



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

Poslovni broj: Usoz-25/2024-8

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 sutkinja toga suda Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Gordane Marušić-Babić, Radmile Bolanča Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po prijedlogu Udruge sa sjedištem u Z., S., OIB: ..., koju zastupa predsjednica Udruge S. D. iz Z., S., OIB: ... i M. A.1 iz Z., S., OIB: ..., M. A.2 iz Z., OIB: ..., D. B. iz Z., OIB: ..., I. B. iz Z., S., OIB: ..., D. Č.1 iz Z., S., OIB: ..., H. Č. iz Z., S., OIB: ..., D. C. L. iz Z., OIB: ..., D. Č.2 iz Z., S., OIB: ..., R. Č. iz Z., S., OIB: ..., T. Č. iz Z., S., OIB: ..., I. D.1 iz Z., S., OIB: ..., M. D. iz Z., S., OIB: ..., I. D.2 iz Z., S., OIB: ..., S. D. iz Z., S., OIB: ..., K. D. T. iz Z., S., OIB: ..., A. D.1 iz Z., S., OIB: ..., Z. Đ. iz Z., S., OIB: ..., E. F. iz Z., S., OIB: ..., R. G. iz Z., OIB: ..., K. G. iz Z., S., OIB: ..., Z. G.1 iz Z., S., OIB: ..., J. H. iz Z., S., OIB: ..., A. H.1 iz Z., S., OIB: ..., A. H.2 iz Z., S., OIB: ..., M. I.1 iz Z., S., OIB: ..., Z. J. iz Z., S., OIB: ..., A. J.1 iz Z., S., OIB: ..., T. J. iz Z., S., OIB: ..., S. J. iz Z., S., OIB: ..., M. J. iz Z., S., OIB: ..., I. J.1 iz Z., OIB: ..., D. K.1 iz Z., OIB: ..., R. K.1 iz Z., S., OIB: ..., A. K.1 iz Z., S., OIB: ..., T. K. iz Z., S., OIB: ..., I. K. iz Z., OIB: ..., D. K.2 iz Z., S., OIB: ..., M. L.1 iz Z., S., OIB: ..., S. L.1 iz Z., S., OIB: ..., M. M.1 iz Z., OIB: ..., J. M.1 iz Z., S., OIB: ..., D. M.1 iz Z., S., OIB: ..., G. K. M. iz Z., S., OIB: ..., D. M.2 iz Z., S., OIB: ..., M. O. iz Z., S., OIB: ..., Lj. P. iz Z., S., OIB: ..., D. P. iz Z., OIB: ..., I. P.1 iz Z., S., OIB: ..., J. P.1 iz Z., S., OIB: ..., S. P.1 iz Z., S., OIB: ..., I. R. iz Z., S., OIB: ..., R. R. iz Z., S., OIB: ..., G. R. iz Z., S., OIB: ..., A. Š.1 iz Z., S., OIB: ..., P. Š. iz Z., S., OIB: ..., I. Š.1 iz Z., S., OIB: ..., M. S. iz Z., S., OIB: ..., S. S. iz Z., OIB: ..., Z. Š. iz Z., S., OIB: ..., H. Š. iz Z., OIB: ..., T. S. V. iz Z., S., OIB: ..., T. S. iz Z., S., OIB: ..., N. S. iz Z., OIB: ..., R. T. iz Z., S., OIB: ..., K. U. iz Z., S., OIB: ..., R. V. iz Z., S., OIB: ..., S. V. iz Z., S., OIB: ..., I. Ž. iz Z., S., OIB: ..., K. Ž. iz Z., S., OIB: ..., D. Z. iz Z., S., OIB: ..., H. L. iz Z., S., OIB: ..., D. B.2 iz Z., S., OIB: ..., V. V.1 iz Z., S., OIB: ..., S. Š.1 iz Z., S., OIB: ..., Z. G.2 iz Z., OIB: ..., J. M.2 iz Z., OIB: ..., R. K.2 iz Z., OIB: ..., I. Š.2 iz Z., S., OIB: ..., J. S. iz Z., OIB: ..., I. J.2 iz Z., S., OIB: ..., M. P.1 iz Z., OIB: ..., A. G. iz Z., S., OIB: ..., M. L.2 iz Z., S., OIB: ..., D. G.1 iz Z., OIB: ..., M. Š.1 iz Z., OIB: ..., A. B. iz Z., S., OIB: ..., Š. G. iz Z., S., OIB: ..., S. G. iz Z., S., OIB: ..., S. C. iz Z., OIB: ..., B. B.1 iz Z., S., OIB: ..., V. V.2 iz Z., S., OIB: ..., M. B.1 iz Z., OIB: ..., K. K.1 iz Z., S., OIB: ..., 11, B. P. iz Z., S., OIB: ..., M. K.1 iz Z., S., OIB: ..., Đ. T. iz Z., S., OIB: ..., M. Š.2 iz Z., S., OIB: ..., N. M. iz Z., OIB: ..., D. K.3 iz Z., S., OIB: ..., S. N. iz Z., OIB: ..., P. B.1 iz Z., S., OIB: ..., K. Č. iz Z., S., OIB: ..., M. P.2 iz Z., S., OIB: ..., G. K. iz Z., S., OIB: ..., Lj. K. iz Z., OIB: ..., J. J. iz Z., OIB: ..., Č. D. iz Z., OIB: ..., D. V. iz Z., S., OIB: ..., G. J. iz Z., S., OIB: ..., Ž. C. B. iz Z., S.,

OIB: ..., A. F. iz Z., S., OIB: ..., A. N. iz Z., OIB: ..., I. J.3 iz Z., S., OIB: ..., V. R. iz Z., S., OIB: ..., F. Š. iz Z., S., OIB: ..., A. D.2 iz Z., S., OIB: ..., B. Č. iz Z., S., OIB: ..., D. F. iz Z., OIB: ..., T. M. iz Z., S., OIB: ..., K. K.2 iz Z., OIB: ..., V. H. iz Z., OIB: ..., J. B.1 iz Z., S., OIB: ..., D. Š.1 iz Z., S., OIB: ..., V. I. iz Z., S., OIB: ..., M. K.2 iz Z., OIB: ..., Ž. M.1 iz Z., OIB: ..., D. S.1 iz Z., S., OIB: ..., B. G.1 iz Z., S., OIB: ..., M. B.2 iz Z., S., OIB: ..., A. P. iz Z., S., OIB: ..., D. R. iz Z., OIB: ..., N. B. iz Z., OIB: ..., D. S.2 iz Z., S., OIB: ..., S. B.1 iz Z., OIB: ..., P. L. iz Z., OIB: ..., V. M. iz Z., OIB: ..., M. I.2 iz Z., OIB: ..., S. B.2 iz Z., OIB: ..., D. K.4 iz Z., OIB: ..., E. K. iz Z., OIB: ..., M. M.2 iz Z., OIB: ..., L. Đ. iz Z., S., OIB: ..., M. A.3 iz Z., OIB: ..., D. Č.3 iz Z., S., OIB: ..., D. G.2 iz Z., S., OIB: ..., Z. G.3 iz Z., S., OIB: ..., V. Č. iz Z., S., OIB: ..., P. B.2 iz Z., S., OIB: ..., M. I.3 iz Z., S., OIB: ..., M. L.3 iz Z., OIB: ..., A. R. iz Z., S., OIB: ..., M. P.3 iz Z., S., OIB: ..., N. Š. iz Z., S., OIB: ..., D. Š.2 iz Z., S., OIB: ..., T. V. T. iz Z., S., OIB: ..., D. S.3 iz Z., OIB: ..., A. Z. K. iz Z., S., OIB: ..., Ž. P. iz Z., S., OIB: ..., S. M. iz Z., S., OIB: ..., F. M. iz Z., S., OIB: ..., M. B.3 iz Z., S., OIB: ..., A. I. iz Z., S., OIB: ..., Ž. H. iz Z., S., OIB: ..., S. B.3 iz Z., S., OIB: ..., I. P.2 iz Z., OIB: ..., Z. R. iz Z., S., OIB: ..., D. G.3 iz Z., S., OIB: ..., B. Š. iz Z., S., OIB: ..., V. Đ. iz Z., S., OIB: ..., Š. Z. iz Z., S., OIB: ..., A. Š.2 iz Z., S., OIB: ..., I. Z.1 iz Z., S., OIB: ..., A. M. iz Z., S., OIB: ..., M. K.3 iz Z., S., OIB: ..., J. P.2 iz Z., S., OIB: ..., R. F. iz Z., S., OIB: ..., J. B.2 iz Z., S., OIB: ..., A. J.2 iz Z., S., OIB: ..., Ž. M.2 iz Z., S., OIB: ..., A. K.2 iz Z., S., OIB: ..., I. F. iz Z., S., OIB: ..., S. F. iz Z., S., OIB: ..., A. D.3 iz Z., OIB: ..., N. Č. iz Z., S., OIB: ..., M. V. iz Z., S., OIB: ..., G. P. iz Z., S., OIB: ..., B. G.2 iz Z., OIB: ..., H. S. iz Z., S., OIB: ..., Z. I. iz Z., S., OIB: ..., B. J.1 iz Z., S., OIB: ..., S. P.2 iz Z., S., OIB: ..., A. V. iz Z., S., OIB: ..., B. J.2 iz Z., S., OIB: ..., B. V. iz Z., OIB: ..., B. J.3 iz Z., S., OIB: ..., D. S.4 iz Z., OIB: ..., S. Š.2 iz Z., S., OIB: ..., I. J.4 iz Z., S., OIB: ..., S. P.3 iz Z., S., OIB: ..., B. B.2 iz Z., S., OIB: ..., Z. M. iz Z., OIB: ..., A. S. iz Z., OIB: ..., I. Z.2 iz Z., S., OIB: ..., Š. S. iz Z., S., OIB: ..., M. B.4 iz Z., S., OIB: ..., M. L.4 iz Z., OIB: ..., M. P.4 iz Z., OIB: ..., S. L.2 iz Z., OIB: ..., H. R. iz Z., S., OIB: ..., D. L. iz Z., S., OIB: ..., B. P. P. iz Z., S., OIB: ..., M. L.5 iz Z., S., OIB: ..., V. J. iz Z., S., OIB: ..., P. G. iz Z., S., OIB: ... koje sve zastupa K. N., odvjetnik iz Z., na sjednici vijeća održanoj dana 28. listopada 2024.

presudio je

- I. Ukida se Odluka o najmu stanova ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 32/23.).
- II. Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

Obrazloženje

1. Podnositelji su podnijeli obavijest ovome Sudu o nezakonitosti dva opća akta te traže da Sud po službenoj dužnosti provede postupak ocjene zakonitosti Odluke o najmu stanova ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 32/23. – dalje: Odluka) i Zaključka o visini najamnine za stanove kojima upravlja Grad Z. ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 34/2023.).
2. Kako podnositelji obavijesti osporavaju dva opća akta ovaj Sud je razdvojio predmete tako da će o ocjeni zakonitosti Odluke o najmu stanova odlučivati u ovom predmetu, a ocijeniti zakonitost Zaključka o visini najamnine za stanove kojima upravlja Grad Z. u predmetu Usoz-29/24.

3. Podnositelji u bitnome ističu kako je osporena Odluka protivna odredbama članka 8. stavka 1. i 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine – Međunarodni ugovori", 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 15/17. – dalje: Konvencija), člancima 3., 13., 29., 49. stavku 3., članku 63. te članku 90. stavku 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 15/04. – dalje u tekstu: Ustav), članku 73. stavku 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20. – dalje u tekstu: ZLPRS), članku 13. Zakona o općem upravnom postupku ("47/09., 110/21., - dalje u tekstu: ZUP), članku 10. stavku 2. Zakona o najmu stanova ("Narodne novine", 91/96., 48/98., 66/98., 22/06., 68/18. i 105/20. – dalje u tekstu: ZNS), člancima 2. stavku 1. u vezi s člankom 1. stavkom 1. i 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine", 85/08., 112/12. – dalje: ZSD), člancima 3. i 4. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18. i 128/20. – u daljnjem tekstu: ZOO), te članku 161. stavku 4. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21. i 11/21. – pročišćeni tekst i 16/22. – dalje: Statut). Stoga predlažu da se osporena Odluka ukine. Osim toga, predlažu da Sud sukladno članku 83. stavku 2. tada važećeg Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.) obustavi izvršenje općeg akta na način da odgodi primjenu članaka 40. i 42. sporne Odluke.

4. Iako podnositelji osporavaju cijeli opći akt, posebno spornim ističu odredbe članka 5., 19., 23., 28., 33. i 40. sporne Odluke.

Posebno istaknute sporne odredbe Odluke glase:

članak 5.

Stan se ne može dati u najam osobama ako one ili članovi njihova kućanstva na području Grada Zagreba ili Zagrebačke županije imaju u vlasništvu useljiv stan ili kuću.

članak 19.

Stanovi na temelju socioekonomskog statusa daju se u najam osobama s prebivalištem u Gradu Zagrebu koji su državljani Republike Hrvatske, druge članice Europske unije ili su osobe pod međunarodnom zaštitom.

Osobe iz stavka 1. ovog članka u trenutku objave natječaja moraju imati prijavljeno prebivalište u Gradu Zagrebu neprekidno najmanje tri godine te njihovi prosječni prihodi po članu kućanstva za godinu koja prethodi godini objave natječaja ne smiju prelaziti 30% prosječne mjesečne neto plaće po zaposlenom u gospodarstvu Grada Zagreba za višečlana kućanstva te 50% za samačka kućanstva.

članak 23.

Priuštivi stanovi mogu se dati u najam državljanima Republike Hrvatske, državljanima druge članice Europske unije i osobama pod međunarodnom zaštitom koje u trenutku objave natječaja imaju prijavljeno prebivalište u Gradu Zagrebu neprekidno najmanje tri godine te čiji prihodi po članu kućanstva za godinu koja

prethodi godini objave natječaja iznose od 30% do 80% prosječne mjesečne neto plaće po zaposlenom u gospodarstvu Grada Zagreba u slučaju višečlanih kućanstava te od 50% do 100% za samačka kućanstva.

članak 28.

Podnositelj zahtjeva može kao članove svog kućanstva navesti osobe s kojima nije u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici te rodbinskim vezama, odnosno s kojima prethodno nije činio zajedničko kućanstvo. Podnositelj zahtjeva je dužan priložiti zajedničku izjavu o budućem kućanstvu potpisanu od svih članova budućeg kućanstva, ovjerenu kod javnog bilježnika. Svi članovi budućeg kućanstva, prije nego što podnositelj zahtjeva potpiše ugovor o najmu stana, Gradu Zagrebu će dati izjavu ovjerenu kod javnog bilježnika kojom se obvezuje da će troškove stanovanja podmirivati solidarno i da će solidarno odgovarati za nastalu štetu i/ili dugovanja.

članak 33.

O davanju gradskog stana u najam odlučuje gradonačelnik zaključkom. Podnositelj zahtjeva može uložiti prigovor na Zaključak gradonačelnika u roku od 8 dana od dana dostave Zaključka.

U povodu preispitivanja Zaključka gradonačelnik može Zaključak izmijeniti ili prigovor odbiti kao neosnovan.

članak 40.

Osobe kojima su dani stanovi u najam na temelju Odluke o najmu stanova ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 27/09., 3/12., 15/12., 22/13., 11/20. i 27/21. – pročišćeni tekst), Odluke o najmu javno najamnih stanova ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 7/09., 22/09. i 26/14.), Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ili na temelju nekog drugog propisa ili zakona može se produžiti ugovorni odnos na rok od 5 godina ako ispunjavaju uvjete iz članka 19. ili 23. ove odluke ili ako je riječ o umirovljenicima u samačkim ili dvočlanim kućanstvima ili ako je najmoprimac ili član njegova kućanstva osoba s težim ili teškim invaliditetom odnosno III. i IV. stupnjem funkcionalnih nesposobnosti, ako dokažu da su podmirile sva dugovanja prema Gradu koja proizlaze iz korištenja stana.

Osobama koje ne ispunjavaju kriterij iz stavka 1. ovog članka ili iz članka 5. ove Odluke neće se produžiti najam.

5. Podnositelji smatraju da odredba članka 5. navedene Odluke predstavlja izravnu diskriminaciju u smislu propisanom člankom 2. stavkom 1 ZSD-a i to prema osobama koje imaju ili čiji članovi obitelji imaju useljivu nekretninu na području Grada Z. ili Z. županije, odnosno, stavljanje istih u nepovoljniji položaj u odnosu na osobe ili članove njihovih obitelji koji imaju u vlasništvu useljivu nekretninu u bilo kojem drugom dijelu odnosno županiji Republike Hrvatske.

6. Članak 19. osporene Odluke kojim se kao jedini i isključivi kriterij za dobivanje stana u najam osim prebivališta u Gradu Z. u trajanju od tri godine uzima dohodovni cenzus smatraju kršenjem članka 63. Ustava, jer je država, u ovom slučaju jedinica lokalne samouprave dužna štiti materinstvo, djecu i mladež te stvarati socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.

7. Vezano za članak 23. osporene Odluke smatraju da utvrđivanje visine najamnine odnosu na visinu prihoda članova kućanstva odnosno kućanstva u cjelini predstavlja izravnu diskriminaciju iz članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 1. stavkom 1. i 2. ZSD-a. Ističu da je navedeno uređenje suprotno i odredbama ZNS-a i to odredbi članka 10. stavka 2.

8. Što se tiče članka 28. osporene Odluke navode da član kućanstva podnositelja zahtjeva za ostvarivanje prava na najamninu javnog stana može biti bilo tko pa doslovno i slučajni prolaznik sa ceste. Ističu da je navedeno suprotno samom članku 4. stavku 4. Odluke.

9. Navode da je člankom 33. osporene Odluke određeno kako, po provedenom natječaju, o davanju gradskog stana u najam odlučuje gradonačelnik zaključkom te da je protiv istog zaključka moguće uložiti prigovor gradonačelniku u roku od 8 dana kao pravni lijek. Za odlučivanje po prigovoru nadležan je gradonačelnik. Podnositelji smatraju kako je natječaj za dodjelu stanova u najam po svojoj naravi upravni postupak na temelju kojeg se, odlučujući o zahtjevu podnositelja, odlučuje upravnim aktom. Stoga, prema mišljenju podnositelja, zaključak donesen od strane gradonačelnika sukladno članku 33. nije ništa drugo do li upravni akt kojim se odlučuje o pravima i interesima građana te na koje je sukladno ZUP-u moguće kao pravni lijek uložiti jedino i isključivo žalbu o kojoj bi trebalo odlučivati nadležno ministarstvo. Ističe da je navedeno propisano odredbom članka 76. stavka 3. ZLPRS-a.

10. Što se tiče članka 40. Odluke navode da navedeni članak propisuje povratno djelovanje u odnosu na postojeće korisnike javnog najma odnosno osobe koje su pravo na dugoročni najam odnosno najam s mogućnošću produljenja istog stekli pod uvjetima temeljem ranijih odluka. Novom regulacijom sukladno članku 40. navedene Odluke trenutno važeći ugovori o najmu moći će biti produženi na rok od 5 godina, ali uz uvjet da su ispunjeni kriteriji iz citiranih članaka 19. i 23. osporene Odluke, odnosno kriteriji dohodovnog cenzusa premda su isti pravo na najam stanova u kojima trenutno žive, koje su svojim sredstvima uređivali i u njima izgradili obitelj te stabilne društvene veze, stekli pod drugačijim uvjetima, a koje uvjete i danas ispunjavaju te su pod tim uvjetima stanove uredno koristili i ispunjavali svoje obveze iz ugovornog odnosa. Istim člankom propisano je da osobama koje ne ispunjavaju nove kriterije iz osporene Odluke ugovori neće biti produživani premda će isti dalje ispunjavati uvjete na temelju kojih su upravo i stekli pravo na najam. Navedenim postupanjem, prema mišljenju podnositelja, Grad Z., kao ugovorna strana, krši temeljne postulate ugovornog odnosa propisane člancima 3. i 4. ZOO-a. Odredbom članka 90. stavka 4. Ustava zabranjeno je povratno djelovanje zakona i drugih propisa. Isto proizlazi i iz članka 73. stavka 5. ZLPRS-a, a i iz članka 161. stavka 4. Statuta Grada Zagreba. Nadalje, ističu da je člankom 13. ZUP-a propisano da se odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba, niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo, odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. Stoga smatraju da su pojedinačni akti, odnosno zaključci kojima su korisnici stekli pravo na najam stana pravomoćni, odnosno protiv istih nije moguće izjaviti žalbu, niti pokrenuti upravni spor, te bi se mogli ukinuti isključivo u zakonom propisanim slučajevima, a nikako osporenom Odlukom. Stoga smatraju da su ovakvim postupanjem povrijeđene odredbe članka 3. Ustava, a to prvenstveno u odnosu na činjenicu da se novom regulativom znatno snižava prag dohodovnog cenzusa za kategoriju tzv. socijalnog najma po zaštićenoj najamnini (čak za 20%), kao i da se značajno povećava najamnina

za korisnike tzv. priuštivog najma, s obzirom da se iznos iste veže uz ukupna primanja njihova kućanstva, pa stoga smatraju da se takvom regulativom grubo krše stečena prava korisnika javnog najma, protivno načelu vladavine prava. Ističu da se ovdje također postavlja i pitanje primjene načela legitimnih očekivanja korisnika javnog najma, kojima je Odluka o pristupanju javnom najmu, odnosno podnošenju zahtjeva i sklapanju ugovora donesena upravo na temelju uvjeta koji su bili propisani ranijim odlukama i koji su očekivali da će sukladno odredbama tih istih ranijih odluka moći ostvarivati dugoročni najam stana na temelju tih istih uvjeta, a ne nekih naknadno nametnutih, a koji su uvjeti ukinuti/ograničeni u značajnoj mjeri, izmijenjeni osporenom odlukom, a koje načelo je usko povezano sa zabranom povratnog djelovanja. Pozivaju se na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Europskog suda za ljudska prava Krajnc protiv Slovenije u predmetu broj: 38775/14.

11. Smatraju da je povrijeđeno njihovo pravo na dom zajamčeno člankom 8. stavkom 1. i 2. Konvencije. Predlaže da se odluka u cijelosti ukine i obustavi izvršenje općeg akta na način da se odgodi primjena članka 40. i 42. Odluke.

12. U ime donositelja na obavijest se očitovao Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Z. U očitovanju se poziva na odredbu članka 35. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15. – pročišćeni tekst: 94/17., ispravak – dalje: ZV) kojom odredbom je određeno da Republika Hrvatska i druge pravne osobe javnog prava koje su nositelji prava vlasništva imaju kao vlasnici u pravnim odnosima jednak položaj kao i privatni vlasnici, ako zakonom nešto drugo nije određeno. Ističu da ZNS-om, a ni drugim zakonima nije ništa drugo određeno, odnosno nije propisano ograničenje jedinice lokalne odnosno regionalne samouprave, s obzirom na davanje u najam stanova koje ima u vlasništvu. Ističe kako je Odluka donesena sukladno ustavnom pravu na lokalnu samoupravu utvrđenom u članku 128. Ustava sukladno članku 35. ZLPRS-a, odnosno temeljem članka 41. točka 2. Statuta Grada Zagreba. Navodi da je člankom 2. ZOO-a propisano da sudionici u prometu slobodno uređuju obvezne odnose, a ne mogu ih uređivati suprotno Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima i moralu društva. Navodi da Grad kao vlasnik stanova ne smije biti lišen prava da njima raspolaže u zakonski određenim okvirima, a to su: ZV, ZOO, ZNS i ZLPRS.

13. Oспорava sve navode iz obavijesti vezane za zakonitost članka 5. Odluke. Smatra da podnositelji obavijesti nisu učinili vjerojatnim da je došlo do diskriminacije.

14. Vezano za odredbe članka 19. i 23. Odluke, ističe da podnositelji osporavaju visinu prosječnih prihoda po članu kućanstva, kao uvjet za davanje stanova u najam. Smatra da se upravo uzimanjem visine prosječnih prihoda po članu kućanstva, kao jednog od dvaju primarnih uvjeta za davanje stanova u najam, oživotvoruje i objedinjava rješavanje pitanja stanovanja građana Grada Z. najnižih, nižih i srednjih prihoda, a životno je logično kako su građani s niskim prihodima najranjivija skupina, odnosno kako su isti najizloženiji riziku od siromaštva. Primjećuje kako podnositelj navodi da je utvrđivanje visine najamnine stana u odnosu na visinu prihoda članova kućanstva, odnosno kućanstva u cjelini, suprotno odredbi članka 10. stavka 2. ZNS-a, a iz koje odredbe proizlazi kako se kod određivanja najamnine ne može polaziti od subjektivnog kriterija visine dohotka kućanstva, već isključivo od objektivnih kriterija, i to prosječne slobodno ugovorene najamnine za to područje, površine, opremljenosti i položaja stana. Međutim, ZNS određuje dvije vrste najamnine, i to zaštićenu najamninu i slobodno ugovorenu najamninu. Navodi da je odredbom članka 10. stavka 1. ZNS-a

propisano da se slobodno ugovorena najamnina iz ugovora o najmu sklopljenog na neodređeno vrijeme ne može mijenjati prije isteka roka od jedne godine. Stavkom 2. navedenog članka određena je maksimalna visina najamnine i način određivanja iste u slučaju izmjene najamnine nakon protoka roka od jedne godine od sklapanja ugovora o najmu stana na neodređeno vrijeme sa slobodno ugovorenom najamninom. Ističe da se zakonska odredba na koju se podnositelji pozivaju, odnosi na ugovore o najmu stana sklopljene na neodređeno vrijeme, i to u slučaju mijenjanja najamnine nakon isteka godine dana. Niti ova Odluka, kao ni prijašnje odluke ne poznaju kategoriju ugovora na neodređeno vrijeme, već samo ugovore na određeno vrijeme, i to na rok od pet godina, odnosno tri godine. Stoga smatra da određivanje dohodovnog cenzusa kao jednog od kriterija za utvrđivanje visine najamnine nije u suprotnosti sa ZNS-om.

15. Što se tiče odredbe članka 28. Odluke, navodi kako iz prijedloga nije vidljivo kojoj odredbi i kojeg zakona bi bila suprotna odredba članka 28. Odluke. Ističe da podnositelji zanemaruju aktualna društvena kretanja, odnosno kako u istom domaćinstvu, odnosno kućanstvu ne moraju nužno živjeti osobe koje su u obiteljskoj i formalnoj vezi. Što se tiče odredbe članka 33. Odluke, ističe da zaključak iz odredbe članka 9. Odluke ne predstavlja upravni akt, budući da se u konkretnoj pravnoj stvari ne radi o postupanju Grada Z. iz područja upravnog prava, već se radi o aktu raspolaganja Grada Z. stanovima kojima upravlja.

16. Vezano za osporavanje odredbe članka 40. Odluke, ističe da se u ovoj situaciji radi o raspolaganju Grada Z. stanovima kojima upravlja, a u odnosu na koje je Grad Z. sklopio ugovore o najmu, odnosno radi se o dvostranim pravnim poslovima nastalim suglasnošću volje Grada Z., kao najmodavca i fizičkih osoba kao najmoprimca te da zaista nije za pojmiti očekivanje trajnosti i nepromjenjivosti bilo kojeg ugovornog odnosa, pa tako i predmetnog.

17. Vezano za navode o povredi prava na dom, ističe da Grad Z. ima legitimni cilj u vidu zaštite svojeg prava vlasništva, odnosno provođenja odgovarajuće stambene politike (zadovoljavanje stambenih potreba građana prema propisanim kriterijima).

18. Vezano za tvrdnje o neustavnosti pojedinih odredaba Odluke, prema mišljenju iz očitovanja navedeno nije predmet konkretnog spora, budući da je predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta, a ne i ocjena njegove ustavnosti.

19. Smatra da je odluka u cijelosti sukladna zakonu, te se protivi donošenju odluke o obustavi od izvršenja, budući da podnositelji nisu dokazali da je stupanjem na snagu Odluke za iste nastala znatna i nenadoknadiva šteta. Ističe da je Odluka stupila na snagu 14. listopada 2023., a novi iznos najamnine, primjenjuju se od 1. srpnja 2024. Navodi da će se, dakle osam mjeseci nakon stupanja na snagu Odluke, utvrđivati i primjenjivati novi iznosi najamnine. Smatra da je iz navedenog razvidno da se radi o dovoljno dugom vremenskom periodu u kojem će se postojeći korisnici moći prilagoditi novonastaloj situaciji.

20. Na očitovanje su odgovor podnijeli podnositelji koji u bitnome ostaju kod svih navoda iz obavijesti.

21. Prijedlog je osnovan.

22. Osporenu Odluku donijela je Gradska skupština Grada Z. na sjednici održanoj 5. listopada 2023. na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba, koja odredba propisuje da Gradska skupština donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Z.

23. Dakle, donositelj je spornu Odluku donio pozivom na odredbu koja regulira ovlast, bez ikakve poveznice na odgovarajuću zakonsku odredbu odnosnog područja ili odredbu zakona koji regulira pravo raspolaganja jedinice lokalne samouprave vlastitom imovinom, odnosno regulira samoupravna prava jedinice lokalne samouprave.

24. Radi toga je, neovisno jesu li razlozi osporavanja osnovani ili nisu, Sud cijelu Odluku utvrdio nezakonitom, jer sukladno dosljednoj praksi ovoga Suda sama za sebe i po sebi, statutarna odredba, bez odgovarajuće odredbe zakona koji uređuje konkretno područje i koje predstavničko tijelo ovlašćuje da svojim općim aktom nastavno uredi to područje, ne predstavlja valjani pravni temelj za donošenje predmetne odluke.

25. Ovakav propust, stoga čini cijelu Odluku nezakonitom, jer statutarna odredba sama po sebi, bez odgovarajuće materijalno-pravne osnove ne može biti valjana osnova za donošenje općeg akta. Navedeno utvrđenje ne dovodi u pitanje pravo odnosno obvezu jedinice samouprave da propiše uvjete i mjerila za davanje u najam stanova u njihovu vlasništvu, pridržavajući se pritom mjerodavnih zakonskih odredaba koje se odnose na nadležnost tijela jedinica samouprave, kao i obvezni sadržaj općih akata, u koji, među ostalim, ulazi i zakonska osnova za njegovo donošenje, a što je u konkretnom slučaju izostalo.

26. Slijedom navedenog, trebalo je temeljem odredbe članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 36/24.) odučiti kao u izreci pod točkom I. presude.

27. Što se tiče zahtjeva podnositelja za naknadom troškova postupka, valja istaknuti, da prema ustaljenoj sudskoj praksi, u objektivnom upravnom sporu podnositelj nema pravo na naknadu troškova postupka te je stoga odlučeno kao u izreci pod točkom II. presude.

28. S obzirom da je sud meritorno odlučio, nije donosio odluku o obustavi izvršenja općeg akta.

U Zagrebu 28. listopada 2024.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.