

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH STANDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE

Knjiga 5
Zbornik radova

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2015

**PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH STANDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 5**

Priredivač

Prof. dr Stevan Lilić

Izdavač

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

Prof. dr Sima Avramović, dekan

Urednik

Prof. dr Dragan M. Mitrović

Izdavanje zbornika pomoglo je
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavano ili prenošeno bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 5 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 357 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 150. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-600-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста] а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 222013964

PRINUDNO ISELJENJE ZAŠTIĆENIH PODSTANARA – PRAKSA USTAVNOG SUDA I EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Abstrakt: Stanarsko pravo, kao specifičan institut socijalističkih društvenih odnosa, sagledava se iz bitno drugačijeg ugla nakon ustanovljavanja ustavnog uređenja zasnovanog na privatnoj svojini i tržišnoj privredi. U tom smislu, postavilo se pitanje pravnog statusa nosilaca stanarskog prava i sa njima povezanih lica u jednom novom pravnom kontekstu. Stanarsko pravo kada je zasnovano na stanu u privatnoj svojini se manifestovalo kao ograničenje svojinskih prava, ali to ograničenje je imalo svoju vremensku dimenziju. Čak je i socijalistički zakonodavac to imao u vidu kada je propisao da se posle određenog datuma više ne može zasnivati stanarsko pravo na stanu u privatnoj svojini. Nakon smrti nosioca stanarskog prava postavilo se pitanje sudbine lica koja su bila u određenoj pravno relevantnoj vezi nosiocem stanarskog prava, a koja su se u stan uselila nakon što zasnivanje stanarskog prava na stanu u privatnoj svojini više nije bilo moguće. U radu analiziramo ovu situaciju iz ugla prava na imovinu i uz ugla prava na dom, odnosno kroz stavove koje su u svojim presudama zauzimali Ustavni sud i Evropski sud za ljudska prava.

Ključne reči: Stanarsko pravo.–Iseljenje.–Pravo na imovinu.–Pravo na dom.–Evropski sud za ljudska prava.–Ustavni sud.

1. Odluka Ustavnog suda UŽ –5084/2011

Ustavni sud je na sednici održanoj 17.januara 2013.godine doneo odluku¹ kojom je usvojio ustavnu žalbu V.I. i utvrdio da je presudom Apelacionog

* Dr Nikola Bodiroga, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 Odluka Ustavnog suda UŽ–5084/2011, objavljena u Službenom glasniku RS, broj, 37/2013, str. 66–69

suda u Nišu Gž. 980/11 od 7. jula 2011. godine povređeno pravo podnositeljke ustavne žalbe na pravično suđenje, zajemčeno odredbom člana 32, stav 1 Ustava Republike Srbije (stav I izreke). Drugim stavom izreke naložio je Apelacionom sudu u Nišu da, u roku od 60 dana od dana dostavljanja ove odluke ponovi postupak po žalbi podnositeljke izjavljenoj protiv presude Osnovnog suda u Nišu P. 2985/10 od 12. januara 2011. godine. Trećim stavom izreke odbačen je zahtev podnositeljke ustavne žalbe za naknadu nematerijalne štete.

U obrazloženju odluke Ustavnog suda se, između ostalog, navodi:

„V.I. iz Niša podnela je 24. oktobra 2011. godine Ustavnom sudu ustavnu žalbu protiv presude Apelacionog suda u Nišu Gž. 980/11 od 7. jula 2011. godine zbog povrede prava na pravično suđenje zajemčeno odredbom člana 32, stav 1 Ustava Republike Srbije.

Podnositeljka ustavne žalbe je navela da je Osnovni sud u Nišu presudom P. 2985/10 od 12. januara 2011. godine usvojio tužbeni zahtev tužilaca i obavezao je da se iseli sa svim licima i stvarima iz stana u kome je živela od 1980. godine u zajedničkom domaćinstvu sa sada pok. suprugom Ž.I., a da je Apelacioni sud u Nišu odbio njenu žalbu. Dalje je navela da Apelacioni sud u Nišu nije cenio navode njene žalbe, niti je za to dao razloge u pogledu materijalnog i procesnog prava, čime joj je povređeno pravo na pravično suđenje. Predložila je da Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu, poništi presudu Apelacionog suda u Nišu Gž. 980/11 od 7. jula 2011. godine i predmet vrati na ponovno odlučivanje, te da joj na ime duševnog bola zbog povrede ustavnog prava isplati iznos od 130.000 dinara.

Ustavni sud je u sprovedenom postupku utvrdio sledeće činjenice od značaja za odlučivanje u ovoj ustavnosudskoj stvari:

„Osnovni sud u Nišu je 12. januara 2011. godine doneo presudu P.2985/10, kojom je: u stavu prvom izreke usvojio tužbeni zahtev tužilaca i obavezao tuženu, ovde podnositeljku ustavne žalbe, da se iseli sa svim licima i stvarima iz stana koji se nalazi u Nišu, Ulica i broj _____, na _____ spratu, površine _____; u drugom stavu izreke je odbio alternativni zahtev tužilaca da se tužena iseli sa licima i stvarima iz stana navedenog u stavu I izreke zbog neplaćanja zakupnine; u stavu trećem izreke obavezao je tuženu da plati troškove parničnog postupka u odgovarajućem novčanom iznosu. U obrazloženju prvostepene presude, pored ostalog, navedeno je: da su tužiocima vlasnici spornog stana; da se u predmetni stan 1948. uselio S.I. otac pokojnog supruga tužene, koji je bio nosilac stanarskog prava i u predmetnom stanu je stanovao do svoje smrti 1981. godine; da je suprug tužene, sada pokojni Ž. I.

u predmetnom stanu stanovao od 1948. godine kao član porodičnog domaćinstva svog oca; da je pokojni suprug tužene stekao svojstvo nosioca stanarskog prava na predmetnom stanu u momentu smrti svog oca kao član njegovog porodičnog domaćinstva, saglasno članu 17, stav 2, u vezi člana 9. Zakona o stanovanju („Službeni glasnik RS“, broj 90/92) i da je od dana stupanja na snagu tog zakona mogao da nastavi sa korišćenjem tog stana u svojstvu zakupca u skladu sa odredbama čl. 30–39 zakona; da sada pokojni suprug tužene nije koristio predmetni stan bez pravnog osnova, bez obzira što sa tužiocima kao vlasnicima nije zaključio ugovor o korišćenju stana u pismenoj formi, niti je tražio da se u sudskom postupku donese rešenje koje će zameniti takav ugovor; da je suprug tužene bio u obavezi da plaća zakupninu tužiocima u skladu sa odredbom čl. 32 Zakona o stanovanju, što je isti i činio uplatom u sudski depozit; da je odredbom čl. 2 Zakona o stambenim odnosima, koji je stupio na snagu 29. jula 1973. godine, bilo propisano da se stanarsko pravo, odnosno pravo na trajno korišćenje stana, može steći samo na stanu u društvenoj svojini, a ne i u stanu u privatnoj svojini građana; da je odredbom člana 8, stav 1 tog zakona bilo propisano da nosilac stanarskog prava koji je to pravo stekao na porodičnu stambenu zgradu i stan u svojini građana do stupanja na snagu tog zakona, ima sva prava i obaveze koje se tim zakonom propisuju za nosioca stanarskog prava na stanu u društvenoj svojini; da je na isti način ovo pitanje bilo regulisano i članom 2, odnosno članom 93, stav 1 Zakona o stambenim odnosima („Službeni glasnik RS“, broj 9/85); da je Zakonom o stanovanju propisano da nosilac stanarskog prava, odnosno zakupac stana na neodređeno vreme koji to pravo ima na stanu u svojini građana, od dana stupanja na snagu tog zakona nastavlja sa korišćenjem stana u skladu sa odredbama čl. 30–39 tog zakona; da je nosilac stanarskog prava na predmetnom stanu u svojini građana u konkretnom slučaju bio svekar tužene, a nakon njegove smrti stanarsko pravo na predmetnom stanu stekao je suprug tužene, jer je u istom živeo pre i posle 29. jula 1973. godine, odnosno do svoje smrti 17. aprila 2009. godine; da je tužena zvanično u sporni stan uselila sklapanjem braka sa pok. Ž.I. dana 26. decembra 1982. godine, te da su čak i tačni navodi tužene da se u sporni stan uselila 1980. godine, za života svog svekra, ona posle 29. jula 1973. godine više nije mogla steći svojstvo nosioca stanarskog prava na stanu u svojini građana, odnosno svojstvo korisnika takvog stana kao član porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava; da momentom smrti supruga, kao nosioca stanarskog

prava, dana 17. aprila 2009. godine, nije mogla steći pravo da stan trajno koristi, pa nisu ispunjeni uslovi iz čl. 40 i 34. Zakona o stanovanju.

Apelacioni sud u Nišu je 7. jula 2011. godine, odlučujući o žalbi tužene, doneo osporenu presudu Gž.980/11, kojom je: u stavu prvom izreke odbio kao neosnovanu žalbu tužene i potvrdio presudu Osnovnog suda u Nišu P.2985/10 od 12. januara 2011. godine; u stavu drugom izreke ukinuo istu presudu u stavu drugom izreke; u stavu trećem izreke odbio zahtev tužilaca da im se dosude troškovi odgovora na žalbu. U obrazloženju osporene drugostepene presude, pored ostalog, je navedeno: da je na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja prvostepeni sud pravilno našao da tužena useljenjem u sporni stan, nakon stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima, dana 29. jula 1973. godine, nije mogla steći svojstvo člana porodičnog domaćinstva i da nema pravni osnov da koristi predmetni stan; da su norme o sticanju stanarskog prava prinudnog karaktera, pa se stanarsko pravo stiče samo u slučajevima i na način predviđen zakonom; da se donošenjem Zakona o stambenim odnosima koji je stupio na snagu 29. jula 1973. godine i Zakona o stanovanju, na stanu u svojini građana ne može steći stanarsko pravo, već se ono moglo steći na stanu u društvenoj svojini; da je iste odredbe sadržao i Zakon o stambenim odnosima („Službeni glasnik RS“, broj 9/85); da je nosilac stanarskog prava na predmetnom stanu u svojini građana u konkretnom slučaju bio svekar tužene, a nakon njegove smrti stanarsko pravo na predmetnom stanu je stekao suprug tužene Ž. I, jer je u istom stanu živio pre i posle 29. jula 1973. godine, odnosno do svoje smrti 17. aprila 2009. godine; da se tužena u sporni stan uselila sklapanjem braka sa pok. Ž. I, dana 26. decembra 1982. godine, te nije mogla steći stanarsko pravo na stanu u svojini građana, odnosno svojstvo korisnika stana kao član porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava; da i kada bi se prihvatili navodi tužene da se u stan uselila 1980. godine, tužena, opet ne bi mogla steći svojstvo korisnika stana, odnosno nosioca stanarskog prava nakon smrti svog supruga, jer je nesporno da se u stan uselila posle stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima koji je stupio na snagu 29. jula 1973. godine; da kako nisu ispunjeni uslovi iz člana 40. Zakona o stanovanju, to tužena nije stekla pravo da nastavi sa korišćenjem predmetnog stana, pa je prvostepeni sud pravilno obavezao tuženu da se sa svim licima i stvarima iseli iz predmetnog stana; da je Apelacioni sud ukinuo prvostepenu presudu u drugom stavu izreke, bez vraćanja prvostepenom sudu na ponovno odlučivanje, jer je prvostepeni sud dva puta odlučio o istom zahtevu.“

Prilikom ocena navoda i razloga ustavne žalbe Ustavni sud polazi od prava na pravično suđenje, ali uzima u obzir i pravo na dom podnositeljke ustavne žalbe iz člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLJP), jer su domaći sudovi, kako navodi Ustavni sud dužni da štite prava i slobode koje garantuje EKLJP, imajući u vidu da se EKLJP kao sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka u Srbiji neposredno primenjuje (član 16, stav 2 Ustava). U vezi sa primenom člana 8. EKLJP Ustavni sud postavlja najpre pitanje da li se stan o kojem je reč može smatrati domom podnositeljke ustavne žalbe:

„...Ustavni sud ističe da je podnositeljka ustavne žalbe neprekidno živela u spornom stanu 28 godina (u stan se zvanično uselila zaključenjem braka sa pok.suprugom 26.decembra 1982.godine), kao i da je nastavila da koristi taj stan za stanovanje i nakon smrti supruga. Polazeći od izloženog, Ustavni sud nalazi da je podnositeljka ustavne žalbe imala dovoljne i trajne veze sa stanom o kojem je reč da bi se taj njen stan smatrao domom u smislu člana 8. EKLJP.“

Drugo pitanje koje se postavlja jeste da li je došlo do mešanja u pravo podnositeljke ustavne žalbe na poštovanje njenog doma. Kao odgovor na ovo pitanje Ustavni sud uzima stavove koje u svojim presudama zauzima Evropski sud za ljudska prava (dalje: *ESLJP*), a u kojima se navodi da presuda ili rešenje kojim je naloženo iseljenje predstavlja mešanje u pravo na dom podnositelja predstavke (Ćosić protiv Hrvatske, aplikacija broj 28261/06 od 15. januara 2009. godine). S tim u vezi i presuda Apelacionog suda u Nišu protiv koje se žali podnositeljka ustavne žalbe, a kojom je naloženo njeno iseljenje, predstavlja mešanje u pravo na dom. Ono što je ključno jeste da li je to mešanje zakonito, da li se presudom ostvaruje legitiman cilj, te da li je mešanje neophodno u demokratskom društvu radi ostvarenja tog cilja.

Da bi dao odgovor na ovo pitanje Ustavni sud ulazi u primenu materijalnog prava od strane Apelacionog suda u Nišu i zaključuje da je taj sud proizvoljno primenio materijalno pravo: „Po nalaženju Ustavnog suda arbitrnost u primeni prava se u ovom slučaju ogleda u izjednačavanju pojmova nosioca stanarskog prava i korisnika stana. Naime, Ustavni sud smatra ustavnopravno prihvatljivim stav redovnih sudova da lice koje se u stan u privatnoj svojini uselilo posle 29. jula 1973. godine, kao dana stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima iz 1973. godine, ne može da stekne svojstvo nosioca stanarskog prava. Međutim, Ustavni sud nalazi da Zakon o stambenim odnosima nije onemogućio da se nakon stupanja na snagu tog zakona stekne svojstvo člana porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava, odnosno svojstvo

korisnika stana. U konkretnom slučaju, podnositeljka ustavne žalbe se zakonito uselila u predmetni stan tužilaca zaključenjem braka sa nosiocem stanarskog prava i na taj način je stekla svojstvo člana porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava, odnosno svojstvo korisnika stana. Štaviše, odredbom člana 17, stav 1 Zakona o stambenim odnosima iz 1981. godine, koji je bio na snazi u vreme kada se podnositeljka ustavne žalbe uselila u sporni stan, bilo je propisano da korisnici stana koji stanuju zajedno sa nosiocem stanarskog prava imaju pravo da trajno koriste stan pod uslovima iz ovog zakona. Dakle, podnositeljka ustavne žalbe je u režimu Zakona o stambenim odnosima stekla pravo da trajno koristi predmetni stan tužilaca.“

Ovakav stav Ustavnog suda je suprotan svim zakonima o stambenim odnosima na koje se Ustavni sud u obrazloženju svoje odluke poziva. Ta ne-utemeljenost stava Ustavnog suda u propisima koji su regulisali oblast stanovanja proizilazi iz činjenice da po navedenim propisima ne može biti korisnika stana bez nosioca stanarskog prava. Da bi neko po tim propisima bio korisnik stana, na tom stanu mora postojati nosilac stanarskog prava. Samo na osnovu zakonom priznate veze sa nosiocem stanarskog prava može postojati korisnik stana. Na stanu na kojem ne postoji nosilac stanarskog prava, ne može biti ni korisnika stana. Ustavni sud je svojom odlukom prekršio sve zakone o stambenim odnosima na koje se poziva, jer je, podnositeljki ustavne žalbe priznao svojstvo korisnika stana, na stanu na kojem ne postoji nosilac stanarskog prava.

2. Odnos između prava na imovinu vlasnika stana i prava na dom podnositeljke ustavne žalbe

Posebnu pažnju zaslužuje odnos između prava na imovinu vlasnika stana i prava na dom podnositeljke ustavne žalbe. Ustavni sud je, rešavajući tenziju između ova dva prava, presudio u korist prava na dom.

„Ustavni sud je, pri tome, imao u vidu da u konkretnom slučaju reč o sporu između tužilaca kao vlasnika stana koji se smatra domom podnositeljke ustavne žalbe i same podnositeljke kao osobe koja taj stan koristi kao svoj dom. Interes je podnositeljke ustavne žalbe da u tom stanu nastavi da ostvaruje svoje pravo na dom saglasno članu 8, stav 1 EKLJP, ali je tom njenom interesu suprotstavljen interes vlasnika stana koji nastoje da ostvare svoje pravo vlasništva u smislu člana 58 Ustava i člana 1 Protokola 1 uz EKLJP.

Ustavni sud prihvata pravna stanovišta *ESLJP* o tome da bilo koje mešanje javnih vlasti u pravo vlasništva mora biti opravdano, tj. da mora da zadovolji stroge, kumulativno postavljene zahteve koji proizilaze iz vladavine prava i zakonitosti, opšteg ili javnog interesa i srazmernosti. Uprkos tome što u konkretnom slučaju mešanje u pravo vlasništva tužilaca nisu prouzrokovale javne vlasti, nego privatna osoba, navedeni zahtevi se na odgovarajući način i tada moraju uzeti u obzir. I kada su u pitanju privatnopravni odnosi, država ima pozitivnu obavezu da zaštiti ustavno i konvencijsko pravo vlasništva fizičkog ili pravnog lica od nezakonitog posezanja trećih privatnih lica u to pravo, osim kada je reč o posezanju koje je utemeljeno na zakonu, koje je u opštem ili javnom interesu i koje je „neophodno u demokratskom društvu“.

U konkretnom slučaju je nesporno da ostvarivanje prava na poštovanje podnositeljkinog doma u celini sprečava tužioce kao suvlasnike da se njime služe. Takođe je nesporno da navedeno faktičko ograničenje vlasničkih prava tužilaca izvire iz prava treće osobe. S obzirom da ovde postoje dva suprotstavljena privatna interesa, mora se presuditi kome od ta dva interesa dati prednost. Imajući u vidu da je pravo podnositeljke ustavne žalbe na dom stečeno u skladu sa zakonom, Ustavni sud nalazi da je ograničenje vlasničkih prava tužilaca u konkretnom slučaju opravdano, te da nije narušena osetljiva ravnoteža između prava podnositeljke ustavne žalbe na dom i zaštite prava vlasništva tužilaca.“

3. Izdvojeno mišljenje u predmetu Už- 5084/2011

Ustavni sud smatra da je svojom odlukom uspostavio pravičnu ravnotežu između prava na imovinu vlasnika stana i prava na dom podnositeljke ustavne žalbe. Ta „pravična ravnoteža“ izgleda ovako: vlasnici stana nisu mogli da uživaju vlasnička prava zato što je na stanu postojalo stanarsko pravo više od 60 godina tj. od 1948. do 2009. godine. Nakon 2009.godine, odnosno nakon što je umro nosilac stanarskog prava, vlasnici stana imaju novo ograničenje, a to je postojanje korisnika stana, koji po zakonima koji uređuje stambene odnose ne može postojati kada na stanu nema nosioca stanarskog prava. Ukoliko podnositeljka ustavne žalbe bude dugovečna može se desiti i da vlasnici stana budu ograničeni, odnosno potpuno onemogućeni da koriste svojinska prava skoro čitav jedan vek. Tako uspostavljenu „pravičnu ravnotežu“ Ustavni sud zasniva na činjenici da je podnositeljka pravo da koristi stan stekla u skladu sa

zakonom, a zapravo smo videli da nijedan zakon o stambenim odnosima nije priznavao postojanje korisnika stana bez nosioca stanarskog prava, koji je u ovom slučaju umro. Još jedna stvar pada u oči: govori se o pravu na korišćenje stana koje je stečeno u skladu sa zakonom. Da li se time implicira da pravo svojine vlasnika stana nije stečeno u skladu sa zakonom?

Ovakva odluka nije dobila jednoglasnu podršku sudija Ustavnog suda. U izdvojenom mišljenju sudije Marije Draškić² upravo se insistira na nemogućnosti postojanja korisnika stana bez nosioca stanarskog prava i na potrebi za uspostavljanjem pravične ravnoteže između prava na imovinu vlasnika stana i prava na dom podnositeljke ustavne žalbe.

„Činjenično stanje u ovom slučaju otkrivalo je priču koja se proteklih decenija već mnogo puta čula u sudskim dvoranama srpskih sudova. Naime, predmet tužbenog zahteva bilo je iseljenje podnositeljke ustavne žalbe iz stana koji je privatna svojina tužilaca. U ovaj stan se 1948. godine uselio otac pokojnog supruga podnositeljke ustavne žalbe i na tom stanu stekao stanarsko pravo. U trenutku njegove smrti 1981. godine u stanu je nastavio da živi njegov sin, pokojni suprug podnositeljke ustavne žalbe, koji je bio član porodičnog domaćinstva svog oca od 1948. godine i koji je na osnovu tog statusa stekao svojstvo nosioca stanarskog prava na predmetnom stanu nakon njegove smrti, odnosno svojstvo zakupca stana nakon stupanja na snagu Zakona o stanovanju iz 1992. godine. On je sklopio brak sa gospodjom I. 26. decembra 1982. godine, kada se podnositeljka ustavne žalbe i uselila u sporni stan.

Suprug gospođe I. umro je 17. aprila 2009. godine. Vlasnici stana pokrenuli su tužbom postupak za iseljenje podnositeljke ustavne žalbe. Osnovni sud u Nišu doneo je 12. januara 2011. godine presudu P. 2985/10 kojom je usvojio tužbeni zahtev vlasnika stana i obavezao gospođu Ivković da se sa svim licima i stvarima iseli iz spornog stana. Apelacioni sud u Nišu je 7. jula 2011. godine, odlučujući o žalbi tužene, doneo osporenu presudu Gž. 980/11 kojom je odbio kao neosnovanu žalbu tužene i potvrdio presudu Osnovnog suda u Nišu. Gospođa I. je 24. oktobra 2011. godine podnela ustavnu žalbu, koju je Ustavni sud usvojio i utvrdio povredu prava na pravično suđenje, navodeći da stav Apelacionog suda u Nišu u ovom slučaju predstavlja proizvoljnu primenu materijalnog prava na štetu podnositeljke ustavne žalbe. Arbitrernost u primeni prava se –prema stavu Ustavnog suda– ogleda u izjednačavanju pojmova

2 Izdvojeno mišljenje sudije Marije Draškić je objavljeno u Službenom glasniku RS, broj 37/2013, str. 69–70

nosioca stanarskog prava i korisnika stana, odnosno u činjenici da sudovi u osporenim presudama nisu priznali podnositeljki ustavne žalbe svojstvo člana porodičnog domaćinstva. Drugim rečima, Ustavni sud priznaje da gospođa I. nije mogla useljenjem u stan 1982. godine da stekne svojstvo nosioca stanarskog prava, ali je mogla steći svojstvo člana porodičnog domaćinstva svog supruga, koji je bio nosilac stanarskog prava, odnosno svojstvo korisnika stana i pravo na trajno korišćenje stana.

Ovakav stav Ustavnog suda suprotan je jednoobraznoj, bogatoj i dugogodišnjoj praksi redovnih sudova, koji su tumačili odredbe Zakona o stambenim odnosima na identičan način kao što su to učinili i sudovi u Nišu koji su postupali u ovoj spornoj stvari.

Naime, odredbom člana 80, stav 1 Zakona o stambenim odnosima, koji je stupio na snagu 29. jula 1973. godine, bilo je propisano da se stanarskog pravo može steći samo na stanu u društvenoj svojini, odnosno da se od tog datuma stanarsko pravo ne može više steći na stanu u svojini građana. To je nadalje značilo, da nosilac stanarskog prava koji je to pravo stekao na stanu u svojini građana do ovog datuma ima sva prava i obaveze koje se zakonom predviđaju za nosioca stanarskog prava na stanu u društvenoj svojini. Dakle, teško bi se moglo reći da se arbitrnost u primeni prava vidi u tome što je osporena presuda Apelacionog suda u Nišu saglasna stotinama odluka koje su u proteklih 40 godina donosili svi sudovi u Srbiji, a Vrhovni sud Srbije takvu praksu potvrdio mnogobrojnim presudama donetim u postupku po reviziji: „Posle 29. jula 1973. godine ne može se sticati stanarsko pravo na stanu u privatnoj svojini niti sticati svojstvo člana porodičnog domaćinstva i korisnika stana“ (sentenca presude Vrhovnog suda Srbije Rev. 819/99 od 7. oktobra 1999. godine, iz arhive Suda), pa čak i pravnim shvatanjem Građanskog odeljenja Vrhovnog suda Srbije: „Lice koje je posle 29. jula 1973. godine zaključilo brak sa nosiocem stanarskog prava na stanu u svojini građana i uselilo se taj stan, ne stiče stanarsko pravo na tom stanu“ (Pravno shvatanje Sednice Građanskog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 18.marta 1991.godine, Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije, br. 4/2008).

Nosilac stanarskog prava mogao je, razume se, da dozvoli da se u takav stan i nakon pomenutog datuma useljavaju i članovi njegovog porodičnog domaćinstva i da zajedno s njim stanuju, ali oni su imali samo svojstvo faktičkih korisnika stana i mogli su ostati u stanu samo dok je živ nosilac stanarskog prava koji je to pravo stekao pre 29. jula 1973. godine (videti, između mnogih drugih, presudu Vrhovnog suda Srbije Rev. 853/06 od 1. februara 2007. godine, iz arhive Suda)“.

U izdvojenom mišljenju, sudija Marija Draškić se osvrnula i na pitanje pravične ravnoteže između prava na imovinu vlasnika stana i prava na dom podnositeljke predstavke:

„Ustavni sud je sa druge strane, iako ne utvrđujući izrekom povredu prava na poštovanje porodičnog doma, u obrazloženje ove odluke uključio i elaboraciju koja se odnosi na sudsku praksu *ESLJP* u pogledu povrede člana 8. EKLJP. Slično kao što to čini i *ESLJP* (videti, umesto mnogih drugih, predmet Blečić protiv Hrvatske, broj predstavke 59532, presuda od 29. jula 2004.), Ustavni sud je primenio test za procenu da li postoji povreda prava na poštovanje porodičnog doma. Ustavni sud je, najpre, potvrdio kao nesporno da se u ovom slučaju može smatrati da je reč o domu gospođe I, budući da je u spornom stanu živela 28 godina, a potom, da je takođe nesporno da se radi o mešanju države u pravo na poštovanje doma podnositeljke predstavke, imajući u vidu da prinudno iseljenje iz stana u kome je živela svakako predstavlja mešanje. Kod odgovora na sledeće pitanje – da li je mešanje bilo opravdano Ustavni sud utvrđuje da takvo mešanje nije bilo u skladu sa zakonom, i to zbog arbitrerne primene prava u postupcima koji su se vodili pred Osnovnim i Apelacionim sudom u Nišu. Za žaljenje je, međutim, što Ustavni sud nije nastavio ovu raspravu u skladu sa praksom *ESLJP* i standardima koji treba da pokažu da li je mešanje bilo opravdano i sa stanovišta legitimnog cilja kome se težilo, te da li je mešanje bilo potrebno u demokratskom društvu.

Po mom mišljenju, mešanje u ovom slučaju jeste bilo u skladu sa zakonom, koji se na identičan način primenjivao nekoliko decenija pre toga; jeste težilo legitimnom cilju, jer je težilo zaštititi svojinskih prava, a nekada i stambenih potreba, građana koji su vlasnici stanova na kojima su drugi građani stekli stanarsko pravo. Najzad, ovakvo rešenje moglo bi se braniti i kao mešanje koje jeste bilo potrebno u demokratskom društvu, odnosno koje je zadovoljilo zahtev srazmernosti, jer je ono još pre mnogo godina dovelo u ravnotežu pravo onih osoba – koje su se nalazile u situaciji kao i gospođa I. – da zahtevaju poštovanje porodičnog doma, a time i lične sigurnosti i dobrobiti, ali samo za vreme dok je živ onaj koji je bio nosilac stanarskog prava na stanu u svojini građana. Drugim rečima, u trenutku kada se uselila u stan, gospođa I. je bila svesna činjenice da se radi o stanu privatnog vlasnika koji će imati pravo da zahteva njeno iseljenje u slučaju smrti njenog supruga koji je bio nosilac stanarskog prava. Ravnoteža se, dakle, ostvaruje na jedan prirodan način, u dužem ili kraćem vremenskom periodu, zaštitom svih onih nosilaca stanarskog prava koji su se u stanovima u svojini građana zatekli na dan 29. jula 1973. godine. Nakon njihove smrti,

vlasnik stana dolazi u priliku da stekne ponovo sva svojinska ovlašćenja na stanu, u čemu je bio prikraćen za vreme dok je nosilac stanarskog prava, odnosno zakupac stana koristio njegov stan za stanovanje. Pri tom, nije od značaja to da li je nosilac stanarskog prava živeo sam ili sa članovima svog porodičnog domaćinstva. Ako ih je bilo – kao što je to u slučaju gospođe I – njihovo pravo na korišćenje stana bilo je faktičko i protezalo se samo u meri u kojoj je trajalo pravo nosioca stanarskog prava. U suprotnom, ne bilo izgleda da vlasnici stanova ikada ponovo dođu do mogućnosti da raspolažu sopstvenim stanom.

Najzad, Ustavni sud nije imao u vidu i to da pravo na poštovanje nečijeg doma ne obuhvata pravo na dom *per se*. Pravo na poštovanje doma jeste građansko i političko pravo, ono ne predstavlja ekonomsko i socijalno pravo koje bi bilo van delokruga EKLJP. Shodno tome, član 8. EKLJP ne nameće nikakvu obavezu državi da odgovara za obezbeđenje adekvatnog smeštaja pojedincima ili porodicama (videti, među mnogim drugima, presudu *Case of Coster v. the UK*, broj predstavke 24876/94 od 18. januara 2001. godine i *Case of Velosa v. Portugal*, broj predstavke 18072/91, presuda od 21. novembra 1995. godine).“

4. Stavovi Evropskog suda za ljudska prava

U prethodnim poglavljima videli smo kako izgleda „pravična ravnoteža“ između prava na imovinu vlasnika stana i prava na dom podnositeljke ustavne žalbe prema tumačenju Ustavnog suda. Nema ni govora o ravnoteži, jer interesi vlasnika stana nisu ni uzeti u obzir. Oni nikad neće moći da koriste svojinska ovlašćenja, tj. da raspolažu svojim stanom, već će, nakon što su više od šest decenija trpeli ograničenje u vidu stanarskog prava, morati da sada trpe protivzakonito trajno korisništvo podnositeljke ustavne žalbe. Kako je za uspostavljanje ovakve „ravnoteže“ Ustavnom sudu poslužila praksa *ESLJP*, to postoji potreba da se prikaže kakvi su zaista stavovi koje *ESLJP* zauzima u svojim presudama, odnosno na koji način se shvata pravična ravnoteža između ova dva suprotstavljena prava.

Za analizu ćemo uzeti presudu u predmetu *Statileo protiv Hrvatske*.³ Hrvatska je bila deo SFRJ, a ograničenja prava svojine putem stanarskog prava i sa njim povezanim institutima su se primenjivala na gotovo istovetan način kao u Srbiji.

3 Statileo protiv Hrvatske, presuda *ESLJP* od 10. jula 2014.godine.

Predstavku protiv Hrvatske je podneo S. Statileo i to zato što je bio u nemogućnosti da ostvari pravo na zakupninu svog stana, pa je smatrao da mu je time povređeno pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola I uz EKLJP. Podnosilac predstavke je vlasnik stana površine 66, 76m² u Splitu. Na osnovu Uredbe o stanovanju iz 1955. godine na tom stanu je dodeljeno pravo stanovanja gospođi P. I. koja se u stan sa svojom majkom i srođnicom I. T. koja joj je poverena na izdržavanje. 1959. godine pravo P. I. je na osnovu Zakona o stambenim odnosima pretvoreno u stanarsko pravo. P. A. se nakon nekog vremena iselila iz stana, a u stanu je nastavila da živi I. T. sa suprugom i sinom. 1996. godine, na osnovu Zakona o zakupu stanova, I. T. je dobila status zaštićenog zakupca. Taj zakon je ustanovio čitav niz zaštitnih mera u korist zakupca: obaveza zakupodavca da sa zakupcem zaključi odgovor na neodređeno vreme; zakupninu je utvrđivala Vlada na znatno nižem nivou od tržišne; otkaz ugovora je bio znatno otežan (§§7–11 presude).

Podnosilac predstavke je odbio da zaključi ugovor o zakupu sa I. T, pa je ona 1996. godine podnela tužbu radi dobijanja presude koja bi zamenila ugovor o zakupu. Nakon toga, 1997. godine podnosilac predstavke je podneo tužbu radi iseljenja I. T, tvrdeći da se ona nije mogla smatrati detetom bez roditelja, pa samim tim nije mogla imati svojstvo člana porodičnog domaćinstva P. A, te da nije mogla steći stanarsko pravo nakon što se P. A. iselila iz stana. Ova dva parnična postupka su spojena. Prvostepeni sud je delimično presudio u korist I. T, te ja naveo da se ona može smatrati zaštićenim zakupcem, da u ugovoru može biti naveden njen sin, ali ne unuk i snaja. Istovremeno, prvostepeni sud je naložio podnosiocu predstavke da sa I. T. zaključi ugovor o zakupu, te da će u slučaju da to ne učini ova presuda zamenjivati ugovor. Drugostepeni sud je odbio žalbu podnosioca predstavke i potvrdio prvostepenu presudu. 2009. godine Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu podnosioca predstavke (§§ 12–18 presude).

Najpre se *ESLJP* pozabavio pitanjem zakupnine koju je I. T. bila dužna da plaća po Zakonu o zakupu stanova iz 1996. godine. Iznos zakupnine se menjao u zavisnosti od promene cene građenja. Podnosilac predstavke je odbijao da primi zakupninu, pa ju je I. T. polagala u sudski depozit. Iz dokumenata koje su dostavili poreski organi utvrđeno je da podnosilac predstavke nikad nije prijavio porez na prihod od zakupnine (§§ 19–22 presude).

Potom je *ESLJP* izvršio analizu relevantnog zakonodavstva kojim se uređuje ova oblast. U presudi su prikazane odredbe primarnog (Ustav i zakoni),

kao i sekundarnog zakonodavstva (uredbe i drugi propisi)⁴. Navedene odredbe ukazuju na kontekst u kojem se ostvarivalo pravo na zaštićeni zakup stana (§§22–56 presude).

Postojala je i bogata praksa Ustavnog suda Hrvatske, kojem su upućivani predlozi za ocenu ustavnosti Zakona o zakupu stanova. Ustavni sud Hrvatske je tako ukinuo odredbu Zakona o zakupu stanova prema kojoj je vlasnik stana mogao otkazati ugovor o zakupu zaštićenom zakupcu ukoliko namerava da se preseli u stan sa članovima svoje porodice i licima prema kojima ima obavezu izdržavanja, pod uslovom da obezbedi zaštićenom zakupcu drugi useljiv stan. Nakon toga je Vrhovni sud Hrvatske zauzeo stav da zakupodavac može otkazati ugovor o zakupu, ako nema drugi smeštaj za sebe i svoju porodicu i ako ima pravo na socijalnu pomoć ili je stariji od 60 godina, ili ako zaštićeni zakupca ima u svom vlasništvu drugi useljiv stan na području grada ili opštine na kojoj stanuje. Druge predloge za ocenu ustavnosti, Ustavni sud je odbio (§§ 57–59 presude).

Uzete su u obzir odredbe ZOO kojima se uređuje zakup stanova, te odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, u delu kojim se utvrđuju obaveze vlasnika stanova. Prikazano je i kretanje poreskih stopa koje su se primenjivale na prihod od izdavanja stanova (§§ 60– 70 presude).

Nekoliko nacrti zakona o izmenama zakona o zakupu stanova je bilo u optičaju tokom perioda od deset godina. U obrazloženjima svih tih nacrti se navodi kako je iznos zaštićene zakupnine nedovoljan čak i za pokriće troškova održavanja stambene zgrade, a koji terete svakog vlasnika stana (§§ 71– 81 presude).

U izveštaju Zaštitnika građana iz 2012. godine govori se o nesrazmernim teretima koji su putem zaštićene zakupnine nametnuti vlasnicima stanova u kojima žive zaštićeni zakupci. U tom izveštaju se apostrofiraju mali iznosi zakupnina, te nesrazmerno visoki iznosi obaveza koje imaju vlasnici stanova (§83 presude). Nadalje se *ESLJP* pozabavio i kretanjem prosečne zarade i penzije u Hrvatskoj, te cenom građenja (§§ 85–87 presude).

Podnosilac predstavke se pozivao na to da mu je postojanjem zaštićenog zakupa na stanu povređeno pravo na imovinu iz člana 1. Protokola I uz *EKLJP*. Nakon što je odbio sve prigovore kojima je Vlada Hrvatske pokušala da ospori nedopuštenost predstavke, prešlo se na pitanje osnovanosti.

4 Istim putem je pošao i Ustavni sud u odluci koju smo analizirali, samo što je zaključak koji je tom prilikom izveden suprotan i zakonskim odredbama i sudskoj praksi koja je te odredbe primenjivala na jasan i dosledan način tokom perioda od više decenija.

Nakon analize merodavnih propisa *ESLJP* je zaključio da je mešanje države Hrvatske u pravo na mirno imovinu bilo zakonito, odnosno da su osnov za to mešanje bili Zakon o zakupu stanova i Uredba o uslovima i merilima za utvrđivanje visine zaštićene zakupnine (§121 presude). Mešanje je bilo u opštem društvenom interesu (§122 presude).

Najvažnije pitanje jeste pitanje srazmernosti, odnosno da li je ovakvim mešanjem podnosiocu predstavke i njegovim svojinskim pravima nametnut nesrazmeran teret. Zakup stanova je bio na neodređeno vreme, vlasnici stanova su mogli da se usele u stan zarad zadovoljavanja vlastitih potreba samo pod izuzetno teškim uslovima, mogućnosti za otkaz ugovora su bile restriktivno postavljene. S druge strane, zakupodavci su imali brojne obaveze koje proizilaze iz prava vlasništva. To su pre svega troškovi održavanja stambene zgrade. Njihovo pravo na zakupninu je podložno brojnim ograničenjima. Zakupodavac ne može da utiče na visinu zaštićene zakupnine. Ona se mogla korigovati u zavisnosti od prihoda zakupca, ali se ta odredba mogla primenjivati samo u interesu zakupca kako bi se smanjile njegove obaveze. Tako su stariji zakupodavci slabijeg imovnog stanja zapravo subvencionisali radno sposobne zakupce. Visina zakupnine je bila nedovoljna za pokriće troškova održavanja stambene zgrade. Zakupodavac ima i obavezu da plaća porez na dohodak od nesrazmerno male zakupnine (§§ 129–131 presude).

Kada se ovo primeni na podnosioca predstavke, može se zaključiti da je iznos zakupnine koju bi imao pravo da prima mesečno tokom perioda od 13 godina (vremensko razdoblje podobno za preispitivanje od strane *ESLJP*) se kretao od 13,36 (1997. godina) do 23, 66 evra (2011. godina), a da je za sve to vreme imao obavezu da plaća troškove održavanja stambene zgrade u iznosu od 13,55 evra (§§ 133–135 presude).

Zakupnina koju je primao podnosilac predstavke ne može se smatrati pravičnom naknadom za korišćenje stana, sve i da zakupodavac nije imao drugih troškova osim onih koji se odnose na održavanje stambene zgrade. Taj iznos je daleko ispod tržišne zakupnine na koju bi podnosilac imao pravo, da se ne primenjuje Zakon o zakupu stanova (§§138–139 presude).

Kada je u pitanju ravnoteža, *ESLJP* konstatuje da je bilo jako teško pronaći pravičnu ravnotežu između zakupodavaca i zaštićenih zakupaca koji su u stanovima živeli dugi niz godina. U pitanju je suprotstavljenost između prava svojine prvih i socijalnih potreba drugih koji su često bili pripadnici osetljivih društvenih grupa. Opšti interes zajednice u takvim situacijama traži

pravičnu raspodelu socijalnog i finansijskog tereta koji ne može snositi samo jedna društvena grupa, bez obzira na to koliko su važni opšti interesi ili interesi druge društvene grupe. Slobodna procena države ne može dovesti do rezultata koji su očigledno neopravdani (§§ 140–142 presude).

Imajući u vidu nizak iznos najamnine, te finansijske teret koje je imao podnosilac predstavke, činjenicu da je stan podnosioca zahteva bio zauzet 55 godina⁵, praktičnu nemogućnost otkaza ugovora, te nedostatak procesnih jemstava za postizanje ravnoteže između podnosioca predstavke i zaštićenog zakupca, *ESLJP* ne vidi zahteve opšteg interesa koji bi to opravdali, niti vidi pravičnu raspodelu socijalnog i finansijskog tereta između suprotstavljenih strana. Na ovakav stav *ESLJP* ne utiče činjenica da je režim uspostavljen Zakonom o zakupu stanova iz 1996. godine bio povoljniji za vlasnike stanova od režima koji je postojao u vreme socijalizma (§§143–144 presude).

Uzimajući u obzir sve navedene parametre⁶, *ESLJP* je zaključio da je povređeno pravo na imovinu iz člana 1. Prvog Protokola uz EKLJP (§145 presude). Od posebnog značaja je stav *ESLJP*, da nije njegov zadatak da utvrđuje da li je I. T. stekla status zaštićenog zakupca ili ne – zadatak koji je na sebe preuzeo Ustavni sud u predmetu UŽ–5084/2011 i rešio ga suprotno važećim zakonima i doslednoj sudskoj praksi.

5. Umesto zaključka

Ustavni sud redovno kontroliše primenu materijalnog prava (uključujući i odredbe EKLJP) od strane redovnih sudova, iako na to nema pravo. Na taj način nameće redovnim sudovima svoja pravna shvatanja, menjajući time formiranu sudsku praksu o određenom pitanju. Redovni sudovi, najčešće iz oportunitizma, ovakve stavove prihvataju.

S druge strane, ne postoji kontrola Ustavnog suda u primeni kako materijalnog, tako i procesnog prava. Da je odluku kakvu je Ustavni sud doneo u predmetu UŽ–5084/2011, doneo sud u parničnom postupku, takva odluka bi se mogla napadati iz nekoliko razloga.

5 U predmetu pred Ustavnim sudom taj period je za 10 godina duži.

6 Nijedan od navedenih parametara Ustavni sud nije uzeo u obzir, kada je ustvrdio da je svojom odlukom postigao pravičnu ravnotežu između prava na imovinu vlasnika stana i prava na dom podnositeljke ustavne žalbe.

Prvi je što bi takva odluka nesumnjivo bila obuhvaćena apsolutno bitno povredom parničnog postupka iz člana 374, stav 2, tačka 12. Podsetimo se, ova apsolutno bitna povreda odredaba parničnog postupka postoji ako presuda ima nedostataka zbog kojih se ne može ispitati, a naročito ako je izreka presude nerazumljiva, ako protivreči sama sebi ili razlozima presude, ili ako presuda uopšte nema razloga ili u njoj nisu navedeni razlozi o bitnim činjenicama ili ako su ti razlozi nejasni ili protivrečni ili ako o bitnim činjenicama postoji protivrečnost između onog što se u razlozima presude navodi o sadržini isprava, zapisnika o iskazima datim u postupku i samih tih isprava ili zapisnika ili izvedenim dokazima. Ovo zbog toga što je zaključak Ustavnog suda o proizvoljnoj primeni materijalnog prava od strane redovnih sudova suprotan činjenici da je praksa sudova jasna, konzistentna i neprotivrečna zasnovana na svim pravilima tumačenja zakonskih normi.

Drugi je što sama odluka Ustavnog suda predstavlja proizvoljnu primenu EKLJP od strane tog suda. Poređenjem odluke Ustavnog suda i odluke *ESLJP* u pogledu pitanja pravične ravnoteže, može se zaključiti da je Ustavni sud primenio odredbe EKLJP na krajnje uprošćen način, bez ulaženja u kriterijume koje je *ESLJP* nametnuo u svojim presudama. Dalji problem koji iz ovog proizilazi je što takvo postupanje Ustavnog suda ne podleže efektivnoj kontroli. Do uspostavljanja takvih mehanizama, neophodno je da redovni sudovi – a pre svih Vrhovni kasacioni sud – istraju u odbrani svojih pravnih stavova u pogledu primene materijalnog i procesnog prava.

Prof. dr Nikola Bodiroga*

EVICION OF PROTECTED TENANTS–JURISPRUDENCE OF SERBIAN CONSTITUTIONAL COURT AND EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

The purpose of this paper was to tackle the legal position of protected tenants and related persons in the new circumstances created by transition from socialism to democracy. Flat owners have been filing lawsuits seeking eviction of those persons in order to fully exercise their property rights. The clear and consistent position of Serbian civil courts was that no one who moved into private flat after July 29, 1973, could acquire the status of protected tenant. However, contrary to both relevant legal provisions and Serbian courts jurisprudence, Constitutional Court ruled that those persons have the right to permanently use the flat in which they moved in after July 29, 1973. Furthermore, Constitutional Court stated that this ruling represented a fair balance between the right to property of the flat owner (Article 1 of the First Protocol to the European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, hereinafter: EHRC) and the right to home of protected tenant (Article 8 of EHRC). We have analyzed the position of European Court of Human Rights in respect of this issue and emphasized the criteria that need to be taken into account in establishing a fair balance between the competing interests. From the aspects of these criteria, the application of relevant provisions of EHRC by Constitutional Court was clearly erroneous. Therefore, procedural mechanisms are necessary so that application of EHRC by Constitutional Court could be monitored.

Key words: Protected tenants.–Eviction.–Right to peaceful enjoyment of property.–Right to home.– Constitutional Court.–European Court of Human Rights.

* Nikola Bodiroga, PhD. Associate Professor Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia. .