

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-96/17-9

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Lidije Vukičević, Senke Orlič-Zaninović i dr.sc. Sanje Otočan, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po zahtjevu I. Š. iz P., zastupaju odvjetnici Zajedničkog odvjetničkog ureda S. P., G. G., V. V., M. K. i I. B. P. iz R., na sjednici vijeća održanoj 27. ožujka 2018.

p r e s u d i o j e

- I. Zahtjev se odbija.
- II. Odbija se zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Podnositeljica je dana 30. kolovoza 2017. (putem pošte preporučeno) podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o kriterijima i mjerilima za kupnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje („Službene novine Primorsko-goranske županije“, broj 32/10. i 26/15.-dalje u tekstu: Odluka), te je dostavila odluku Općinskog načelnika Općine P., klasa: 360-01/09-01/1, urbroj: 2142-02-02/1-17-589 od 25. kolovoza 2017., kojom je odbijen njezin prigovor na Prijedlog liste reda prvenstva za kupnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje.

U zahtjevu podnositeljica osporava zakonitost Odluke u cjelini, podredno u odnosu na članak 1., članak 2. i članak 3. iste, jer smatra da nisu suglasne sa Zakonom o društveno poticanoj stanogradnji („Narodne novine“, broj 109/01., 82/04., 76/07., 38/09., 86/12., 7/13. i 26/15.-dalje u tekstu: ZDPS), a temeljem kojeg Zakona je osporena Odluka donesena. Sadržajno citirajući odredbu članka 21. ZDPS-a, kojom su definirane osobe koje imaju pravo/prvenstvo na kupnju stana, te članka 23. stavka 3. ZDPS-a, kojom je dano ovlaštenje nadležnom tijelu jedinice lokalne samouprave da propiše uvjete, mjerila i postupak za određivanje reda prvenstva za kupnju stana, podnositeljica zaključuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ima isključivo pravo određivati red prvenstva, ali ne i pravo na prvenstvo. Naime, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nema ovlast odlučivati o tomu tko ima pravo podnositi zahtjev za kupnju odnosno nema ovlast određivati kriterije ovisno o kojima će odlučivati tko ima pravo kupiti stan. Navedeno iz razloga jer je odredbom članka 21. stavka 1. ZDPS-a jasno propisano da pravo na kupnju stana uz obročnu otplatu imaju građani-državljeni Republike Hrvatske. Nastavno podnositeljica citira odredbu članka 2. Odluke, kojom je regulirano tko ima pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju

stana, te odredbu članka 3. Odluke, kojom su određeni kriteriji za odobravanje zahtjeva za kupnju stana, nakon čega zaključuje da je takvim normiranjem Općina P. prekoračila svoje ovlasti i povrijedila ZDPS, jer pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju stana, koje nespretno naziva odobravanjem, čini ovisnim o tim kriterijima. Naime, predmetni kriteriji mogu utjecati isključivo na red prvenstva, ali nikako ne i na odobravanje zahtjeva za kupnju stana, pri čemu ponovno ističe da zahtjev za kupnju stana mora biti odobren ukoliko podnositelj zahtjeva ispunjava odredbu iz članka 21. stavka 1. ZDPS-a, te se takva osoba mora naći na listi reda prvenstva. Na kojem će se pak mjestu liste reda prvenstva ona naći, ovisi o određenim kriterijima. Nastavno u zahtjevu podnositeljica detaljno iznosi povrede prava i pravnog interesa koje su joj počinjene počevši od objave javnog natječaja za podnošenje dopunskih zahtjeva za kupnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje, a kojeg je objavila Općina P. dana 19. ožujka 2015. Navedenim natječajem dana je dodatna mogućnost prijavljivanja svim zainteresiranim za kupnju stanova iz Programa, a koji se nisu prijavili na javni natječaj objavljen 7. listopada 2010. Opširno iznoseći tijek postupka, provedenog po tom javnom natječaju, u kojem se prvotno našla na 30. mjestu konačne liste, s koje je brisana dana 1. kolovoza 2017. nakon što je, na traženje Općine P., dostavila dokaz da ima u svojem vlasništvu određene nekretnine, čime joj je Općina P. onemogućila pravo sudjelovanja u predmetnom postupku. Ističe da vlasništvo na nekretninama ne može utjecati na ostvarenje prava podnositeljice da sudjeluje u predmetnom postupku, već samo na njezino mjesto u redu prvenstva. Slijedom izloženog, a imajući u vidu odredbe članka 23. stavka 3., u vezi članka 21. i 22. ZDPS-a, navodi da jedinica lokalne samouprave nema ovlasti propisivati uvjete prava na kupnju stana uz obročnu otplatu, već isključivo uvjete i mjerila za utvrđivanje reda prvenstva. S obzirom na sve istaknuto, podnositeljica smatra kako svakako ima pravo biti uvrštena na Konačnu listu reda prvenstva od 25. kolovoza 2017. te da je u svezi toga pojedinačnom odlukom povrijeđeno njezino pravo, jer je podnositeljica građanka i državljanka Republike Hrvatske. Stoga, a budući osporena Odluka uskraćuje podnositeljici pravo na podnošenje predmetnog zahtjeva suprotno ZDPS-u, smatra da se radi o nezakonitom općem aktu, slijedom čega predlaže ovom Sudu ukinuti osporenu Odluku, podredno ukinuti odredbe članka 1., 2. i 3. Odluke. Ujedno podnositeljica potražuje trošak ovog upravnog spora za sastav zahtjeva i sudske pristojbe.

Sud je, odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), pozvao donositelja predmetnog općeg akta na dostavu očitovanja o navodima iz zahtjeva podnositeljice. Općinsko vijeće Općine Punat očitovalo se dopisom, klasa: 040-01/17-01/2, urbroj: 2142-02-01-17-2 od 7. prosinca 2017., kojim je ovaj Sud obavijestilo da je Odluka na snazi te da je primjenom iste u tijeku sklapanje predugovora o kupoprodaji stanova s kandidatima s Konačne liste prvenstva prema izvršenom izboru stanova. Navode podnositeljice zahtjeva smatra neutemeljenim u cijelosti, jer je Odluka donesena u skladu s odredbama ZDPS-a. Vezano uz odredbu članka 1. Odluke, ističe da sadržajem iste nije prekoračena ovlast i povrijeđen zakon jer Općina P., kojoj se zahtjev podnosi, mora biti u mogućnosti odobriti odnosno ne odobriti zahtjev za kupnju. Vezano uz odredbu članka 2. Odluke, navodi da je odredbom članka 21. ZDPS-a određeno da pravo na kupnju stana uz obročnu otplatu imaju hrvatski državljani, jedinice lokalne samouprave te pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, čime su iz predmetnog Programa isključene strane fizičke i pravne osobe. Dakle, osnovni je uvjet da je riječ o hrvatskom državljaninu odnosno pravnoj osobi sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, a određivanje svih ostalih uvjeta u nadležnosti je jedinice lokalne samouprave, koja uvjete određuje imajući u vidu specifičnost svog područja, a u kojem smislu su i određeni uvjeti za podnošenje zahtjeva za kupnju stana osporenom Odlukom. Napominje kako svrha ZDPS-a nije stjecanje još jedne nekretnine u vlasništvo, već stjecanje nekretnine kojom će građanin riješiti svoje stambeno pitanje jer nema drugi stan ili kuću u vlasništvu, ili je ima, ali je ista neodgovarajuća. Dakle, svrha Programa nije omogućiti kupnju stanova bilo kome, pa i onima koji imaju u vlasništvu odgovarajući stan ili kuću,

nego je poticaj za rješavanje stambenog pitanja po povoljnijim uvjetima osobama koje inače ne bi imale mogućnosti kupiti stan. Vezano uz odredbu članka 3. Odluke jasno je iz sadržaja iste da je riječ o nespretnoj formulaciji. Naime, riječ je o kriterijima za bodovanje temeljem kojeg se vrši rangiranje, a što je jasno već iz naredne odredbe, sadržane u članku 4., u kojem se navode bodovi po pojedinim kriterijima. Stoga donositelj općeg akta smatra kako ovdje nije riječ o nezakonitoj odredbi, već pogrešnoj formulaciji, a koja je odredba pravilno primijenjena kroz postupak bodovanja i utvrđivanja reda prvenstva. S obzirom na sve izloženo, ovdje se ne radi o nezakonitim odredbama, uslijed čega se zahtjev podnositeljice ukazuje u cijelosti neosnovanim.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavane odredbe Odluke glase:

Članak 1.

Ovom se Odlukom uređuju kriteriji, mjerila, veličina stana te postupak i tijela za odobravanje zahtjeva za kupnju stanova koji se grade u okviru Programa društveno poticane stanogradnje (u daljnjem tekstu: Program) i druga pitanja s tim u vezi.

Članak 2.

Pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju stana ima punoljetni hrvatski državljanin s prebivalištem na području otoka Krka (odnosno Općine Punat, Grada Krka, Općine Baška, Općine Dobrinj, Općine Malinska –Dubašnica, Općine Omišalj i Općine Vrbnik), uz prednost osoba s prebivalištem na području Općine Punat, ako on i članovi njegovog obiteljskog domaćinstva nemaju u vlasništvu stan, kuću, stan odnosno kuću za odmor, te druge nekretnine znatnije vrijednosti, odnosno ako on i članovi njegova obiteljskog domaćinstva nemaju u vlasništvu odgovarajući stan ili kuću.

Pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju stana ima punoljetni potomak koji nema u vlasništvu nekretnine iz stavka 1. ovog članka, a stanuje u odgovarajućem stanu ili kući u vlasništvu drugog člana obiteljskog domaćinstva.

Članovi obiteljskog domaćinstva podnositelja zahtjeva iz stavka 1. ovog članka smatraju se bračni drug, potomak, roditelj i osobe koje je podnositelj zahtjeva ili član obiteljskog domaćinstva prema zakonu dužan uzdržavati, a za koje se želi riješiti stambeno pitanje.

Pod odgovarajućim stanom ili kućom smatra se stan ili kuća prema odredbama članka 15. ove Odluke.

Članak 3.

Kriteriji za odobravanje zahtjeva za kupnju stana su: 1. vrijeme prebivanja na području Općine Punat za podnositelja zahtjeva, 2. imovinsko stanje podnositelja zahtjeva i članova njegova obiteljskog domaćinstva (prosječni mjesečni bruto prihod po članu domaćinstva), 3. stambeni status, 4. uvjeti stanovanja, 5. životna dob podnositelja zahtjeva, 6. broj članova obiteljskog domaćinstva podnositelja zahtjeva za koje se želi riješiti stambeno pitanje, 7. djeca na školovanju, 8. stručna sprema podnositelja zahtjeva, 9. radni staž ostvaren u Republici Hrvatskoj za podnositelja zahtjeva, 10. status hrvatskog branitelja za podnositelja zahtjeva i/ili člana njegova obiteljskog domaćinstva, stečen prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, 11. invalidnost podnositelja zahtjeva i/ili člana njegova obiteljskog domaćinstva.

Odluka je donesena pozivom na relevantne odredbe Statuta Općine Punat („Službene novine Primorsko-goranske županije“, broj 25/09., 35/09. i 13/13.), te temeljem ovlaštenja iz članka 23. stavka 3. Zakona o društveno poticanoj stanogradnji („Narodne novine“, broj 109/01., 82/04., 76/07. i 38/09.), prema kojem uvjete, mjerila i postupak za određivanje reda prvenstva za kupnju stana, u skladu s uvjetima iz članka 21. i 22. ovoga Zakona, propisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovisno o lokalnim potrebama i prilikama. Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave posebnom odlukom propisuje red prvenstva za kupnju stana u skladu s kojim redoslijedom Agencija prodaje stanove.

Sukladno članku 23. stavku 1. ZDPS-a, zahtjev za kupnju stana zainteresirane osobe podnose jedinici lokalne samouprave, dok je stavkom 2. određeno da je upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove stanovanja dužno voditi cjelovitu evidenciju pristiglih zahtjeva za kupnju stana i o tome izvješćivati Agenciju najmanje jedanput godišnje.

Odredbom članka 21. ZDPS-a propisano je da pravo na kupnju stana uz obročnu otplatu imaju građani - državljani Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave i druge pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj (stavak 1.), da prvenstvo na kupnju stana, neovisno od načina plaćanja, imaju građani koji prvi puta stječu stan u vlasništvo za potrebe svoga stanovanja i osobe koje kupuju stan u skladu s odredbom članka 3. stavka 3. ovoga Zakona (stavak 2.), da se red prvenstva na kupnju stana za građane određuje prema uvjetima i mjerilima koji se utvrđuju ovisno naročito o uvjetima stanovanja i stambenom statusu, na način da prednost na kupnju imaju osobe koje nemaju odgovarajuće riješeno stambeno pitanje, odnosno nemaju odgovarajući stan (stavak 3.), dok je stavkom 4. i 5. ove zakonske odredbe određeno što se smatra odnosno ne smatra odgovarajućim stanom.

Prema pak odredbi članka 22. ZDPS-a, osoba koja kupuje stan uz obročnu otplatu treba zadovoljavati kriterije u pogledu platežne sposobnosti koje utvrđuje Agencija, odnosno banka koja odobrava kreditna sredstva u skladu s uvjetima određenim sporazumom o poslovnoj suradnji s Agencijom.

Dakle, iz citiranih odredaba ZDPS-a razvidno je da je nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno svojim općim aktom regulirati uvjete, mjerila i postupak za određivanje reda prvenstva na kupnju stanova, vodeći pri tomu računa o lokalnim potrebama i prilikama, jer se stanogradnja potiče javnim sredstvima koja osiguravaju jedinice lokalne samouprave (članak 1. ZDPS-a), a što je osporenom Odlukom i učinjeno u zakonski propisanim okvirima.

Naime, propisivanjem koje osobe imaju pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju stana (članak 2. Odluke), odnosno kriterija koji moraju biti ispunjeni da bi se zahtjevu za kupnju stana moglo udovoljiti (članak 3. Odluke), po ocjeni ovog Suda, donositelj općeg akta nije prekoračio granice dane mu zakonske ovlasti za donošenje predmetne Odluke, na koju okolnost osnovano ukazuje i Općinsko vijeće Općine Punat u svom očitovanju.

Ovo stoga jer propisivanje na način utvrđen člankom 2. Odluke, kojim se određuje tko ima pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju stana, treba tumačiti u kontekstu određivanja osobe koja ima pravo na kupnju stana, čime donositelj nije izašao izvan okvira propisanog člankom 21. ZDPS-a.

Na pravilnost takvog stajališta dodatno ukazuje i priložena pojedinačna odluka podnositeljice zahtjeva od 25. kolovoza 2017., kojom je odbijen njezin prigovor na Prijedlog liste reda prvenstva za kupnju stanova (na koju listu nije stavljena odnosno s koje je brisana) iz razloga jer ne udovoljava (imovinskim) kriterijima propisanim Odlukom, a ne zato što ne bi imala pravo na podnošenje zahtjeva za kupnju stana.

Na navedeno upućuje i odredba članka 23. stavka 4. ZDPS-a, prema kojoj se na listu reda prvenstva uvrštava samo ona osoba koja ispunjava sve uvjete za kupnju stana, što znači da se ostale osobe, koje su podnijele zahtjev a ne ispunjavaju propisane uvjete, ne mogu uvrstiti na listu reda prvenstva, a kako je to učinjeno i u konkretnom slučaju.

Okolnost pak da je pojedinačnom odlukom eventualno povrijeđeno subjektivno pravo podnositeljice zahtjeva ne može se ocjenjivati u predmetnom objektivnom upravnom sporu, koji se vodi radi ocjene suglasnosti općeg akta sa zakonom.

Slijedom izloženog, a imajući u vidu relevantne odredbe mjerodavnog materijalnog prava, kao i razloge na koje podnositeljica upire u svom zahtjevu, ovaj Sud ocjenjuje da osporene odredbe Odluke nisu u nesuglasju sa zakonom.

U odnosu na zahtjev podnositeljice za naknadu troškova spora napominje se da se, prema

shvaćanju ovog Suda, odredba članka 79. Zakona o upravnim sporovima ne odnosi na troškove stranke nastale u sporu o ocjeni zakonitosti općih akata.

Naime, objektivni upravni spor vodi se primarno radi zaštite objektivnog pravnog poretka, zbog čega se u tom sporu ne može procijeniti uspjeh jedne stranke u odnosu na drugu stranku. Iz odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016., nakon koje je izmijenjena odredba članka 79. Zakona o upravnim sporovima, proizlazi kako je zakonitost ranije važeće odredbe članka 79. toga Zakona ocijenjena u odnosu na subjektivni upravni spor, odnosno zaštitu subjektivnih prava tužitelja povrijeđenih pojedinačnim odlukama i postupanjima javnopravnih tijela, provođenje usmene rasprave, izvođenje dokaza, usporedivost upravnog spora s parničnim ili kaznenim postupkom te je, zaključno, plaćanje troškova razmotreno u okviru činjenice da je danas u Republici Hrvatskoj upravni spor uređen kao spor pune jurisdikcije, što sve nije primjenjivo na objektivni upravni spor.

Trebalo je stoga, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 27. ožujka 2018.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.