. godine. Na osnovu te odluke stan na prvom spratu kuće dodeljen je A. Z. Ta odluka je takođe predstavljala osnovu za to da se naslednicima A. Z. prizna pravo na zakup stana u kući podnositeljke predstavke (vidi, takođe, stavove 22–23 i 30 gore).

40. Kolegijum je 26. juna 1997. odbacio njenu žalbu. Kolegijum je pritom naveo da je sporna odluka doneta u skladu sa odredbama Dekreta o stambenim komisijama koji je doneo Poljski komitet nacionalnog oslobođenja 7. septembra 1944. godine (*Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o komisjach mieszkaniowych*), zakona kojim su u navedeno vreme uređivana sva stambena pitanja. Kolegijum je ustanovio da odluku nije doneo nadležni organ javne vlasti te da ta odluka, usled toga, nije bila zakonita. Ipak, Kolegijum nije mogao da proglasi tu odluku ništavom (*stwierdzić nieważność decyzji*) zato što, shodno članu 156 stav 2 Zakonika o upravnom postupku, ako protekne više od 10 godina od datuma donošenja nezakonite odluke, Kolegijum može samo da proglasi da je odluka „doneta protivno Zakonu“ (*została wydana z naruszeniem prawa*).

41. Podnositeljka predstavke uložila je žalbu Vrhovnom upravnom sudu (*Naczelny Sąd Administracyjny*). Taj sud je 15. januara 1998. odbacio njenu žalbu zbog toga što nije iskoristila obavezni pravni lek jer nije uputila žalbu kolegijumu da preispita donetu odluku (*wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy*).

42. Posle toga podnositeljka predstavke je podnela tu žalbu. Kolegijum je 23. juna 1998. godine potvrdio svoju odluku od 26. juna 1997. Podnositeljka predstavke je uložila žalbu Vrhovnom upravnom sudu. Regionalni tužilac Gdanjska (*Prokurator Wojewódzki*) priključio se postupku i uložio žalbu u ime podnositeljke predstavke.

43. Vrhovni upravni sud je 8. juna 1999. odbacio obe žalbe. Taj sud je potvrdio da je sporna odluka bila nezakonita. Dodao je da je učinjeno nekoliko procesnih propusta (na primer, roditelji podnositeljke predstavke nisu bili obavješteni o postupku i nikada nisu imali mogućnost da ospore donetu odluku; pored toga nije naveden pravni osnov za odluku); međutim, shodno članu 156 stav 2 Zakonika o upravnom postupku, Sud nije mogao da poništi odluku, već je mogao samo da proglasi da je ta odluka doneta protivno zakonu. U presudi, Sud je konstatovao da bi se gore navedeni procesni propusti mogli ispraviti ako bi se obnovio ceo postupak.

(ii) Postupci u vezi sa poništenjem odluke od 8. jula 1975.

44. Podnositeljka predstavke je 1992. godine zatražila od Samoupravnog apelacionog kolegijuma u Gdanjsku da proglašni ništavom odluku gradonačelnika Gdinje od 8. jula 1975. godine. Tom odlukom, V. P.-u priznato je pravo da zakupi stan u prizemlju kuće podnositeljke predstavke (vidi, takođe, stav 33 gore).

45. Kolegijum je 27. januara 1994. odbacio njen zahtev. Podnositeljka predstavke uputila je žalbu Vrhovnom upravnom sudu.

46. Taj sud je 14. juna 1995. odbacio njenu žalbu. Sud je ustanovio da su stanovi u kući podnositeljke predstavke iznajmljivani u skladu sa sistemom specijalnog zakupa uvedenim Zakonom o stanovanju iz 1974. pa je, iz tih razloga, gradonačelnik bio vlasan da donese odluku o kojoj je reč. Sud je sem toga primetio da je, uprkos izvesnim procesnim greškama koje je počinio gradonačelnik Gdinje (a te greške mogu biti ispravljene ukoliko se postupak obnovi) ta odluka imala pravni osnov te se stoga ne može proglašiti ništavom.

47. Podnositeljka predstavke je 17. septembra 1994. godine zatražila od gradonačelnika Gdinje da obnovi odgovarajući postupak i da spornu odluku proglašni ništavom. Gradonačelnik je odbio taj njen zahtev zbog zastarelosti.

48. Samoupravni apelacioni kolegijum u Gdanjsku je 29. decembra 1995. godine, na sopstvenu inicijativu, obnovio taj postupak. Ustanovio je da je spornu odluku u ime gradonačelnika Gdinje doneo državni službenik kome je V. P. bio nadređen i da već sama ta činjenica predstavlja dovoljan osnov za ponovno otvaranje postupka, shodno članu 145 stav 1 (3) Zakonika o upravnom postupku. Usled same te činjenice odluka je nezakonita. Međutim, budući da je proteklo više od pet godina od datuma donošenja odluke, Kolegijum ne može da je poništi. On može samo da proglašni da je odluka bila doneta protivno zakonu, kako je to propisano članom 146 stav 1 Zakonika o upravnom postupku.

49. Podnositeljka predstavke je uputila žalbu Vrhovnom upravnom sudu, tvrdeći da odluka nikada nije uručena vlasnicima kuće i da treba da bude proglašena ništavom. Njena žalba je odbačena 28. novembra 1996. godine.

(iii) Postupci u vezi sa poništenjem odluke od 24. oktobra 1975.

50. Podnositeljka predstavke se 4. oktobra 1994. obratila Gradskom veću Gdinje sa zahtevom da obnovi upravni postupak koji je okončan 24. oktobra 1975. odlukom načelnika lokalne kancelarije za upravljanje (stanovima) i zaštitu životne sredine pri Gradskom veću Gdinje. Na temelju te odluke kuća podnositeljke predstavke postala je predmet državne uprave (vidi takođe stav 29, gore). Sem toga, ona je zatražila da ta odluka bude poništena, pozivajući se na to da odluka nije imala pravni osnov. Konkretno, kuća je netačno klasifikovana kao „kuća za izdavanje“ (*dom wielorodzinny*), dok je u stvarnosti to, kao što je uvek i bila, porodična kuća namenjena jednoj porodici, te kao takva nije trebalo da postane predmet državnog upravljanja. Kako je dodala podnositeljka predstavke, ta odluka je doneta isključivo radi lične koristi i dobiti V. P., koji je u to vreme bio načelnik stambenog odeljenja u Gradskom veću Gdinje. Po mišljenju podnositeljke predstavke, ova odluka je doneta da bi se sankcionisala prethodna

– i podjednako nezakonita – odluka od 8. jula 1975. kojom je V. P. stekao pravo da zakupi stan u njenoj kući.

51. Gradonačelnik Gdinje je 7. decembra 1994. odbacio njen zahtev, ustanovivši da ga je podnela po isteku propisanog roka. Samoupravni apelacioni kolegijum Gdinja je 12. juna 1995. potvrdio gradonačelnikovu odluku. Posle toga, podnositeljka predstavke obratila se Upravnom vrhovnom sudu. Sud je 14. novembra 1996. poništio obe odluke, zato što gradonačelnik Gdinje nije bio vlastan da donosi rešenje o zahtevu podnositeljke predstavke.

52. Samoupravni apelacioni kolegijum Gdanjska je 27. februara 1997. godine obnovio postupak okončan odlukom od 24. oktobra 1975. Kolegijum je 28. aprila 1997. godine proglasio donetu odluku odlukom koja je protivna zakonu, zbog toga što vlasnici kuće nisu bili obavješteni o postupku. On je ustanovio da Gradsko veće Gdinje nije postupalo s dužnom pažnjom. Konkretno, Gradsko veće Gdinje se nije potrudilo da ustanovi ko su zakonski naslednici vlasnika kuće. Zaista, u materijalnom vremenu podnositeljka predstavke i njen brat su – i to redovno – plaćali sve pripadajuće poreze na imovinu Gradskom veću. Pozivajući se na član 146 stav 1 Zakonika o upravnom postupku, kolegijum je odbio da poništi odluku zbog toga što je proteklo više od pet godina od dana kada je ta odluka doneta.

53. Neodređenog datuma 2002. godine podnositeljka predstavke je zatražila od načelnika Pomeranskog vojvodstva (*Wojewoda Pomorski*) da odluku od 24. oktobra 1997. godine proglasi ništavom. Ta molba je prosleđena Samoupravnom apelacionom kolegijumu u Gdanjsku, organu nadležnom za bavljenje tim stvarima. Kolegijum je 13. maja 2002. godine odbio tu molbu. Kolegijum je stao na stanovište da se tu radi o *res judicata* (presuđenoj stvari).

3. Položaj stanara podnositeljke predstavke

(a) *Površina stanova*

54. Stranke su predočile različite podatke o stvarnoj korisnoj površini stanova u kući podnositeljke predstavke, što je činilac od značaja za određivanje stanarine koja se može naplatiti.

(i) **Država**

55. Država je predočila podatak da korisna površina kuće podnositeljke predstavke iznosi 196 kvadratnih metara. Država je predočila i popis stvari sačinjen 1. avgusta 1991. godine u vezi sa prenosom upravljanja nad kućom sa Gradskog veća Gdinje na podnositeljku predstavke (vidi, takođe, stav 32 gore). Korisna površina kuće procenjena je na 196 kvadratnih metara; nije navedeno koliki je neto prostor. Naznačeno je da u kući postoje četiri stana i da poslovnog prostora nema. Broj spavaćih soba u stanovima iznosi 12. Površina tih stanova procenjena je na 148 kvadratnih metara. Ukupna površina zgrade iznosi, kako je navedeno, 255 kvadratnih metara.

(ii) Podnositeljka predstavke

56. Podnositeljka predstavke navela je da ukupna površina zgrade koju zauzimaju stanari i za koju oni plaćaju stanarinu iznosi oko 250 kvadratnih metara. S tim u vezi, ona je predočila izjavu od 28. maja 2001. Udruženja stanodavaca i domoupravitelja Gdinje (*Zrzeszenie Właścicieli i Zarządców Domów*), agencije koja je po svemu sudeći upravljala njenom imovinom. U skladu sa tom izjavom, najmanje od pedesetih godina XX veka kuća podnositeljke predstavke podeljena je na tri stana koji su davani u zakup shodno sporazumima proisteklim iz upravnih odluka koje su ovde prethodno opisane.

57. Korisna površina tih stanova na osnovu koje je utvrđivana stanarina bila je sledeća: stan broj 1 = 127,38 kvadratnih metara; stan broj 3 = 67,90 kvadratnih metara; i stan broj 4 = 54,25 kvadratnih metara. Prema tome, ukupna korisna površina koju su stanari zauzimali iznosila je 249,53 kvadratna metra.

(b) Pisani dokazi u vezi sa stanarinom koju su plaćali stanari podnositeljke predstavke

58. Neodređenog datuma 1995. godine V. P. je zatražio od Okružnog suda u Gdinji da odredi iznos stanarine koju on treba da plaća. Okružni sud je 20. marta 1996. godine izrekao presudu i odredio iznos stanarine u visini od 33,66 poljskih zlota (PLN) mesečno. Sud je naložio podnositeljki predstavke da plati sudske troškove u iznosu od 528,90 PLN.

59. Prema izjavi Udruženja stanodavaca i domoupravitelja Gdinje od 28. maja 2001. godine (vidi gore, stav 56) iznosi stanarine koju je trebalo da plaćaju stanari podnositeljke predstavke bili su sledeći: za stan br. 1 (korisna površina od 127,38 kvadratnih metara), u kome žive J. P. i M. P., 500,60 PLN; za stan br. 3 (korisna površina 67,90 kvadratnih metara), u kome živi V. P., 322,65 PLN; za stan br. 4 (nekadašnji tavan; korisna površina 54,25 kvadratnih metara) u kome živi J. V., 188,25 PLN. Stan br. 2 (očigledno je tu izvorno bila spavaća soba roditelja podnositeljke predstavke, koja je docnije korišćena kao sušionica), a koji je V. P. ranije koristio bez ikakvog zakonskog prava i ovlašćenja i za koji nije plaćao nikakvu stanarinu, u to vreme je bio zaključan i zapečaćen od domoupravitelja. V. P. je dobio rešenje u kome mu je naloženo da plati 2.982,46 PLN na ime neovlašćenog korišćenja stana, pod pretnjom da će, u protivnom, biti iseljen.

Država je na ročištu obavestila sud da stanarina koju su J. P. i M. P. platili tog dana (26. januar 2004) iznosi 531,63 PLN.

(c) Finansijski položaj stanara

60. Na zahtev veća da predoči dokaze iz kojih bi mogao da se sagleda položaj u kome se nalaze stanari podnositeljke predstavke, Država je dostavila potvrdu okružnog centra za socijalnu pomoć u Gdinji (*Dzielnicowy Ośrodek Pomocy Społecznej*) od 19. februara 1993. U potvrdi se navodi da V. P. od januara 1993. godine dobija pomoć tog centra. Trebalo je da dobije periodicnu socijalnu pomoć za mart i maj 1993. Godine 1992. dobio je pomoć za stambene potrebe. U potvrdi je sem toga navedeno da je za V. P. već ranije ustanovljeno da ima „drugi

stepen invaliditeta“, kao i da ta invalidnost i njen stepen podležu medicinskoj verifikaciji u maju 1993. godine.

61. U odgovoru na pitanje poljske države u vezi sa ovim slučajem, Gradski centar za socijalnu pomoć (*Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej*) u Gdinji naveo je 12. februara 2004. da stanari podnositeljke predstavke, V. P, J. P., M. P., i J. V. ne dobijaju nikakvu socijalnu pomoć od centra i da nisu dobijali takvu pomoć u minulih pet godina, što znači od 1995. godine nadalje.

4. Iznosi kontrolisane stanarine po kvadratnom metru u Gdinji u periodu 1994–2004, prema podacima koje je dostavila Država

62. U odgovoru na pitanje veća u vezi sa iznosom kontrolisane stanarine koju je podnositeljka predstavke dobijala od 10. oktobra 1994. nadalje, Država je saopštila da nema podataka o stanarini koja je podnositeljki predstavke isplaćivana u navedenom vremenu. Država je, međutim, dostavila indikatore relevantne za utvrđivanje kontrolisane stanarine, onako kako je to Gradsko veće Gdinje odredilo za slične kuće.

63. Prema toj informaciji, u decembru 1994. stanarina po kvadratnom metru iznosila je 9.817 starih poljskih zlota (PLZ); od januara do novembra 1995. iznosila je 1,04 PLN (novih poljskih zlota); od decembra 1995. do oktobra 1996. iznosila je 2,11 PLN; od novembra 1996. do decembra 1997 – 2,63 PLN; od januara 1998. do januara 1999. 3,37 PLN; od februara 1999. do januara 2000. 4,01 PLN; od februara 2000. do februara 2001. 4,37 PLN; od aprila 2002. do oktobra 2002. – 4,61 PLN.

64. Kada je 10. oktobra 2002. stupila na snagu presuda Ustavnog suda od 2. oktobra 2002, zakupodavci su mogli da povećaju stanarinu za do tri posto vrednosti rekonstrukcije stana (vidi, takođe, stavove 82, 102–104 i 113, dole).

Od decembra 2002. do 30. juna 2003. odgovarajući indeks konverzije za vrednost rekonstrukcije stana (vidi, takođe, stavove 75 i 85 dole) iznosio je 2.525,30 PLN. Od 1. jula do 31. decembra 2003. on je iznosio 2.471,86 PLN.

U 2004. godini indeks konverzije je fiksno utvrđen na iznos od 2.061,21 PLN. Država je saopštila da je rekonstrukciona vrednost stana kada je reč o kući podnositeljke predstavke izračunata na osnovu sledeća tri elementa: 3 procenta, kako je gore navedeno, korisna površina stanova i relevantni indeks konverzije (2.061,21 PLN). Mesečna stanarina po kvadratnom metru u kući podnositeljke predstavke odgovarala je vrednosti 3 posto indeksa konverzije rekonstrukcione vrednosti po kvadratnom metru podeljeno sa 12 meseci (3% x PLN 2.061,21 = PLN 61,83/12). Prema tome, to je iznosilo oko 5,15 PLN po kvadratnom metru. Ako se ima na umu korisna površina kuće na koju je ukazala država, onda je maksimalna stanarina koja se mesečno mogla naplatiti iznosila 1.009,40 PLN (PLN 5,15 x 196 kvadratnih metara). Ako se uzme u obzir površina koju je navela podnositeljka predstavke, onda je odgovarajući iznos PLN 1.285,08 (PLN 5,15 x 249,53 kvadratna metra).

5. Nivoi stanarine na slobodnom tržištu u Gdinji
u periodu 1994–2004, prema podacima koje je
dostavila podnositeljka predstavke

65. Prema podnositeljki predstavke, tokom godina 1994–1999. cena stanarine na slobodnom tržištu za tri stana u njenoj kući iznosila bi do 1.700 američkih dolara (USD) mesečno (USD 800 + USD 500 + USD 400, u zavisnosti od veličine stana). U periodu 2000–2002. stanarina bi pala na 1.250 USD mesečno (USD 600 + USD 350 + USD 300). Tokom 2003. godine stanarina bi bila još više smanjena na USD 900 mesečno (USD 450 + USD 250 + USD 200). Ona je izjavila da je njena prognoza, kada je reč o smanjenju stanarine, bila utemeljena na takvim činionicima kao što su pad vrednosti kuće zbog starosti i smanjene tražnje, kao i povećane ponude stanova za iznajmljivanje na tržištu.

*C. Činjenice koje je dostavila Država pošto je
veće izreklo presudu*

66. Država je u svome zahtevu da se predmet iznese pred Veliko veće od 20. maja 2005. godine obavestila Sud da su dva stana podnositeljke predstavke ispražnjena zato što se V. P. iselio iz njene kuće 2. juna 2003, a J. P. i M. P. iselili su se 6. septembra 2004. Država je takođe saopštila da su vlasti nedavno ponudile opštinski stan J. V., i da ona namerava da se iseli.

Na usmenom ročištu Država je saopštila da J. V. još uvek živi u stanu, ali namerava da se iseli u narednih nekoliko nedelja.

Država je 18. aprila 2006. obavestila Sud da se J. V. iselila u opštinski stan 15. februara 2006.

II. MERODAVNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

*A. „Državno upravljanje stambenim pitanjima“
i „Sistem specijalnog zakupa“*

67. Vladinim Dekretom od 21. decembra 1945. o državnom upravljanju stambenim pitanjima i kontroli zakupa (*Dekret z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu*) koji je stupio na snagu 13. februara 1946. uvedeno je „državno upravljanje stambenim pitanjima“ koje se takođe primenjivalo i na stanove ili poslovni prostor u zgradama u privatnom vlasništvu (vidi takođe stav 13, gore).

68. Kasnije, 1. septembra 1948, stupio je na snagu Dekret od 28. jula 1948. o iznajmljivanju stanova (*Dekret o najmie lokali*). Na osnovu odredaba tog dekreta, državni organi su upravljali svim stambenim pitanjima kako u državnom, tako i u privatnom sektoru. Javne vlasti su dobile ovlašćenje da donose odluke kojima se nekom stanaru dodeljuje određeni stan u zgradi u privatnom vlasništvu. Tim odredbama su, takođe, ustanovljena pravila u vezi sa kontrolom stanarine.

69. Stambenim zakonom iz 1974. uveden je „sistem specijalnog zakupa“ kojim je zamenjeno „državno upravljanje stambenim pitanjima“, iako se nisu bitno promenila načela na kojima se temeljilo pravo na uzimanje stana u zakup. Na primer, pravo na zakup stana u nekoj zgradi koja je bila predmet „državnog upravljanja“ nije proisticalo iz građanskopravnog ugovora, već je stanar to pravo dobijao na osnovu upravne odluke. Vlasnik takve zgrade nije mogao da utiče na to ko može da živi u njegovoj, odnosno njenoj kući, niti koliko će dugo trajati zakup. Sistem specijalnog zakupa primenjivao se i na stambene, i na poslovne objekte.

70. Odluke o „dodeljivanju stana“ (*przydział lokalu*) bile su, u svim praktičnim aspektima, istovetne sa „priznavanjem“ prava na uzimanje u zakup stana (ili poslovnog prostora) u skladu sa sistemom specijalnog zakupa. Te odluke su donosila nadležna odeljenja lokalnog veća (u zavisnosti od toga koja je od mnogobrojnih reformi sistema javne uprave bila u toku, ta odeljenja su imala različite nazive – „Stambeno odeljenje“, „Odeljenje za upravljanje stanovima i zaštitu životne sredine“, „Odeljenje za stambeni prostor“, itd.).

B. Zakon iz 1994. godine

1. Ukidanje „sistema specijalnog zakupa“ i uvođenje novog sistema kontrole stanarine

71. Ovaj zakon je stupio na snagu 12. novembra 1994. godine. Namera zakonodavca bila je da izvrši reformu zakona kojim se uređuje odnos između stanodavca i stanara. Iako je njime ukinut „sistem specijalnog zakupa“ i ublažena kontrola stanarine tako što je, na primer, dopušteno da najam poslovnog prostora bude tržišno regulisane i slobodno formirane, i dozvoljeno je da stanarine za stambene objekte budu slobodno formirane u građanskopravnim ugovorima između zakupodavca i zakupoprirnca, ipak je zadržana kontrola stanarine u stambenim objektima za koje je pravo na zakup ranije nekom administrativnom odlukom odobreno stanaru.

72. Zakonom iz 1994. uveden je sistem „kontrolisane stanarine“ (*czynsz regulowany*) i ustanovljeni su detaljni propisi za izračunavanje stanarine za stambene objekte koji su do tada bili predmet „sistema specijalnog zakupa“. Odredbe koje se tiču kontrolisane stanarine, one čiji je *ratio legis* bio zaštita stanara u teškoj finansijskoj situaciji tokom tranzicije iz sistema državne kontrole na sistem slobodnog tržišta u pogledu zakupa stanova, trebalo je da ostanu na snazi do 31. decembra 2004. godine.

U zakonu iz 1994. zadržana su, istina sa unekoliko modifikovanim formulacijama, pravila koja se tiču zaštite stanara od raskida zakupa na osnovu ranijih pravnih odluka i kao i pravo na nasleđivanje zakupa.

2. Nasleđivanje prava na zakup stana

73. Član 8 stav 1 Zakona glasi:

„1. U slučaju smrti stanara, njegovi naslednici po krvnom srodstvu, potomci ili preci, punoletna braća i sestre, kao i usvojitelji ili usvojenici ili lice koje je žive-

lo sa stanarom u *de facto* bračnoj zajednici (*marital cohabitation*) naslediće, pod uslovom da su živeli u domaćinstvu stanara do njegove, odnosno njene smrti, sporazum o zakupu stana i prava i obaveze stanara u vezi sa [zakupom] stana, sem ukoliko se tog prava ne odreknu u korist zakupodavca. Ova odredba se ne primenjuje na lica koja su, kada je preminuo [izvorni] stanar, imala pravo na drugi stan.

2. U slučaju kada nema naslednika sporazuma o zakupu, ili su se naslednici odrekli tog prava, zakup ističe.“

3. Kontrolisana stanarina

74. Članom 20 propisano je sledeće:

„1. U skladu sa ugovorom o zakupu stana nosilac stanarskog prava je dužan da plaća stanarinu.

2. U slučajevima predviđenim ovim zakonom, stanarina se određuje na način preciziran u ovom dokumentu (kontrolisana stanarina). U ostalim slučajevima stanarina se određuje slobodno.

3. Stanarina se određuje shodno fizičkom stanju zgrade o kojoj je reč, njenoj površini i uslovima u kojima se nalazi stan, kao i drugim činiocima koji povećavaju ili smanjuju vrednost stana.

4. Stranke će u svome sporazumu precizirati iznos stanarine.“

75. Član 25 koji se, shodno članu 56 stav 2 (vidi stav 77, dole), takođe primenjuje na stanove u privatnom vlasništvu koji su bili predmet ranijeg sistema specijalnog zakupa, propisuje sledeće:

„1. U zavisnosti od rezerve naznačene u članu 66, kontrolisanu stanarinu plaćaće stanari u stanovima koji pripadaju opštinama, državnom trezoru, državnim pravnim entitetima ili pravnim entitetima koji upravljaju stanovima u neprofitne svrhe, sa izuzetkom stambenih zadruga.

2. Najviša kontrolisana stanarina ne sme premašiti 3 posto rekonstruktivne vrednosti stana (*wartość odtworzeniowa lokalu*) godišnje.

3. Rekonstruktivna vrednost stana proizvod je korisne površine i indeksa konverzije po jednom kvadratnom metru korisne površine stana.

4. [Nadležni] načelnik vojvodstva će, uredbom koju kvartalno izdaje, odrediti indeks konverzije po jednom kvadratnom metru korisne površine stambene zgrade.“

4. Transformacija „administrativnog zakupa“ u „ugovorni zakup“

76. Shodno prelaznim odredbama Zakona, pravo na izdavanje stana koje je stanaru dodeljeno upravnom odlukom trebalo je tretirati kao zakup koji počiva na sporazumu o zakupu i koji je zaključen shodno odgovarajućim odredbama građanskog zakonika. Stanari takvih stanova trebalo je da plaćaju kontrolisanu stanarinu do 31. decembra 2004. godine.

Shodno članu 55 Zakona zakup stana na osnovu upravne odluke donete na temelju Zakona o stanovanju iz 1974. ostaje na snazi.

77. Članom 56 ustanovljeni su dodatni propisi u vezi sa takvim „administrativnim zakupom“. U meri u kojoj je to bitno za ovaj slučaj, tim članom zakona uređeno je sledeće:

„1. Shodno ovom zakonu, zakup stana koji počiva na upravnoj odluci o dodeljivanju stana, ili ima neku drugu pravnu osnovu [koja je postojala] pre no što je u mestu o kome je reč uvedeno državno upravljanje stambenim pitanjima ili specijalni sistem zakupa, biće tretirana kao ugovorni zakup potpisan na neodređeno vreme, shodno odredbama ovog zakona.

2. Do 31. decembra 2004, uključujući i taj datum, stanarina za stanove izdate na način iz stava 1 u zgradama koje su u vlasništvu fizičkih lica biće određivana u skladu sa odredbama koje se odnose na kontrolisanu stanarinu.

...

4. Ako vlasnik iz stava 2 namerava da stanuje u svome stanu i ako je u toj nameri ispraznio stan koji je do tada iznajmljivao ... od opštine, stanar je dužan da isprazni vlasnikov stan i da pređe u stan [koji mu je ponuđen], pod uslovom da [stanje] stana o kome je reč odgovara zahtevima propisanim ovim zakonom u vezi sa alternativnim smeštajem. Ako je situacija takva, vlasnik može raskinuti zakup u skladu sa članom 32 stav 2.

...

6. Ako će u stanu živeti punoletno dete ili roditelji vlasnika stana, njegova braća ile sestre prethodni stav 4 primenjivaće se po analogiji.

7. Ako je vlasnik stana ponudio stanaru alternativni smeštaj koji on sam poseduje ili ako je, na zahtev vlasnika stana, opština ponudila takav alternativni smeštaj, stav 4 se primenjuje po analogiji.“

5. Dužnosti vlasnika stana u pogledu održavanja imovine

78. Članom 9 Zakona ustanovljen je detaljni spisak obaveza vlasnika stana na osnovu sporazuma o zakupu. To važi i za vlasnike stanova koji iznajmljuju stanove po slobodno utvrđenoj, tržišno određenoj stanarini i za stanodavce koji dobijaju kontrolisanu stanarinu. Takođe je pobrojan tip radova na održavanju koje, shodno sporazumu o zakupu, moraju izvesti stanodavci. U delu koji je relevantan za ovaj slučaj, tim članom je propisano:

„1. Stanodavac će obezbediti da postojeći tehnički objekti u zgradi budu ispravni, omogućiće stanaru da koristi električnu energiju i grejanje u zgradi, obezbediće da zgrada bude snabdevena toplom i hladnom vodom i da liftovi, kolektivna antena i ostali objekti u zgradi budu ispravni;

...

3. Vlasnik stana je dužan, pre svega, da:

- (1) održava u normalnom, radnom stanju i u uslovima čistoće sve zajedničke prostorije i objekte u zgradi; isto važi i za neposrednu okolinu zgrade;
- (2) obavlja popravke u zgradi, svim njenim stanovima i objektima, koji su oštećeni ili pretrpeli kvar, bez obzira na uzrok te štete odnosno kvara; međutim, stanar snosi troškove popravke i naknade štete koju je sam prouzrokovao;

- (3) obavlja popravke u stanovima popravlja ili zamenjuje instalacije i tehnička postrojenja i, posebno, obavlja one popravke za koje nije odgovoran stanar; to konkretno znači da je stanodavac dužan da:
- a) popravi i zameni vodovodne instalacije u zgradi i instalacije za snabdevanje gasom i toplom vodom, da popravi i zameni kanalizacione uređaje, uređaje za centralno grejanje (zajedno sa radiatorima), elektroinstalacije, telefonske instalacije i uređaje koji su u vezi sa zajedničkom antenom – kod antene, međutim, to se ne odnosi na podešavanja;
 - (b) zameni ili popravi peći, drvenariju, podove, podne obloge i gipsane radove.

...“

6. Raskid sporazuma o zakupu kada je reč o stanarima koji plaćaju kontrolisanu stanarinu

79. U praksi, ako takav stanar ne kasni duže od dva meseca sa plaćanjem kontrolisane stanarine, sporazum o zakupu ne može biti raskinut sem ukoliko stanar nije koristio stan „na način koji je u neskladu sa njegovom funkcijom“, oštetio stan ili zgradu, u više navrata i flagrantno remetio javni red i mir ili izdao stan u pazakup a da prethodno za to nije dobio saglasnost vlasnika stana (članovi 31 i 32 Zakona iz 1994).

Međutim, čak i ako stanar kasni više od dva meseca sa uplatom stanarine, vlasnik stana je dužan da ga pismeno obavesti o nameri da raskine sporazum o zakupu i takođe je dužan da mu da rok od mesec dana da plati i iznose sa kojima kasni i stanarinu za tekući mesec.

Ako, po raskidu sporazuma o zakupu, stanar ne isprazni stan (što se veoma često dešavalo, usled akutne nestašice jeftinih stanova za unajmljivanje i visokih troškova kupovine stana), vlasnik stana je morao da pokrene postupak iseljenja. Ako se izda nalog za iseljenje, onda je vlasnik stana, kako bi obezbedio da taj nalog bude izvršen odnosno da stan bude ispražnjen, morao da zatraži od nadležne opštine da stanaru obezbedi „alternativni smeštaj“. Pošto je takvog smeštaja bilo malo na raspolaganju, moglo je proći i nekoliko godina dok nalog za iseljenje ne bude izvršen, odnosno stan ispražnjen. Od trenutka kada nalog za iseljenje postane pravosnažan, stanar, dokle god živi u stanu, bio je dužan da plati takozvanu „naknadu za vanugovorno korišćenje“ (*odszkodowanie za bezumowne korzystanie*), što iznosi 200 posto važeće stanarine. Ako tom svotom nisu pokriveni svi troškovi koje je stanodavac (vlasnik stana) imao u vezi sa održavanjem stana, on je mogao da tuži stanara i traži dodatnu naknadu.

C. Presude Ustavnog suda kojima su neke odredbe zakona iz 1994. proglašene neustavnima

1. Presuda od 12. januara 2000.

80. Ustavni sud je 12. januara 2000, izričući presudu o pravnom pitanju koje mu je prosledio Vrhovni sud, proglasio neustavnim član 56 stav 2 u vezi sa,

između ostalog, članom 25 Zakona iz 1994. (vidi gore stavove 75 i 77). Ustavni sud je utvrdio da je tim odredbama prekršen član 64 stav 3 Ustava (prihvatljiva ograničenja imovinskih prava) u vezi sa članom 2 (vladavina prava i socijalna pravda) i članom 31 stav 3 (načelo proporcionalnosti) Ustava (vidi, takođe, stavove 107 i 109–110 dole) kao i član 1 Protokola br. 1 Konvencije, zato što se njima nesrazmerno veliko i, sa stanovišta dopuštenih ograničenja na pravo svojine, nepotrebno finansijsko breme u pogledu izvršenja imovinskih prava prebacuje na vlasnike stanova koji podležu kontroli stanarine.

Sud je 11. jula 2001. presudio da te neustavne odredbe treba da budu stavljene van snage. To je u praksi značilo da do tog datuma parlament mora da donese novi, sa Ustavom usklađen zakon koji će se baviti tim pitanjem.

81. Pre no što je doneo presudu, Ustavni sud je zatražio od nacelnika Zavoda za stambena pitanja i urbanizam (*Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*) informacije u vezi sa sprovođenjem Zakona iz 1994. godine, i još preciznije, informacije u vezi sa načinom određivanja „indeksa konverzije po jednom kvadratnom metru korisne površine stambenih prostora“, kako je to naznačeno u članu 25 Zakona. Na osnovu dobijenih podataka, vidi se da nivoi kontrolisane stanarine nikada nisu dostigli zakonska tri procenta rekonstruktivne vrednosti iz člana 25 stav 2, već su ih opštine određivale u nivou od 1,3 posto tog iznosa. Usled toga, nivoom kontrolisane stanarine pokrivalo se svega 60 procenata troškova održavanja stambenih zgrada. Ostatak su iz sopstvenih izvora morali da pokriju stanodavci. Usled toga, oni nisu mogli ništa da uštede za popravke.

82. Ustavni sud je u svojoj presudi posvetio veliki značaj činjenici da su relevantne odredbe koje se tiču kontrolisane stanarine prouzrokovale situaciju u kojoj su troškovi koje snose vlasnici stanova znatno veći od stanarine koju plaćaju nosioci stanarskog prava, a da istovremeno vlasnici stanova „nemaju nikakvog uticaja na to kako se određuju iznosi kontrolisanih stanarina“. Po mišljenju Ustavnog suda, taj manjak novca dobijenog na ime stanarine doveo je do postepenog smanjenja vrednosti kuća i zgrada za izdavanje a to je, protokom vremena, prouzrokovalo posledice slične eksproprijaciji.

Presuda sadrži vrlo opširno obrazloženje, čija se suština može rezimirati na sledeći način:

„Jedan od suštinskih elemenata prava na imovinu jeste mogućnost da se iz predmeta posedovanja izvuče profit, što je od posebnog značaja u tržišnoj privredi. Zakonodavstvo može urediti i ograničiti to pravo s obzirom na, između ostalog, socijalni kontekst u kome se imovina uživa i dužnosti prema zajednici koje su inherentne vlasništvu. U izuzetnim slučajevima, ... čak je [prihvatljivo] da se privremeno isključi mogućnost ... izvlačenja dobiti od dobara koja su predmet imovine. Međutim, ako ograničenja imovinskih prava idu još dalje i ako zakonodavstvo dovodi vlasnika u situaciju u kojoj mu njegova imovina nužno nanosi gubitke, istovremeno mu namećući obavezu da tu imovinu održava u određenom stanju, onda se može reći da se radi o ograničenju koje nanosi štetu samoj suštini tog prava. ...

Ustavni sud primećuje da primenjive odredbe veoma ozbiljno ograničavaju mogućnost vlasnika stana da koristi svoj stan i da raspoláže njime, kako je to navedeno u članu 56 stav 1 Zakona iz 1994. Pre svega, shodno tom članu, svi raniji odnosi stanodavca i zakupca, u meri u kojoj su proistekli iz upravnih odluka o dodeljivanju nekog stana ... pretvoreni su u ugovore o zakupu na neodređeni vremenski period. ...

Ustavni sud neće razmatrati usklađenost tih odredaba sa Ustavom, budući da to nije predmet njegovog odlučivanja. On samo primećuje da je, s obzirom na taj kontekst, vlasnik kuće praktično lišen mogućnosti bilo kakvog uticaja na izbor stanara u svojoj zgradi i na to da li treba da se nastavi odnos zakupa sa tim stanarima. ...

Prema tome, mogućnost [stanodavca] da uživa u svojoj imovini i da raspoláže njome veoma je ograničena. Iako nije u potpunosti ukinuta, budući da on i dalje može da proda svoju zgradu (stan) ili da uzme hipoteku na nju i ne postoje ograničenja naslednih prava, sama činjenica da je isključeno pravo vlasnika da raspoláže stanom shodno odredbama Zakona iz 1994. dovodi do pada tržišne vrednosti zgrade. Na isti način, ostala svojstva koja dosad nisu oduzeta vlasniku, kao što je mogućnost uživanja [imovine] i raspolaganja njome bitno su smanjena, tako da njegovo pravo na imovinu postaje iluzorno.

U isto vreme, zakonskim odredbama vlasniku zgrade se nameće izvestan broj teških obaveza. ... Ne samo da većina primenjivih zakona vlasniku nameće konkretne dužnosti, već ti zakoni isto tako predviđaju konkretne kazne ukoliko vlasnik ne bude ispunio te dužnosti odnosno obaveze ili ukoliko ih ne bude valjano izvršio. ...

Ustavni sud smatra da zakon iz 1994. i, posebno, njegova praktična primena nisu obezbedili dovoljan mehanizam za pokrivanje troškova održavanja zgrade, njene opreme i okruženja i za prihod od kontrolisane stanarine. ...

Ustavni sud smatra da treba da skrene pažnju na još dve stvari koje su od značaja za položaj vlasnika zgrada i stanova.

Prvo, neadekvatnost kontrolisane stanarine u odnosu na stvarne troškove održavanja zgrade ne dopušta ... [vlasnicima stanova] da uštede izvesna sredstva neophodna za popravku i za održavanje zgrade u dobrom stanju. Usled toga, zgrade u kojima se nalaze stanovi za izdavanje postepeno gube vrednost. Sa stanovišta imovinskih prava, to treba shvatiti kao proces postepenog lišavanja tog prava što, kako vreme prolazi, dovodi do rezultata sličnih eksproprijaciji. Isto tako, to ima opšti uticaj na zajednicu zato što se mnoge zgrade u kojima se nalaze stanovi za izdavanje bliže trenutku „tehničke smrti“, što će za posledicu imati ne samo to da će vlasnik izgubiti svoju imovinu, već će i stanari u isto vreme izgubiti mogućnost smeštaja, što teško da će biti u skladu sa članom 75 stav 1 Ustava.

Drugo, neadekvatnost kontrolisane stanarine u odnosu na stvarne troškove održavanja zgrade nije na valjan način priznata u poreskim zakonima. ... [U skladu s tim zakonima], vlasnici stanova tretiraju se na isti način kao i poslovni ljudi ili lica koja iznajmljuju stanove za profit i moraju da snose finansijske posledice svih gubitaka koje pretrpe usled izdavanja stanova. ...

[Što se tiče načela srazmernosti koje je propisano članom 31 stav 3 Ustava]

... može biti opravdano da se stanarina odredi na način koji neće biti u nekladu sa finansijskim položajem stanara, što znači da će oni biti u mogućnosti

da održe pristojan životni standard (ili barem minimum standarda) pošto plate stanarinu. Prema tome, u skladu je sa savremenim poimanjem „socijalne države“ da se zahteva izvesna žrtva od svih članova društva za dobrobit onih koji ne mogu da obezbede egzistenciju sebi i svojim porodicama. Po prirodi stvari, razmere te žrtve zavise od nivoa prihoda i teže breme prebacuju onima koji su u povoljnijem imovinskom položaju. Po prirodi stvari od vlasnika imovine može se tražiti da podnesu izvesne žrtve, u skladu sa opštim načelom da „vlasništvo podrazumeva i obaveze“. Međutim, raspored tereta između konkretnih članova društva ne može biti proizvoljan i moraju se zadržati racionalne srazmere.

U okolnostima koje preovlađuju u Poljskoj, shodno članu 31 stav 3, može biti opravdano da se zadrže odredbe kojima se ograničavaju imovinska prava vlasnika stanova, odnosno zgrada i, još konkretnije, da se isključi neograničena sloboda utvrđivanja stanarina i drugih iznosa koji se naplaćuju od stanara. ... Takođe može – u svakom slučaju, tokom prelaznog perioda – biti opravdano da se uvedu dalekosežnija ograničenja imovinskih prava, čime će se osujetiti sloboda izvlačenja profita tako što će se fiksirati nivoi stanarine na način koji će omogućiti da se njome pokriju samo troškovi održavanja zgrade.

Međutim, ocena zakona iz 1994. navodi na zaključak da se ograničenja koja su u primeni tu ne zaustavljaju. Postojećim odredbama hotimično se određuje nivo kontrolisane stanarine ispod nivoa troškova koje vlasnici stanova odnosno zgrada zaista snose. Samo po sebi, to ne bi nužno moralo biti smatrano neustavnim da postoji ijedan paralelni pravni mehanizam kojim bi se nadoknadili podneti troškovi. Nije uspostavljen nijedan takav mehanizam. Posledica takve situacije jeste to da su primenjive odredbe zasnovane na pretpostavci da imovina mora – do kraja 2004 – donositi gubitke svome vlasniku i da, u isto vreme, vlasnik ima obavezu da snosi troškove održavanja te imovine u određenom stanju.

To znači da Zakon iz 1994. prebacuje glavni teret žrtava koje društvo mora da snosi za stanare, ili barem za stanare u teškom finansijskom položaju, na vlasnike imovine. Pored toga, ostale mogućnosti – kao što bi, na primer, bilo subvencionisanje iz javnih fondova troškova održavanja i popravke zgrada o kojima je reč u članu 56 stav 1, obezbeđivanje punog priznavanja gubitaka i troškova koje snose vlasnici stanova i zgrada u okviru poreskih rešenja i dovođenje nivoa stanarine u zavisnost od prihoda stanara – uopšte nisu primenjene. Umesto toga, primenjena su najjednostavnija sredstva (budući da su, očigledno, ona u socijalnom smislu najjeftinija) – konkretno, propisan je nizak maksimalni nivo stanarine i opštinama je omogućeno da naprave izuzetke u odnosu na taj nivo. Prema tome, pretpostavilo se da će vlasnici iz sopstvenog džepa pokrivati preostale troškove održavanja svoje imovine. Nije, dakle, uspostavljena nikakva srazmernost kada je reč o raspodeli tereta (žrtava) između vlasnika imovine i ostalih članova društva.

Ustavni sud je još jednom naglasio da u sadašnjem kontekstu postoji ustavno priznata nužnost zaštite prava stanara ... i da to, između ostalog, može biti odraženo u odredbama kojima se utvrđuje maksimalni nivo stanarine. Međutim, ne postoji ustavna potreba da im se takva zaštita pruži uglavnom na štetu privatnih fizičkih lica – vlasnika stanova i zgrada – zato što obaveza pomaganja onima koji su u oskudici i [dužnosti koje su inheretne] socijalnoj solidarnosti ne pripadaju samo tim licima. Mogućno je doneti i druga pravna rešenja kako bi se u isto vreme obezbedili neophodna zaštita stanara i minimalna finansijska sredstva potrebna za pokriće traženih troškova vlasnika zgrada. ... Ustavni sud nije taj koji

treba da ukaže na konkretna rešenja niti da odredi odnos troškova koji treba da snose stanari, vlasnici stanova i zajednica u celini. Međutim, ovaj Sud smatra da nema ustavnih razloga koji bi opravdali prebacivanje najvećeg dela tih troškova na vlasnike zgrada. ...

Shodno tome, član 56 stav 2 u nesaglasnosti je sa Ustavom. Ograničenje prava na imovinu ... koje nije „potrebno“ ne ispunjava ustavni zahtev srazmernosti.

[Ostali razlozi]

Pošto je doneo zaključak da član 56 stav 2 krši načelo srazmernosti, Ustavni sud više ne treba da određuje da li ta odredba takođe krši i samu suštinu prava na imovinu budući da [novi zaključak istog usmerenja u tom smislu] neće uticati na suštinu presude Ustavnog suda. Treba samo uzgred zabeležiti da mora biti razmotreno i pitanje da li je očuvana „suština“ prava na imovinu ... sa stanovišta kombinacije postojećih ograničenja tog prava. ... Način na koji je na [kontrolu stanarina] uticao član 56 stav 2, zajedno sa drugim odredbama u vezi sa zgradama u privatnom vlasništvu [doveo je do toga] da vlasnici budu lišeni ma i najmanjeg delića suštine svojih prava na imovinu.

Po mišljenju Ustavnog suda, to je imalo za posledicu, uništenje prava na izvlačenje profita od imovine, što je važan element prava na imovinu, a u isto vreme je obesmišljen drugi element – pravo na raspolaganje sopstvenom imovinom. Usled svega toga, pravo na imovinu je postalo iluzorno i njime se više ne može ispuniti ona svrha koju to pravo ima u pravnom poretku, a koja se temelji na načelima pobrojanim u članu 20 Ustava [načela socijalne tržišne privrede, ekonomske aktivnosti, privatne svojine, solidarnosti, dijaloga i saradnje].

[Što se tiče ustavnih aspekata položaja stanara]

Zakonodavcu je poverena jedna vrsta obaveze da osigura da će do 31. decembra 2004. godine stambeni odnosi, kada je reč o opštinskim stanovima i o stanovima [u privatnom vlasništvu] zadržati svoj sadašnji vid, uključujući tu i nivo stanarine [tri posto rekonstruktivne vrednosti stana] ... Ustavni sud smatra da će, ako se ima na umu načelo održavanja poverenja građana u državu i zakone koje ta država donosi, kao i načelo pravne sigurnosti koje proističe iz vladavine prava propisane članom 2 Ustava i obavezujuće je za zakonodavca, odricanje od te obaveze biti prihvatljivo samo u slučaju izuzetne javne neophodnosti. Kako zasad stoje stvari, ta neophodnost ne postoji... Treba takođe uzgred napomenuti da propisivanje roka za funkcionisanje sistema kontrole stanarina u zgradama koje su u vlasništvu fizičkih lica takođe donosi određenu obavezu zakonodavcu – da se, u korist vlasnika zgrade, do kraja 2004. godine odrekne tog plana u njegovom sadašnjem obliku. Tu obavezu takođe treba sagledati iz perspektive načela održavanja poverenja građana u državu.

[Zaključna razmatranja]

Ustavna neprihvatljivost određivanja prihoda koji vlasnici stanova ostvaruju ispod određenog minimuma ne znači automatski da treba povećati stanarinu koja se naplaćuje stanarima, zato što se taj problem može rešiti alociranjem javnih finansijskih resursa.“

2. Presuda od 10. oktobra 2000.

83. U svojoj presudi od 10. oktobra 2000. Ustavni sud je ocenio da je član 9 Zakona iz 1994. (vidi gore stav 78), kojim su propisane obaveze stanodavaca, nesaglasan sa ustavnim načelima zaštite prava na imovinu i socijalne pravde zato

što se njime, pre svega, prebacuje preteško finansijsko breme na same vlasnike zgrada, a to breme nije ni u kom smislu srazmerno prihodu koji se ostvaruje od kontrolisanih stanarina. Ustavni sud je doneo odluku da tu odredbu treba staviti van snage do 11. jula 2001.

3. Amandmani na zakon koji su iz toga proistekli

84. Posle presuda Ustavnog suda od 12. januara i 10. oktobra 2000, Parlament je doneo novi zakon kojim se uređuju stambena pitanja i odnosi između stanodavaca i zakupoprimaca. Relevantni zakon – to jest, Zakon od 21. juna 2001. o zaštiti prava stanara, stambenih resursa opština i o izmenama i dopunama Građanskog zakonika (*Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*) (u daljem tekstu, Zakon iz 2001) stupio je na snagu 10. jula 2001. Njime je stavljen van snage Zakon iz 1994. godine i zamenjen je raniji sistem kontrolisanih stanarina drugim zakonskim sistemom kontrole stanarina kojim je bila ograničena mogućnost stanodavaca da povećavaju nivo stanarine.

Zakon iz 2001. godine u više navrata je uspešno menjan i dopunjavan. Najvažnije izmene i dopune, koje je parlament usvojio 17. i 22. decembra 2004, stupile su na snagu 1. januara 2005. (vidi dole stavove 124–132).

D. Zakon iz 2001.

1. Ograničenja povećanja stanarina

85. Član 9 Zakona iz 2001. sadrži spisak situacija u kojima vlasnik stana može da poveća stanarinu. Ta odredba, u verziji koja važi do 10. oktobra 2002. (vidi stav 102, dole), a u delu koji je ovde relevantan, glasi:

„1. Povećanje stanarine ili drugih dažbina za korišćenje stana, pored naplate troškova koji ne zavise od vlasnika stana [na primer, onih za električnu energiju, vodu, centralno grejanje itd.] ne može biti češće nego jednom na šest meseci;

2. Ako stanodavac poveća ostale dažbine koje ne zavise od njega, dužan je da stanaru dostavi specifikaciju svih troškova i razloge za povećanje;

3. U datoj godini povećanje stanarine ili drugih dažbina, sem onih koje ne zavise od stanodavca, ne može premašiti godišnje prosečno opšte povećanje cena robe široke potrošnje i usluga u prethodnoj godini u odnosu na godinu koja je tog prethodnoj prethodila i to za:

- (1) 50 posto – ako godišnja stanarina ne premašuje jedan posto rekonstruktivne vrednosti stana;
- (2) 25 posto – ako je godišnja stopa viša od jedan posto, ali ne prelazi dva posto rekonstruktivne vrednosti stana;
- (3) 15 posto – ako je godišnja stanarina viša od dva posto rekonstruktivne vrednosti stana.

Informacije o povećanju cena iz prve alineje [ovog stava] biće dostavljene u zvaničnim biltenima predsednika Centralnog statističkog zavoda;

...

8. Rekonstruktivna vrednost stana je proizvod korisne površine i indeksa konverzije rekonstruktivnih troškova po jednom kvadratnom metru korisne površine stambene zgrade. ...“

86. Dalje ograničenje za stanodavce u pogledu povećanja stanarine proisteklo je iz člana 28 stav 2 Zakona iz 2001, kojim je propisano da kontrolisana stanarina ne može premašiti tri posto rekonstruktivne vrednosti stana. Ta odredba bila je na snazi do 31. decembra 2004, što je rok koji je već bio predviđen Zakonom iz 1994. (vidi takođe stav 77 gore).

Član 28 stav 2 glasi:

„Do 31. decembra 2004. u svim odnosima između stanodavca i stanara koji su postojali pre stupanja na snagu ovog zakona, nivo stanarine za stanove koji su podlegali sistemu kontrolisane stanarine na dan stupanja na snagu ovog zakona ne može premašiti tri posto rekonstruktivne vrednosti stana godišnje.“

2. Raskid sporazuma o zakupu stana

87. U članu 11 Zakona iz 2001. navedene su situacije u kojima stanodavac može da raskine sporazum o zakupu stana koji počiva na upravnoj odluci.

Član 11 stavovi 1 i 2, u delu koji je ovde relevantan, glasi:

„1. Ako je stanar ovlašćen da koristi stan za izvesnu stanarinu, stanodavac mu može otkazati stan samo iz razloga koji su navedeni u ovoj odredbi ... Obaveštenje mora biti dato u pismenoj formi, inače je ništavo.

2. Stanodavac može dati otkazni rok od mesec dana koji počinje da važi istekom kalendarskog meseca ako:

- (1) stanar, uprkos pismenoj opomeni, još uvek koristi stan na način koji je u suprotnosti s uslovima sporazuma ili na način koji nije u skladu sa funkcijom stana, čime se nanosi šteta; ili ako je stanar oštetio opremu namenjenu zajedničkom korišćenju svih stanara; ili ako je, on ili ona, flagrantno ili višekratno kršio (kršila) javni red, čime je ozbiljno poremetio/la (*czyniąc uciążliwym*) korišćenje drugih stanova; ili
- (2) stanar kasni više od tri meseca sa uplatom stanarine ili drugih troškova korišćenja stana, uprkos tome što je pismeno obavestjen o nameri stanodavca da raskine sporazum i, iako je dobio mesec dana da isplati i zakasnele iznose i stanarinu za tekući mesec, još nije uplatio ta sredstva, ili
- (3) stanar je izdao stan ili jedan deo stana u zakup, ili je dopustio da taj stan, ili jedan njegov deo, neko drugi besplatno koristi bez dozvole stanodavca; ili
- (4) stanar koristi stan koji treba da bude ispražnjen s obzirom na predstojeće rušenje ili temeljitu rekonstrukciju zgrade...

88. U skladu sa članom 11 stav 3 stanodavac koji je dobijao sredstva na ime stanarine manja od tri posto rekonstruktivne vrednosti stana mogao je da raskine sporazum u slučaju da stanar u njemu nije živeo duže od 12 meseci ili je imao tapiju na neki drugi stan u istom gradu.

Član 11 stav 4 propisivao je da stanodavac može da raskine ugovor s otkaznim rokom od šest meseci ako namerava da živi u sopstvenom stanu i ako je stanaru obezbedio „alternativni smeštaj“ (*lokal zastępczy*) ili ako je stanar dobio tapiju na stan koji ispunjava uslove određene za „alternativni smeštaj“.

Shodno članu 11 član 5, zakonodavac je mogao da raskine sporazum s otkaznim rokom od tri godine ako namerava da živi u svom stanu, ali nije obezbedio „alternativni smeštaj“ stanaru.

89. Međutim, član 12 stav 1 dalje je ograničavao mogućnost raskida sporazuma o zakupu. U njemu je navedeno da, ako stanodavac namerava da raskine sporazum o zakupu po nekom od osnova navedenih u članu 11 stav 2 (2) (neisplaćene zakasnele uplate na ime stanarine, uprkos činjenici da je dostavljena pismena opomena i da je određen dodatni rok za plaćanje) i ako je prihod stanara takav da mu omogućuje da zakupi „socijalni stan“ (*lokal socjalny*) koji pripada opštini, ugovor ipak ne može da se raskine sem u slučaju da stanodavac predloži stanaru poravnanje u vezi sa dospelim i odocnelim uplatama.

Kada je reč o situacijama u kojima, uprkos tome što je ugovor o zakupu raskinut, stanar nije napustio stan, vlasnik stana je morao – kao i u prethodnim zakonskim rešenjima – da ga tuži radi iseljenja, i, čak i u slučaju da dobije nalog za iseljenje, nije mogao ponovo da uđe u posed stana sve dok stanar ne dobije odgovarajući smeštaj od opštine.

3. Obaveze u pogledu održavanja i popravki

90. Zakon iz 2001, u verziji primenjivoj do 1. januara 2005, nije sadržao nijednu konkretnu odredbu kojom bi se propisale dužnosti stanodavaca i stanara u pogledu održavanja i popravki stanova i stambenih zgrada. Ta pitanja su delimično bila uređena odgovarajućim odredbama Građanskog zakonika (koji se primenjivao u meri u kojoj ova pitanja nisu bila rešena Zakonom iz 2001), a delimično Građevinskim zakonom od 7. jula 1994. (*Prawo budowlane*) (u daljem tekstu: Građevinski zakon), kojim su propisana opšta pravila za vlasnike zgrada.

91. Član 662 Građanskog zakonika, kojim se propisuju opšta pravila, u delu koji je ovde bitan, glasi:

„1. Stanodavac će dati predmet [zakupa] stanaru u stanju u kome se on može koristiti i održavaće ga u takvom stanju za sve vreme važenja zakupa.

2. Manje popravke u vezi s normalnim korišćenjem objekta [zakupa] snosi stanar.“

92. Član 675 Građanskog zakonika, u delu koji je ovde relevantan, glasi:

„1. Po isteku zakupa, stanar je dužan da predmet [zakupa] vrati u stanju koje ne sme biti gore [nego kada ga je preuzeo]; međutim, stanar nije odgovoran ni za kakvo pogoršanje stanja objekta prouzrokovano razumnim starenjem i habanjem.“

93. U članu 681 navode se manje popravke za koje je odgovoran stanar. Taj član glasi:

„Manje popravke za koje je odgovoran stanar jesu: manje popravke podova, vrata i prozora, krečenje, farbanje podova i unutrašnje strane ulaznih vrata, kao i manje popravke instalacije i tehničke opreme koje omogućuju korišćenje električne energije, grejanja, vodosnabdevanja i kanalizacije.“

94. Član 61 Građevinskog zakona propisuje:

„Vlasnik ili domoupravitelj dužan je da održava zgradu i da je koristi u skladu sa pravilima iz člana 5 stav 2.“

Član 5 stav 2 glasi:

„Uslovi za korišćenje zgrade moraju biti obezbeđeni u skladu sa svrhom zgrade uz posebno vođenje računa o:

- (a) vodosnabdevanju i napajanju električnom energijom i, ako je potrebno, grejanju i obezbeđivanju goriva, uz staranje o njihovoj delotvornoj upotrebi;
- (b) kanalizaciji, bacanju smeća i oticanju kišnice.“

4. Nasleđivanje zakupa

95. Član 691 Građanskog zakonika, u ovde relevantnom delu, propisuje:

„1. U slučaju smrti stanara, sledeća lica nasleđuju sporazum o zakupu: njegov ili njen bračni drug, ako bračni drug već nije stranka u tom sporazumu, njegova ili njena deca, deca njegovog ili njenog bračnog druga, sva druga lica kojima je dužan da plaća izdržavanje, i lice koje živi sa stanarem u *de facto* bračnoj zajednici.

2. Lica iz stava 1 nasleđuju sporazum o zakupu ako su živela u domaćinstvu stanara do njegove, odnosno njene smrti.

3. Ako nema lica iz kategorija navedenih u stavu 1, sporazum o zakupu ističe.“

E. Presuda Ustavnog suda od 2. oktobra 2002.

96. Ombudsman (*Rzecznik Praw Obywatelskich*) obratio se 11. decembra 2001. godine Ustavnom sudu zatraživši, između ostalog da član 9 stav 3 Zakona iz 2001 (vidi gore, stav 89) bude proglašen članom koji je u suprotnosti s ustavnim načelom zaštite prava na imovinu. Ombudsman se pozvao na mnogobrojne žalbe koje je dobio od vlasnika stanova, u kojima su oni tvrdili da nivo stanarine ustanovljene tim članom ne pokriva osnovne troškove održavanja stambenih zgrada. On je takođe predočio da nedavno doneta pravila o određivanju stanarine dovode vlasnike stanova u još gori položaj od pravila koja su bila propisana Zakonom iz 1994. godine a koji je već stavljen van snage kao neustavan.

Ombudsman je kritikovao zakon uz obrazloženje da je on izuzetno nekonzistentn. Pritom se pre svega pozvao na – po njegovoj oceni pogrešnu – zakonsku korelaciju između povećanja stanarine i povećanja cena robe široke potrošnje i usluga, što u stvarnosti nije bilo povezano sa troškovima održavanja zgrade. Dodao je da još uvek nema odredaba koje bi omogućile vlasnicima

stanova da nadoknade gubitke koje su pretrpeli u vezi sa troškovima održavanja imovine.

97. Predstavnici parlamenta i državni tužilac (*Prokurator Generalny*) zatražili su od Ustavnog suda da odbaci taj zahtev ombudsmana.

98. Sud je pozvao organizacije stanodavaca i stanara da učestvuju u postupku i da u pismenoj formi dostave svoje primedbe. Poljsko udruženje stanara, Poljski savez vlasnika imovine (*Polska Unia Właścicielei Nieruchomości*) i Svepoljsko udruženje vlasnika imovine (*Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicielei Nieruchomości*) podneli su svoje predstavke 16, 17. i 18. septembra 2002.

99. Poljski savez vlasnika imovine dostavio je obiman statistički materijal u kome je pokazao da je nivo kontrolisane stanarine u proseku iznosio oko 1,5 posto rekonstruktivne vrednosti zgrade, što je opet iznosilo oko 40 posto visine troškova održavanja stambenih zgrada. Predočili su i jednostavan obračun mesečne stanarine na temelju prosečne rekonstruktivne vrednosti, prosečne veličine stana i prosečnog bruto prihoda.

Pod pretpostavkom da prosečna rekonstruktivna vrednost iznosi 2.200 PLN, 1,5 posto od te vrednosti je prosečni maksimum koji se može postići kontrolisanom stanarinom, kao i pod pretpostavkom da je prosečna površina stana 40 kvadratnih metara, onda prosečna mesečna stanarina iznosi 110 PLN. Taj iznos, kako su naglasili, predstavlja pet posto prosečnog bruto prihoda, dok u zemljama Evropske unije, kako su takođe naveli, stanarina iznosi 25 do 30 posto prosečnog bruto prihoda.

100. Svepoljsko udruženje vlasnika imovine navelo je, između ostalog, da se spornim zakonom krši ustavno načelo srazmernosti zato što grupa od oko 100.000 vlasnika zgrada i stanova koliko ih ukupno ima mora da snosi glavni teret socijalne zaštite koju poljska država pruža za oko 900.000 stanara, bez ikakve finansijske podrške oko 15 miliona poljskih poreskih obveznika.

101. Poljsko udruženje stanara iznelo je stav da su osporene odredbe u skladu s Ustavom. Ono je skrenulo pažnju na činjenicu da velika grupa stanara, posebno onih koji nisu dobili pravo na zakup upravnim odlukama, živi u lošem materijalnom položaju. Oni su naglasili da su tokom perioda državnog upravljanja stanovima ti stanari ulagali pa samim tim i doprinosili troškovima održavanja stanova, iako nisu bili u zakonskoj obavezi da to učine. Na ročištu, odgovarajući na pitanja sudija, predsednik tog udruženja priznao je da među stanarima koji plaćaju kontrolisane stanarine ima i imućnih lica, kojima bi bilo opravdano povećati stanarinu.

102. Ustavni sud je 2. oktobra 2002. godine, zasedajući u opštoj sednici, proglasio član 9 stav 3 Zakona iz 2001. godine neustavnim, zato što nije u skladu sa članom 64 stavovi 1 i 2 i članom 31 stav 3 Ustava (vidi takođe stavove 109 i 110, dole). Ta odredba je, shodno odluci Ustavnog suda, stavljena van snage. Odredba je stavljena van snage 10. oktobra 2002, danom objavljivanja presude Ustavnog suda u službenom listu (*Dziennik Ustaw*).

103. U obrazloženju presude, Ustavni sud se opsežno pozivao na svoju presudu od 12. januara 2000. (vidi gore stavove 84–86).

U zaključku, naveo je da činjenica da je Zakonom iz 2001. godine ukinut sistem kontrole stanarina nije poboljšala položaj stanodavaca zato što je, umesto tog sistema, uveden defektni sistem kontrole povećanja stanarina. Po mišljenju Ustavnog suda, član 9 stav 3 ne samo da je „zamrznuo“ nepovoljan položaj stanodavaca, za šta je već bilo utvrđeno da je u neskladu s Ustavom, već je takođe, usled izmenjenih ekonomskih okolnosti, bitno smanjio bilo kakvu mogućnost povećanja stanarine radi pokrića troškova koje stanodavci snose u vezi s održavanjem imovine.

Ustavni sud je ponovio ono što je već naveo u svojoj presudi od 12. januara 2000, da odgovarajuće odredbe glavni teret žrtava koje društvo treba da snosi radi dobrobiti stanara koji se nalaze u teškom finansijskom položaju prebacuje na vlasnike imovine. Sem toga, Sud je zaključio da član 9 stav 3 produžava stanje kršenja imovinskih prava koje je postojalo po Zakonu iz 1994, posebno zato što stanodavci nisu oslobođeni nijedne ranije svoje obaveze u odnosu na održavanje imovine.

104. Težište rezonovanja Ustavnog suda bilo je u sledećem:

„Tokom prelaska sa kontrolisane stanarine na ugovornu stanarinu neophodno je kontrolisati povećanje stanarine ... U većini evropskih zemalja zakonodavni organi vrše kontrolu nad povećanjem stanarina. Uvođenje takvog mehanizma u poljsko pravo bilo bi, kako se čini, posebno opravdano, a potreba za njim sasvim očigledno proističe iz činjenice da nema dovoljno stanova i da ne postoji tržište za iznajmljivanje stanova koje bi uticalo na nivo stanarine. Ta veoma mala ponuda stanova za iznajmljivanje prouzrokovala je situaciju u kojoj su stanari izloženi neopravdanim zahtevima od stanodavaca. Iz tih razloga, postoji potreba da se uredi povećanja stanarine.

Priznajući tu neophodnost, Ustavni sud je istovremeno ubeđen da je mehanizam koji je uveden spornom odredbom manjkav i da je objektivno neprimeren za ostvarivanje ciljeva kojima je težio zakonodavac. ...

Na samom početku, Ustavni sud će razmotriti uticaj dejstva člana 9 stav 3 Zakona iz 2001. na stanodavce koji su podlegali kontrolisanoj stanarini prema zakonu iz 1994. Po mišljenju ovog Suda, osporena odredba ne samo da je „zamrzнула“ nepovoljan položaj stanodavaca prema Zakonu iz 1994, što je situacija za koju je već utvrđeno da je u neskladu s Ustavom, nego je isto tako suštinski otežala njihov položaj zbog izmenjenih ekonomskih okolnosti. ...

U vreme kada je ovaj zakon stupio na snagu, nosioci stanarskog prava su plaćali stanarinu koju su određivale opštine. [Plaćena stanarina] je, prema podacima što ih je dostavio Zavod za stanogradnju i urbanizam, pokrivala samo 60 posto troškova održavanja stambenih zgrada. Zakon iz 2001. godine nije povećao stanarinu do nivoa koji je mogao biti ustanovljen u skladu sa načelima koje je propisao Ustavni sud u [presudi od 12. januara 2000.]. Isto tako, zakonodavac nije pružio stanodavcima mogućnost da povećaju stanarinu do nivoa koji bi obezbedio povratak njihovih troškova. Zakonom iz 2001. zamrznute su stanarine i fiksirane su kao referentni nivo za izračunavanje budućih troškova. ...

Po mišljenju Ustavnog suda, kako bi se dostigao razumni nivo stanarine, neophodno je preduzeti jednu od sledećih dveju mera: ili jednokratno povećanje stanarine u okviru kontrolisane stanarine, koja je u međuvremenu obezvređena,

uz restriktivnu zaštitu stanara od daljih povećanja ili, uz zamrzavanja primjenjivih stopa stanarine, dopuštanje znatnih povećanja u relativno malim vremenskim razmacima, sve dok se ne postigne prihvatljivi nivo. Međutim, zakonodavac je postavio nerazumno nisku osnovnu stanarinu kao reper i dopustio je samo strogo regulisana povećanja, usklađena sa stopom inflacije. Zakonodavac nije uzeo u obzir činjenicu da stopa inflacije neprestano opada, što znači da su dopuštena povećanja stanarine bila beznačajna, iznoseći samo po nekoliko procentnih poena osnovne stanarine, čime uopšte nije pružena mogućnost, iz čisto matematičkih razloga, da se dosegne nivo koji bi obezbedio profitabilnost, ili barem povraćaj troškova održavanja. Smanjenje stope inflacije, iako u celini gledano predstavlja pozitivni znak ekonomske stabilnosti, ovde je dovelo do stagnacije stanarine na niskom početnom nivou.

Pogoršanje položaja stanodavaca koji dobijaju kontrolisanu stanarinu takođe se vidi i ako se uporede povećanja stanarina po Zakonu iz 1994. sa povećanjima koja su dopuštena po osnovu Zakona iz 2001. godine. Kao što se vidi iz informacija koje je dostavio Zavod za stanogradnju i urbanizam [u odnosu na dejstvo Zakona iz 1994.], u relevantnom vremenu opštine su povećale godišnju kontrolisanu stanarinu u znatnoj meri: godine 1996, kada je inflacija iznosila oko 20 posto, u presequ u 30 posto, ali 1997, kada je inflacija iznosila 13 posto, povećale su stanarinu za 31 posto. Brzina prelaska na razumni nivo stanarine bila je tada veća nego danas, samo zbog toga što su opštine, koje su u svom vlasništvu imale stambene zgrade, bile veoma zainteresovane da obezbede stvarno povećanje stanarina. Konačno, prethodni zakon je stanodavcima ulivao nadu da će se ublažiti politika stanarina. Bez obzira na to što su im opštine nametale kontrolisanu stanarinu, oni su znali da će od 2005. godine moći da slobodno pregovaraju o stanarini. Međutim, ta perspektiva koja je ulivala nadu izbrisana je članom 9 stav 3 Zakona iz 2001. godine. Iako se plafon od 3 posto više neće primenjivati posle 31. decembra 2004. godine, ako se imaju na umu odredbe člana 9 stav 3, jasno je da u stvarnosti taj plafon uopšte neće biti dosegnut.

Po mišljenju Ustavnog suda, navedene okolnosti daju dovoljan osnov da se ustanovi kako je položaj stanodavaca koji su ranije dobijali kontrolisanu stanarinu danas nesumnjivo nepovoljniji nego što je to bio po Zakonu iz 1994. ... [Nasuprot] tome, član 9 stav 3 je perpetuirao kršenje prava na imovinu. U ovoj tački, neophodno je utvrditi kako položaj stanodavaca deluje u nekim drugim aspektima, nezavisno od ograničenja povećanja stanarine. Da je, shodno ... presudi od 12. januara 2000, zakonodavac bitno promenio bilo koji aspekt pravnog položaja stanodavaca, čime bi se kompenzovali gubici proistekli iz smanjenja stanarina, onda bi vrednovanje nivoa stanarine u ovom slučaju moralo da se temelji na drugim kriterijumima, a ne na onima koje je ovaj Sud naveo 2000.

Od 12. januara 2000. nije bilo nikakvih promena zakona, sem što je donet Zakon iz 2001, koji je ozbiljno otežao položaj stanodavaca. Oni i dalje snose teret obaveza koje im je nametnuo Građevinski zakon, i neispunjavanje tih obaveza, kako je to naglasio ombudsman, podleže kaznenim sankcijama. Nije bilo nikakvih promena u propisima o porezu na prihod, barem ne u smislu odbitaka od poreza (ili od oporezovog dohotka) iznosa koji se troši na održavanje zgrada u kojima se nalaze stanovi izdati stanarima u zakup. Isto tako, zakonodavac nije uveo preferencijalne kredite za popravke. ... Ustavni sud takođe naglašava da Zakon iz 2001. nije u materijalnom smislu poboljšao položaj stanodavaca kada je reč o raskidu zakupa. ...

Iz tih razloga, potpuno je opravdano pozvati se na zaključke ovog Suda u vezi sa članom 56 stav 2 Zakona iz 1994. Uprkos tome što su odredbe o kojima je reč promenjene, i što ovaj Sud sada razmatra potpuno različite pravne instrumente (kontrola povećanja stanarine naspram sistemu kontrole stanarine prema Zakonu iz 1994), suština spora i pitanja koja se razmatraju u osnovi je ista: to je položaj stanodavaca kojima je zakonodavac nametnuo sniženi nivo stanarine. Pored toga, član 9 stav 3 prouzrokovao je razliku u tretmanu stanodavaca, u zavisnosti od toga da li su oni stranke u odnosima izdavanja/zakupa stana koji podležu sistemu kontrole stanarine, ili su pak učesnici u sporazumu o zakupu koji se zasniva na slobodno određenoj stanarini. Kao što je gore pokazano, u praksi mehanizam za povećanje stanarine negativno utiče na prvu grupu stanodavaca dok, u isto vreme, neopravdano i na uštrb stanara favorizuje drugu grupu.

S obzirom na sve što je ovde izneto, Ustavni sud zaključuje da je [dalje dejstvo] osporene odredbe isto što i dalje kršenje prava na imovinu jedne konkretne grupe stanodavaca, onih koji su upravnom odlukom o dodeli stana ili na nekoj drugoj osnovi, pre no što je uvedeno državno upravljanje stambenim pitanjima u datoj opštini, stupili u odnos zakupa, odnosno iznajmljivanja stana. Ne samo da zakonodavac nije prilagodio stopu porasta kontrolisane stanarine, uprkos tome što je utvrđeno da su te stope povećanja neustavne, nego je u suštini, uvođenjem restriktivnih odredaba na povećanje stanarine, praktično zamrznuo te stanarine na nivou koji se ne može smatrati nivoom koji je usklađen s ustavnim garantijama prava na imovinu. ...

S obzirom na [presudu od 12. januara 2000.], vredi naglasiti da su ograničenja o kojima je reč bez svake sumnje bila rukovođena potrebom za zaštitu javnog poretka i prava drugih lica, konkretno, stanara. Međutim, prema sudskoj praksi Ustavnog suda, član 31 stav 3 Ustava podrazumeva da su neophodna ograničenja prava koja su tim Ustavom zajemčena. Kada je reč o stanarini [sistem kontrole], Ustavni sud je okvalifikovao kao „neophodno“ – barem tokom prelaznog perioda – ograničenje imovinskog prava ‘koje sprečava slobodu izvlačenja profita time što se fiksira nivo stanarine na način koji će pokriti samo troškove održavanja zgrade’. Smanjenje ispod tog minimuma ovaj Sud je protumačio kao neustavno. Prebacivanje finansijskog bremena subvencionisanja stanarine na jednu jedinu društvenu grupu, konkretno, u ovom slučaju, stanodavce, takođe je ocenjeno kao neustavno budući da ‘dužnost pružanja pomoći licima u nepovoljnom materijalnom položaju i [obaveze koje su inherentne] društvenoj solidarnosti ne pripadaju samo tim licima’. Ustavni sud je predvideo i još uvek predviđa mogućnost primene drugih pravnih rešenja ... koja bi omogućila jednoobrazniju društvenu raspodelu bremena u vezi sa neophodnošću zadovoljavanja stambenih potreba. Iz tih razloga, nije neophodno prebaciti ceo teret na jednu jedinu grupu – grupu stanodavaca. Zbog toga, Ustavni sud smatra da ograničenje koje proističe iz člana 9 stav 3 ... ne ispunjava kriterijume ustanovljene načelom srazmernosti i prevazilazi podnošljivi nivo ograničenja prava na imovinu onako kako je to ustanovljeno članom 31 stav 3 Ustava.

Ustavni sud nije nadležan da utvrđuje minimalni nivo stanarine. ... [Međutim], sa stanovišta zaštite prava stanodavaca, [on] još jednom naglašava suštinsku važnost ispravnog određivanja troškova održavanja stambenih zgrada. To predstavlja apsolutni minimum. ...

Što se tiče realizacije ustavnih prava stanara, Ustavni sud naglašava da, iako je u ovoj presudi ustanovljeno da je član 9 stav 3 Zakona iz 2001. neustavan, taj

zakon još uvek postavlja znatna ograničenja na slobodu povećanja stanarine. Najvažnije među tim ograničenjima svakako je član 28 stav 2, koji ostaje na snazi i koji propisuje da ... do 31. decembra 2004, uključujući i taj datum, godišnja stanarina ne može premašiti tri posto rekonstruktivne vrednosti stana odnosno zgrade.“

F. Presuda Ustavnog suda od 12. maja 2004.

105. Ustavni sud je, 12. maja 2004, zasedao po ustavnoj žalbi koju je uložio izvesni J.-M. O, osporivši ustavnost člana 9 stav 3 i člana 28 stav 3 Zakona iz 2001. (vidi stavove 85 i 86, gore). On je naveo da su te odredbe u neskladu sa članom 64 stav 1 (zaštita imovinskih prava) Ustava, u vezi sa članom 31 stav 3 (načela srazmernosti).

U svojim pismenim podnescima, državni tužilac i predstavnici parlamenta zatražili su od Suda da obustavi postupak u meri u kojoj se taj postupak odnosio na ustavnost člana 9 stav 3, budući da je taj član već stavljen van snage presudom od 2. oktobra 2002, kao i da oceni da je član 28 stav 3 u skladu s Ustavom.

Na usmenom ročištu, J.-M. O. izjavio je da namerava da dalje vodi svoj postupak samo u delu koji se odnosi na član 28 stav 3.

106. Ustavni sud je zaključio da je član 28 stav 3 u skladu s Ustavom i ustanovio je sledeće:

„Kao što se vidi iz [presuda Ustavnog suda od 12. januara 2000. i 2. oktobra 2002.], pitanje održavanja maksimalnog plafona za stanarine ovaj Sud je već razmatrao i zaključio da je ta mera neophodna sa stanovišta javnog poretka – barem u prelaznom periodu. Potreba za zaštitom stanara od neopravdano visokih stanarina obrazlagana je stambenom situacijom u Poljskoj, koja je posledica državnog upravljanja stambenim fondom i dovela je do opšte nestašice stanova.

Ograničenje nivoa stanarine – kao što je ono uvedeno osporenim odredbom – ne ugrožava suštinu prava na imovinu, zato što ne lišava vlasnike suštinskih elemenata tog prava. Treba naglasiti da je pravo na izdavanje u zakup jedno od materijalnih prava zaštićenih članom 64 stavovi 1 i 2 Ustava, kao i da su ograničenja prava na imovinu inherentna mnogim materijalnim pravima, uključujući tu i pravo na izdavanje u zakup. Osporenim članom određen je maksimalni plafon za stanarinu u jasno definisanom vremenskom roku – do kraja 2004. – što takođe može imati uticaj na to da li se privremeno ograničenje prava na imovinu može smatrati kao nešto što ne nanosi štetu suštini tog prava.

Takođe treba naglasiti da postavljanje jasnog vremenskog okvira u članu 28 stav 3 podrazumeva obavezu zakonodavca prema stanodavcima, što se mora oceniti sa stanovišta načela poverenja građana u državu i zakone koje ona donosi.“

G. Relevantne ustavne odredbe

107. Član 2 Ustava glasi:

„Republika Poljska je demokratska država u kojoj postoji vladavina prava i koja primenjuje načela socijalne pravde.“

108. Član 20 propisuje osnovna načela na kojima se temelji ekonomski sistem Poljske. Taj član glasi:

„Socijalna tržišna privreda, zasnovana na slobodi ekonomske aktivnosti, privatnoj svojini i solidarnosti, dijalogu i saradnji između socijalnih partnera, predstavlja osnovu ekonomskog sistema Republike Poljske.“

109. Član 31 stav 3 glasi:

„Svako ograničenje ostvarivanja ustavnih sloboda i prava može nametnuti samo država, i to jedino onda kada je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite bezbednosti ili javnog reda, ili radi zaštite prirodne sredine, zdravlja ili javnog morala, ili sloboda ili prava drugih ljudi. Takva ograničenja ne mogu nanositi štetu suštini sloboda i prava.“

110. Član 64 na sledeći način štiti pravo na imovinu:

„1. Svako ima pravo na imovinu, ostala imovinska prava i pravo nasleđivanja.

2. Svako, na ravnopravnoj osnovi, uživa pravnu zaštitu kada je reč o imovini, drugim imovinskim pravima i pravu nasledstva.

3. Pravo na imovinu može se ograničiti samo zakonom i samo u meri koja ne nanosi štetu suštini takvog prava.“

111. Član 75 odnosi se na zaštitu stanara i glasi:

„1. Javne vlasti sprovode politiku koja je podsticajna za zadovoljavanje stambenih potreba građana, posebno za borbu protiv beskućništva, za unapređenje razvoja stambene gradnje za lica s malim prihodima i pružanje podrške aktivnostima usmerenim ka tome da svaki građanin može da kupi kuću.

2. Zaštita prava stanara uspostavlja se zakonom.“

112. Član 76 propisuje:

„Javne vlasti štite potrošače, kupce, stanare ili zakupce od aktivnosti koje ugrožavaju njihovo zdravlje, privatnost i bezbednost, kao i od nepoštene tržišne prakse. Razmere te zaštite određuju se zakonom.“

H. Opšte posledice stavljanja van snage člana 9 stav 3 Zakona iz 2001.

113. Posle 10. oktobra 2002, na osnovu presude Ustavnog suda, stanodavcima je omogućeno da povećaju stanarine do nivoa od tri posto rekonstruktivne vrednosti stanova. Krajem 2002. nivo stanarine se, u celini gledano, povećao. Prema podacima koje je predočila vlada, u varšavskom vojvodstvu, gde je ranija stanarina iznosila 2,17 PLN po kvadratnom metru, taj iznos je učetvorostručen, tako da je 2004. godine dostigao oko 10,00 PLN po kvadratnom metru. Ako je suditi prema izveštajima u poljskoj štampi, u većini drugih gradova tri posto rekonstruktivne vrednosti stana odgovaralo je iznosu od 5,00 do 6,00 PLN po kvadratnom metru. Nivo slobodno određene ugovorne

stanarine još je viši, tako da ponekad, posebno u velikim gradovima, razlika može iznositi čak i 200 do 300 posto.

I. Amandmani iz decembra 2004.

1. Pripremni posao i usvajanje u parlamentu

(a) Vladin predlog zakona

114. Početkom 2003. Vlada je počela da priprema predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona iz 2001. Taj vladin predlog podnet je parlamentu 30. decembra 2003.

115. U eksplikativnom memorandumu uz predlog zakona navedeno je da predloženi amandmani imaju za cilj, između ostalog, da se „preciziraju prava i obaveze stanodavaca i stanara kako bi se osnažila zaštita slabije strane“; „da uvedu nova pravila zaštite stanara od prekomernog povećanja stanarine i drugih dažbina za korišćenje stana“; i da „smanje disproporciju između ustavno zajamčene zaštite stanara i ustavnih prava stanodavaca“.

116. Vlada je predložila izvestan broj promena postojećih odredaba. Najvažnija i najkontroverznija odredba odnosila se na predloženi član 28, u skladu sa kojim (stav 2) sistem kontrole stanarine, uprkos činjenici da je krajnji rok određen za njegovo funkcionisanje, kako je prethodno odredio zakonodavac, 31. decembar 2004, ostaje na snazi do kraja 2008, u odnosu na sve ugovore o zakupu stana koji su bili na snazi pre 10. jula 2001, a na osnovu kojih su stanari plaćali kontrolisane stanarine. To je u praksi značilo da je reč o svim ugovorima o zakupu koji su proistekli iz upravnih odluka u vezi sa zgradama u privatnom vlasništvu.

Ova odredba trebalo je da se primenjuje uglavnom na sve pojedinačne stanodavce, a njen efekat u odnosu na zgrade u javnom vlasništvu i stambene zadruge bio je minimalan. U eksplikativnom memorandumu navedeno je da bi potpuno stavljanje van snage sistema kontrole stanarina „moglo prouzrokovati dramatičan skok stanarina“ po isteku 2004. i da će to ograničenje „omogućiti neometani prelazak sa nivoa stanarine na kraju 2004. na nivoa fiksirane u skladu s opštim načelima“.

Iz tih razloga, vlada je predložila da kontrolisana stanarina bude zamrznuta na maksimalnom nivou od tri posto rekonstruktivne vrednosti stana do 31. decembra 2004; 3,25 posto do kraja 2005; 3,5 posto do kraja 2006; 3,75 do kraja 2007. i 4 posto do kraja 2008.

117. Posledice predloženog zamrzavanja stanarina i imovinskih prava individualnih stanodavaca privukle su znatnu medijsku pažnju i oko toga se povela žestoka javna debata. Sve organizacije stanodavaca ozbiljno su kritikovale ovaj predlog.

118. Konačno, 5. oktobra 2004, vlada je parlamentu dostavila jedan amandman na sopstveni predlog zakona. Vlada je naime povukla izvorni predlog o zamrzavanju nivoa stanarine posle 31. decembra 2004. U isto vreme, zadržala je predlog da se ograniči povećanje stanarine za one sporazume odnosno ugovore o zakupu koji su proistekli iz prethodnih upravnih odluka.

(b) Predlog zakona koji su podneli poslanici

119. Jedna grupa poslanika iz stranke Pravo i pravda (*Pravo i Sprawiedliwość*) podnela je 22. juna 2004. predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona iz 2001.

120. Opšta orijentacija predloženih promena, kako je to navedeno u odgovarajućem eksplikativnom memorandumu, bila je sledeća:

„obezbediti delotvornu zaštitu prava stanara, kako je to zajamčeno članom 75 stav 1 i članom 76 Ustava, tako što će se:

- (a) sprečiti da stanodavci previše posežu za pravom raskida sporazuma o zakupu u skladu sa članom 11 član 5 Zakona iz 2001;
- b) sprečiti poremećaj koji bi mogao nastati usled toga što stanodavci ne izvršavaju svoje obaveze koje imaju po osnovu izdavanja stanova u zakup (čak i u slučajevima kada su stanodavci nepoznati i opština ne upravlja imovinom).“

(c) Parlamentarna debata

121. Parlament je odlučio da istovremeno radi na oba predloga zakona. Prvo čitanje zbilo se 6. oktobra 2004. Drugo čitanje, posle izveštaja parlamentarnog odbora za infrastrukturu, odbora za porodicu i socijalnu politiku i odbora za samoupravu i regionalnu politiku i usvajanja amandmana, zbilo se 17. novembra 2004. Posle trećeg čitanja, 19. novembra 2004, te predloge zakona usvojio je *Sejm* (Donji dom poljskog parlamenta) i dostavio ih istog dana Senatu i predsedniku Poljske.

Senat je 6. decembra 2004. predložio nekoliko amandmana, od kojih je najvažniji bio amandman na član 9 Zakona iz 2001, kojim se ograničava maksimalno povećanje stanarine na nivo od 10 posto godišnje u situacijama u kojima plaćena stanarina premašuje tri posto rekonstruktivne vrednosti stana.

122. Sejm je 17. decembra 2004. prihvatio neke od senatskih amandmana, pre svega amandman na član 9. Istog dana, taj zakon parlamenta dostavljen je na potpis predsedniku Poljske. Predsednik je zakon potpisao 23. decembra 2004.

123. Posle, između ostalog, izveštaja u štampi o tome da nova odredba člana 9 Zakona iz 2001. ne isključuje mogućnost jednokratnog povećanja stanarine čak i u situacijama kada ona iznosi tri posto, ili nešto manje, od rekonstruktivne vrednosti zgrade, parlament je po ubrzanom postupku usvojio drugi predlog zakona kojim se menja Zakon iz 2001. godine. Taj predlog zakona podnela je jedna grupa poslanika i u njemu je bio sadržan jedan jedini predlog: dodati još jedan stav članu 9 Zakona iz 2001. (vidi stav 132 dole). Istog dana taj predlog zakona dostavljen je Senatu. Senat ga je prihvatio. Predsednik Poljske je 23. decembra 2004. potpisao taj zakon.

2. Amandman od 17. decembra 2004.

124. Zakon od 17. decembra 2004. o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prava stanara, stambenih resursa opština i o izmenama i dopunama građanskog zakonika i izmenama i dopunama nekih zakonskih odredaba (*Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie*

Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw) (u daljem tekstu: Zakon o izmenama i dopunama od 17. decembra 2004) stupio je na snagu 1. januara 2005. godine.

(a) *Ograničenja povećanja stanarine*

125. Članom 1 stav 8 amandmana od 17. decembra 2004. uveden je novi član 8a u Zakon iz 2001. godine. Ta nova odredba koncipirana je kako bi se primenila i presuda Ustavnog suda od 2. oktobra 2002. i ustavno načelo o zaštiti prava stanara. Na taj način povećanje stanarine podvrgava se različitim ograničenjima.

Član 8a glasi, u delu koji je ovde relevantan:

„1. Stanodavac može povećati stanarinu i druge dažbine za korišćenje stana, tako što će [stanaru] dostaviti obaveštenje o povećanju stanarine, najkasnije na kraju kalendarskog meseca [i] u skladu s uslovima propisanim za dostavljanje takvog obaveštenja.

2. Rok za obaveštenje o povećanju stanarine ili drugih dažbina za korišćenje stana iznosi tri meseca, sem ukoliko su se stranke ugovorom dogovorile o dužem roku;

...

4. Povećanje stanarine i drugih dažbina za korišćenje stana koje prelazi tri posto rekonstruktivne vrednosti stana u roku od jedne godine može da se dogodi samo u opravdanim slučajevima. Na pismeni zahtev stanara, stanodavac je dužan da u roku od sedam dana navede razloge za to povećanje i da podnese pismeni proračun.

5. Stanar može, u roku od dva meseca po dobijanju obaveštenja o povećanju stanarine, da ospori povećanje iz stava 4 ovog člana tako što će povesti sudski postupak za proglašenje povećanja stanarine neopravdanim ili opravdanim, ali u drugačijem iznosu [stanar takođe može] odbiti da prihvati povećanje, što za posledicu ima raskid ugovora po isteku propisanog roka. Teret dokazivanja u pogledu opravdanosti povećanja leži na stanodavcu.

...

7. Odredbe iz stavova 1 do 6 ovog člana ne primenjuju se na povećanja:

(1) koja ne premašuju 10 posto tekuće stanarine ili tekućih troškova za korišćenje stana u periodu od jedne godine;

...

(3) koja se tiču onih troškova koji ni na koji način ne zavise od stanodavca.“

126. Shodno članu 1 stav 9 (a) amandmana od 17. decembra 2004, član 9 Zakona iz 2001. preformulisan je u stavovima 1 i 2 na sledeći način:

„1. Povećanje stanarine ili drugih troškova za korišćenje stana, sem troškova koji ne zavise od stanodavca [na primer, troškovi za električnu energiju, vodu, centralno grejanje itd.] ne može biti češće nego jednom u šest meseci ali, ako nivo godišnje stanarine ili drugih troškova za korišćenje stana, sem onih troškova koji ne zavise od stanodavca, premašuje tri posto rekonstruktivne vrednosti stana, godišnje povećanje ne može biti veće od 10 posto tekuće stanarine ili tekućih

troškova za korišćenje stana [takvo povećanje] izračunava se bez uzimanja u obzir troškova koji ne zavise od stanodavca.

2. Ako su troškovi koji ne zavise od stanodavca povećani, on će stanaru dostaviti pismenu izjavu u kojoj će navesti sve troškove i razloge njihovog povećanja. Stanar je dužan da plati povećane troškove do nivoa koji je neophodan da bi stanodavac pokrio troškove komunalnih usluga iz člana 2 stav 8 [npr. električna energija, voda, grejanje].“

(b) Raskid zakupa

127. Član 1 stav 11 (a) amandmana od 17. decembra 2004. uvodi izvesne izmene u pogledu raskida sporazuma o zakupu kada do njega dolazi na inicijativu individualnih stanodavaca. Međutim, novi član 11 Zakona iz 2001. samo se neznatno razlikuje od prethodne odredbe o raskidu zakupa (vidi stavove 87–88 gore).

Član 11 stav 1 sada, u delu koji je ovde relevantan, glasi:

„Ako je stanar ovlašćen da koristi stan plaćajući za njega stanarinu, stanodavac mu može dostaviti obaveštenje o raskidu samo iz razloga navedenih u stavovima 2–5. ... To obaveštenje mora biti dostavljeno u pismenoj formi, inače je ništavo.

Stavovi 2, 4 i 5 člana 11 ostaju nepromenjeni. Stav 3 sada glasi:

„Stanodavac stana koji se izdaje u zakup a za koji je stanarina niža od tri posto rekonstruktivne vrednosti stana u datoj godini može raskinuti sporazum o zakupu:

- (1) s otkaznim rokom od šest meseci ako stanar više od 12 meseci ne živi u stanu;
- (2) s otkaznim rokom od mesec dana, koji ističe na kraju kalendarskog meseca, ako je reč o licu koje ima tapiju na drugi stan na istoj ili obližnjoj lokaciji, pod uslovom da taj stan ispunjava zahteve za alternativni smeštaj.“

128. Što se tiče slučajeva u kojima stanodavac, njegovi punoletni potomci ili lice u odnosu na koje on ima obavezu da plaća izdržavanje nameravaju da žive u stanodavčevom stanu (vidi stav 93 gore), odredba postojećeg člana 11 stav 7 glasi da obaveštenje o otkazu zakupa koje se daje stanaru mora sadržati i podatak o tome ko će živeti u stanu, inače će biti ništavo. Uslovi za davanje obaveštenja o otkazu (šest meseci, odnosno tri godine) ostaju nepromenjeni.

129. Shodno članu 11 stav 12 raskid sporazuma o zakupu prema stanaru koji na dan dobijanja obaveštenja o otkazu ima više od 75 godina i koji, po isteku primenjivog otkaznog roka od tri godine neće imati tapiju na drugi stan odnosno neće postojati lica koja su u obavezi da ga izdržavaju stupaće na snagu po njegovoj smrti.

(c) Obaveze u vezi s održavanjem i popravkama

130. Amandman od 17. decembra 2004. u članu 5 uvodi jednu novu odredbu – član 6a – u kome je pobrojan spisak obaveza stanodavca u odnosu na

stanara. U suštini, time je ponovljena odredba iz člana 9 Zakona iz 1994. (vidi stav 78 gore).

131. Član 6b, koji se uvodi istim tim članom 5 amandmana od 17. decembra 2004, propisuje dužnosti stanara. U delu koji je ovde relevantan, on glasi:

„1. Stanar je dužan da održava stan u propisnom tehničkom, sanitarnom i higijenskom stanju, kako je to propisano drugim zasebnim odredbama, i da poštuje pravila pristojnog ponašanja u zgradi. Stanar je takođe dužan da vodi računa i da obezbedi zaštitu od štete ili uništenja onih delova zgrade koji su namenjeni zajedničkoj upotrebi, kao što su liftovi, stepeništa, hodnici, spremišta, druge [slične] prostorije i neposredno okruženje zgrade.

Stav 2 sadrži detaljni spisak popravki i radova neophodnih da bi se stan održavao.

3. Amandman od 22. decembra 2004.

132. Zakon od 22. decembra 2004. o izmenama i dopunama Zakona iz 2001. o zaštiti prava stanara, stambenih resursa opština i o izmenama i dopunama građanskog zakonika (*Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*) (u daljem tekstu: amandman od 22. decembra 2004) stupio je na snagu 1. januara 2005. Njegov član 1, u delu koji je ovde relevantan, glasi:

„U član 9 stav 1 [Zakona iz 2001.] ubacuje se sledeći stav 1 (a):

‘Odredbe stava 1 primenjuju se i u slučaju povećanja stanarine ili drugih troškova za korišćenje stana, sem troškova koji ne zavise od stanodavca, ako, posle povećanja, nivo godišnje stanarine ili drugih troškova korišćenja stana, s izuzetkom troškova koji ne zavise od stanodavca, treba da premaši tri posto rekonstruktivne vrednosti.’“

J. Presuda Ustavnog suda od 19. aprila 2005.

1. Osporavanje ustavnosti amandmana iz decembra 2004.

133. Poljski savez vlasnika imovine podneo je 4. januara 2005. zahtev Ustavnom sudu u kome je tražio da se ispita ustavnost amandmana od 17. i 22. decembra 2004. (u daljem tekstu: amandmani iz decembra 2004). Taj savez je konkretno tvrdio da su odredbe kojima se proširuje državna kontrola nad povećanjima stanarine za stanove u vlasštvu privatnih lica suprotne ustavnim načelima zaštite zakonito stečenih prava i poverenja građana u državu i zakone koje ona donosi.

U tom kontekstu, naglasili su da su poljske vlasti, kršeći svoju obavezu o obustavi funkcionisanja sistema kontrole stanarine danom 31. decembra 2004, koju su same preuzele u dva zakona doneta jedan za drugim, 1994. i 2001. godine, propustile da ukinu sporni sistem i umesto toga jednostavno su ga zamenile daljim ograničenjima povećanja stanarine.

134. Državni tužilac je i 19. januara 2005. uputio podnesak Ustavnom sudu u kome je osporio ustavnost amandmana iz decembra 2004. On je pre svega osporio odredbe kojima se ograničava povećanje stanarine na 10 posto i, između ostalog, naveo da ta ograničenja predstavljaju neopravdano mešanje u imovinska prava vlasnika stanova. Sem toga, naveo je da je parlament prekršio svoju obavezu da „pristojno obavlja zakonodavnu vlast“ (*zasada „przyszoitej legislacji“*), posebno obavezu da odredbe formuliše na korektan i koherentan način.

135. Ustavni sud je pozvao predsednika Sejma, kao zastupnika parlamenta, Svepoljsko udruženje vlasnika imovine i Poljsko udruženje stanara da učestvuju u postupku i da dostave svoje pismene primedbe. Predsednik Sejma i Svepoljsko udruženje vlasnika imovine u potpunosti su podržali podnesak državnog tužioca. Udruženje je dostavilo detaljne proračune nivoa stanarina koje bi bile neophodne da bi se pokrili troškovi održavanja stambenih zgrada. Naveli su da, kada je reč o većini takvih zgrada, postoji „manjak radova na popravkama“ (*luka remontowa*) čija vrednost iznosi do 60 posto troškova neophodnih za obnovu vrednosti stanova zahvaljujući velikim popravkama kao i da, da bi se obezbedila dovoljna finansijska sredstva u te svrhe, nivo stanarine treba da dosegne šest posto rekonstruktivne vrednosti godišnje.

Poljsko udruženje stanara zauzelo je stav da već trenutno postojeća mogućnost povećanja stanarine u nivou od tri posto rekonstruktivne vrednosti za 10 procenata godišnje predstavlja prekomerni teret za stanare. To udruženje je navelo da je Udruženje stanodavaca predočilo preuveličane bročane podatke kada je reč o troškovima neophodnih popravki. U kontekstu povećanja stanarina, ovo udruženje je takođe naglasilo da Država praktično uopšte ne pruža finansijsku pomoć stanarima.

2. Presuda od 19. aprila 2005.

136. Ustavni sud je 19. aprila 2005. razmotrio podnesak državnog tužioca. Stavio je van snage član 1 stav 9 (a) amandmana od 17. decembra 2004. u delu u kome on podvrgava bilo kakvo povećanje stanarine iznad tri posto rekonstruktivne vrednosti maksimalnom godišnjem plafonu od 10 posto tekuće stanarine, kao i član 1 amandmana od 22. decembra u celosti.

U presudi Ustavni sud je izneo detaljnu analizu zakona o stanovanju koji su bili na snazi od 1994. do 2004, kao i njihov istorijski i socijalni kontekst. Sud se pozvao na svoje prethodne presude kojima je stavio van snage manjkave zakonske odredbe i na implikacije tih presuda.

Presuda sadrži detaljno obrazloženje i temeljitu procenu raznih socijalnih, političkih i ekonomskih okolnosti koje utiču na trenutno stanje poljskog stambenog zakonodavstva. Suština argumenata Ustavnog suda rezimirana je u sledećim stavovima.

137. Ustavni sud je prvo analizirao sporne odredbe sa stanovišta načela vladavine prava, kako je ono ustanovljeno članom 2 Ustava (vidi takođe stav 107 gore):

„Po mišljenju [Suda], uvođenje spornih pravnih odredaba očigledno krši načelo valjanog zakonodavstva, što neminovno vodi ka tome da te odredbe budu proglašene odredbama koje su u neskladu sa načelom vladavine prava, izraženim u članu 2 Ustava. Ti amandmani, protivno nameri samog zakonodavca – što je potvrđeno u sadržaju pismenih primedaba Sejma [dostavljenim u ovom predmetu] – eliminišu tržišni mehanizam u situaciji u kojoj je stvarna svrha uvođenja ograničenja na povećanje stanarine trebalo da bude zaštita stanara, to jest, lica koja u datom slučaju ne prihvataju predloženo povećanje. Postoji izražena neusklađenost između odredaba amandmana u izvornom predlogu zakona i odredaba koje su uvrštene potom, posle parlamentarne debate. Usled toga, nijedan od proglašanih ciljeva [zakona] nije postignut. Stanarine nisu oslobođene ograničenja u racionalnoj meri koja obuhvata zahteve pravde i zaštite prava stanodavaca, a nisu uvedeni ni delotvorni i precizno utanačeni postupci za zaštitu prava stanara od zloupotrebe [prava stanodavaca] da slobodno određuju stanarine.

Nova verzija člana 9 stav 1 (a) takođe krši načelo ... poverenja u državu i zakone koje ona donosi. Iz tih razloga, kao što je već istaknuto, nema nikakve sumnje u to da je do usvajanja amandmana od 17. decembra 2004. zakonodavstvo iz poslednje decenije neprestano uveravalo društvo, a posebno lica koja su neposredno zainteresovana za položaj stanodavaca i stanara, da će se stanarine koje su kontrolisane i u isto vreme ograničene do nivoa od tri posto rekonstruktivne vrednosti stana isključivo kada je reč o određenim kategorijama stanova primenjivati u prelaznom periodu, to jest, do 31. decembra 2004. Taj period ... bio [je] određen da bi se omogućilo vladi i zakonodavcu da razrade novi, sveobuhvatni i višeslojni sistem upravljanja odnosima između stanodavaca i stanara, uzimajući u potpunosti u obzir opravdane interese stranaka i isto tako realno omogućavajući istim tim strankama da se pripreme za opstanak u najtežem periodu i da u celosti prihvate novo stanje stvari, kako bi se uzajamni odnosi između stranaka u sporazumu o zakupu (ili u nekom analognom odnosu) mogli oblikovati na racionalan način i, pre svega, uz posvećivanje dužne pažnje konkretnim uslovima koji određuju stanarinu. Datum 31. decembar 2004. kao krajnji rok prelaznog perioda potvrđen je i u Zakonu iz 2001, što je još više ojačalo uverenje da će posle tog datuma mehanizam za određivanje stanarine biti u skladu sa načelom slobode ugovora.

Ovo uverenje društva bilo je dodatno potkrepljeno nedvosmislenom sudskom praksom Ustavnog suda koji je u više navrata naglasio prelazni karakter sistema kontrole stanarina. Iz toga sledi da su u periodu od 1994. do 2004. ustanovljena nedvosmislena „pravila igre“, za čiji je period važenja bilo jasno naznačeno kolika mu je dužina u Zakonu iz 1994. (član 56 stav 2), a potom je to u izvesnom smislu potvrđeno i članom 28 stav 2 Zakona iz 2001. godine. ...

U sudskoj praksi Ustavnog suda često je izražavano mišljenje da zakonodavac ne sme propustiti da ispuni rokove određene u tim „pravilima igre“ koje je sam ustanovio. To mišljenje je, između ostalog, bilo izraženo u ... obrazloženju [presuda Ustavnog suda od 12. januara 2000.]. U toj presudi ..., Ustavni sud je izrazio mišljenje da je određivanje načela kontrolisane stanarine za prelazni period od 10 godina prihvatljivo samo u izuzetnim okolnostima, jer bi inače to predstavljalo kršenje načela pravne sigurnosti izraženog u članu 2 Ustava.

Svi ti razlozi navode na zaključak da su usvajanjem osporenog zakona i njegovim proglašenjem 29. decembra 2004, sa stupanjem na snagu 1. januara 2005,

prekršena ta „pravila igre“ koja su ustanovljena prethodnim zakonima i koja su bila predmet nedvosmislenog vremenskog roka. [To se dogodilo u situaciji kada] nisu postojale nikakve izuzetne okolnosti niti događaji koji bi mogli da opravdaju ili objasne produžetak važenja [tih pravila] za neki duži period.

Kršenje onoga što se u suštini svodilo na obećanje sadržano u zakonu mora se tretirati kao posebna vrsta neodgovornosti javnih vlasti, i samim tim kao izuzetno drastično kršenje načela poverenja u Državu i zakone koje ona donosi, a to je jedno od načela koje čini temelje vladavine prava“.

138. Posle toga Ustavni sud se pozvao na načelo zaštite imovine i načelo srazmernosti:

„Član 64 stavovi 1 i 2 Ustava jemči zaštitu imovine i druga imovinska prava svih lica na ravnopravnoj osnovi. Među tim „ostalim imovinskim pravima“ nalazi se i pravo na izdavanje stambenih prostorija i druga prava u vezi sa prostorijama koje služe za zadovoljenje stambenih potreba. Svako od tih prava, bez obzira na to da li se odnosi na stanodavce ili na stanare, uživa ustavnu zaštitu, ali na različite načine. Po pravilu, ta prava su u koliziji, ali, kao što je već istaknuto [u jednoj od prethodnih presuda Ustavnog suda], bilo bi preterano pojednostavljivanje ako bi se taj konflikt tretirao linearno i ako bi se pretpostavilo da pružanje izvesnog stepena zaštite jednom od tih prava nužno mora rezultirati slabljenjem stepena zaštite drugog takvog prava.

Član 9 stavovi 1 i 2 i član 9 stav 1 (a) ... bili su utemeljeni na neopravdanom uverenju da odnosi između stanodavaca i stanara uvek imaju antagonističku prirodu, što neminovno dovodi do „igre čiji je ukupni zbir uvek jednak nuli“ (igre u kojoj se dobici i gubici uvek potiru). U stvarnosti, međutim, to ne mora da bude tako; nasuprot tome, ako su valjano utvrđeni odnosi između stranaka u sporazumu o zakupu, oni su od koristi kako zakupodavcu tako i zakupcu, pod uslovom da nijedna od stranaka ne zloupotrebljava svoja prava, budući da je svako dužan da poštuje slobode i prava drugih (član 31 stav 2 Ustava).

Ustavni sud je potpuno svestan koliko je teško uravnotežiti legitimne interese stanodavaca i stanara i uspostaviti najbolji mogući način za organizovanje tih odnosa. To posebno važi u situaciji u kojoj se nalazi Poljska, gde prava stanodavaca dugo nisu bila poštovana, a stambena pitanja su čitav niz decenija podlegala državnom upravljanju. [Ovo], u kombinaciji sa drugim sistematskim i ekonomskim činiocima, dovelo je do degradacije stambene ponude koja je nezamisliva u zemljama Zapadne Evrope, a čije su posledice pogodile i još uvek pogađaju ne samo stanodavce već, na kraju krajeva, i stanare. Biće teško učiniti korak nazad od ambisa i za to će biti potrebno mnogo godina, a delotvorna promena postojećeg stanja stvari verovatno neće biti mogućna bez opredeljivanja javnih finansijskih sredstava prilagođenih konkretnim situacijama (vidi presudu Ustavnog suda [od 12. januara 2000.]).

Iz tih razloga, zakonodavac je dužan da nastoji da uspostavi harmoničnu pravnu situaciju za stanodavce i stanare, kako bi njihov odnos mogao da bude što je moguće više komplementaran, a ne da njegovu osnovnu odliku predstavlja neminovni antagonizam. Naknade za korišćenje prostorija, uključujući tu i stanarinu, predstavljaju specijalni element tih odnosa. One treba da obezbede ne samo da stanodavac pokrije troškove održavanja i popravki zgrade, već i da dobije izvestan povraćaj uloženog kapitala (amortizaciju) i pristojan profit, zato

što nijedna zakonska odredba ne može anulirati jednu od osnovnih komponenti prava na imovinu – upravo pravo da se iz imovine izvlači profit.... To je, kako je Ustavni sud ustanovio [u svojoj ranijoj presudi] bilo moguće u prelaznom periodu, tokom koga se smatralo razumnim da se ograniči profit [tako što će se fiksirati] takvi nivoi stanarine koji će samo pokrivati troškove održavanja i nužnih popravki. Sada je potrebno kompletno zakonsko uređenje, koje će celovito i precizno odrediti sve elemente stanarine. Zakonom iz 2001. precizirano je šta treba da bude smatrano troškovima koji ne zavise od stanodavca ... ali nije ukazano na ... elemente stanarine kao takve. Usled toga, pravosudna kontrola razloga za povećanje stanarine u velikoj je meri iluzorna. ...

U isto vreme, Ustavni sud smatra da je neophodno uzeti u obzir legitimne interese stanara i uspostaviti delotvorne mehanizme za zaštitu stanara od situacija u kojima bi stanodavac zloupotrebio njihova prava. Takođe je neophodno razraditi set instrumenata koji će omogućiti da se pruži podrška stanarima koji se nalaze u teškim finansijskim i životnim okolnostima. To se ne sme činiti, kao što je dosad bio slučaj, mahom na trošak stanodavaca, već prevashodno kroz angažovanje specijalnih javnih resursa. Na taj način obaveze koje su inherentne društvenoj solidarnosti i dužnost da se pomogne onima u lošijem materijalnom položaju prebacuju se na društvo u celini. ...

Tokom proteklih desetak ili više godina, u Poljskoj je bilo pokušaja da se zaštite zakonski interesi ... stanara kroz zakonsko određivanje indikatora procenta povećanja stanarine, ili određivanje plafona za stanarinu, ili uvođenje izvesnih mera jače kontrole pošto se premaši određena granica, ali je sve to, u suštini, uvek činjeno u izolaciji od konkretnih okolnosti datih stanodavaca i datih stanara. Jedan izuzetak u tom smislu predstavlja obaveza da se zvanično odredi takozvani „indeks konverzije“, kojim se, razume se, prilagođava izračunavanje stanarine, ali se to čini samo lokalno i, štaviše, taj mehanizam je krajnje formalizovan i mehanicistički po svojoj prirodi.

Kraj tranzicionog perioda kontrolisane stanarine mora označiti stvarni raskid sa zakonskim automatizmom u pogledu određivanja nivoa stanarine, određivanja plafona za stanarinu ili nametanja ograničenja na povećanje stanarine. Trebalo bi očekivati uspostavljanje sistema kojim će se obezbediti fleksibilna rešenja, prilagođena zahtevima savremenog stambenog tržišta, što će – uz naglasak na slobodu stranaka da odrede nivo stanarina – takođe obezbediti delotvornu kontrolu radi sprečavanja proizvoljnosti i zloupotrebe te slobode.

Osporene odredbe pružaju strankama ... veoma mali stepen slobode, čime se ne uzimaju u obzir konkretne okolnosti kao što je tehničko stanje prostorija i zgrade, lična i finansijska situacija stanara ili dejstvo lokalnih činilaca. Zakonodavac veruje da će na uklanjanje neregularnosti kod povećanja stanarine, sem toga što je stanarina predmet aritmetički određenog plafona, uticati i specijalni postupak pravosudne kontrole propisan članom 8a, u kombinaciji sa mehanizmom za ograničavanje povećanja stanarine, onako kako je on ustanovljen u članu 9 Zakona iz 2001, pre svega u članu 9 stav 1 i stav 1 (a).

Kada je proglasio da će kontrolisane stanarine u budućnosti biti ukinute, zakonodavac nikada nije obećao da od 1. januara 2005. nivo stanarine koje određuju stranke uopšte neće biti kontrolisan. Međutim, pravosudna kontrola u tom smislu mogla bi biti delotvorna ako bi zakonom bili jasno određeni elementi stanarine i formulisani precizni kriterijumi za njeno vrednovanje. To se, međutim,

nije dogodilo. Zakon iz 2001. nema uopšte naznaku o tome kako treba odrediti stanarinu (zato što su povećanja stanarine, kao takva, potpuno druga stvar), čak ni na sasvim fragmentaran način kakav je postojao u članu 20 Zakona iz 1994. Samim tim, Sud je lišen mogućnosti da proceni povećanje stanarine kroz objektivnu verifikaciju na osnovu konkretno pobrojanih elemenata stanarine i jasnih kriterijuma za njihovo vrednovanje, te da na tom osnovu utvrdi da li je povećanje bilo ili nije bilo opravdano (član 8a, stav 5 Zakona iz 2001), te je tako izazvana opasnost od neujednačenosti sudskih odluka. Takođe treba naglasiti da u izvesnim situacijama ograničavajući mehanizmi ustanovljeni članom 9 stav 1 i stav 1 (a) ili isključuju pravosudnu kontrolu stanarine u celosti, ili je čine potpuno iluzornom. ...

Posledica sveta toga jeste da ... i osporeni amandmani predstavljaju kršenja načela srazmernosti izraženog u stavu 31 stav 3 Ustava, [pre svega] kroz manjkavu formulaciju pravila za određivanje [stanarine], što ne pruža odgovarajuću zaštitu ni stanodavcima niti pravima stanara.“

139. U kontekstu načela srazmernosti Ustavni sud se takođe pozvao na presudu Sudskog veća Evropskog suda i to na sledeći način:

„Ustavni sud je posebnu pažnju obratio na presudu ECHR od 22. februara 2005. u predmetu *Huten-Čapska protiv Poljske*. ...

S obzirom na datum ove presude, [rezonovanje] ECHR već se temeljilo na pravnoj situaciji nastaloj 1. januara 2005. Prema tome, obuhvaćeni su i amandmani iz decembra 2004. na zakon iz 2001. godine i podnesak državnog tužioca. Po mišljenju Ustavnog suda, stanovište koje je izrazio ECHR pruža dodatne argumente u korist zaključka da ti amandmani, u delovima koji su osporeni u podnesku, krše načela održavanja poverenja u državu i zakone koje ona donosi, iz člana 2 poljskog Ustava i na nedopustiv način podrivaju standarde zaštite imovine zajedničke svim državama-članicama Saveta Evrope.“

140. Posle toga Ustavni sud se pozabavio analizom opšte situacije:

„Ustavni sud i dalje stoji na stanovištu (izraženom u presudi od 12. januara 2000...) da je

‘u skladu sa savremenim poimanjem ‘socijalne države’ da se zahteva izvesna žrtva od svih pripadnika društva za dobrobit onih koji ne mogu da obezbede egzistenciju sebi i svojim porodicama... U okolnostima Poljske, shodno članu 31 stav 3 [Ustava] može biti opravdano da se zadrže odredbe kojima se ograničavaju imovinska prava stanodavaca i, konkretno, da se isključi mogućnost neograničene slobode kod određivanja stanarine i drugih troškova koji su ubiru od stanara.’

Potonja primedba posebno je značajna za procenu zakonskih propisa u prelaznom periodu, ali se ne može smatrati da ona potpuno gubi svoj značaj istekom tog perioda.

...

Iz tih razloga, države koje, poput Poljske, prolaze kroz radikalne systemske i ekonomske preobražaje, moraju stvoriti zakonodavne instrumente koji im omogućuju da prevaziđu posledice istorijskih događaja (proizvoljnog, dogmatskog mešanja države u privatnu imovinu) i da obezbede prelazak na uslove koji su primereni demokratskim, liberalnim državama u kojima postoji vladavina prava.

To je veoma težak zadatak, posebno s obzirom na odsustvo oprobanih modela u takvim prilikama. Razmere ove pojave daleko premašuju posleratno iskustvo zapadnoevropskih država. Promene u toj oblasti uvode se metodom pokušaja i grešaka, one su spore i nisu dovoljno delotvorne – na šta je Ustavni sud već ukazao u svojim prethodno navedenim presudama.

Iz tih razloga nije moguće, sa stanovišta prava stanodavaca koji su ranije bili lišeni mogućnosti da u potpunosti uživaju svoju imovinu, njima jednostavno vratiti tu mogućnost u vidu neograničene tržišno orijentisane stanarine. Takva mera, u situaciji u kojoj su privatne kuće koje su prethodno oduzete u vezi sa takozvanim ‘javnim upravljanjem stambenim pitanjima’ izgubile na vrednosti i zahtevaju veoma velike ulaganja u popravke i visoke troškove održavanja, značilo bi nametnuti stanarima prekomerno breme koje bi ugrozilo njihovu egzistenciju. ...

Mora se imati na umu da činjenica da su prava stanodavaca nekoliko decenija bila kršena nije proistekla ni iz jednog postupka stanara, već je prvenstveno bila prouzrokovana manjkavim i rđavim zakonodavstvom. Iz tih razloga, posle dugogodišnjeg zapostavljanja, otklanjanje svih tih štetnih posledica ne može se postići na uštrb stanara, a svakako ne isključivo na uštrb stanara, već se moraju, pre svega, stimulisati same javne vlasti da preduzmu odgovarajuću akciju.“

141. U svojim završnim razmatranjima Ustavni sud je naglasio da, s obzirom na to da je njegova presuda inherentno ograničena opsegom podneska državnog tužioca, ona ne može sveobuhvatno i konačno da reši sva temeljna sistemska pitanja koja proističu iz funkcionisanja sistema kontrole stanarina. Pre svega, Ustavni sud se ne može baviti mehanizmom uravnotežavanja interesa stanodavaca i stanara, koji još uvek nedostaje u postojećem pravnom sistemu.

Imajući na umu činjenicu da članovi 8a i 9 Zakona iz 2001. (u meri u kojoj su ti zakoni bili na snazi posle stavljanja van snage spornih odredaba) nisu pružili zadovoljavajući i dosledan mehanizam niti je predviđena odgovarajuća zakonodavna inicijativa u tom smislu, Ustavni sud je odlučio da pripremi preporuke (*sygnalizacja*) za parlament, u cilju formulisanja jasnih zahteva za stvaranje mehanizma koji bi omogućio da se utanače precizni kriterijumi za pravosudnu kontrolu stanarine i troškova koji su s njom u vezi.

K. Preporuke Ustavnog suda od 29. juna 2005.

142. Ustavni sud je 29. juna 2005. doneo odluku (*postanowienie*) kojom je utvrdio preporuke parlamentu (u daljem tekstu, preporuke iz juna 2005) u vezi sa presudom od 19. aprila 2005. U relevantnom delu taj tekst glasi:

„1. Polazište

... Shodno postojećem zakonodavstvu, izmenjenom presudom Ustavnog suda [od 19. aprila 2005.], stanodavci mogu povećavati stanarinu i druge troškove na ime naknade za stan najčešće jednom u šest meseci, ali to povećanje stanarine i drugih troškova, s izuzetkom onih troškova koji ne zavise od stanodavaca, kojim će stanarina biti povećana iznad tri posto rekonstruktivne vrednosti stana u periodu od godinu dana može da se sprovede samo u opravdanim slučajevima. ... Stanar može osporiti to povećanje tako što će pokrenuti sudski postupak za proglašenje povećanja stanarine neopravdanim, ili opravdanim ali u drugačijem

iznosu, ili pak može odbiti da prihvati to povećanje što za posledicu ima raskid ugovora po isteku otkaznog roka.

Međutim, pravosudna kontrola povećanja stanarine i postupak za to povećanje ne mogu se primeniti ako povećanje ne prelazi 10 posto tekuće stanarine ili tekućih troškova.

2. Odsustvo zakonskih kriterijuma za pravosudnu kontrolu

[Zakon iz 2001.] ne navodi, i to je njegov suštinski nedostatak, kriterijume na osnovu kojih sudovi treba da kontrolišu povećanje stanarine ili drugih troškova na ime naknade za korišćenje stana. Ta situacija je pogubna kako za stanodavce, tako i za stanare. Prema tome, sudska kontrola, budući da ne postoje zakonski kriterijumi, svakako postaje izuzetno teška i nepredvidljiva, ako ne i iluzorna. To može dovesti do potpuno proizvoljnih odluka. Vrlo je verovatno da će u takvoj pravnoj situaciji sudovi biti primorani da stvaraju *ad hoc* set kriterijuma za buduću procenu [povećanja], umesto da razmatraju pravni osnov za povećanje. Treba naglasiti da će ukidanje sudske kontrole nad povećanjima stanarina i drugih troškova koja ne premašuju 10 posto u mnogim slučajevima lišiti stanare neophodne zaštite što će, u roku od nekoliko godina, dovesti do podizanja stanarina na objektivno neopravdani nivo.

Sva navedena razmatranja navode na zaključak da zakonski sistem utvrđivanja maksimalnog plafona stanarina i drugih troškova i kontrolisana povećanja koja su algoritamski ustanovljena, koji je bio opravdan u prelaznom periodu ..., ne može na zadovoljavajući način služiti ni interesima stanodavaca, niti može zaštititi opravdane interese stanara. Iz tih razloga, neophodno je da se ova pitanja regulišu na jedan složeni način, a da se u isto vreme zadrže fleksibilna rešenja. ...

3. Činioci koji utiču na nivo takozvane 'osnovne stanarine' [czylnsz poczatkowy]

Pitanje određivanja stanarine i troškova odnosno naknada za korišćenje stanova ne može se sagledavati samo iz perspektive kriterijuma i pravila za povećanje stanarine odnosno troškova. Pre svega, neophodno je ustanoviti zakonsko polazište – drugačije rečeno, elemente stanarine koji će adekvatno uzeti u obzir prava stanodavaca.

U isto vreme, ne gubeći iz vida nužno komplementarni odnos stanodavca i stanara, moramo imati na umu i činjenicu da je suštinska dužnost stanara da plaća ekonomski opravdani nivo stanarine, dakle nivo koji nije suviše visok, ali je u korelaciji s opravdanim ekonomskim interesima stanodavca.

Polazište za određivanje takve ... stanarine treba da bude indikacija da njeni elementi ne mogu biti [ustanovljeni bez korelacije sa] tekućim održavanjem i popravkama, adekvatno određenom amortizacijom i pristojnim profitom. ...

Potreba da se uključe i troškovi popravki i održavanja ne zahteva nikakvo dodatno objašnjenje – ona je sama po sebi očigledna. Isto tako, pristojan profit koji proističe iz ostvarivanja imovinskih prava neotuđivi je element istinske zaštite imovinskih prava. Bez profita, nema ulaganja, nema čak ni radova na modernizaciji, koji su uslovljeni tehnološkim napretkom i koji su takođe od koristi za interese stanara. Buduća precizna zakonska rešenja trebalo bi, međutim, da povedu računa o činjenici da su ciljevi kojima teže javne vlasti (na primer, državni trezor, drugi državni organi i opštine) drugačiji od ciljeva kojima teže privatna lica i organi (kao što su stambene zadruge) kao i da očekivanja [tih dveju

grupa] u odnosu na pristojnu stanarinu treba da budu ustanovljena na različitim nivoima.

...

Takođe je neophodno da se među elemente stanarine uvrsti i povraćaj stanodavčevih ulaganja u izgradnju ili modernizaciju zgrade i to blagovremeno, jer se to shvata kao osnova za adekvatno utvrđivanje nivoa amortizacije. ...

4. Dodatni instrumenti nadzora nad nivoom stanarine

Jedan dopunski instrument, koji sudovima omogućuje da temeljno proüče osnovu za određivanje i povećanje stanarine mogao bi, između ostalog, da obuhvati i to da vlasti, u procesu istinskog socijalnog dijaloga s organizacijama stanodavaca i stanara, uspostave sistem nadzora nad nivoom stanarine u svim opštinama koji bi, na primer, dostavljao informacije o prosečnom nivou stanarine u datom regionu. Takvi sistemi su u nekim evropskim zemljama poznati kao „ogledalo stanarine“.

...

5. Socijalna davanja namenjena stanovanju

Opravdana ‘osnovna stanarina’, određena na gore navedeni način u odnosu na svaku stambenu zgradu, često bi mogla da bude neprimerena finansijskom položaju stanara. ... U takvim slučajevima, siromašniji stanari trebalo bi da budu obuhvaćeni sistemom individualnih socijalnih davanja na ime stanarine, što je opravdano sa stanovišta njihovih [individualnih] okolnosti, a ostvaruje se iz javnih finansijskih fondova, i to bi moglo istinski da im pomogne da ispune svoju obavezu redovnog plaćanja stanarine; iznos tih socijalnih davanja pokrivaio bi stanarinu do određenog ustanovljenog nivoa.

...

8. Instrumenti za neophodnu podršku stanodavcima

U izvesnim situacijama (posebno kada je reč o zgradama koje se smatraju nacionalnom baštinom) može se dogoditi da [čak] ni valjano određena stanarina ne bude dovoljna za pokrivanje svih troškova neophodnih za normalno održavanje, posebno za nužne popravke ili modernizaciju. U takvim precizno određenim slučajevima sistem javnih finansija trebalo bi da obezbedi mehanizme za individualnu podršku stanodavcima koji su u obavezi da pokriju dodatne troškove održavanja zgrada. Takva podrška može se pružati u različitim oblicima, od subvencija, preko kredita pod preferencijalnim uslovima za konkretna ulaganja i, konačno, do poreskih olakšica i izuzeća. ...

...

10. Nedosledno uređenje prava i obaveza stranaka u sporazumu o zakupu

Ustavni sud smatra da je neophodno da ukaže na nedoslednosti u pogledu određivanja kataloga obaveza stanodavaca i stanara; te nedoslednosti postoje između novih članova 6a–6f Zakona iz 2001. i odredaba koje se odnose na zakup stanova u ... građanskom zakoniku. Protivno je pravilima dobro uređenog pravnog sistema da se odredbe kojima se uređuje zakup stana ne uvrste u građanski zakonik, koji inače sadrži ceo set odredaba o odnosima zakupa, već u zakon čija je svrha da se uopšteno štite stanari, a ne da se uredi odnos zakupa.

[Završne napomene]

Predmet ovih preporuka Ustavnog suda jesu nedostaci i pravne praznine na koje je ovaj sud poslednjih godina ukazivao bilo u svojim presudama, bilo u dokumentima u kojima je iznosio informacije o svojim aktivnostima. ... Uklanjanje tih nedostataka i pravnih praznina u bliskoj budućnosti neophodno je i sa stanovišta načela socijalne tržišne privrede, što je od posebnog značaja u postojećem kontekstu. Sada više nije moguće uređivati ta pitanja na fragmentarni ili provizorni način. Trebalo bi još jednom naglasiti da sva ta pitanja treba da budu uređena sveobuhvatnim rešenjima koja će imati jasno postavljene ciljeve, kompatibilne s Ustavom.“

L. Ombudsmanov zahtev za ocenu ustavnosti preostalih odredaba Zakona iz 2001. u vezi sa povećanjem stanarine

143. Ombudsman se 24. avgusta 2005. obratio Ustavnom sudu tražeći da izvesne odredbe Zakona iz 2001. budu proglašene neustavnima. On je, između ostalog, zatražio da članovi 8a (4)-(5)-(7.1) Zakona iz 2001 (sa izmenama i dopunama iz decembra 2004) budu proglašeni neustavnima, odnosno inkompatibilnima sa članom 64. stav 1 i stav 2 Ustava (načelo zaštite imovinskih prava) u vezi sa članom 31 stav 3 (načelo srazmernosti) i članom 76 (načelo zaštite prava potrošača od nepoštene tržišne prakse). On je sem toga zatražio da se ustanovi da je član 9 stav 1 Zakona iz 2001. inkompatibilan sa članom 2 Ustava (načelo vladavine prava).

144. Ombudsman se prvo pozvao na presudu Ustavnog suda od 19. aprila 2005, navodeći da ta presuda ne ostavlja nikakvu sumnju u to da je osnovna dužnost zakonodavca uspostavljanje pravnog mehanizma koji će uravnotežiti ustavno zajemčena prava stanodavaca i stanara. Zaista, svi dosad preduzeti pokušaji pokazali su se bezuspešnim prvenstveno zbog toga što su vlasti odlučivale da prioritet daju tekućim političkim interesima a ne pravu, što se jasno vidi iz mnogih prethodnih presuda Ustavnog suda.

145. Što se tiče spornih odredaba iz člana 8a, ombudsman je pre svega naglasio njihovu unutrašnju nedoslednost, ukazujući na to da, s jedne strane, stavovi (4) i (5) određuju da povećanje stanarine iznad tri posto rekonstruktivne vrednosti godišnje podleže „pravosudnoj kontroli“ i zahtevaju da ono bude „opravdano“ ali da, s druge strane, sledeći stav pročitani *a contrario* znači da nijedno drugo povećanje ne mora da bude opravdano. Ombudsman se sem toga pozvao na preporuke Ustavnog suda, ukazujući na to da nema zakonskih kriterijuma na osnovu kojih bi se moglo utvrditi šta je to „opravdano povećanje“. U suštini, naveo je ombudsman, sa stanovišta stanodavca svako povećanje stanarine je opravdano, budući da ono ili povećava njegov profit, ili smanjuje gubitak koji ima od valjanog održavanja, dok je sa stanovišta stanara svako takvo povećanje „neopravdano“, budući da to podrazumeva njegove veće troškove.

Što se tiče člana 9 stav 1, ombudsman je naveo da on nije jasan i da je u neskladu sa načelom valjanog zakonodavstva i vladavine prava, budući da taj član, na primer, ne precizira od kog trenutka počinje period od šest meseci, koji je relevantan za određivanje tačke od koje se primenjuje dato povećanje stanari-

ne. Po mišljenju ombudsmana, ovo odsustvo jasnoće ne može se otkloniti pukim tumačenjem te odredbe već ono stvara potencijalno izvorište sukoba između stanodavaca i stanara.

146. Na dan donošenja presude Evropskog suda ta predstavka je još bila u postupku pred Ustavnim sudom. Rasprava je zakazana za 17. maj 2006.

MERODAVNO PRAVO

I. ZAHTEV DRŽAVE ZA NEUSKLAĐENOST S KONVENCIJOM – *RATIONE TEMPORIS*

147. Država, kao i u fazi rasprave o prihvatljivosti u postupku pred većem, smatra da se navodno kršenje imovinskih prava podnositeljke predstavke dogodilo pre 10. oktobra 1994, datuma kada je Poljska ratifikovala Protokol br. 1 uz Konvenciju.

A. Odluka veća o prihvatljivosti

148. A. Odluka veća o prihvatljivosti

148. U svojoj odluci od 16. septembra 2003. veće je odbacilo zahtev Države za inkompatibilnost *ratione temporis* iz sledećih razloga:

„Nadležnost Suda *ratione temporis* obuhvata samo period koji je nastupio pošto je tužena država ratifikovala Konvenciju ili protokole uz nju. Od datuma ratifikacije, sve navodne radnje i propusti Države moraju biti u skladu sa Konvencijom ili protokolima uz nju, i potonje činjenice spadaju u nadležnost Suda čak i ako su samo produžetak već postojeće situacije (vidi, na primer *Yađci and Sargin protiv Turske*, presuda od 8. juna 1995, Series A No. 319–A str. 16, stav 40 i *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i ostali protiv Portugalije*, br. 29813/96 i 30229/96, stav 43, ECHR 2000–I).

Prema tome, Sud je nadležan da razmatra činjenice ovog predmeta sa stanovišta njihove usklađenosti sa Konvencijom samo u meri u kojoj su se one zbile posle 10. oktobra 1994, datuma kada je Poljska ratifikovala Protokol br. 1. Sud međutim može uzeti u obzir činjenice koje su se zbile pre ratifikacije u meri u kojoj bi se one mogle smatrati uzročnicima situacije koja traje posle tog datuma ili bi mogle biti relevantne za razumevanje činjenica koje su se zbile posle tog datuma (vidi *Broniowski protiv Poljske* (odl.), br. 31443/96 [GC], stav 74, 19. decembra 2002).

Sud sem toga primećuje da je tačno da ova predstavka nije usmerena protiv jedne pojedinačne mere ili odluke koja je doneta pre, pa čak ni posle 10. oktobra 1994, već se odnosi na trajnu nemogućnost podnositeljke predstavke da ponovo stekne svoju imovinu i da dobije odgovarajuću stanarinu za izdavanje kuće u zakup.

Sud takođe primećuje da, kako izgleda, postoji zajednički stav o tome da je situacija usled koje se podnositeljka predstavke obratila Strazburu proistekla iz zakona koji su se primenjivali pre stupanja na snagu Protokola br. 1 u odnosu na Poljsku, na dan kada je Protokol stupio na snagu i koji su još uvek na snazi.

Shodno navedenim razlozima, zahtev Države za proglašenje neprihvatljivosti po osnovu nenadležnosti *ratione temporis* mora biti odbačen.“

B. Podnesci stranaka

149. Država se, u svojim usmenim i pismenim obraćanjima Velikom veću, pozvala na odluku veća i, konkretno, na njegov zaključak da neće razmatrati moguće efekte odluka donetih i zakona koji su bili na snazi pre 10. oktobra 1994. na imovinska prava podnositeljke predstavke. Sem toga, Država je citirala presudu veća u kojoj je istaknuto da je Sud, prilikom definisanja opsega predmeta i posebno svoje nadležnosti *ratione temporis* smatrao da ne treba da razmatra odluke vlasti donete u vezi sa stavljanjem kuće podnositeljke predstavke na državno upravljanje ili u vezi sa određivanjem stanara koji imaju pravo da zakupe stanove u njenoj kući, kao i da pitanje koje se nalazi pred njim glasi da li je posle 10. oktobra 1994, kada je stupio na snagu Protokol br. 1 (u odnosu na Poljsku) došlo do kršenja njegovog člana 1.

150. Prema tome, kako je Država tvrdila, u tom kontekstu treba naglasiti da je državno upravljanje stambenim pitanjima koje je uvedeno pod komunističkim režimom lišilo vlasnike čak i teorijskih prava u odnosu na njihovu imovinu. Dakle, na dan kada je Protokol stupio na snagu, podnositeljka predstavke nije imala nikakva prava u odnosu na raskid zakupa svojih stanova, niti na određivanje nivoa stanarine. Potonji zakoni, onako kako su primenjivi od 10. oktobra 1994. do danas, nisu uveli nikakva ograničenja koja bi smanjila do tada praktično nepostojeća prava podnositeljke predstavke već su, naprotiv, postepeno povećavala njena imovinska prava i imovinska prava drugih vlasnika kuća u odnosu na zakup njihovih stanova.

S obzirom na sve to, Država smatra da ovde nije došlo do mešanja u imovinska prava podnositeljke predstavke u periodu koji je obuhvaćen vremenskom nadležnošću Suda.

151. Podnositeljka predstavke je naglasila da je situacija zbog koje se ona obratila Sudu bila prouzrokovana stupanjem na snagu nekoliko zakona jednog za drugim – i pre i posle 10. oktobra 1994. – a ti zakoni su ograničili prava vlasnika kuća i onemogućili joj da uživa u svojoj imovini.

C. Ocena Suda

152. Sud će prvo primetiti da, kao što se jasno vidi iz izjave podnositeljke predstavke prema Konvenciji, predmet njene predstavke jeste njena tvrdnja da su njena imovinska prava kontinuirano kršena „usled primene zakona kojima joj se nameću sporazumi o zakupu i kojima se određuje neadekvatan nivo stanarine“ (vidi dole, stav 154).

Mada je tačno da je „nametanje sporazuma o zakupu“ podnositeljki predstavke proisteklo iz delovanja „sistema specijalnog zakupa koji potiče iz 1974. (vidi stavove 71 i 76 gore), ipak je Zakon iz 1994. koji je stupio na snagu 12. novembra 1994. bio taj kojim je uveden sistem „kontrolisane stanarine“ i kojim

je kuća podnositeljke predstavke postala predmet dejstva tog sistema. Taj čin je u očima zakona izjednačio takozvani „upravni zakup“ stanova podnositeljke predstavke sa sporazumom o zakupu koji se temelji na slobodnoj volji stranaka da sklope običan građanski ugovor (vidi stavove 72–79 gore). Potonji stambeni zakoni, koji su doneti posle tog datuma i još uvek su na snazi, zadržali su taj sistem (vidi stavove 80–145 gore).

Konačno, Sud smatra da novi argument Države o tome da u vreme stupanja na snagu Protokola podnositeljka predstavke nije imala nikakva prava u odnosu na raskid zakupa niti određivanje stanarine, kao i da zakoni doneti posle 10. oktobra 1994. u suštini nisu otežali, već poboljšali njen položaj (vidi stav 150 gore) treba temeljnije ispitati kada se ocenjuje da li su poljske vlasti uspostavile pravičnu ravnotežu između svih interesa o kojima je ovde reč.

153. Shodno tome, Veliko veće ne nalazi nijedan razlog da odustane od zaključka veća da se mora odbaciti zahtev Države za proglašenje neprivratljivosti predstavke po osnovu odsustva nadležnosti *ratione temporis*.

II. NAVODNO KRŠENJE ČLANA 2 PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

154. Podnositeljka predstavke se Sudu obratila pozivajući se na član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju navodeći da je situacija nastala usled primene zakona kojima su joj nametnuti sporazumi o zakupu i kojima je određen neadekvatan nivo stanarine predstavljala i predstavlja trajno kršenje njenog prava na uživanje vlastite imovine. U svojoj predavci ona je navela da je bila naneta šteta samoj suštini njenog prava na imovinu budući da ne samo da nije mogla da izvlači dohodak iz te imovine, već takođe, zbog ograničenja u pogledu raskida sporazuma o zakupu na stanove koji podležu sistemu kontrole stanarine, ona ne može da ponovo dođe do svoje imovine i da je koristi.

Član 1 Protokola br. 1 glasi kako sledi:

„1. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.“

A. Opseg predmeta

155. Veće je, pozivajući se na pojedinačnu i opštu dimenziju predmeta (vidi stav 141 presude veća) između ostalog bilo na stanovištu:

„...navodno kontinuirano kršenje člana 1 Protokola br. 1 ne tiče se samo individualne podnositeljke predstavke u ovom predmetu, već ima značajne – socijalne, pravne i ekonomske – dimenzije u smislu dejstva osporenog zakona na prava brojnih drugih lica. Tako je, prema informacijama koje je dostavila Država,

funkcionisanje sistema kontrole stanarine u Poljskoj već pogodilo oko 100.000 vlasnika stanova čija je imovina podvrgnuta istim onim ograničenjima zbog kojih je ova predstavka podneta. Sem toga, između 600.000 i 900.000 stanara u Poljskoj iskoristilo je specijalna pravila o nivou kontrolisane stanarine i raskidu sporazuma o zakupu na osnovu tog sistema...

Razmatranje činjenica u ovom predmetu će stoga neminovno imati posledice po imovinska prava velikog broja pojedinaca. Zbog toga će Sud morati da razmotri poljsko poštovanje člana 1 Protokola br. 1 ne samo sa stanovišta uticaja kombinacije spornih ograničenja na imovinsko pravo podnositeljke predstavke u periodu koji se ovde razmatra, već i u jednom širem kontekstu, što znači da će iskoraci iz okvira pojedinačne predstavke ove podnositeljke predstavke po Konvenciji i da će uzeti u obzir posledice dejstva sistema kontrole stanarina po Konvencijom zajamčena imovinska prava cele jedne kategorije potencijalno pogođenih ljudi (vidi *Broniowski protiv Poljske* [GC], 31443/96, stavovi 189 i dalje, ECHR 2004...)

156. Veliko veće smatra da, ne dovodeći u pitanje svoju presudu o tome da li je ovaj predmet pogodan ili – kako tvrdi država – nije pogodan za postupak po „pilot presudi“ (vidi stavove 227–228 dole) opšti kontekst ovog predmeta i, posebno, kako je veće s pravom istaklo, broj lica koja su potencijalno pogođena dejstvom sistema kontrole stanarina u Poljskoj i posledice koje je taj sistem doneo njihovim Konvencijom zajamčenim pravima mogu legitimno biti uzeta u obzir prilikom razmatranja ove pojedinačne predstavke.

B. Poštovanje člana 1 Protokola br. 1

1. Primenjiva pravila kod člana 1 Protokola br. 1

157. Član 1 Protokola br. 1 sastoji se od tri zasebna pravila: prvo pravilo, koje je naznačeno u prvoj alineji prvog stava opšte je po svojoj prirodi i proglašava načelo neometanog uživanja svoje imovine; drugo pravilo, sadržano u drugoj alineji prvog stava, odnosi se na lišavanje imovine i podvrgava ga postojanju izvesnih uslova; treće pravilo, navedeno u drugom stavu, priznaje državamaugovornicama da, između ostalog, imaju pravo da kontrolišu korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima. Ta tri pravila, međutim, nisu zasebna u tom smislu da nisu povezana među sobom. Drugo i treće pravilo tiču se posebnih konkretnih slučajeva mešanja u pravo na neometano uživanje imovine i iz tih razloga ih treba tumačiti u svetlosti opšteg načela izraženog u prvom pravilu (vidi, između ostalih pravnih autoriteta *James i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. februara 1986, Series A No. 98, str. 29–30, stav 37, koja jednim delom iznova naglašava načela koja je Sud ustanovio u predmetu *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, presuda od 23. septembra 1982, Series A No. 52, str. 24, stav 61; vidi takođe *Broniowski protiv Poljske*, br. 31443/96 [GC], stav 134, ECHR–2004–V).

2. Podnesci stranaka

158. Podnositeljka predstavke pozvala se na argumente koje je već predočila veću. Po njenom mišljenju, sporna ograničenja prevazilaze ono što se može

smatrati pukim „regulisanjem korišćenja imovine“. Kontinuirana primena tih ograničenja tokom čitavog niza godina dovela je do toga da su suštinski elementi njenog prava na imovinu praktično izbrisani. U suštini, ona je vlasnik „samo na papiru“. Nema mogućnost da odlučuje ko će živeti u njenoj kući i koliko će dugo to činiti. Zakup stanova joj je nametnut nezakonitim upravnim odlukama ali, uprkos toj činjenici, ona ne može da raskine sporazume o zakupu i da ponovo stekne posed nad svojom kućom, zbog zakonskih uslova koji su vezani za raskid zakupa, uključujući tu i obavezu da stanaru obezbedi alternativni smeštaj, što joj sve praktično onemogućuje da to učini.

Podnositeljka predstavke je sem toga naglasila da ona nema apsolutno nikakav uticaj na iznos stanarine koju plaćaju njeni stanari. Zaista, shodno osporenim zakonima, nivo stanarine se određuje bez ikakvog racionalnog odnosa sa troškovima održavanja imovine u dobrom stanju. To je dovelo do znatnog pada vrednosti i opšteg stanja njene kuće. U svojoj predavci ona je navela da je kumulativni efekat svih tih činilaca prouzrokovao situaciju nalik eksproprijaciji.

159. Država se nije složila i zatražila je od Suda da podrži nalaz veća o tome da je navodno mešanje zapravo predstavljalo kontrolu nad korišćenjem imovine u smislu drugog stava člana 1 Protokola br. 1. Država je naglasila da podnositeljka predstavke nikada nije izgubila svoje pravo na „neometano uživanje“ imovine. Od 25. oktobra 1990. godine, kada je okružni sud u Gdinji uneo njeno ime u odgovarajući zemljišni registar, ona uživa sva svojstva vlasnika imovine. Ima pravo da koristi, da ustupi, da izda, obaveže (hipotekom) pa čak i da uništi svoju imovinu. Usvojene mere, posebno ograničenja nivoa stanarine, prema tome predstavljaju samo kontrolu nad korišćenjem imovine (regulisanje korišćenja imovine) podnositeljke predstavke.

3. Zaključak Suda

160. Veće je bilo saglasno sa stanovištem Države (vidi stav 145 presude veća).

Ono je istaklo da, iako je tačno da podnositeljka predstavke ne može da ostvari svoje pravo na korišćenje u smislu fizičkog posedovanja budući da u kući žive lica koja su nosioci stanarskog prava i da su njena prava u pogledu izdavanja stanova u zakup, uključujući tu i njeno pravo da ubire stanarinu i da raskida sporazume o zakupu, podvrgnuta brojnim zakonskim ograničenjima, ona ipak nikada nije izgubila pravo da proda svoju imovinu. Isto tako, vlasti nisu primenile nijednu meru koja bi za posledicu imala prenos njene imovine. Po mišljenju veća, ova pitanja se odnose na stepen mešanja države, a ne na prirodu tog mešanja. Sve preduzete mere, čiji je cilj bio da kuća podnositeljke predstavke postane predmet stalnog zakupa a ne da joj ona bude trajno oduzeta, ne mogu se smatrati formalnom, niti čak faktičkom eksproprijacijom, već predstavljaju jedno od sredstava kojima država reguliše korišćenje imovine podnositeljke predstavke.

Iz tih razloga veće je zaključilo da ovaj predmet treba razmotriti sa stanovišta drugog stava člana 1 Protokola br. 1 (vidi *Mellacher i ostali protiv Austrije*,

presuda od 19. decembra 1989, Series A No. 169, str. 25, stav 44; kao i *Immobiliare Saffi protiv Italije* [GC], br. 22774/93, stav 46, ECHR 1999–V).

161. Veliko veće se u potpunosti slaže sa ovom ocenom veća.

4. Opšta načela koja proističu iz sudske prakse Suda

162. Sud će ovaj predmet razmotriti u svetlosti sledećih načela.

(a) Načelo zakonitosti

163. Prvi i najvažniji zahtev člana 1 Protokola br. 1 jeste da svako mešanje javnih vlasti u neometano uživanje imovine mora biti zakonito. Konkretno, drugi stav člana 1, iako državama priznaje pravo da regulišu korišćenje imovine, to pravo podvrgava uslovu da ono bude realizovano kroz primenu „zakona“. Sem toga, načelo zakonitosti podrazumeva – i to je polazna pretpostavka – da su primenjive odredbe nacionalnog zakonodavstva u dovoljnoj meri dostupne, precizne i predvidljive u pogledu primene (vidi, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, navedeno gore stav 147, sa daljim referencama).

(b) Načelo legitimnog cilja u opštem interesu

164. Svako mešanje u pravo na uživanje imovine koje Konvencija priznaje mora težiti legitimnom cilju. Načelo „pravične ravnoteže“ koje je inherentno članu 1 Protokola br. 1 samo po sebi pretpostavlja postojanje opšteg interesa zajednice. Štaviše, različita pravila koja su inkorporirana u član 1 nisu zasebna u tom smislu da su potpuno odvojena jedno od drugog, a drugo i treće pravilo odnose se isključivo na posebne slučajeve mešanja u pravo na neometano uživanje imovine (vidi *Broniowski*, gore navedeno, stav 148).

165. Zbog svog neposrednog poznavanja društva i njegovih potreba, nacionalne vlasti su, u načelu, u boljoj poziciji od međunarodnog sudije da procene šta je u „opštem“ ili „javnom“ interesu. Shodno sistemu zaštite koji je ustanovljen Konvencijom, nacionalne vlasti su dakle dužne da izvrše prvobitnu procenu i ustanove da li postoji problem javnog interesa koji nalaže preduzimanje mera u sferi ostvarivanja prava na imovinu. Ovde, kao i u drugim oblastima na koje se odnose zaštitne mere Konvencije, nacionalne vlasti dakle uživaju jedno polje slobodne procene.

166. Pojam „javnog“ ili „opšteg“ interesa nužno je ekstenzivan. Konkretno, takve oblasti kao što su zadovoljavanje stambenih potreba stanovništva, što moderna društva smatraju jednom od osnovnih socijalnih potreba koja ima centralnu ulogu u politici visokih strana ugovornica koja se odnosi na blagostanje i ekonomiju, često mogu nalagati neki vid državne regulacije. Odluke o tome da li će, i ako će, onda kada, navedena oblast biti prepuštena aktivnostima slobodnog tržišta ili pak ona treba da podleže državnoj kontroli, kao i odluke o izboru mera neophodnih za zadovoljavanje stambenih potreba zajednice i određivanju vremena u kome će te mere biti izvršavane, nužno podrazumevaju razmatranje složenih socijalnih, ekonomskih i političkih pitanja.

Ustanovivši da je prirodno da polje slobodne procene koje stoji na raspolaganju zakonodavstvu u primeni socijalne i ekonomske politike bude široko,

Sud je u mnogim prilikama saopštio da će poštovati ocenu zakonodavca o tome šta je u „javnom“ ili „opštem“ interesu, sem u slučaju da je ta ocena očigledno doneta bez razumnog utemeljenja. Ova načela se primenjuju ravnopravno, ako ne i *a fortiori*, na mere donete tokom temeljnih reformi političkog, pravnog i ekonomskog sistema zemalja u tranziciji iz totalitarnog režima u demokratsku državu (vidi *Mellacher i ostali*, gore navedeno, str. 27, stav 48; *Scollo protiv Italije*, presuda od 28. septembra 1995, Series A No. 315–C, str. 52, stav 27; *Immobiliare Saffi*, gore navedeno, stav 49; i, *mutatis mutandis*, *James i ostali*, gore navedeno, str. 32–33, stavovi 46–47, i *Broniowski*, gore navedeno, stav 149).

(c) *Načelo „pravične ravnoteže“*

167. Ne samo da mešanje u pravo na imovinu mora, kako u materijalnom, tako i u načelnom smislu, težiti „legitimnom cilju“ u „opštem interesu“, već takođe mora postojati razuman odnos srazmernosti između sredstava koja se primenjuju u cilju čijem se ostvarivanju teži bilo kakvim merama koje država primenjuje, uključujući tu mere čija je svrha kontrolisanje, odnosno regulisanje korišćenja imovine pojedinca. Taj zahtev je izražen pojmom „pravična ravnoteža“ koja mora biti uspostavljena između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca.

Briga za ostvarivanje ove ravnoteže odražena je i u strukturi člana 1 Protokola br. 1 u celini. Iz tih razloga, u svakom predmetu koji se tiče navodnog kršenja tog člana, Sud mora ustanoviti da li iz razloga mešanja države lice o kojem je reč mora da snosi nesrazmerno i prekomerno breme (vidi gore navedeno *James i ostali*, str. 27, stav 50; *Mellacher i ostali*, gore navedeno, str. 34, stav 48 i *Spadea i Scalabrino protiv Italije*, presuda od 28. septembra 1995, Series A No. 315–B, str. 26, stav 33).

168. Prilikom procenjivanja poštovanja člana 1 Protokola br. 1, Sud mora svestrano ispitati razne interese o kojima se tu radi, imajući na umu da je namera Konvencije očuvanje prava koja su „praktična i delotvorna“. Iz tih razloga, Sud mora sagledati i pozadinu pojavnih manifestacija i razmotriti stvarne okolnosti situacija na koje se podnosilac predstavke žali. U predmetima koji se tiču delovanja opsežnog stambenog zakonodavstva, ta procena ne obuhvata samo uslove za smanjenje stanarine koju dobijaju pojedinačni stanodavci i razmere državnog mešanja u slobodu sklapanja ugovora i ugovornih odnosa na tržištu zakupa stanova, već i postojanje procesnih i drugih garantija koje će osigurati da funkcionisanje tog sistema i njegov uticaj na imovinska prava stanodavaca ne bude ni proizvoljno, ni nepredvidljivo. Neizvesnost – bilo da je reč o pravnoj neizvesnosti, odnosno nesigurnosti, ili o administrativnoj nesigurnosti ili pak o onoj koja proističe iz prakse vlasti – predstavlja činilac koji se mora uzeti u obzir kod ocenjivanja ponašanja države. Zaista, kad god je reč o nekom pitanju od opšteg interesa, javne vlasti su dužne da postupaju blagovremeno, na primeren i konzistentan način (vidi *Immobiliare Saffi*, gore navedeno, stav 54; i *Broniowski*, gore navedeno, stav 151).

5. Primena gore navedenih načela na ovaj predmet

(a) *Da li su poljske vlasti poštovalе načelo zakonitosti*

(i) **Podnesci stranaka**

(α) Podnositeljka predstavke

169. Podnositeljka predstavke je iznela stav da vlasti nisu poštovalе to načelo.

Na samom početku treba naglasiti da su sve upravne odluke o primeni mera za kontrolisanje korišćenja imovine podnositeljke predstavke, konkretno one kojima su stanovi dodeljeni licima A. Z. i W. P. i stavljanju njene kuće pod upravu države, u periodu 1996–1997, proglašene odlukama koje su donete protivno poljskim zakonima. U skladu sa članom 1 Protokola br. 1 mešanje države u neometano uživanje imovine – bilo da je reč o eksproprijaciji, bilo da je reč o kontroli korišćenja imovine – ne može se smatrati zakonitim ako su relevantne odluke donete protivno postojećim zakonskim odredbama.

Sem toga, Zakon iz 1994. i, još konkretnije, odredbe kojima se individualnim stanodavcima nameće kontrola stanarine i mnogobrojne dužnosti u vezi sa održavanjem imovine ne mogu se smatrati „primenjivanjem zakona“, budući da je dvema uzastopnim presudama Ustavnog suda, od 12. januara i 10. oktobra 2000. ustanovljeno da su taj zakon i te odredbe protivni Ustavu i Konvenciji.

Isti zaključak primenjen je i na Zakon iz 2001. godine. Tako je Ustavni sud u svojoj trećoj međašnoj presudi od 2. oktobra 2002. o stambenom zakonodavstvu proglasio neustavnim sve restriktivne odredbe o nivou povećanja stanarine. U svojoj još skorije donetoj presudi od 19. aprila 2005. Ustavni sud je zauzeo stav da su odredbe amandmana iz decembra 2004, u delu u kome su produžile dejstvo sistema kontrole stanarina i posle 31. decembra 2004, bile neustavne.

Posledica svega toga jeste konstatacija da mere koje je država donela u sferi imovinskih prava podnositeljke predstavke već odavno nemaju dovoljnu pravnu osnovu.

(β) *Država*

Država je ovo osporila. Država je navela da je kontrola korišćenja imovine podnositeljke predstavke imala jasnu, čvrstu i doslednu pravnu osnovu u vidu zakona koji su donošeni jedan za drugim a primenjivali su se u celom periodu koji spada u vremensku nadležnost Suda. Prvo, stambeni Zakon iz 1974. primenjivan je do 12. novembra 1994. Drugo, Zakon iz 1994, koji je bio na snazi od 12. novembra 1994. do 11. jula 2001, uveo je odredbe o kontrolisanoj stanarini i druga ograničenja prava stanodavaca. Konačno, pravila kojima se uređuju odnosi zakupa stana a koja su primenjiva od 11. jula 2001. godine do danas ustanovljena su Zakonom iz 2001. godine.

171. Država je prihvatila da se legalnost nijedne mere koju država preduzima ne može svesti na puki zahtev da zakonsku meru mora propisno da donese zakonodavno telo. Legalnost, odnosno zakonitost takođe podrazumeva i

poštovanje načela pravne sigurnosti. Nema nikakve sumnje u to da važan aspekt pravne sigurnosti predstavlja to da zakon ne može biti neočekivano menjan, kako ne bi došlo do mešanja u važne odluke pojedinaca donete na temelju *bona fide* shvatanja da je zakon donet za određeni period i da će tokom tog perioda biti na snazi. Po mišljenju Države, sistem kontrole stanarina po osnovu Zakona iz 1994. i 2001. godine – „popravni“ zakoni doneti na određeni vremenski rok u cilju zaštite stanara – predstavljaju primer implementacije načela pravne sigurnosti.

(ii) Ocena Suda

172. Veće je donelo sledeći zaključak kada je reč o pitanju zakonitosti osporenih mera (vidi stav 155 presude veća):

„...državna kontrola upotrebe svojine podleže uslovu da mora biti sprovedena kroz primenu ‘zakona’.. U ovom predmetu nema nikakvog spora oko činjenice da su ograničenja prava podnositeljke predstavke nametnuta trima uzastopno donetim stambenim zakonima, ali podnositeljka predstavke tvrdi da su *ex post facto* odlukama relevantne upravne odluke proglašene nezakonitima, a zakonske odredbe neustavnima, što je retroaktivno lišilo te mere svakog pravnog dejstva...

Sud međutim smatra da su te sudske odluke i njihove posledice za ocenu načina na koji Poljska poštuje član 1 Protokola br. 1 relevantne za utvrđivanje toga da li su vlasti uspostavile pravičnu ravnotežu između svih interesa koji su ovde umešani. Što se tiče utvrđivanja da li su sporne mere bile donete na osnovu „zakona“, u smislu drugog stava tog člana, za Sud je dovoljno da su one bile primenjene u skladu sa važećim poljskim zakonodavstvom u materijalnom vremenu.“

173. Veliko veće bi ovoj oceni, a u odgovor na tvrdnje podnositeljke predstavke (vidi stav 169 gore) želelo da iznese da je stupanje na snagu presuda Ustavnog suda od 12. januara i 10. oktobra 2000. bilo odloženo do 11. jula 2001. (vidi stavove 80 i 83 gore), što je dovelo do toga da su sporne odredbe Zakona iz 1994. bile primenjive sve do tog datuma. Shodno tome, u takvim okolnostima može se prihvatiti da je mešanje bilo izvršeno uz poštovanje načela zakonitosti.

(b) *Da li su poljske vlasti težile „legitimnom cilju u opštem interesu“*

(i) Podnesci stranaka

(a) Podnositeljka predstavke

174. Po mišljenju podnositeljke predstavke sporni stambeni zakoni nisu imali nikakvo legitimno opravdanje.

Čak i ako je posle Drugog svetskog rata očigledno postojala potreba da se obezbede domovi za raseljena lica, što je činjenica kojom je moguće opravdati državno upravljanje stambenim zgradama sa više stanova, nije bilo nikakvog opravdanja da se takav korak preduzme u odnosu na njenu kuću – koja je, kao što je oduvek i bila, porodična kuća namenjena životu jedne porodice, a ne kuća sa stanovima za izdavanje. Dovođenje stanara u tu kuću i pretvaranje vlasnika kuće u beskućnika teško da je moglo da reši taj problem.

Isto to važi i za potonja ograničenja, predviđena Zakonom iz 1994. Istina, ta su ograničenja uvedena radi zaštite stanara u lošem materijalnom položaju. Međutim, nijednom odredbom osporenog zakona pravo na jeftinu stanarinu nije dovedeno u zavisnost od individualnog položaja stanara. Budući da primenjivi stambeni zakoni nisu postavili nikakve uslove – kao što je nivo prihoda, socijalna ili porodična situacija ili uzrast stanara ili pak veličina ili standard stana o kome je reč – za polaganje prava na jeftin stan, samim tim je bilo dovoljno da je stanaru odobreno pravo na zakup stana na osnovu administrativne (upravne) odluke koju je doneo komunistički režim, da bi izvukao korist iz povlašćenog položaja po osnovu sistema kontrole stanarine. Takvo pravno rešenje, koje je pritom doneto nauštrb pojedinaca koji su, kao ova podnositeljka predstavke, bili u finansijskoj situaciji koja nije nužno morala biti povoljnija od one u kojoj su se nalazili stanari, teško da može biti rešenje koje će se svrstati u kategoriju onih koja teže bilo kakvom legitimnom cilju u „opštem“ ili „javnom“ interesu.

(β) Država

175. U svojim pismenim i usmenim podnescima, Država je dosledno tvrdila da je načelni cilj osporenih zakonskih propisa bio i ostao zaštita stanara od nepropisno visokih nivoa stanarine u periodu ekonomskog preobražaja Poljske. Tokom devedesetih godina vlasti su morale da se uhvate u koštac sa izuzetno teškom stambenom situacijom, čiju su glavnu karakteristiku predstavljala ozbiljna nestašica stanova i visoke stanarine. Ta situacija je zahtevala od države da kontroliše povećanje stanarine ne samo u državnom sektoru, već i u privatnom sektoru. Država je morala da preduzme te mere kako bi sprečila masovna iseljavanja koja bi neminovno usledila uvođenju potpuno nekontrolisanih povećanja stanarine, što bi opet izazvalo duboka društvena trvenja i ugrozilo javni red.

176. Država je sem toga predočila da je sistem kontrole stanarine bio obična privremena hitna mera doneta radi rešavanja problema nestašice stanova u Poljskoj, još više otežane pogoršanim ekonomskim položajem domaćinstava. U tom kontekstu, država se pozvala na statističke podatke koje je i predočila i koji pokazuju da je u periodu od 2000. do 2002. godine između 54 posto i 58 posto stanovništva živelo ispod linije siromaštva, a da je u periodu 1998. do 2002. između 7 i 10 posto domaćinstava kasnilo sa plaćanjem stanarine.

Država je takođe naglasila da je poljski Ustavni sud ustanovio da je potreba za ograničenjem povećanja stanarine za određeni vremenski rok bila u opštem interesu, posebno u interesu zaštite stanara u lošem materijalnom položaju tokom tranzicije sa sistema državne kontrole na sistem slobodnog tržišta.

177. Shodno tome, sistem državne kontrole povećanja stanarine bio je mera koja je doneta radi zaštite interesa stanara u sistemu slobodnog tržišta i, još konkretnije, radi zaštite stanara od opasnosti da budu dovedeni u neravnomerni položaj sa ekonomski jačim stanodavcima. U periodu tranzicije država se brinula da stanarine ostanu na društveno prihvatljivom nivou, što je briga koju u svetlosti presude Suda u predmetu *Mellacher* (stavovi 53 i 54) treba smatrati legitimnom.

(ii) Ocena Suda

178. Pošto je razmotrilo argumente obeju strana, Veliko veće smatra da nema nikakvog razloga da se ne složi sa sledećim zaključcima veća (vidi stav 160 presude veća):

„Kao što se vidi iz materijala koje su predočile stranke i iz relevantnih presuda Ustavnog suda Poljske, sistem kontrole stanarina u Poljskoj proistekao je iz trajne nestašice stanova, male ponude stanova za zakup na tržištu i visoke cene kupovine stana. Taj sistem je primenjen radi obezbeđivanja socijalne zaštite i osiguranja – posebno kada je reč o stanarima u lošem finansijskom položaju – postepenog prelaska sa stanarine koja je pod kontrolom države na stanarinu koja će u celosti predstavljati plod ugovornog pregovaranja, tokom temeljne reforme zemlje posle kraha komunističkog režima...

Sud prihvata da je u socijalnim i ekonomskim okolnostima ovog predmeta, osporeni zakon imao legitimni cilj u opštem interesu, onako kako to nalaže drugi stav člana 1.“

(c) Da li su poljske vlasti uspostavile pravičnu ravnotežu između opšteg interesa zajednice i prava podnositeljke predstavke na neometano uživanje svoje imovine

(i) Podnesci obeju strana**(α) Podnositeljka predstavke**

179. Podnositeljka predstavke je navela da poljske vlasti očigledno nisu uspele da uspostave pravičnu ravnotežu između zahteva opšteg interesa na koji se se pozvale i njenog prava na imovinu.

Ona je navela kako smatra da je fundamentalno pitanje u ovom predmetu to ko i u kojoj meri treba da snosi teret stambene politike – stanodavci ili država. Po njenom mišljenju, čak i loše stanje nacionalnog budžeta i troškovi političkog i ekonomskog preobražaja države ne mogu opravdati to što se glavni teret žrtvovanja za dobrobit društva prebacuje na jednu konkretnu grupu vlasnika imovine.

180. Podnositeljka predstavke je odlučno osporila argument Države iznet u postupku pred Velikim većem da je sistem kontrole stanarina utemeljen na posebnom socijalnom sporazumu između stanodavaca, stanara i države. Ona je posebno osporila tvrdnju države da je „zahvaljujući tom sporazumu stanarima zajemčeno da se njihova situacija tokom desetogodišnjeg perioda posle stupanja na snagu Zakona iz 1994. neće promeniti, kao i da je stanodavcima – koji su se odrekli svojih prava na nadoknadu – obećano da će posle tog perioda prestati da postoje sva ograničenja u vezi sa stanarinom“ (vidi dole stav 189). Nasuprot tome, kako je navela, taj sistem se ne temelji ni na kakvim dobrovoljnim obećanjima stanodavaca ili stanara, već na pravnim rešenjima koja je nametnula država i koja stvaraju situaciju u kojoj jednu društvenu grupu – stanare – subvencioniše druga društvena grupa – stanodavci.

Ako je ovo, kako Država tvrdi, situacija „pravnog mira“ (vidi stav 189, dole) kako se onda – pitala je podnositeljka predstavke – može objasniti činjenica da je upravo ta situacija stvorila toliko mnogo kontroverzi u Poljskoj i da je zbog nje povedeno nekoliko ustavnih sporova sa državom pred Ustavnim sudom? Štaviše, u svakoj prilici u kojoj treba razmotriti ustavnost relevantnog zakonskog propisa, ispostavlja se da ga stanodavci žestoko kritikuju kao propis kojim se njima nameće preterano teško breme, dok ga stanari kritikuju kao zakonski propis koji sa njihovog stanovišta nije zadovoljavajući.

181. Podnositeljka predstavke se slaže, kao što je Sud formulisao u jednom broju svojih presuda, na primer, u presudama *Spadea i Scalabrino protiv Italije*, *Scollo protiv Italije* ili *Mellacher i ostali protiv Austrije*, da su ograničenja prava stanodavaca zajednička mnogim zemljama koje su suočene sa nestašicom stanova. U nekima od navedenih slučajeva čak je ustanovljeno da su ta ograničenja opravdana i srazmerna ciljevima kojima je država težila u opštem interesu. Međutim, ni u jednom od tih predmeta vlasti nisu ograničile prava podnosilaca predstavke u meri u kojoj je to učinjeno u ovom predmetu.

182. Po mišljenju podnositeljke predstavke, kombinacija različitih ograničenja koja su pravima stanodavaca nametnuta Zakonom iz 1994, a potom i Zakonom iz 2001, predstavlja neprihvatljivo i nesrazmerno mešanje u njihova imovinska prava.

U tom smislu, podnositeljka predstavke je naglasila da je poljski Ustavni sud u četiri svoje presude od 12. januara 2000, 10. oktobra 2000, 2. oktobra 2002. i 19. aprila 2005. ustanovio da su ograničenja prava stanodavaca uvedena sistemom kontrole stanarina po Zakonu iz 1994. i Zakonu iz 2001. u neskladu sa ustavnim načelom zaštite imovinskih prava i vladavine prava. Sud je takođe ustanovio da su primenom tog sistema vlasti na pleća stanodavaca prebacile nesrazmerno i prekomerno breme.

183. Njoj i drugim privatnim stanodavcima jednostranom odlukom države nametnuto je izdavanje stanova po osnovu Zakona iz 1994. Ta odluka je bila propraćena ozbiljnim ograničenjima u vezi sa raskidom zakupa. Dodatne odredbe zakona iz 1994. su, s jedne strane, odredile stanarinu na niskom nivou, znatno ispod prosečnih troškova održavanja imovine, dok su s druge strane obavezale stanodavce da obavljaju skupe poslove održavanja.

Takvo stanje stvari nije se popravilo po Zakonu iz 2001, koji je praktično zadržao sva ograničenja u vezi sa raskidom zakupa i sve obaveze u vezi sa održavanjem imovine, a dodatno je otežao položaj stanodavaca time što je zamrznuo stanarine na neprihvatljivo niskom nivou. Sem toga, amandmanima iz decembra 2001. vlasti su produžile delovanje pravila kojima su nametnuta ograničenja na povećanje stanarine i posle konačnog, zakonski propisanog roka koji su same odredile, a Ustavni sud je za taj čin ustanovio da predstavlja izuzetno kršenje vladavine prava.

184. Podnositeljka predstavke nije prihvatila stav države da je, stupanjem na snagu presude Ustavnog suda od 19. aprila 2005. ukinut sistem kontrole stanarine i da su stranke učesnice ugovora o zakupu sada slobodne da odrede

stanarinu (vidi stav 190 dole). Odredbe Zakona iz 2001. koje su sada na snazi propisuju suprotno: shodno članu 8a Zakona iz 2001. svako povećanje kod koga bi stanarina premašila plafon od tri posto dozvoljeno je samo u opravdanim slučajevima i može biti osporeno pred sudom. U isto vreme, dužnosti stanodavaca u vezi sa održavanjem svojine ostale su nepromenjene. Što se tiče raskida sporazuma o zakupu, odredbe se samo neznatno razlikuju od onih u prethodnim, manjkavim zakonima, i još uvek je veoma teško, ako ne i nemoguće, iseliti stanara. Manje promene do kojih je došlo u stambenom zakonodavstvu teško da se mogu smatrati ukidanjem sistema kontrole stanarine. Isto tako, te promene nisu ni na kakav sadržajni način poboljšale položaj stanodavaca.

Sem toga, naglasila je podnositeljka predstavke, Ustavni sud je, i u presudi od 19. aprila 2005. i u preporukama iz juna 2005. ukazao na izvestan broj ozbiljnih manjkavosti postojećeg sistema, smatrajući da Zakon iz 2001, u stanju u kome je danas, „nije doneo zadovoljavajući i konzistentan mehanizam za uravnotežavanje interesa stanodavaca i stanara“. U tom kontekstu Ustavni sud je podsetio vlasti na to da treba hitno doneti pravila na osnovu kojih će stanodavci, posle decenija državne stambene politike subvencionisanja, moći da izvuku „pristojan profit“ iz svoje imovine, naglasivši pritom da je potreba za izvlačenjem profita jedna od osnovnih komponenti prava na imovinu. Međutim, vlasti do sada nisu preduzele nikakve korake za sprovođenje u život tih preporuka Ustavnog suda.

Podnositeljka predstavke je takođe kritikovala postojeće zakonodavstvo zbog odsustva kriterijuma o tome šta predstavlja „opravdano povećanje stanarine“, smatrajući da, iz svih praktičnih razloga, to zapravo sprečava stanodavce da povise nivo stanarine. Kao što je Ustavni sud s pravom naglasio u svojoj presudi i preporukama, u odsustvu takvih kriterijuma pravosudna kontrola nad povećanjem stanarine postaje iluzorna. U tom smislu, podnositeljka predstavke je predočila detalje jednog predmeta pokrenutog pred poljskim sudom oko spora koji se vodio u vezi sa povećanjem stanarine od 13 posto i navela je da, s obzirom na prosečno kašnjenje građanskopravnih sudova u Poljskoj, realno može da se očekuje da konačna presuda bude izrečena u roku od otprilike dve godine, a za sve to vreme stanarina će biti zamrznuta na nivou od tri posto, dok se ne donese konačno rešenje.

185. Podnositeljka predstavke se potom osvrnula na tvrdnju Države da sistem kontrole stanarina više ni na koji način ne utiče na njena imovinska prava i da je dobila traženo otklanjanje posledica prethodnog stanja budući da može da vrati svoju kuću u posed, jer se dvoje njenih stanara već iselilo, a treći namerava to da učini ubrzo po završetku usmenog ročišta (vidi stav 192 dole). Podnositeljka predstavke priznaje da je pažnja koju su poljski mediji posvetili njenom predmetu pred sudom u Strazburu zaista dovela do toga da se dvoje njenih stanara iselilo. Za to je saznala od predstavnika poljske vlade u junu 2005. godine – mada joj kuća ipak nije zvanično vraćena, jer su vlasti to odbile – a o svemu je Sud obavestjen 22. avgusta 2005. Ipak, na dan održavanja ročišta, treći stan je i dalje zauzet, u njemu živi J. W. Podnositeljka predstavke ne može jednostavno da raskine sporazum o zakupu budući da J. W, koja je u poodmaklim godinama,

spada u onu grupu stanara koji su zakonski zaštićeni od raskida sporazuma o zakupu po osnovu člana 11 stav 12 Zakona iz 2001. godine.

Što se tiče tvrdnje da na njena imovinska prava više ne utiče funkcionisanje sistema kontrole stanarine u Poljskoj, podnositeljka predstavke je naglasila da kršenje njenih prava nije okončano niti može da bude okončano samo time što će joj biti vraćena kuća. Posledice koje je ona trpela zbog spornog zakonskog propisa neće prestati niti će moći da budu izbrisane samim povraćajem onoga što je preostalo od njene imovine. Kada je država preuzela upravljanje nad kućom, ona je bila u dobrom stanju. Sada, posle čitavog niza godina prenebregavanja i nevođenja računa – što je prouzrokovano i nebrzišljivim upravljanjem države i njenom nemogućnošću da iz stanarine koju je dobijala pokrije neophodne popravke, kuća je skoro ruina.

186. Podnositeljka predstavke je zaključila tvrdnjom da presuda Ustavnog suda od 19. aprila 2005. nije ispravila kršenje člana 1 Protokola br. 1 koje je u njenom predmetu konstatovalo veće. Isto tako, tom presudom nije obustavljeno sistematsko kršenje imovinskih prava drugih stanodavaca koji se nalaze u sličnoj situaciji, na šta je u njenom predmetu ukazano.

Podnositeljka predstavke je zatražila od Suda da potvrdi zaključke veća u celosti.

(β) Država

187. Država smatra da su vlasti održale razuman odnos srazmernosti između primenjenih sredstava i ciljeva koje su nastojale da ostvare.

188. U izjašnjanju pred Velikim većem Država se prvo pozvala na zaključak veća o tome da su, zbog dejstva sistema kontrole stanarina, vlasti prebacile nesrazmerno i prekomerno breme na podnositeljku predstavke (vidi stav 188 presude veća). S tim u vezi, Država je iznela argument da je podnositeljku predstavke uvođenje državnog upravljanja stambenim pitanjima pod komunističkim režimom lišilo čak i teorijskih vlasničkih prava, ona 10. oktobra 1994. nije imala nikakva prava u odnosu na raskid sporazuma o zakupu njenih stanova, niti u odnosu na određivanje nivoa stanarine (vidi stavove 151 i 153 gore). Sa tog stanovišta, osporeni stambeni zakoni, u vidu u kome su primenjivi od tog datuma do današnjeg dana, nisu smanjili imovinska prava podnositeljke predstavke, već su, nasuprot tome, postepeno povećavali opseg njenih prava i prava drugih stanodavaca u vezi sa zakupom njihovih stanova. Prema tome, po mišljenju Države, uvođenjem sistema kontrole stanarina je, u suštini, započet komplikovani proces vaspostavljanja prava stanodavaca, proces koji, s obzirom na stanje stambene ponude nasleđeno od komunističkog režima i potrebu za uspostavljanjem ravnoteže između prava svih članova društva, podrazumeva donošenje izuzetno teških odluka vlasti.

189. U postupku pred Velikim većem Država je takođe iznela još jedan novi argument, istakavši da se sistem kontrole stanarina zapravo temeljio na specifičnom socijalnom dogovoru između stanodavaca, stanara i države. Na osnovu tog sporazuma, odnosno dogovora, stanarima je zajemčeno da se njihov položaj

u roku od 10 godina po stupanju na snagu Zakona iz 1994. neće promeniti, dok je stanodavcima – koji su se odrekli prava na kompenzaciju – obećano da će po isteku tog perioda sva ograničenja stanarine prestati da postoje. Država se, sa svoje strane, obavezala da se od 31. decembra 2004. više neće primenjivati ograničenja koja proisteknu iz tog sporazuma. Prema tome, situacija se može opisati kao „pravni mir“, budući da ona odražava kompromis koji su postigle razne društvene grupe među sobom. Ovo je potvrđeno i presudom Ustavnog suda od 19. aprila 2005, u kojoj je navedeno da je bilo neophodno da se tokom perioda preobražaja uvede sistem kontrole stanarina. Štaviše, u svim svojim ranijim presudama o tom pitanju, Ustavni sud je dosledno priznavao potrebu za kontinuiranom zaštitom stanara koji su sklopili sporazume o zakupu na osnovu upravnih odluka i kojima je Zakon iz 1994. jemčio određeni, maksimalni nivo stanarine za fiksni vremenski rok. Sud je izričito priznao da je potreba za zaštitom stanara od neopravdano visokih nivoa stanarine bila u celosti opravdana stambenom situacijom u Poljskoj.

Štaviše, na usmenom ročištu Država je takođe navela da su stanodavcima na raspolaganju bespovratni krediti za obnovu i poboljšanje kuća, kao i da oni mogu uzeti komercijalne kredite da bi finansirali neophodne popravke.

190. Država je sem toga naglasila da su instrumenti za kontrolu stanarine i po Zakonu iz 1994. i po Zakonu iz 2001. bili samo privremene prirode i da oni više nisu na snazi, posle presude Ustavnog suda od 19. aprila 2005, koja je, u suštini, označila kraj sistema kontrole stanarina u Poljskoj. Prema tome, blagodareći toj presudi, ukinuta su sva ranija ograničenja. Otada su stanarine u Poljskoj regulisane dejstvom snaga slobodnog tržišta i trenutno više nema nikakvih ograničenja koje bi vlasti postavile na stanarine. Stranke ugovornice u ugovorima o zakupu stana slobodno mogu da određuju nivo stanarine, a prava stanodavaca više nisu ni na koji način ograničena. Iz toga sledi i da je Država ispunila sve obaveze koje je preuzela po osnovu već pomenutog socijalnog dogovora, tako da su konačno poštovana „pravila igre“ na koja je ukazao Ustavni sud.

191. Sem toga, poredeći ovaj predmet sa predmetom *Mellacher i ostali protiv Austrije*, Država smatra da, ako je u potonjem slučaju Sud ustanovio da „kod remedijalnog (popravnog) socijalnog zakonodavstva i posebno u oblasti kontrole stanarina ... zakonodavac mora imati slobodu da preduzme mere koje utiču na dalje izvršenje ranije zaključenih ugovora, kako bi se ostvarili ciljevi usvojene politike“, onda on *a fortiori* mora imati slobodu ne samo da fiksira nivo stanarine ispod tržišne vrednosti, već i da donese mere koje će uticati na realizaciju sporazuma utemeljenih na prethodno donetim upravnim odlukama, gde stanari nisu ni na koji način mogli da utiču ni na nivo stanarine, ni na izbor stana – svejedno da li u privatnom ili državnom vlasništvu koji im je bio dodeljen.

192. Konačno, Država se osvrnula na lični položaj podnositeljke predstavke, naglasivši s tim u vezi da zaključci Ustavnog suda o neadekvatnosti kontrolisane stanarine ne mogu biti odlučujuće. Ustavni sud je ukazao na opštu situaciju u

Poljskoj, ali to ne mora nužno važiti za svakog pojedinačnog stanodavca. Država ne vidi nikakav razlog zbog čega bi se to primenilo na podnositeljku predstavke u ovom slučaju. U tom kontekstu, Država se pozvala na činjenicu da su dva stana u njenoj kući ispražnjena u junu 2003, odnosno u septembru 2004. godine. Treći stan će biti ispražnjen u roku od nekoliko nedelja posle ovog usmenog ročišta, budući da je izvesna J. W. koja u njemu živi dobila stan gradskog veća Gdinje. Ona se zaista i iselila u februaru 2006. (vidi gore stav 66). Podnositeljka predstavke nikada nije obavestila J. W. da treba da se iseli. Isto tako, nije joj povećala ni stanarinu, iako je J. W. plaćala iznos koji odgovara svoti od 1,5 posto rekonstruktivne vrednosti stana. Usled svega toga, podnositeljka predstavke više ne može da tvrdi da nije ponovo ušla u posed svoje kuće i da sistem kontrole stanarina i dalje negativno utiče na njena imovinska prava.

193. Ukratko rečeno, Država je zatražila od Velikog veća da zaključi kako u ovom predmetu nije došlo do kršenja člana 1 Protokola br. 1.

(ii) Ocena Suda

194. U svojoj oceni dejstva osporenog sistema kontrole stanarine na imovinska prava podnositeljke predstavke, veće je uzelo u obzir činjenicu da su se u periodu koji se ovde razmatra (od 10. oktobra 1994. do 25. januara 2005, dana donošenja presude veća) tri različita stambena zakona primenjivala na podnositeljku predstavke: Zakon iz 1994, Zakon iz 2001. i amandmani iz decembra 2004. Mora se primetiti da je primena u njenom slučaju „sistema specijalnog zakupa“ po osnovu stambenog Zakona iz 1994. (u periodu od 10. oktobra do 12. novembra 1994, dana kada je stupio na snagu Zakon iz 1994) imala sasvim neznatan uticaj na „neometano uživanje“ imovine (vidi stav 170 presude veća).

Veliko veće će nastaviti na sličnoj osnovi, uzimajući u obzir događaje koji su se zbili posle donošenja presude veća.

(α) Zakon iz 1994.

Glavne odlike sistema kontrole stanarina uvedenog na osnovu Zakona iz 1994.

195. Kao i veće, i Veliko veće je saglasno sa Državom da je Zakon iz 1994. bio prvi među remedijalnim (popravnim) zakonima koji su doneti u nastojanju da se reformiše stambena oblast u Poljskoj u periodu tranzicije zemlje na sistem slobodnog tržišta. Veliko veće je takođe saglasno da je, u poređenju sa prethodnim „sistemom specijalnog zakupa“ koji je nametnuo punu državnu kontrolu nad tržištem stambenog zakupa, Zakon iz 1994. bio u celini gledano korak napred. Taj zakon je pre svega ograničio državnu kontrolu nad zakupom stanova koji je dotad, bez obzira na to da li se radilo o opštinskim stanovima ili o stanovima u vlasništvu privatnih pojedinaca, bio predmet „sistema specijalnog zakupa“, a u isto vreme je omogućio da stanarine za poslovni prostor budu tržišno orijentisane (vidi stavove 171 i 172 presude veća i stav 188 gore).

Međutim, i u meri u kojoj je reč o podnositeljki predstavke i drugim stanodavcima koji poseduju stanove a ranije su bili podvrgnuti „sistemu specijal-

nog zakupa“, tim zakonom je zadržan izvestan broj ograničenja njihovih prava koja se uglavnom, kako će niže biti objašnjeno, mogu uporediti sa ograničenjima koje je u stambeno zakonodavstvo uveo komunistički režim.

196. Na samom početku treba reći da shodno članovima 55 i 56 Zakona iz 1994. svaki zakup koji je proistekao iz pređašnjih upravnih odluka o određivanju lica koje može da iznajmi stan treba da bude tretiran kao ugovor o zakupu potpisan na neodređeno vreme. Iako ta odredba u suštini stvara kvazi sporazum o zakupu između stanodavca i stanara – što je opet predstavljalo korak napred u smislu ponovnog uspostavljanja rudimenata (ostataka) ugovornih odnosa na tržišta zakupa stanova – vlasnici stanova nisu mogli da utiču na izbor stanara niti na suštinske elemente jednog takvog sporazuma. To se nije odnosilo samo na rok važenja sporazuma, već i na uslove za njegov raskid, čime su bila znatno ograničena prava stanodavaca da raskinu sporazum čak i prema onim stanarima koji uporno nisu izvršavali svoje zakonske obaveze. Pored toga, čak i ako bi stanodavci raskinuli sporazum, oni nisu mogli da oslobode stan i da ga eventualno izdaju na slobodnom tržištu, ukoliko prethodno stanaru nisu obezbedili „alternativni smeštaj“ o sopstvenom trošku. Takav skup zakonskih pravila, u kombinaciji sa trajnom nestašicom stanova u Poljskoj, kao i sa zakonskim pravom naslednika stanara da naslede i sporazum o zakupu bitno je otežavao stanodavcu da ponovo uđe u posed svog stana (vidi stavove 16, 18, 73 i 79 gore).

197. Ostale obaveze stanodavaca, koje su potencijalno podrazumevale znatne troškove, navedene su u članu 9 Zakona iz 1994, kojim su bili obavezani da izvode popravke i obavljaju radove vezane za održavanje svojih zgrada. U isto vreme, njihovo pravo da izvuku profit iz zakupa podlegalo je zakonskim ograničenjima. Shodno članu 25 Zakona iz 1994. stanodavci nisu imali ovlašćenja da određuju stanarinu, budući da stanarina nije smela da premaši plafon određen zakonom na nivou od tri posto „rekonstruktivne vrednosti“ stana (vidi stavove 76–83 gore).

Uticao zakona iz 1994. na imovinska prava podnositeljke predstavke i drugih stanodavaca

198. Međutim, kao što se može videti iz konkretne primene Zakona iz 1994. i kao što je priznala izvršna vlast a potvrdio Ustavni sud Poljske svojim zaključcima, nivo stanarine nikada nije dosegao zakonski plafon od tri posto rekonstruktivne vrednosti, već su ga vlasti u celoj zemlji održavale na nivou koji je mogao da pokrije šezdesetak posto troškova održavanja. Taj nedostatak sredstava pokrivali su sami vlasnici stanova (vidi stavove 15 i 80–82 gore).

Položaj stanodavaca još je više otežan članom 9 Zakona iz 1994, što je donelo nove posledice koje su negativno uticale na njihov finansijski položaj u tom smislu da su sada bili obavezni da sprovode skupe radove na održavanju, uprkos činjenici da je u praksi stanarina koju su mogli da naplate bila određena ispod visine prosečnih troškova održavanja imovine, da i ne pominjemo troškove krupnih popravki koji su bili potpuno na plećima stanodavaca. Štaviše, praktično isključenje prava stanodavaca u smislu slobodnog raspolaganja njihovim

stanovima, koje je proisteklo iz restriktivnih odredaba o raskidu sporazuma o zakupu, dovelo je do toga da tržišna vrednost tih zgrada opadne (vidi stavove 71–82 gore).

199. Sva ta ograničenja i njihov uticaj na imovinska prava zajmodavaca dva puta je ispitivao Ustavni sud Poljske. U presudama od 12. januara i 10. oktobra 2000, usled kojih je stavljen van snage Zakon iz 1994, Ustavni sud je ustanovio da su relevantne odredbe neustavne u tom smislu što su inkompatibilne sa načelima zaštite imovinskih prava, srazmernosti i vladavine prava i socijalne pravde (vidi stavove 82 i 83 gore). Sem toga, u presudi od 12. januara 2000. Ustavni sud je takođe procenio situaciju sa stanovišta Konvencije i ustanovio da sporni sistem kontrole stanarina predstavlja kršenje člana 1 Protokola br. 1 (vidi stav 82 gore).

200. Tačno je da je Ustavni sud ustanovio da uvođenje sistema kontrole stanarina nije *per se* inkompatibilno sa Ustavom, niti čak sa međunarodnim obavezama Poljske, budući da je u materijalnom vremenu postojala „ustavno priznata potreba za zaštitu prava stanara“ i da je, s obzirom na tešku stambenu situaciju, bilo neophodno ograničiti pa čak i isključiti slobodu određivanja stope povećanja stanarine. Međutim, Ustavni sud je zaključio da je način na koji se kontrola stanarina sprovodi na temelju člana 56 stav 2, zajedno sa drugim odredbama Zakona iz 1994, doveo do toga da „vlasnici budu lišeni čak i minimalnog dela suštine svojih imovinskih prava“. Sud je sem toga naglasio da ne postoji ustavno opravdanje za pružanje neophodne zaštite stanarima uglavnom na uštrb privatnih pojedinaca – vlasnika stanova koji su dati u najam. U tom smislu, Sud je primetio da je Zakon iz 1994. „smišljeno odredio nivoe kontrolisane stanarine ispod nivoa troškova koje stvarno snose vlasnici“ i da je, s obzirom na to da su vlasnici stanova dužni da snose troškove za održavanje imovine u određenom stanju, to bilo utemeljeno na „pretpostavci da imovina mora – sve do kraja 2004. – donositi gubitke svome vlasniku“. Po njegovom mišljenju, Zakon iz 1994. glavni teret neophodnih žrtava koje društvo treba da podnese za siromašne stanare prebačen je na stanodavce. U tom kontekstu, Ustavni sud je posebnu važnost pridao činjenici da poljsko zakonodavstvo ne sadrži paralelna rešenja koja bi omogućila stanodavcima da nadoknade gubitke i troškove koje snose održavajući imovinu, i istakao je da bi tu situaciju bilo moguće i trebalo popraviti „subvencionisanjem iz javnih fondova troškova održavanja i popravki zgrada..., obezbeđivanjem punog priznanja u okviru poreskih odredaba gubitaka i troškova koje snose stanodavci i dovođenjem nivoa stanarine u zavisnost od prihoda koje ostvaruju stanari“ (vidi stav 82 gore).

201. Država je, kao i pred većem, tvrdila da zaključci Ustavnog suda o opštoj neadekvatnosti kontrolisane stanarine ne mogu biti odlučujući u pojedinačnom slučaju ove podnositeljke predstavke (vidi stav 192 gore). Međutim, Veliko veće odbacuje taj argument, u potpunosti se slažući sa ocenom veća (vidi stav 175 presude veća):

„... ne samo da je Ustavni sud potkrepio svoje nalaze o pogubnim posledicama Zakona iz 1994. na imovinska prava stanodavaca sveobuhvatnim istraživanjem opšte stambene situacije u Poljskoj i pisanim dokazima koje su predočile

državne vlasti ... već je imao i tu prednost da je direktno upućen u okolnosti koje u zemlji preovlađuju ... Država, sa svoje strane, nije predložila nikakve dokaze koji bi pokazali da se te okolnosti, iako je ustanovljeno da preovlađuju u celoj Poljskoj, ne odnose na ovu podnositeljku predstavke ili da se njen materijalni položaj razlikuje od položaja drugih poljskih stanodavaca.“

202. Pozivajući se na presudu Suda u predmetu *Mellacher i ostali protiv Austrije*, Država je dalje tvrdila da su shodno članu 1 Protokola br. 1, kada donose remedijalno (popravno) stambeno zakonodavstvo, države ovlašćene ne samo da snize stanarinu i obore je ispod tržišne vrednosti, već i da donesu tako radikalne mere kao što je anuliranje validno zaključenih sporazuma o zakupu (vidi stav 191 gore).

Veliko veće nalazi da je ovaj argument već razmotren u postupku pred većem i da je veće tom prilikom zaključilo sledeće (vidi stav 176 presude veća):

„Sud prihvata da je, s obzirom na izuzetno tešku stambenu situaciju u Poljskoj, neminovno ozbiljne socijalne posledice koje sobom nosi reforma tržišta iznajmljivanja stanova, kao i uticaj koji je ta reforma imala na ekonomska i druga prava brojnih lica, odluka o donošenju zakona kojima se ograničavaju nivoi stanarine u stanovima u privatnom vlasništvu ne bi li se zaštitili stanari bila opravdana, posebno budući da je uvedeno zakonsko vremensko ograničenje za tu meru ... Međutim, kao što je s pravom istakla podnositeljka predstavke ..., iako je relevantno austrijsko zakonodavstvo obezbedilo mnoga ograničenja ili mogućnost smanjenja iznosa stanarine koji se može naplatiti, ono je takođe obezbedilo i proceduru koja omogućuje stanodavcima da nadoknade troškove održavanja (vidi takođe *Mellacher i ostali*, gore navedena, stavovi 31–32 i 55–56). Takav postupak nije predviđen Zakonom iz 1994. i, kako je već istakao Ustavni sud, poljsko zakonodavstvo ne obezbeđuje nijedan mehanizam za nadoknadu troškova održavanja imovine i prihoda od kontrolisanih stanarina...“

S obzirom na sve to i imajući na umu posledice koje su razne restriktivne odredbe imale po podnositeljku predstavke, Sud nalazi da je kombinacija ograničenja prema Zakonu iz 1994. nanela štetu samoj suštini njenog prava na imovinu. U tom smislu, Sud želi da ukaže na to da je Ustavni sud, u svojoj presudi od 12. januara 2000, došao do istog zaključka, ustanovivši da su po Zakonu iz 1994. individualni stanodavci 'lišeni čak i najmanjeg delića suštine svojih imovinskih prava' i da je 'usled toga njihovo pravo na izvlačenje profita iz imovine, ... kao važan element prava na imovinu, [bilo] uništeno a ... [njihovo] pravo na raspolaganje sopstvenom imovinom [bilo] lišeno svoje suštine...“

203. Veliko veće je saglasno sa većem, u potpunosti podržava njegove zaključke, posebno zaključak o tome da je kombinacija ograničenja uvedena Zakonom iz 1994. nanela štetu samoj suštini prava podnositeljke predstavke na imovinu.

(β) Zakon iz 2001.

Period između 11. jula 2001. i 10. oktobra 2002.

204. Datumi kojima je omeđen ovaj period odnose se na stupanje na snagu Zakona iz 2001, koji je zamenio Zakon iz 1994. koji je bio stavljen van snage

i trebalo je da se njime sprovedu presude Ustavnog suda od 12. januara i 10. oktobra 2000, kao i stavljanje van snage – na temelju potonje presude Ustavnog suda od 2. oktobra 2002. – člana 9 stav 3 Zakona iz 2001, što je odredba kojom je uveden novi postupak za kontrolisanje povećanja stanarine (vidi stavove 84–104 gore).

205. Za razliku od odredaba koje su stavljene van snage, član 9 stav 3 Zakona iz 2001. ustanovio je zavisnost između nivoa stanarine i stope inflacije. Međutim, još uvek je zadržan prethodno određeni maksimalni plafon od tri posto rekonstruktivne vrednosti naplative stanarine. Za razliku od Zakona iz 1994, ovaj nije sadržao detaljne odredbe o dužnostima stanodavaca u pogledu održavanja imovine. Ipak, njihov materijalni položaj se nije promenio, budući da su drugi zakoni, pre svega građevinski zakon i građanski zakonik, propisali pravila slična onima koja su bila primenjiva na osnovu Zakona iz 1994. Odredbe o stavljanju van snage sporazuma o zakupu bile su detaljnije, ali su postavile izvestan broj restriktivnih uslova za davanje obaveštenja stanaru o tome da treba da napusti stan i, u suštini, zadržale su pravilo kojim je povraćaj stana u posed bio moguć samo ukoliko je stanodavac obezbedio stanaru alternativni smeštaj (vidi stavove 84–95 gore).

206. Kao što je veće ustanovilo (vidi stav 177 presude veća), već posle oko četiri meseca od dana stupanja na snagu novog zakona, Ombudsman je osporio ustavnost člana 9 stav 3 Zakona iz 2001. pred Ustavnim sudom, navodeći da nivo stanarine onako kako je određen na osnovu te odredbe ne pokriva čak ni osnovne troškove održavanja stambenih zgrada i da nova odredba dovodi stanodavce u još nepovoljniji položaj nego što su to činila pravila o kontroli stanarine propisana Zakonom iz 1994, a za njih je već ustanovljeno da su kršila imovinska prava stanodavaca (vidi stav 96 gore).

207. Ustavni sud je, temeljeći svoje zaključke na sveobuhvatnim pisanim dokazima i na proceni opšte situacije u celoj Poljskoj, presudio da su primenjive odredbe o kontrolisanju nivoa stanarine inkompatibilne sa ustavnim načelom zaštite imovinskih prava i vladavine prava i socijalne pravde. Između ostalog, Sud je stao na stanovište da je trenutna situacija „nesporno nepovoljnija nego što je bila prema Zakonu iz 1994“, da je „zakonodavac [utvrdio] nerazumno nisku osnovnu stanarinu“, da je Zakon iz 2001. „ozbiljno otežao položaj stanodavaca“ i da je taj član 9 stav 3 „perpetuirao kršenje prava na imovinu“ koje je postojalo prema Zakonu iz 1994. Pored toga, Ustavni sud je primetio da nove odredbe o raskidu sporazuma o zakupu nisu materijalno poboljšale položaj stanodavaca (vidi stavove 103–104 gore).

Pored toga, Ustavni sud je oštro kritikovao zakonodavca zbog toga što još uvek nije uveo nikakav zakonski mehanizam koji bi ublažio gubitke stanodavaca proistekle iz smanjene stanarine i istakao je da „nije došlo ni do kakvih promena u propisima o porezu na dohodak, barem ne u smislu odbitaka od poreza (ili od oporezivog dohotka) iznosa koji su potrošeni na održavanje zgrada ... [niti] je zakonodavac uveo preferencijalne kredite za popravke“.

Ustavni sud je zaključio da dejstvo člana 9 stav 3 zapravo predstavlja kontinuirano kršenje prava na imovinu kada je reč o stanodavcima i da ograničenja koja su propisana tom zakonskom odredbom prelaze podnošljivu meru ograničenja tog prava (vidi stav 104 gore).

208. Veliko veće, u svojoj proceni položaja podnositeljke predstavke u periodu koji se ovde razmatra, deli mišljenje koje je izrazio Ustavni sud, a sa kojim se saglasilo i veće, da odredbe Zakona iz 2001. u vidu u kome su bile primenjive u relevantno vreme neopravdano ograničavaju imovinska prava podnositeljke predstavke i prebacuju joj nesrazmerni teret, koji se ne može opravdati u smislu legitimnog cilja kojem vlasti teže primenjujući relevantni remedijalni (popravni) stambeni zakon.

Period između 10. oktobra 2002. i 31. decembra 2004.

209. Relevantni period počeo je stavljanjem van snage člana 9 stav 3 Zakona iz 2001. godine na osnovu odluke Ustavnog suda, a okončan je stupanjem na snagu amandmana iz decembra 2004. godine na Zakon iz 2001. (vidi stavove 113–132 gore).

Veće je donele sledeći zaključak u vezi s tim periodom (vidi stav 180 presude veća):

„Od 10. oktobra 2002, posle stavljanja van snage člana 9 stav 3, podnositeljki predstavke je omogućeno da poveća nivo stanarine za svoje stanove do tri odstoa rekonstruktivne vrednosti stana ... Međutim, imajući na umu relevantne indikatore koje su stranke dostavile, Sud smatra da to nije dovelo do materijalnog poboljšanja položaja podnositeljke predstavke. Po onome što je iznela Država, u periodu koji je neposredno prethodio stavljanju van snage člana 9 stav 3, to jest, u oktobru 2002. godine, maksimalna stanarina za slične stanove u njenom gradu iznosila je 4,61 PLN po kvadratnom metru, dok je iznos koji je podnositeljka predstavke do kraja 2004. mogla da primeni dosega 5,15 PLN ... Taj iznos (oko 1,27 evra) koji je bio u primenljivim okvirima stopa stanarine (5,00–6,00 PLN) u većini drugih gradova u zemlji, predstavljao je povećanje od samo 10 posto ranije indikativne stanarine, što je, kako je ovde jasno ustanovljeno, bilo potpuno nedovoljno da pokrije osnovne troškove održavanja ... Prema tome, Sud ne vidi kako je mogućnost povećanja stanarine do – očigledno niskog i neadekvatnog – zakonski propisanog plafona mogla da poboljša situaciju za koju je već bilo utvrđeno da predstavlja kontinuirano kršenje imovinskih prava podnositeljke predstavke i drugih stanodavaca. Isto tako, Sud ne smatra da je ta mogućnost njoj i čitavoj jednoj kategoriji pogođenih lica pružila bilo kakvu naknadu, odnosno obeštećenje, za prethodno stanje stvari.“

210. U postupku pred Velikim većem Država je iznela tvrdnju – koju podnositeljka predstavke nije osporila – da u odnosu na bar jednog svog stanara, izvesnu J. W., podnositeljka predstavke nije podigla stanarinu do zakonskog plafona od tri posto rekonstruktivne vrednosti, već ju je držala na nivou od 1,5 posto. Na toj osnovi, Država je tvrdila da podnositeljka predstavke nije mogla stvarno da se poziva na to da su njena prava bila osujećena usled dejstva sistema za kontrolu stanarine u relevantno vreme (vidi stavove 66 i 192 gore).

Veliko veće, međutim, smatra da pitanje da li je podnositeljka predstavke povećala ili nije povećala stanarinu jednom od svojih stanara do plafona od tri posto rekonstruktivne vrednosti nema odlučujući uticaj na procenu suda o načinu na koji se Poljska odnosi prema članu 1 Protokola br. 1. Za Veliko veće je dovoljno, isto onako kao što je bilo dovoljno za veće, da pretpostavi da u materijalnom vremenu ništa nije sprečavalo podnositeljku predstavke da to učini. Suštinsko pitanje pred Velikim većem nije ono koje se odnosi na detaljne kalkulacije i spekulacije o tome koliko bi mnogo ili koliko bi malo podnositeljka predstavke ili drugi stanodavci dobili od povećanja stanarine do tri posto rekonstruktivne vrednosti. Pre bi se moglo reći da pitanje glasi da li je to poboljšanje, do koga je došlo posle mnogih godina u kojima su stanodavci bili prinuđeni da prihvate nivo stanarine koji nije imao apsolutno nikakve veze sa troškovima održavanja imovine – da i ne pominjemo to što im je bilo onemogućeno da izvuku izvestan profit od zakupa – stavilo tačku na kontinuirano kršenje člana 1 Protokola br. 1 koje je bilo prouzrokovano kombinovanim dejstvom ograničenja o kojima je ovde već bilo govora ili je, alternativno, pružilo podnositeljki predstavke odgovarajuće olakšanje u tom smislu što su joj vaspostavljena prava koja su joj zajemčena Konvencijom.

211. U tom smislu, Veliko veće primećuje da nije ukinuto nijedno drugo ograničenje prava stanodavaca. Kako je već primetio Ustavni sud, pravila o raskidu sporazuma o zakupu materijalno se nisu razlikovala od onih primenjivih na osnovu Zakona iz 1994, za koje je isti taj Sud već prethodno utvrdio da predstavljaju „praktično ukidanje prava stanodavaca u smislu slobodnog raspolaganja njihovim stanovima“ i da su dovela do „smanjenja tržišne vrednosti zgrada o kojima je reč“ (vidi stavove 82 i 104 gore). Štaviše, bez obzira na to što je u januaru 2000. Ustavni sud već zaključio da je Država „prebacila glavni teret žrtava koje društvo treba da podnese za stanare ... na vlasnike imovine“ i da je situacija još više pogoršana činjenicom da u Poljskoj ne postoje zakonski putevi koji bi stanodavcima omogućili da nadoknade troškove ili da ublaže gubitke koje su pretrpeli u vezi sa održavanjem imovine, ili da dobiju sredstva za neophodne popravke, neki takav mehanizam za ublažavanje situacije nije uspostavljen (vidi stavove 82 i 104 gore).

U datim okolnostima, Veliko veće, iako na delimično drugačijoj osnovi (vidi stavove 209–210 gore) dolazi do istog zaključka do koga je došlo i veće i smatra da je kršenje imovinskih prava podnositeljke predstavke bilo nastavljeno u relevantnom periodu.

Period između 1. januara 2005. i 26. aprila 2005.

212. Ovi datumi označavaju period delovanja člana 1 stav 9 (a) amandmana od 17. decembra 2004. i člana 1 amandmana od 22. decembra 2004, kojima je preformulisan član 9 Zakona iz 2001. i svako povećanje stanarine koje bi iznos dovelo do toga da premaši tri posto vrednosti rekonstrukcije podvrglo delovanju maksimalnog godišnjeg plafona od 10 posto tekuće stanarine (vidi stavove 124–141 gore).

213. Veće je stalo na stanovište da, uprkos tome što mu stranke nisu na tu temu dostavile podneske, treba da razmotri relevantne zakone kako bi ustanovilo da li su oni u skladu sa Konvencijom te je donelo sledeći zaključak (vidi stavove 182–184 presude veća):

„182. Zaista, kao što je Država naglasila, nastojanje da se samo privremeno zadrži sistem kontrole stanarine, nastavilo se i kada je 31. decembra 2004. istekao krajnji rok za primenu tog sistema koji se temelji na maksimalnom plafonu od tri posto rekonstruktivne vrednosti stana. ... Država je takođe odustala od svog prvobitnog pokušaja da važenje zamrzavanja stanarina produži do 2008....

Međutim, jedan drugi predlog koji je vlada podnela – a koji je otelotvoren ne samo u zakonima od 1994. i 2001. već je iznet i pred ovim Sudom na usmenom ročištu, konkretno, predlog da posle 1. januara 2005. tržišne snage regulišu stanarinu i da ne bude uveden nikakav novi sistem za kontrolu stanarina – taj predlog nije realizovan.

Nove odredbe stupile su na snagu 1. januara 2005. Stanodavci su osporili ustavnost tih odredaba pred Ustavnim sudom svega tri dana pošto su one stupile na snagu. Na osnovu amandmana iz decembra 2004, poljska država je uvela novi postupak (proceduru) za kontrolu povećanja stanarina, koji u suštini samo predstavlja neznatnu modifikaciju prethodnog sistema. Prvo, svi nivoi stanarine mogu, pod uslovom da je o povećanju stanarine dostavljeno odgovarajuće obaveštenje i da se ono ne sprovodi češće nego jednom u šest meseci, da dosegnu tri posto rekonstruktivne vrednosti stana. Drugo, nivoi stanarine koji premašuju tri posto te vrednosti ne smeju biti povećavani za više od 10 procenata godišnje ...

183. S obzirom na to da praktična primena novih odredaba ostaje nerešeno pitanje za budućnost i da zavisi od izvesnog broja činilaca, kao što je odgovarajući indeks konverzije ..., Sud ne smatra da treba da donosi zaključke u pogledu konačnih ili dugoročnih efekata njihovog dejstva na imovinska prava podnositeljke predstavke ili drugih stanodavaca. Ipak, Sud ne može a da ne primeti da, s obzirom na nedavno predočene iznose u pogledu rekonstruktivne vrednosti stana, povećanje od 10 posto, iz praktičnih razloga, svakako ne znači neko bitno povećanje stanarine. Iz tih razloga, takvo povećanje teško da se može shvatiti kao poboljšanje položaja podnositeljke predstavke u pogledu nadoknade troškova održavanja, koje je ona još uvek u obavezi da snosi shodno članu 6 stav a Zakona iz 2001. godine.

184. Prema tome, ne može se reći da su amandmani iz decembra 2004. pružili podnositeljki predstavke bilo kakvu vrstu olakšanja koje bi moglo kompenzirati kršenja njenih prava koja su se već zbila zbog kontinuirane primene zakonskih propisa o kontroli stanarine u Poljskoj. Naprotiv, čini se da nove odredbe perpetuiraju *status quo* za koji je već ustanovljeno da je inkompatibilan sa zahtevima člana 1 Protokola br. 1.“

214. Ustavni sud je potom razmotrio amandmane iz decembra 2004. sa stanovišta njihove kompatibilnosti sa poljskim Ustavom. U presudi od 19. aprila 2005, Ustavni sud ne samo da se pozvao na presudu veća (Evropskog suda) kao na jedan od osnova kojima je potkrepio svoje zaključke o tome da je uvođenje odredaba kojima se produžava dejstvo sistema kontrole stanarina i posle isteka

zakonskog roka predstavljalo kršenje načela vladavine prava i načela zaštite imovine, već je i ocenio da takvo ponašanje države nije ništa drugo do „posebna vrsta neodgovornosti vlasti“ i „izuzetno drastično kršenje načela poverenja u državu i zakone koje ona donosi“ (vidi stavove 137–140 gore).

215. U svetlosti zaključaka Ustavnog suda, Veliko veće može samo potpuno da se saglasi sa zaključkom veća o tome da je donošenje amandmana iz decembra 2004. bilo samo još jedan čin države kojim su prekršena prava podnositeljke predstavke zajemčena članom 1 Protokola br. 1.

Period posle 26. aprila 2005.

216. Što se tiče perioda posle 26. aprila 2005, Država je tvrdila da, s obzirom na činjenicu da je kuća podnositeljke predstavke bila delimično oslobođena i da će u roku od nekoliko nedelja posle ročišta 11. januara 2006. – a to se, kako je docnije potvrđeno (vidi stav 66 gore) stvarno dogodilo 15. februara 2006. – ona više ne može da tvrdi da nije ponovo stekla vlasništvo nad svojom kućom. Isto tako, kako je tvrdila Država, podnositeljka predstavke više ne može da navodi da sistem kontrole stanarine još uvek utiče na njena imovinska prava (vidi stav 192 gore). Podnositeljka predstavke je, sa svoje strane, smatrala da ta zbivanja ne mogu da prekinu niti da izbrišu posledice koje je sistem kontrole stanarina već ostavio na njena imovinska prava (vidi stav 185 gore).

217. U vezi sa prvim argumentom Države, Sud naglašava da odluka o meri koja je povoljna za podnositeljku predstavke u načelu nije dovoljna da ona bude lišena statusa „žrtve“ sem u slučaju da su nacionalne vlasti stavile do znanja, bilo izričito ili suštinski, a potom ponudile i odgovarajuće pravno zadovoljenje, za kršenje Konvencije (vidi, između mnogih drugih pravnih autoriteta, *Brumărescu protiv Rumunije* [GC], br. 28342/95, stav 50, ECHR 1999–VII; i *Scordino protiv Italije (br. 1)* [GC], br. 36813/97, stav 180, ECHR 2006–...)

Ovde, međutim, ti uslovi nisu ispunjeni. Mada je Sud saglasan sa tvrdnjom kako sama činjenica da je podnositeljka predstavke, uz pomoć vlasti i u poslednjoj fazi postupka pred Sudom, mogla da ponovo uđe u posed svoje kuće u celosti poboljšala njen položaj, ta okolnost teško da može da se shvati kao priznanje, čak ni samo suštinsko, da je došlo do kršenja prava iiz Konvencije na koja je ona ukazala, niti da se shvati kao mera kojom se ispravlja dalje kršenje njenih imovinskih prava koje je bilo prouzrokovano sistemom kontrole stanarina, što je Sud već utvrdio (vidi stavove 195–215 gore).

Sem toga, imajući na umu obavezu država, onako kako je ona propisana članom 1 Konvencije, da „jemče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene .. . [ovom] Konvencijom“ i opšti kontekst ovog predmeta (vidi stavove 155–156), Sud smatra da ovakva vrsta praktičnog rešenja, koje vlasti primenjuju u odnosu na pojedinačnog podnosioca predstavke ili podnositeljku predstavke i u slučaju kada se centralno pitanje Konvencije odnosi na funkcionisanje nekog zakonskog sistema koji potencijalno pogađa prava većeg broja lica, ne oslobađa sam Sud obaveze da ustanovi da li je opšti problem koji leži u osnovi cele situacije zbog koje je predstavka upućena rešen i da li je otklonjen uzrok kršenja prava drugih lica.

Iz tih razloga, Sud će se pozabaviti drugim argumentom koji je iznela Država, a koji glasi da je posle stupanja na snagu presuda Ustavnog suda od 19. aprila 2005. sistem kontrole stanarine ukinut i da prava stanodavaca više nisu ni na koji način ograničena (vidi stav 190 gore).

218. U toj presudi, Ustavni sud nije ograničio svoja razmatranja isključivo na ocenu ustavnosti amandmana iz decembra 2004, već je predmet razmotrio u širem kontekstu funkcionisanja sistema kontrole stanarine tokom celog perioda od oko 11 godina koliko je prethodilo njegovoj odluci (vidi stavove 136–141 gore). Utvrdivši da Država tokom celog tog perioda nije uvela nijedan zadovoljavajući i konzistentan mehanizam za uspostavljanje ravnoteže između prava stanodavaca i prava stanara, posebno u smislu uvođenja konzistentnih kriterijuma za određivanje stanarine, Sud je takođe odlučio da će parlamentu dati preporuke u tom smislu (vidi stavove 141–142 gore).

219. Predmet preporuka iz juna 2005. bili su „nedostaci i pravne praznine na koje je [Ustavni sud] ukazao poslednjih godina“. Sud je stao na stanovište da je „njihovo uklanjanje u bliskoj budućnosti neophodno i sa stanovišta načela socijalne tržišne privrede, što [ima] poseban značaj u sadašnjem kontekstu“ i skrenuo je pažnju vlasti na činjenicu da „više nije moguće uređivati ta pitanja na fragmentarni ili provizorni način“ (vidi stav 142 gore).

220. Suštinske manjkavosti Zakona iz 2001. koje je Ustavni sud identifikovao i za koje je smatrao da ih treba brzo rešiti bile su, između ostalog, odsustvo odredaba kojima bi bili određeni osnovni elementi stanarine i odsustvo bilo kakvih zakonskih kriterijuma za pravosudnu kontrolu povećanja stanarine. Ustavni sud je zauzeo posebno kritički stav prema trenutnom „algoritamskom“ sistemu utvrđivanja maksimalnog plafona za stanarine i kontrolisanja povećanja jer taj sistem, po njegovom mišljenju, ne služi ni interesima stanodavaca, ni interesima stanara.

On je naglasio, kao i ranije, da stanarina ne može biti nezavisna od troškova održavanja ili popravki; koliko god da je takav pristup mogao biti opravdan u prelaznom periodu, on danas nije prihvatljiv. Sem toga, naglasio je koliko je važno da se ustanove nivoi stanarine na način koji će stanodavcima omogućiti ne samo da pokriju sve te troškove iz stanarine koju ubiru, već i da izvuku „pristojan profit“ i povrate svoja ulaganja.

221. Što se tiče argumenta Države koji se odnosio na odsustvo bilo kakvih ograničenja prava stanodavaca, Sud želi da primeti da se čini kako taj argument nije dobro utemeljen. Naime, pored toga što su uvele i zadržale manjkave odredbe u vezi sa nivoom stanarine, vlasti nisu uklonile prethodna ograničenja u vezi sa raskidom sporazuma o zakupu (vidi stavove 127–128 gore). Iz perspektive stanodavca situacija se nije znatno promenila u odnosu na prethodne restriktivne odredbe. Isto tako, Država nije uvela nijednu proceduru niti zakonski mehanizam koji bi stanodavcima omogućio da ublaže ili kompenziju gubitke koje su pretrpeli u vezi sa održavanjem ili popravkama imovine, kako je to Ustavni sud u više navrata savetovao (vidi stavove 82, 104, 140, 142, 144, 200, 207 i 211 gore).

222. Usled svega toga, ne može se reći da je presuda Ustavnog suda sama po sebi olakšala nesrazmerno veliki teret koji je dejstvom spornih zakona prebačen na pleća stanodavaca i njihovo ostvarivanje imovinskih prava. Isto tako, ne može se reći da je opšta situacija koja leži u osnovi zaključka o kršenjima prava u ovom predmetu sada usklađena sa standardima Konvencije. Nasuprot tome, u svetlosti te presude i preporuka Ustavnog suda iz juna 2005. jasno je da u toj oblasti nije moguće postići znatan napredak ukoliko ne budu otklonjene gore pomenute opšte manjkavosti poljskog stambenog zakonodavstva, i to brzo, i ukoliko celokupan sistem ne bude reformisan na način koji će obezbediti istinsku i delotvornu zaštitu ovog osnovnog prava u odnosu na druga lica koja se nalaze u sličnoj situaciji.

C. Opšti zaključak u vezi sa navodnim kršenjem člana 1 Protokola br. 1

223. Veće je u svome opštem zaključku o kršenju člana 1 Protokola br. 1 imalo na umu sledeća razmatranja (vidi stavove 185–188 presude veća):

„185. Kao što je Sud već istakao u mnogim prilikama, u takvim sferama kao što je stanovanje, države nužno uživaju široko polje slobodne procene ne samo u pogledu postojanja problema od opšteg interesa koji nalaže preduzimanje mera za kontrolu individualne imovine, već i u pogledu izbora tih mera i njihove primene. Državna kontrola nad nivoom stanarine jedna je od takvih mera i njena primena često može prouzrokovati znatna smanjenja iznosa naplative stanarine (vidi, pre svega, *Mellacher i ostali*, gore navedeno, stav 45).

Isto tako, u situacijama u kojima, kao u ovom predmetu, funkcionisanje zakonskih propisa za kontrolu stanarine podrazumeva dalekosežne posledice za mnogobrojne pojedince i ima znatne ekonomske i socijalne posledice po zemlje u celini, vlasti moraju imati znatnu slobodu odlučivanja ne samo u pogledu izbora oblika kontrole korišćenja imovine i odlučivanja o razmerama te kontrole, već i u pogledu odlučivanja o adekvatnom trenutku za stavljanje na snagu relevantnih zakona. Ipak, ta sloboda odlučivanja, koliko god ona bila značajna, nije neograničena i njeno ostvarivanje, čak i u kontekstu najsloženijih državnih reformi, ne može imati posledice koje će biti u neskladu sa standardima Konvencije (vidi *Broniowski*, gore navedeno, stav 182).

186. Sud još jednom stavlja do znanja da teška stambena situacija u Poljskoj, posebno akutna nestašica stanova i visoki troškovi kupovine stana na tržištu, kao i potreba za transformisanjem izuzetno rigidnog sistema distribucije stanova koji je nasleđen od komunističkog režima, nisu opravdali samo uvođenje remedijalnog zakonodavstva u smislu zaštite stanara u periodu temeljnih reformi poltičkog, ekonomskog i pravnog sistema u zemlji, već i određivanje niske stanarine, na nivou ispod tržišne vrednosti ... Ipak, Sud ne nalazi opravdanje za to što Država kontinuirano ne obezbeđuje niti je obezbeđivala podnositeljki predstavke i drugim stanodavcima tokom celog razmatranog perioda iznose neophodne za pokrivanje troškova održavanja, da i ne pominjemo čak ni najminimalniji profit od izdavanja stanova.

187. Pre oko pet godina poljski Ustavni sud je ustanovio da je funkcionisanje sistema kontrole stanarine na temelju odredaba koje su nužno i neizbežno donele

gubitke stanodavcima, prouzrokovalo nesrazmernu, neopravdanu i proizvoljnu distribuciju socijalnog bremena stambene reforme, kao i da je ta reforma sprovedena mahom na uštrb stanodavaca. Ustavni sud je to ponovio u svojim potonjim presudama, jasno ukazujući da bi neuspeh u pogledu ukidanja sistema kontrole stanarina do 31. decembra 2004. mogao dovesti do kršenja ustavnog načela vladavine prava i podriti poverenje građana u državu. Ustavni sud je u više navrata zauzeo stav da usvojene mere predstavljaju kontinuirano kršenje imovinskih prava stanodavaca. On je naglasio da način na koji vlasti izračunavaju povećanje stanarine onemogućuje, iz čisto matematičkih razloga, da stanodavci ostvare neki prihod od stanarine ili barem da nadoknade troškove održavanja...

U takvim okolnostima, poljske vlasti su bile dužne da otklone, ili barem da isprave i to uz potrebnu hitnost, situaciju za koju je ustanovljeno da je inkompatibilna sa zahtevima osnovnih imovinskih prava podnositeljke predstavke, u skladu sa presudama Ustavnog suda. Štaviše, načelo zakonitosti sadržano u članu 1 Protokola br. 1 i predvidljivosti prava koje proističe iz tog pravila nalagalo je državi da ispuni svoje zakonsko obećanje o ukidanju sistema kontrole stanarine – što ni u kom smislu ne isključuje potrebu za usvajanjem procedura za zaštitu prava stanara, na jedan drugačiji način...

188. Imajući na umu sve napred navedene okolnosti i, konkretno, posledice koje je funkcionisanje sistema kontrole stanarina ostavilo po ostvarivanju prava podnositeljke predstavke na mirno uživanje svoje imovine, Sud smatra da su vlasti njoj nametnule nesrazmerno i prekomerno breme, što se nikako ne može opravdati težnjom ka ostvarivanju bilo kakvih legitimnih interesa zajednice...“

224. Veliko veće je saglasno sa ovom ocenom sporne situacije. Ono, međutim, želi da doda da, kao što je gore već utvrđeno, kršenje prava na imovinu u ovom predmetu nije isključivo povezano sa pitanjem nivoa naplative stanarine, već bi se pre moglo reći da se sastoji od kombinovanog dejstva manjkavih odredaba u vezi sa određivanjem stanarine i raznih ograničenja prava stanodavaca u vezi sa raskidom sporazuma o zakupu, zakonskih finansijskih opterećenja koja su im nametnuta i odsustva bilo kakvih zakonskih načina koji bi im omogućili da ili nadoknade ili bar ublaže gubitke koje su pretrpeli u vezi sa održavanjem imovine ili da im država u opravdanim slučajevima subvencioniše neophodne popravke (vidi stavove 203, 211 i 221 gore). Sem toga, tvrdnja Države izneta na usmenom ročištu da takav mehanizam postoji (vidi stav 189 gore) nije potkrepljena nijednim konkretnim primerom iz nacionalnog prava i prakse.

S tim u vezi, Sud bi se još jednom pozvao na sopstvenu sudsku praksu koja potvrđuje da je u mnogim slučajevima kada se radilo o ograničenjima prava stanodavaca – što je tipično za zemlje suočene sa nestašicom stanova – ustanovljeno da su primenjena ograničenja bila opravdana i srazmerna ciljevima kojima je težila država u opštem interesu (vidi *Spadea i Scalabriono* gore navedeno, stav 18; i *Mellacher i ostali*, gore navedeno, stavovi 27 i 55). Međutim, ni u jednom od tih predmeta vlasti nisu ograničile prava podnosilaca predstavke u tako znatnoj meri kao što su to učinile u ovom predmetu.

Pre svega, podnositeljka predstavke nikada nije sklopila neki sporazum o zakupu o kome je slobodno pregovarala sa svojim stanarima; umesto toga,

njenu kuću je u zakup izdala država. Drugo, okolnosti ovog predmeta razlikuju se od onih u predmetu *Spadea i Scalabrino*. U potonjem slučaju, iako je država privremeno suspendovala iseljenja iz stanova u privatnom vlasništvu, stanodavci su zadržali pravo da raskinu sporazum o zakupu tako što će jednostavno obavestiti stanare da treba da se isele, bez ikakvih daljih ograničenja. Nasuprot tome, u ovom predmetu poljsko zakonodavstvo je postavilo čitav niz uslova za raskid sporazuma, čime je ozbiljno ograničilo prava stanodavaca u tom smislu. Konačno, u predmetu *Mellacher i ostali*, iako je nacionalno zakonodavstvo ograničilo naplativu stanarinu, nivo stanarine nikada nije određen tako da, kao u ovom predmetu, bude ispod nivoa troškova održavanja imovine i stanodavci su mogli da povećavaju stanarinu da bi pokrili neophodne troškove održavanja. Ta odredba je barem omogućila austrijskim stanodavcima da održavaju sopstvenu imovinu u pristojnom stanju, dok toga u poljskom sistemu nije bilo, jer on niti je obezbeđivao niti obezbeđuje bilo kakav postupak za državno subvencionisanje ili neki drugi vid obezbeđivanja sredstava za održavanje stanova, što neminovno dovodi do propadanja imovine usled odsustva odgovarajućih ulaganja i modernizacije (vidi stavove 82, 104 i 138).

225. Tačno je da je, kako je već navedeno u presudi veća, poljska država koja je od komunističkog režima nasledila akutnu nestašicu stanova koji se mogu izdati u zakup po podnošljivoj stanarini, morala da uspostavi ravnotežu između izuzetno teških i socijalno osetljivih pitanja koja se otvaraju kod pokušaja mirenja sukobljenih interesa stanodavaca i stanara. S jedne strane, država je morala da obezbedi zaštitu imovinskih prava stanodavaca, dok je, s druge strane, morala da poštuje socijalna prava stanara, koji su često ranjivi pojedinci (vidi stavove 12–19 i 176 gore). Ipak, legitimni interesi zajednice u takvim situacijama zahtevaju pravičnu raspodelu socijalnog i finansijskog bremena koje sobom nose transformacije i reforme stambene ponude u zemlji. To breme ne može, kao što je to ovde slučaj, biti prebačeno na jednu određenu socijalnu grupu, koliko god da su važni interesi druge grupe ili zajednice u celini.

U svetlosti svega navedenog i imajući na umu posledice funkcionisanja zakonodavstva o kontroli stanarine tokom celog razmatranog perioda po prava podnositeljke predstave i drugih lica koja se nalaze u sličnom položaju, Sud smatra da poljska država nije uspostavila neophodnu pravičnu ravnotežu između opštih interesa zajednice i zaštite imovinskog prava.

Prema tome, ovde se radilo o kršenju člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju.

III. ČLAN 46 KONVENCIJE

226. Član 46 Konvencije glasi:

„1. Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke.

2. Pravosnažna presuda Suda dostavlja se komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje.“

A. Primena postupka „pilot-presude“

1. Protivljenje Države primeni postupka „pilot-presude“

227. Država je, u svom pratećem zahtevu i potonjim pismenim i usmenim podnescima, osporila odluku veća da primeni takozvani postupak pilot-presude u ovom predmetu. Pritom je iznela tri argumenta.

228. Prvo, Država je zauzela stav da opis položaja podnositeljke predstavke koji je ona dala pred većem više ne odgovara stvarnosti. Dvoje njenih stanara, W. P. i porodica koju čine J. P. i M. P. već su oslobodili stanove u junu 2003, odnosno u septembru 2004. Treći stanar, J. W. treba da se iseli ubrzo po održavanju usmenog ročišta. Prema tome, podnositeljka predstavke je dobila „olakšanje“ situacije koje je tražila pred Sudom i u smislu toga što je ponovo preuzela upravljanje nad svojom imovinom i u smislu toga što je ponovo ušla u posed svojih stanova.

Drugo, Država je tvrdila da faktička situacija podnositeljke predstavke nije bila situacija tipičnog stanodavca, zato što ona poseduje kuću namenjenu jednoj porodici, dok većina stanodavaca koje je pogodio sistem kontrole stanarina poseduje kuće sa više stanova za izdavanje. Pored toga, podnositeljka predstavke namerava da sedište svoje fondacije „Ćilibarski trag“ smesti u tu kuću, što ukazuje na to da će te prostorije biti korišćene za poslovne, a ne za stambene potrebe.

Treći argument Države glasi da u Poljskoj više ne postoji sistem kontrole stanarina uveden Zakonom iz 1994. godine, zato što je presudom Ustavnog suda od 19. aprila 2005. situacija postala uporediva sa standardima zaštite imovinskih prava zajemčenih Konvencijom. Država je još jednom ponovila da, otkako je stupila na snagu ta presuda, strane ugovornice u ugovorima o zakupu mogu slobodno da određuju nivo stanarine, a prava stanodavaca više nisu ni na koji način ograničena.

Država je zaključila da ovaj predmet više ne treba smatrati „pilot-predmetom“ koji se tiče nekog sistemskog problema u vezi sa lošim funkcionisanjem poljskog zakonodavstva – uz sve posledice koje to donosi sa stanovišta člana 46 i člana 41 Konvencije.

2. Argumenti podnositeljke predstavke

229. Podnositeljka predstavke je počela tako što je skrenula pažnju tužene Države na činjenicu da ona nije nastojala da utiče na odluku veća da primeni postupak pilot-presude, zato što ta materija leži u isključivoj nadležnosti Suda i zavisi od njegove procene okolnosti u njenom predmetu.

Međutim, ona ne može da uoči nijedan argument koji bi osporio ovu odluku veća. Naprotiv, njen predmet očigledno ispunjava kriterijume ustanovljene presudom u predmetu *Broniowski protiv Poljske*, posebno zato što kršenje njenih imovinskih prava nije bilo „prouzrokovano izolovanim incidentom, niti se može pripisati nekom specifičnom razvoju pojedinačnih događaja u ovom slučaju, već pre predstavlja posledicu upravnog i regulatornog ponašanja vlasti prema određenoj uočljivoj kategoriji građana“. I predmet *Broniowski* i njen predmet ukazuju na to da „u poljskom pravnom poretku postoji izvestan nedostatak usled

koga je cela jedna klasa (kategorija) pojedinaca lišena mogućnosti da neometano uživa u svojoj imovini“ i to daje razlog za verovanje da te „manjkavosti nacionalnog zakonodavstva i prakse mogu prouzrokovati mnogobrojne potonje razložno utemeljene predstavke“. Pored toga, u oba slučaja je kršenje imovinskih prava proisteklo iz sistemskog problema u vezi sa lošim funkcionisanjem nacionalnog zakonodavstva i prakse i činjenicom da država nije rešila taj problem. Zaista, čitav niz godina, ova podnositeljka predstavke nije mogla da vrati u posed svoju imovinu ili da dobije razuman iznos stanarine ne zbog nekog nedostatka određene konkretne presude ili odluke, već zbog manjkavog zakonodavstva.

230. Što se tiče tvrdnje Države da će njena kuća uskoro biti slobodna, podnositeljka predstavke je tvrdila, kao što je i ranije činila, da taj događaj ne može automatski obustaviti niti izbrisati posledice kršenja njenih imovinskih prava koje je trajalo čitav niz godina.

Što se tiče tvrdnje Države da položaj u kome se ona nalazi nije tipičan za prosečnog poljskog stanodavca, zato što je njena kuća namenjena jednoj porodici, a ne kuća sa više stanova za izdavanje, podnositeljka predstavke je naglasila da je upravo to bio argument koji je ona dosledno ali bezuspešno isticala pred raznim domaćim vlastima i sudovima kada je pokušavala da ponovo uđe u posed svoje kuće kroz zakonski postupak. To joj, međutim, nije bilo ni od kakve koristi zato što su sve te vlasti uvek ustanovljavale da su sporni stambeni zakoni u njenom slučaju bili ispravno primenjeni.

Konačno, u kontekstu tvrdnje Države da više ne postoji državna kontrola nad nivoom stanarine i da prava stanodavaca više nisu ni na koji način ograničena, podnositeljka predstavke je u suštini ponovila svoje argumente u vezi sa daljim kršenjem Konvencije posle stupanja na snagu presude Ustavnog suda (vidi stav 185 gore).

Ukratko rečeno, podnositeljka predstavke je pozvala Sud da u njenom predmetu i dalje primenjuje postupak po pilot-presudi.

3. Ocena Suda

a) Načela koja proističu iz sudske prakse Suda

231. U predmetu *Broniowski protiv Poljske*, koji se ticao pitanja kompatibilnosti sa Konvencijom zakonske sheme koja je pogađala veliki broj ljudi (oko 80.000), Sud je prvi put ustanovio postojanje sistemskog kršenja, što je definisao kao situaciju u kojoj „činjenice i okolnosti predmeta ukazuju na to da ... unutar [nacionalnog] pravnog poretka ... postoji nedostatak usled koga je cela jedna klasa (kategorija) pojedinaca bila ili je još uvek lišena [prava ili slobode po Konvenciji] i u kojoj bi „manjkavosti nacionalnog zakonodavstva i prakse koje su identifikovane u pojedinačnom predmetu ovog podnosioca predstavke mogle dovesti do mnogobrojnih potonjih razložno utemeljenih predstavki“.

Sud je pored toga zaključio da je kršenje u ovom slučaju „poteklo iz široko rasprostranjenog problema koji je proistekao iz lošeg funkcionisanja poljskog zakonodavstva i upravne prakse i koje [je] pogodilo i još uvek može da pogodi veliki broj lica“ (vidi *Broniowski*, gore stav 189).

232. S tim u vezi, Sud je naveo da „tužena država mora, kroz odgovarajuće pravne mere i upravnu praksu, obezbediti imovinska prava o kojima je reč u vezi sa imovinom oko reke Bug svim oštećenim licima ili im osigurati odgovarajuću naknadu ili zadovoljenje umesto toga, u skladu sa načelima zaštite imovinskih prava shodno članu 1 Protokola br. 1“ (vidi četvrti deo dispozitiva osnovne presude).

Samim tim, Sud je jasno stavio do znanja da su potrebne opšte mere na nacionalnom nivou radi izvršenja presude, i da te mere treba da uzmu u obzir činjenicu da su ovim nedostatkom pogođeni mnogi ljudi te da je neophodno ispraviti sistemski defekt koji leži u osnovi kršenja koje je Sud ustanovio. Sud je takođe primetio da te mere treba da obuhvate i sistem koji će svima koji su pogođeni ponuditi naknadu ili zadovoljenje za kršenje Konvencije. On je naglasio da onog trenutka kada se jedan takav defekt identifikuje, nacionalne vlasti postaju dužne, pod nadzorom komiteta ministara, da preduzmu, ako je potrebno i retroaktivno, neophodne remedijalne (popravne) mere u skladu sa supsidijarnim karakterom Konvencije (*ibid.*, stav 193 i *Broniowski protiv Poljske (prijateljsko poravnanje)* [GC], 31443/96, stavovi 34–35 ECHR–2005–IX).

233. Ovakva vrsta pristupa Suda sistemskim ili strukturalnim problemima u nacionalnom pravnom poretku opisana je kao postupak „pilot-presude“ (vidi, na primer, izveštaj o stavovima Suda u vezi sa predlozima za reformu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i ostalim merama koji je citiran u izveštaju Nadzornog komiteta za ljudska prava od 4. aprila 2003 (CDDH (2003) 006 Final, a koji je Sud jednoglasno usvojio na svojoj 43. plenarnoj upravnoj sednici održanoj 12. septembra 2003, stavovi 43 do 46; kao i odgovor Suda na izveštaj o privremenim aktivnostima CDDH, pripremljen posle 46. plenarne administrativne sednice od 2. februara 2004, stav 37) (*ibid.*).

234. Kada Sud odredi neki predmet za „postupak po pilot-presudi“, njegov je osnovni cilj da olakša donošenje najbržeg i najdelotvornijeg rešenja problema disfunkcionalnosti koji se negativno odražava na zaštitu prava zajemčenog Konvencijom u okviru nacionalnog pravnog poretka. Jedan od relevantnih faktora koje Sud razmatra prilikom pokretanja i primene tog postupka jeste rastuća opasnost po sistem Konvencije koja proističe iz velikog broja predmeta koji se ponavljaju a svi, između ostalog, proističu iz jednog istog strukturalnog ili sistemskog problema (*ibid.*).

Zaista, postupak po pilot-presudi prvenstveno je i koncipiran da bi se pružila pomoć državama-ugovornicama da ispune svoju ulogu koju imaju po sistemu Konvencije tako što će rešiti takve probleme na nacionalnom nivou i na taj način obezbediti licima o kojima je reč prava i slobode koji su im zajemčeni Konvencijom, onako kako to nalaže član 1 Konvencije, pružajući im pritom brže rešenje problema, odnosno ispravljanje date situacije.

(b) *Primena gore navedenih načela u ovom predmetu*

235. Veće je smatralo da se načela ustanovljena u predmetu *Broniowski* podjednako mogu primeniti i na ovaj predmet, posebno zato što bi delovanje sistema kontrole stanarina potencijalno moglo da pogodi još veći broj pojedinaca

– oko 100.000 stanodavaca i od 600.000 do 900.000 stanara (vidi stav 191 presude veća). Veće takođe smatra da su, kao i u predmetu *Broniowski*, činjenice u ovom predmetu ukazale na postojanje sistemskog problema koji je u neposrednoj vezi sa ozbiljnim nedostatkom nacionalnog pravnog poretka. Veće je identifikovalo taj nedostatak kao „loše funkcionisanje poljskog stambenog zakonodavstva u tom smislu što je ono nametalo, a nameće i dalje, individualnim stanodavcima ograničenja na povećanje stanarine za stanove u njihovom posedu, čime im je onemogućeno da dobijaju stanarinu koja bi razumno mogla nadoknaditi opšte troškove održavanja imovine“.

236. Veliko veće je saglasno sa zaključkom veća da je ovaj predmet pogodan za primenu postupka po pilot-presudi, kako je to utvrđeno presudama u predmetu *Broniowski*.

Postoji opšta saglasnost o tome da delovanje spornog stambenog zakonodavstva – koje, bez obzira na rezerve Države u pogledu navodno atipične situacije ove podnositeljke predstavke (vidi stav 228 gore) važi za nju isto onako kao i za sve ostale stanodavce – može imati posledice po imovinska prava velikog broja lica čiji su stanovi (oko 600.000, odnosno 5,2 posto celokupnih stambenih resursa zemlje) izdati u najam u okviru sistema kontrole stanarine (vidi stavove 15 i 19 gore). Iako broj sličnih predstavlki pred Sudom trenutno iznosi samo 18 – što je, u poređenju sa predmetom *Broniowski*, brojka koja može delovati beznačajno – jedan od tih predmeta pokrenut je na osnovu predstavke udruženja od oko 200 stanodavaca koji se svi žale na kršenje svojih individualnih prava. U svakom slučaju, identifikovanje „sistemске situacije“ koja opravdava primenu postupka po pilot-presudi ne mora nužno biti povezano sa datim brojem sličnih predstavlki koje se već nalaze pred Sudom, niti se mora temeljiti na tom broju. U kontekstu sistemskih ili strukturalnih kršenja, potencijalni priliv budućih predmeta takođe predstavlja važnu stavku u smislu sprečavanja akumuliranja slučajeva koji bi se ponavljali pred Sudom, zato što takvo mnoštvo predmeta istog tipa onemogućuje razmatranje drugih predmeta u kojima se radi o kršenjima, ponekad veoma ozbiljnim, prava čijem je očuvanju Sud dužan da doprinese.

237. Iako je Država tvrdila da sistem kontrole stanarina više ne postoji u Poljskoj, posle presude Ustavnog suda od 19. aprila 2005. (vidi stav 228 gore), Sud može samo da se pozove na svoj raniji zaključak da, bez obzira na tu presudu, opšta situacija još uvek nije usklađena sa standardima Konvencije (vidi stavove 221–222 gore).

Veliko veće je saglasno sa opštim stavom veća o tome da se problem koji leži u osnovi kršenja čalna 1 Protokola br. 1 u ovom predmetu sastoji u „lošem funkcionisanju poljskog stambenog zakonodavstva. Zaista, ova ocena je još uvek tačna, posebno u svetlosti nalaza Ustavnog suda da je kršenje imovinskih prava podnositeljke predstavke i drugih stanodavaca proisteklo iz „manjkavog zakonodavstva“ koje se na njih neprestano primenjivalo otkako je stupio na snagu Zakon iz 1994. (vidi stav 140 gore).

Međutim, Veliko veće na taj sistemski problem koji leži u osnovi gleda kao na kombinaciju ograničenja prava stanodavaca, uključujući tu manjkave odredbe o određivanju stanarine, što je bilo i još uvek je otežano odsustvom zakonskih

načina koji bi stanodavcima omogućili barem da nadoknade gubitke koje su pretrpeli u vezi sa održavanjem imovine, a ne kao na pitanje koje je isključivo u vezi sa činjenicom da država nije obezbedila stanodavcima nivo stanarine koji bi odgovarao troškovima održavanja imovine.

B. Opšte mere

238. Jedna od implikacija postupka po pilot-presudi jeste da ocena koju Sud daje o situaciji zbog koje je pokrenuta predstavka u „pilot“ predmetu nužno ide i korak dalje u odnosu na isključive interese pojedinca koji je predstavku podneo i to Sudu nalaže da razmotri taj predmet i sa stanovišta opštih mera koje treba preduzeti u interesu drugih potencijalno pogođenih lica (vidi, *mutatis mutandis*, *Broniowski (prijateljsko poravnanje)*, gore navedeno, stav 36). Iz tih razloga, individualna rešenja koja je država donela u predmetu ove podnositeljke predstavke i na koja se ona poziva u svojim argumentima u pogledu primene postupka po pilot presudi (vidi stav 228 gore) ne mogu se u ovom kontekstu smatrati odlučujućima.

239. Što se tiče opštih mera koje poljska država treba da preduzme kako bi okončala sistematsko kršenje imovinskih prava identifikovano u ovom predmetu, i imajući na umu socijalnu i ekonomsku dimenziju tog kršenja, uključujući obaveze države prema socijalnim pravima drugih lica (vidi stavove 139, 157 i 225 gore) Sud smatra da tužena država pre svega mora, kroz odgovarajuće pravne i/ili druge mere obezbediti u svom unutrašnjem pravnom poretku mehanizam za održavanje pravične ravnoteže između interesa stanodavaca, uključujući njihovo pravo da izvlače profit iz svoje imovine i opšteg interesa zajednice – uključujući raspoloživost odgovarajućeg smeštaja za one koji su u slabijem materijalnom položaju – u skladu sa načelima zaštite imovinskih prava prema Konvenciji.

Sud nije dužan da precizira koji bi način bio najpogodniji za uspostavljanje takvog remedijalnog postupka ili da ukaže na način na koji bi interese stanodavaca za izvlačenje profita trebalo uravnotežiti sa drugim interesima o kojima se ovde radi; država je, prema članu 46, slobodna da odabere način na koji će ispuniti svoje obaveze koje proističu iz izvršenja presuda Suda (vidi *Broniowski*, gore navedeno, stavovi 186 i 192).

Sud će, međutim, uzgred primetiti da mnoge opcije koje državi stoje na raspolaganju svakako obuhvataju mere na koje je ukazao Ustavni sud u svojim preporukama od juna 2005, ističući odlike mehanizma za uravnotežavanje prava stanodavaca i stanara i kriterijume za ono što bi se moglo smatrati „osnovnom stanarinom“, „ekonomski opravdanom stanarinom“ ili „pristojnim profitom“ (vidi stavove 136–141 gore).

IV. ČLAN 41 KONVENCIJE

240. Član 41 Konvencije propisuje:

„Kad Sud utvrdi prekršaj Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo visoke strane ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu, Sud će, ako je to potrebno, pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj stranci.“

A. Šteta koja se potražuje u ovom predmetu

241. Podnositeljka predstavke je navela da je, na osnovu presude u predmetu *Broniowski*, svesna da Sud može odlučiti da pitanje primene člana 41 još nije sazrelo za odlučivanje i odbiti da joj pruži pravično zadovoljenje. Ipak, ona je zatražila od Suda da uzme u obzir kako su njena potraživanja spremna za razmatranje, ili da je čak neophodno da budu razmotrena.

U tom smislu, podnositeljka predstavke je istakla da ona već ima 75 godina i da je njen predmet već čitav niz godina pred sudom. Ona je i lošeg zdravstvenog i lošeg materijalnog stanja. Ima vrlo ograničena sredstva za život, pensionisana je profesorka muzike koja trenutno živi u malom skromnom stanu u Poznanju. Iznos koji bi joj Sud dosudio u najmanju ruku bi pomogao da popravi kuću i da konačno bude u stanju da se useli u svoju porodičnu imovinu.

242. Kao i u postupku pred većem, podnositeljka predstavke je potraživala ukupni iznos od 118.705 evra (EUR) na ime i materijalne i nematerijalne štete koju je pretrpela usled kontinuiranog kršenja njenih imovinskih prava. Taj iznos se sastoji od 40.000 EUR na ime nematerijalne štete i 78.705 evra na ime materijalne štete koja bi pokrila troškove popravki koji su bili prouzrokovani kako nemarnim upravljanjem države, tako i njenom nemogućnošću da od dobijene stanarine nadoknadi potrebne popravke u okviru sistema kontrole stanarine, i gubitak profita od stanarine koja bi bila tržišno orijentisana.

243. U vezi sa materijalnim gubicima koje je pretrpela, podnositeljka predstavke je predočila izveštaj veštaka u kome je detaljno opisano postojeće stanje njene kuće. Po oceni tog veštaka, tehničko stanje kuće je takvo da nalaže temeljitu rekonstrukciju.

Što se tiče navodnog gubitka profita u smislu neto iznosa tržišne stanarine koju je podnositeljka predstavke mogla da ubire da kuća nije bila predmet sistema kontrolisanih stanarina, veštak je izračunao da relevantni iznos za period od 15 godina otkako je podnositeljka predstavke preuzela upravljanje nad kućom (vidi stav 32 gore) iznosi 1.387.000 PLN, što otprilike odgovara svoti od 350.000 evra.

Podnositeljka predstavke je navela da, imajući na umu predmet *Broniowski* i činjenicu da relevantno poljsko zakonodavstvo ograničava potraživanja u vezi sa imanjima oko reke Bug na 20 posto, ona smatra da usled slične prirode svog predmeta i sama treba da umanji iznos potraživanja na ime stvarnog gubitka koji je pretrpela kako bi se postigla relativna srazmera. Ta srazmera odgovara gore navedenom iznosu od 78.705 evra.

244. Što se tiče njenog potraživanja od 40.000 evra na ime nematerijalne štete, podnositeljka predstavke je ponovila argumente koje je već iznela pred većem, objasnivši da tom svotom treba pokriti štetu koju je pretrpela zbog razočaranosti i stresa izazvanog brojnim uzaludnim naporima koje je preduzimala ne bi li ponovo ušla u posed svoje imovine, kao i zbog odsustva mogućnosti da uživa svoju imovinu. U tom kontekstu, naglasila je da njoj, kao starijem licu, veoma teško padaju stres izazvan činjenicom da je bila primorana da se pred poljskim

sudovima bori za svoja opravdana potraživanja i prava kao i činjenicom da su svi ti postupci, kako se pokazalo, bili uzaludni. Takođe je pretrpela ozbiljan duševni bol zbog toga što nije mogla da realizuje svoje planove da svoju fondaciju smesti u porodičnu kuću.

245. Na ime sudskih i ostalih troškova, podnositeljka predstavke je zahtevala ukupni iznos od 24.000 evra, uključujući tu 9.457,50 evra koliko su iznosili troškovi postupka pred Velikim većem. Taj iznos uključuje i PDV.

246. Država je stala na stanovište da su ta potraživanja preterana i nisu potkrepljena materijalnim dokazima. Pre svega je kritikovala izveštaj veštaka i dovela u pitanje njegovu dokaznu vrednost, navodeći da je taj izveštaj po svemu sudeći bio pripremljen kako bi se impresionirao Sud navodno znatnom štetom nanetom imovinskim pravima podnositeljke predstavke. Po mišljenju Države preuveličane su brojke koje su se odnosile na navodni gubitak profita od stanarine, što je gubitak koji i inače u ovom predmetu ne bi smeo biti uzet u razmatranje zato što se odnosi na opštu ocenu svih posledica delovanja zakonskih propisa o kontroli stanarine. Što se tiče troškova postupka, država je osporila broj sati (50) koje je advokat podnositeljke predstavke proveo pripremajući predmet i zatražila od Velikog veća da, ako uopšte dosuđuje neki iznos, dosudi samo iznos koji će pokriti one troškove koji su, prema formulaciji Države, „srazmerni angažmanu advokata podnositeljke predstavke u samom predmetu i koji su stvarno i nužno podneti i razumni su u pogledu iznosa“.

B. Zaključak Suda

1. Materijalna šteta

247. Pošto je razmotrio sve okolnosti predmeta, Sud smatra da pitanje naknade materijalne štete još nije sazrelo za odlučivanje. Prema tome, to pitanje mora biti rezervisano i mora biti utvrđen potonji postupak, uz obraćanje dužne pažnje na bilo kakav sporazum koji bi mogao biti postignut između tužene države i podnositeljke predstavke (pravilo 75, stav 1 Poslovnika Suda) i u svetlosti svih pojedinačnih i opštih mera koje bi tužena država mogla preduzeti u izvršenju ove presude. Dok ne budu primenjene relevantne opšte mere, koje treba da budu usvojene u razumnom roku, Sud će odložiti dalje razmatranje predstavki koje su proistekle iz istog opšteg uzroka (vidi *Broniowski*, gore navedeno, stav 198).

2. Nematerijalna šteta

Kada je reč o potraživanjima podnositeljke predstavke na ime nematerijalne štete, Sud smatra da postoje valjani razlozi da dosudi sredstva na ime takve štete i da, u tom smislu, napravi izuzetan otklon od pristupa koji je prihvatio u predmetu *Broniowski* (vidi *Broniowski*, gore navedeno, stav 198).

Ova odluka Suda podstaknuta je posebnim i ličnim okolnostima podnositeljke predstavke u datom predmetu. Prvo Sud je uzeo u obzir njenu životnu dob i zdravstveno stanje, kao i činjenicu da su i postupci koje je vodila pred poljskim sudovima i postupci pred ovim Sudom trajali dosta dugo, što

je neminovno pogoršalo njenu razočaranost i uznemirenost. Imajući na umu okolnosti koje okružuju samu činjenicu državnog preuzimanja imovine o kojoj je reč kako bi tu imovinu ustupila drugim licima na korišćenje i vreme koje je bilo potrebno da bi se podnositeljki predstavke vratila njena kuća koja očigledno za nju ima veliku sentimentalnu i emocionalnu vrednost, Sud uopšte ne sumnja u to da su relevantni postupci pred domaćim sudovima predstavljali veliki psihološki teret za podnositeljku predstavke. Prilikom odlučivanja o dosuđivanu iznosa na ime nematerijalne štete u sadašnjoj fazi postupka, Sud takođe smatra da je važno to što je podnositeljka predstavke ne samo dokazala svoja prava pred njim, već je isto tako preuzela na sebe teret da – barem u izvesnoj meri – postupa i u ime drugih stanodavaca u sličnom položaju.

249. S obzirom na sve navedeno i presuđujući na pravičnoj osnovi, Sud dosuđuje podnositeljki predstavke 30.000 evra na ime nematerijalne štete.

3. Sudski i ostali troškovi

250. Što se tiče sudskih i ostalih troškova podnositeljke predstavke, Sud primećuje da joj je već dosudilo 13.000 evra na ime troškova koje je pretrpela do trenutka kada je ono donelo presudu (vidi stav 197 presude veća). Procenjujući potraživanja podnositeljke predstavke u celini, Sud joj dosuđuje 22.500 evra, a taj iznos treba da bude preračunat u poljske zlote po kursu važećem na dan isplate, zajedno sa svim iznosima koje eventualno bude potrebno uplatiti na ime poreskog opterećenja.

4. Zatezna kamatna stopa

251. Sud smatra da zatezna kamatna stopa treba da se izračuna prema najnižoj kamatnoj stopi Evropske centralne banke, uz dodatak od tri procentna poena.

IZ TIH RAZLOGA, SUD

1. *Odbacuje* jednoglasno prethodnu primedbu Države u pogledu inkompatibilnosti predstavke *ratione temporis*;
2. *Odlučuje* jednoglasno da je bio prekršen član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju;
3. *Odlučuje* sa 16 glasova prema jedan da je navedeno kršenje proisteklo iz sistemskog problema u vezi sa lošim funkcionisanjem nacionalnog zakonodavstva u tom smislu što je ono:
 - (a) nametnulo i nastavlja da nameće ograničenja na prava stanodavaca, uključujući tu manjkave odredbe o određivanju stanarine;
 - (b) nije obezbedilo i još uvek ne obezbeđuje postojanje nekog postupka ili mehanizma koji bi stanodavcima omogućio da nadoknade gubitke koje su pretrpeli u vezi sa održavanjem imovine;
4. *Odlučuje* sa 15 glasova prema dva da tužena država mora, kako bi prekinula sistematsko kršenje identifikovano u ovom predmetu,

kroz odgovarajuće pravne i/ili druge mere da obezbedi u svome unutrašnjem pravnom poretku mehanizam za uspostavljanje i održavanje pravične ravnoteže između interesa stanodavaca i opšteg interesa zajednice, u skladu sa standardima zaštite imovinskih prava prema Konvenciji (vidi stav 239 gore);

5. *Odlučuje* jednoglasno da pitanje primene člana 41 još nije sazrelo za odlučivanje u pogledu potraživanja podnositeljke predstavke na ime materijalne štete i, iz tih razloga,
 - (a) *rezerviše* navedeno pitanje;
 - (b) *poziva* Državu i podnositeljku predstavke da u roku od šest meseci od dana prijema ove presude, dostave pismene primedbe u vezi s tim pitanjem i da pre svega obaveste Sud o bilo kom sporazumu koji bi eventualno mogli postići;
 - (c) *rezerviše* dalji postupak i *delegira* predsedniku Suda ovlašćenja da ga, ako je potrebno, zakaže;
6. *Odlučuje* jednoglasno
 - (a) da je tužena Država dužna da plati podnositeljki predstavke, u roku od tri meseca, sledeće iznose:
 - (i) 30.000 EUR (trideset hiljada evra) na ime nematerijalne štete;
 - (ii) EUR 22.500 (dvadesetdve hiljade petstotina evra) na ime sudskih i ostalih troškova;
 - (iii) sve iznose na ime poreza koji bi eventualno mogli biti zaračunati na navedene svote;
 - (b) od isteka navedenog roka od tri meseca do dana isplate na navedene iznose zaračunavaće se zatezna kamatna stopa po kursu koji odgovara osnovnoj kamatnoj stopi Evropske centralne banke uvećanom za tri procentna poena;
7. *Odbacuje* jednoglasno ostatak zahteva podnositeljke predstavke na ime nematerijalne štete.

Sročeno na engleskom i francuskom i izrečeno na javnom ročištu u Strazburu u junu 2006.

T. L. Erli
Sekretar odeljenja

Luzius Vildhaber
Predsednik

Shodno članu 45 stav 2 Konvencije i pravilu 74, stav 2 Poslovnika Suda, uz ovu presudu prilažu se sledeća izdvojena mišljenja:

- (a) delimično saglasno i delimično nesaglasno mišljenje g. Zupančiča;
- (b) delimično nesaglasno mišljenje g. Zagrebelskog

L. V.
T. L. E.

DELIMIČNO SAGLASNO I DELIMIČNO IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJE ZUPANČIČA

Pitanje koje je pokrenuo sudija Zagrebelski je realno. U srži ovog delimično nesaglasnog mišljenja leži nalaz o tome da član 46 Konvencije¹ sužava obavezujući efekat naših presuda na ono što se u ustavnom pravu naziva efekat *inter partes*, to jest, na odnos između države i konkretnog podnosioca predstave na koga se ta presuda odnosi. Drugačije rečeno, sudija Zagrebelski kritikuje predmet *Broniowski protiv Poljske*, u kome je taj uski obavezujući efekat *inter partes* bio proširen tako da obuhvati i druge identične ili slične slučajeve, bez obzira na to da li su već bili u razmatranju pred ovim Sudom.

Logično je onda da sledeće pitanje o tome da li presuda u pitanju *Broniowski protiv Poljske – ultra vires*, kako to sudija Zagrebelski jasno naznačava! – uvodi takozvani obavezujući efekat *erga omnes* u naše odluke.

Da li smo mi zaista proširili opseg svoje nadležnosti do te mere da sada možemo da izričemo presude s obavezujućim efektom *erga omnes*, a ne samo obavezujućim efektom koji se odnosi na konkretan slučaj koji je pred nama? Da li smo sebe doveli u ulogu negativnog zakonodavca za 46 zemalja? Da li presuda *Broniowski protiv Poljske* zaista predstavlja kvalitativni skok?

Odgovor na potonje pitanje jednostavan je i pragmatičan. Da u predmetu *Broniowski protiv Poljske* nismo odlučili na način na koji smo odlučili, imali bismo 80.000 predmeta pred ovim sudom. U najboljem od svih mogućih svetova, mi bismo u odgovarajućem roku (?) odlučili u svih tih 80.000 predmeta. Mi bismo mehanički ili, kako se to danas kaže, pomoću tehnike „*copy-paste*“, ponovili presudu donetu u predmetu *Broniowski protiv Poljske* – i to 80.000 puta.

Jedini koristan efekat od ovoga, ako se može tako nazvati, bilo bi da se čvrsto držimo usko shvaćenog slova člana 46 Konvencije, usvojenog još pre onog vremena kada je Evropska komisija za ljudska prava čekala poštara da joj donese neku predstavku kako bi imala čime da se bavi. S tim u vezi, tačno je da Protokol br. 14 nije doneo odredbu po kojoj bi naše presude imale obavezujući efekat *erga omnes*, ali da li to stvarno dokazuje poentu sudije Zagrebelskog?

Štaviše, zamislimo kako bi izgledalo da određeno nacionalno zakonodavstvo pruža mogućnost za pokretanje takozvane „kolektivne tužbe“ (*class action*). U proceduralnom smislu, reč je o situaciji u kojoj se pred zakonom udružuju svi stvarni i potencijalni tužitelji, to jest, kada jedan ili više pripadnika određene kategorije mogu da tuže ili da budu tuženi kao reprezentativne stranke u ime svih samo ako je (1) kategorija toliko brojna da bi bilo nepraktično okupiti ih sve, (2) postoje pravna ili činjenična pitanja koja su zajednička za celu tu kategoriju, (3) tužbe ili odbrana predstavnika stranaka tipični su za tužbe ili odbrane cele ka-

1 Član 46 – obaveznost i izvršenje presuda

1. Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke.
2. Pravosnažna presuda Suda dostavlja se Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje.“ (naglasio autor)

tegorije i (4) reprezentativne stranke će pravično i na odgovarajući način zaštititi interese cele kategorije.

U jednoj takvoj situaciji, podnosioci predstavki pred Sudom bili bi svi stvarni ili potencijalni tužitelji, a naša odluka koja bi se ticala jednog od njih imala bi obavezujući efekat – ne *erga omnes*, već u odnosu na tu konkretnu kategoriju podnosioca predstavke. Baš kao i u vezi sa predmetom *Broniowski protiv Poljske*, presuda Evropskog suda bila bi obavezujuća za državu u tom smislu da bi morala da nadoknadi štetu svima. Da li bi to bilo u suprotnosti sa slovom i duhom člana 46, po kome „*visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke*“? U takvoj konstelaciji, očigledno, „stranke“ u predmetu bili bi svi „stvarni ili potencijalni tužitelji“. Postupak po pilot presudi uveden predmetom *Broniowski* bi tada, iz ovih unutrašnjih razloga koji proističu iz nacionalnog parničnog postupka, bio potpuno u skladu i sa slovom i sa duhom člana 46 Konvencije.

Usudujem se da kažem da ova analogija sa kolektivnom tužbom funkcionise u većini situacija u kojima Sud zaključi da je praktično i razumno da primeni postupak po pilot presudi. Ne samo da je to daleko od kršenja člana 46 Konvencije, već je i daleko od takozvanog efekta *erga omnes* kojim bi Konvencija bila prekršena.

II

Travaux préparatoires (pripremni radovi na izradi) Konvencije zaista pokazuju da je prvobitna namera bila da sadašnji član 41 ima obavezujući efekat *erga omnes* za nacionalna zakonodavstva.² To je ono što su želeli oci osnivači. Političari koji su branili nacionalni suverenitet bili su ti koji su zamenili ranije jasnu formulaciju člana o kome je reč sadašnjim nerazumljivim jezikom proisteklim iz jedne stare nemačko-švajcarske arbitraže.

Radi poštovanja duha Konvencije, moramo ozbiljno shvatiti ta politička oklevanja i postaviti naredno pitanje. Da li je za Poljsku bolje da je ovaj Sud osudi 80.000 puta i da plati sve sudske i ostale troškove u 80.000 predmeta, ili je bolje da zemlji o kojoj reč kažemo: „*Gledajte, vi ovde imate jedan ozbiljan problem i mi bismo najviše voleli da vi to rešite kod kuće...! Ako vam je od neke pomoći, evo šta mi mislimo da vi treba da uzmete u obzir kao minimalne standarde u rešavanju ovog problema ...?*“

Koje od navedenih dvaju rešenja u većoj meri poštuje nacionalni suverenitet?

Implicitno strahovanje da je Sud potajno uveo obavezujući efekat *erga omnes* svojih odluka mora se okvalifikovati na sledeći način. *Prvo, de facto* efekat *erga omnes* u svakom slučaju postoji, bez obzira na to da li je Sud primoran ili nije primoran da to ponovi 60.000 puta. Od toga se ne može pobeći.

2 S tim u vezi, vidi ambivalentnu i dvosmislenu presudu nemačkog Ustavnog suda, nalog Drugog odeljenja od 14. oktobra 2004, 2BvR 1481/04, u vezi sa unutrašnjim obavezujućim efektom presude Trećeg odeljenja Evropskog suda u predmetu *Görgülü protiv Nemačke* (br. 74969/01, 26. maj 2004).

Drugo, de jure erga omnes obavezujući efekat bio bi ukoliko bi se to u presudi izrazilo „*in abstracto*“. U takvom slučaju, mi bismo rekli da je određeni deo nacionalnog zakonodavstva, koji je uzrok predmeta koji upravo rešavamo, inkompatibilan sa Konvencijom, odnosno, drugačije rečeno, da je „nekonvencionalan“.

Jasno je da Sud nema, uz uobičajene parafernalije ustavnog prava, nikakvog interesa da se meša u to šta bi nacionalno zakonodavstvo trebalo ili šta ne bi trebalo da radi. Supsidijarnost je zdrav kolateralni efekat jednostavne činjenice da jedno međunarodno pravosudno telo ne zna kako, pa samim tim i ne želi, da ulazi u detalje onoga što se zbiva u nacionalnom zakonodavstvu.

To je uloga koja je s pravom rezervisana za nacionalne ustavne sudove.

Treće, mi smo na vrhu piramide koju čini 46 nacionalnih pravosuđa. Poruka koju šaljemo jednoj od tih jurisdikcija imaće potpuno drugačije značenje u drugoj. Drugačije rečeno, ono što mi izričemo jesu odluke koje se tiču minimalnih standarda, bez obzira na to da li su se kršenja (prava po Konvenciji) dogodila na Islandu ili u Azerbejdžanu. Mi nismo i ne možemo biti ustavni sud za 46 zemalja. Nisu realna strahovanja da ćemo uzurpirati tu ulogu.

Supsidijarna međunarodna jurisdikcija ipak ima određenu ulogu i bavi se pravnim diskursom i odlučivanjem, čije su funkcije *unekoliko* slične onome što treba da rade ustavni sudovi. Očekujem da akademski krugovi konstitucionalista dešifruju sve te konstitutivne razlike.

Ovde je dovoljno reći da odluke kao što su one u predmetu *Broniowski* ili *Hutten-Czapska*, kao i, kad smo već kod toga, u predmetu *Lukenda*, zapravo praktične i pragmatične odluke – nešto nalik na presude u predmetima po kolektivnim tužbama – kojima se izbegava kvantitativno povećanje predmeta a da se to ne čini na uštrb željenog kvaliteta obavezujućeg efekta presuda ovog Suda. Kažu da je za neke ljude 30-godišnje iskustvo zapravo 30 puta ponovljeno iskustvo od jedne godine. Ja mislim da mi neželimo da projiciramo tu izreku na visoke strane ugovornice Konvencije.

III

Na kraju, i bez ikakve veze s opštim pitanjem o kome sam vode već govorio, ja sam glasao protiv tačke broj 4 dispozitiva i njenog pozivanja na stav 239 presude. Stav 239 na koji imam primedbe glasi:

...Sud smatra da tužena država pre svega mora, kroz odgovarajuće pravne i/ili druge mere obezbediti u svom unutrašnjem pravnom poretku mehanizam za održavanje pravične ravnoteže između interesa stanodavaca, uključujući njihovo pravo da **izvlače profit iz svoje imovine** [naglasio autor]

Travaux préparatoires za Protokol br. 1 obilato pokazuju koliko su oklevali razni potencijalni potpisnici u vezi sa ovim članom 1.³ Ta oklevanja su se ticala

3 Protokol ut Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, 213 UNTS 262, stupio na snagu 18. maja 1954.

pitanja da li je pravo na imovinu uopšte ljudsko pravo. *A fortiori*, pravo na izvlačenje profita samo iz toga što neko poseduje jednu stambenu zgradu ne može se shvatiti kao ljudsko pravo.

Mislim da se to jasno vidi iz formulacije člana 1 Protokola br. 1:

„Svako fizičko i pravno lice ima pravo na **neometano uživanje svoje imovine**. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnima da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.“ [Naglasio autor]

Drugačije rečeno, pitanje da li „*neometano uživanje svoje imovine*“ podrazumeva „*pravo na izvlačenje profita iz imovine*“ mora dobiti negativan odgovor. Ovo nije mesto na kome bi trebalo raspravljati o „socijalnoj funkciji imovine“, iako klauzula u tom smislu predstavlja integralni deo mnogih modernih ustava. Dovoljno je reći da ono što je za stanodavca čisti profit – drugačije rečeno, dohodak koji on ne ostvaruje pružanjem usluga – za stanara predstavlja plaćanje iz nužde, za koje ne dobija odgovarajuću korist.

Kako to onda može biti ljudsko pravo stanodavca?

DELIMIČNO IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJE ZAGREBELSKOG (Prevod)

Saglasan sam sa zaključkom Suda da se u ovom predmetu radi o kršenju člana 1 Protokola br. 1 u odnosu na podnositeljku predstavke. Takođe sam saglasan da je reč o sistemskom kršenju koje je proisteklo iz određenih zakonskih pravila koja su na snazi u Poljskoj i da bi se to moglo eliminisati ako bi bio uspostavljen sistem u skladu sa zahtevima navedenim u stavu 239 presude.

Ne mogu, međutim, da prihvatim zaključke Suda u vezi s onim što je upućeno državi, a navedeno je u tačkama 3 i 4 dispozitiva. Moje neslaganje odnosi se na činjenicu da je reč o direktnom obraćanju Suda u dispozitivnu presude.

Kao uvod želeo bih da ukažem na slabost pravne osnove postupka po pilot presudi u najočiglednijem aspektu. Ovde mislim na to što se u dispozitivu ukazuje na to da država treba da popravi sopstveno zakonodavstvo kako bi rešila jedan opšti problem koji pogađa i druga lica, a ne samo podnositeljku predstavke. S tim u vezi, želeo bih da primetim da se u tekstu člana 46 Konvencije kaže samo da „visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke“, kao i da Komitet ministara nadgleda izvršenje presuda. Čini mi se da se izraz „u svakom predmetu u kome su stranke“ precizno odnosi na predmete između podnosilaca predstavki i države o kojima je odlučivao ovaj Sud (to je logično, s obzirom na to da se presude

donose u akuzatornom postupku). Argumenti koje je Komitet ministara izneo u rezolucijama Res(2004)3 i Res(2004)6 od 12. maja 2004, koji su upućeni vladama, bez sumnje su od velikog značaja i Sud ih mora uzeti u obzir kako bi se postarao da razlozi i obrazloženja koja u svojim presudama navodi budu što je moguće jasniji. Ovaj zahtev je zaista od suštinske važnosti da bi se omogućilo državama da se pod nadgledanjem komiteta ministara povinuju presudama (član 46 Konvencije) i da preduzmu sve opšte mere neophodne za sprečavanje daljih kršenja (čl. 1). Ne možemo, međutim, prenebrežniti činjenicu da predlozi na koje se Sud poziva u stavu 233 presude nisu izvršeni u nedavni Protokol br. 14 kojim se Konvencija menja i dopunjuje.

Razume se, presude Suda imaju efekte *erga omnes* u odnosu na druga lica, a ne samo na podnosioca predstavke, kao i u odnosu na druge države. Jasno je da te presude utiču na aktivnosti komiteta ministara. Želeo bih, međutim, da s tim u vezi primetim kako, i pored toga što Komitet ministara ima praksu da državama ukazuje na opšte mere i traži od njih da ih primene kako bi sprečile dalja kršenja, to obično počiva na samom članu 46, a ne na opštim obavezama komiteta ministara (shodno članovima 3, 8 i 15 Statuta Saveta Evrope) i tiče se institucija Konvencije čija se priroda, sastav i odgovornosti u potpunosti razlikuju od prirode, sastava i odgovornosti Suda, što odražava pravosudnu funkciju Suda.

Međutim, čak i ne želeći da pridam preveliki značaj svemu što sam ovde naveo, posle presude u predmetu *Broniowski protiv Poljske* od 22. juna 2004. (br. 31443/96, ECHR 2004-V), smatram da presude kao što je ova podrivaju odnos između dvaju stubova sistema Konvencije – Suda i Komiteta ministara – i poveravaju Sudu dužnosti koje ne spadaju u njegovu sferu nadležnosti. Meni se čini da je to sasvim očigledno u ovom predmetu, mnogo više nego u predmetu *Broniowski*. Zato bih želeo da sugerišem da ovo nije presedan koji ukazuje na jedini mogući odgovor na pitanja koja su ovde pokrenuta. Ne radi se samo o pitanju pokretanja postupka kompenzacije koji se, iako je složen i skup, primenjuje na čitav niz jasno definisanih pojedinačnih slučajeva. Naprotiv, rešenje problema u ovom predmetu podrazumeva potpunu promenu pravnog sistema kojima se uređuju prava vlasnika u odnosu na stanare, uzimaju u obzir sve poznate teškoće, mogućnosti i alternative u takvim pitanjima, kao i potrebu da se usvoji postepeni pristup u tako osetljivoj oblasti – štaviše, u periodu tranzicije iz komunističkog režima u režim slobodnog tržišta. To važi i za budućnost, koliko i za ispravljanje svih predašnjih kršenja.

Dovoljno je da se pogledaju stavovi Suda u stavu 239 pa da se shvati da on ulazi na teritoriju koja spada u domen politike i da iznosi stvari koje znatno iskoračuju iz njegove nadležnosti, koja se tiče predmeta koji postoji između podnosioca predstavke (ovde podnositeljke predstavke) i države. Inače se – a sklon sam da u to poverujem – naznake i uputstva koje iznosi Sud, zbog ovog očigledno nejasnog i maglovitog sadržaja, ne mogu smatrati obavezujućima. Po mom mišljenju, za to je u svakom slučaju potrebna intervencija Komiteta ministara, a da se pritom ni na koji način ne doprinese efikasnosti sistema (vidi, *mutatis mutandis*, *Lukenda protiv Slovenije*, br. 23032/02, 6. oktobar 2005).

Dodao bih da oprez koji Sud pokazuje kada priznaje da država ima široko polje slobodne procene u određivanju pravila u ovako teškoj oblasti možda ipak samo tobožnji. Bez obzira na to da li ocenjuje moguće prijateljsko poravnanje (kao u predmetu *Broniowski protiv Poljske* (izbrisan sa spiska) br. 31443/96, ECHR 2005–...) ili iznosi mišljenje prema mišljenju 46, stavovi 4 i 5, kako je to uvedeno Protokolom br. 14, Sud treba da ostavi po strani oprez i da kaže, ne pozivajući se na položaj nekog određenog podnosioca predstavke, da li preduzete opšte mere mogu ili ne mogu da spreče buduća kršenja. To osvetljava prirodu problema koji bi želeo ovde da pokrenem i ukazuje na posledice činjenice da su takve naznake Suda uvrštene u dispozitiv presude pa samim tim zahtevaju „izvršenje“.

U zaključku, želeo bih da naglasim da se pitanja koja sam ovde naznačio tiču samo prirode i sadržaja dispozitiva „pilot presude“ Suda. Mnogo je važnije – iako nije pomenuto u presudi – odlaganje svih sličnih slučajeva dok opšti problem ne bude rešen za sva lica koja se nalaze u istom položaju kao i podnositeljka ove predstavke. Takvo odlaganje je potpuno opravdano u skladu sa načelom supsidijarnosti koje karakteriše ulogu Suda. Za mene to predstavlja stvarnu inovaciju i može se pokazati delotvornim, posebno zato što ne podriva ravnotežu sistema Konvencije, ne dovodi u pitanje karakteristične funkcije pravosudnih tela i podstiče Komitet ministara da obavlja svoje dužnosti.