



HRVATSKI SABOR

KLASA: 711-01/14-01/01

URBROJ: 65-14-02

Zagreb, 29. svibnja 2014.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Prijedlog zaključka o provedbi prethodne rasprave radi zakonskoga zaustavljanja ovrha, pljenidaba i deložacija hrvatskih građana iz jedine nekretnine koju imaju u vlasništvu, a u kojoj stanuju***, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Klub zastupnika HDSSB-a, aktom od 28. svibnja 2014. godine.

Za svoga predstavnika, koji će u njegovo ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Klub je odredio Dražena Đurovića, zastupnika u Hrvatskom saboru.

PREDSJEDNIK

Josip Leko



HRVATSKI SABOR
Klub zastupnika HDSSB-a
mr.sc. Josip Salapić, predsjednik Kluba

Zagreb, 28. svibnja 2014.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Priljeno: 28-05-2014		
Klasifikacijska oznaka	Org jed	
711-01/14-01/01	65	
Uredbeni broj	Pril.	Vrij
6532-13-14-01	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Sukladno članku 173. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Klub zastupnika Hrvatskoga demokratskoga saveza Slavonije i Baranje predlaže Hrvatskom saboru donošenje sljedećeg:

PRIJEDLOGA ZAKLJUČKA O PROVEDBI PRETHODNE RASPRAVE RADI ZAKONSKOGA ZAUSTAVLJANJA OVRHA, PLJENIDABA I DELOŽACIJA HRVATSKIH GRAĐANA IZ JEDINE NEKRETNINE KOJU IMAJU U VLASNIŠTVU, A U KOJOJ STANUJU

- I. U radnim tijelima Hrvatskoga sabora provest će se prethodna rasprava o razlozima za donošenje zakona i o osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom radi zaustavljanja ovrha, pljenidaba i deložacija hrvatskih građana iz jedine nekretnine koju imaju u vlasništvu, a u kojoj i stanuju.
- II. Zadužuju se Vlada Republike Hrvatske i pučki pravobranitelj da osiguraju nazočnost svojih predstavnika na tim prethodnim raspravama.
- III. Zadužuju se predsjednici: Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav; Odbora za zakonodavstvo; Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost; Odbora za financije i državni proračun; Odbora za gospodarstvo, razvoj i obnovu; Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina; Odbora za pravosuđe; Odbora za rad, socijalnu politiku i zdravstvo; Odbora za obitelj, mladež i šport; Odbora za ratne veterane i Odbora za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu da u roku 15 dana od dana donošenja ovoga Zaključka osiguraju sve uvjete za provedbu prethodne rasprave i da u roku od 30 dana od donošenja ovoga Zaključka predsjedniku Sabora dostave svoja izvješća o provedenoj raspravi.
- IV. Ovaj će se Zaključak objaviti u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje:

I. Formalni razlog donošenja Zaključka

U Sedmom sazivu Hrvatski je sabor od 23. prosinca 2011. do 28. svibnja 2014. donio 593 zakona. Istodobno je povučeno devet i odbijeno 18 prijedloga zakona. Statistički podaci o tom tko je predlagatelj tih akata nisu javno objavljeni, pa valja ukazati da je prema zadnjim javno objavljenim podacima o tom odnosu, za razdoblje 2003.-2005., Vlada Republike Hrvatske bila predlagatelj čak 97% akata donesenih u Saboru, dok su 92% odbijenih zakonskih prijedloga predložile oporbene stranke ili oporbeni zastupnici (http://www.sabor.hr/infodok/zakonodavna_aktivnost_3.pdf, str. 2).

Kako bi omogućio da dobri prijedlozi iz oporbe ipak budu saslušani i prihvaćeni, zakonodavac je ustanovio institut prethodne rasprave u zakonodavnom postupku, što se ovim i predlaže kako bi Vlada saslušala narod kroz njihove predstavnike u Saboru i Saboru predložila odgovarajući zakonodavni okvir radi otklanjanja teških i nepopravljivih posljedica koje nastaju ovrhama, pljenidbama i deložacijama ljudi iz njihova doma.

Od spomenuta 593 zakona, do sada donesena u Sedmom sazivu, 492 su prihvaćena u hitnom postupku što znači da se još uvijek (a to stanje traje desetljećima) čak 83% zakona donosi naprečac, a samo preostalih 17% promišljeno, prespavano. Institut prethodne rasprave, iako nije rasprava u formalnom čitanju, omogućit će da materija o kojoj će Sabor odlučivati barem bude prethodno raspravljena te da na taj način i u samim zastupnicima dozrijeva do konačnoga donošenja zakona.

II. Ocjena stanja u pojedinim područjima

Recesija u Republici Hrvatskoj traje već šest godina. Ni prošla ni sadašnja hrvatska Vlada nisu našle načina da se zaustave negativni gospodarski trendovi i pokrene hrvatsko gospodarstvo. Ukupni pad BDP-a u ovom dugačkom razdoblju veći je od 13%. Znatno se pogoršao omjer zaposlenih i umirovljenika, povećao broj nezaposlenih, smanjila realna kupovna moć stanovništva, pao standard, porasle kamate na kredite koji otplaćuju hrvatski građani. Država svoje obveze reprogramira i rješava novim zaduživanjem dok je teret cijele krize prebačen na hrvatske građane koji taj teret sve teže podnose. Sve je veći dio hrvatskih građana koji ne mogu više servisirati svoje financijske obveze. Oni su praktički izravne žrtve nesposobnosti politike da pokrene gospodarstvo, otvara nova radna mjesta i potakne gospodarski rast. Stoga je i obveza politike da poduzme mjere za olakšavanje stanja dužničkoga ropstva u koje je uhvaćen sve veći broj hrvatskih građana.

Podatci Centra za poslovne informacije HGK-a upozoravaju na trend velikoga rasta ovrha na nekretninama u posljednjih sedam godina; broj nekretnina u postupku povećan je za više od deset puta (2006. bilo ih je ukupno 319, a 2012. ovršni postupak otvoren je nad čak 4845 nekretnina; trenutačno je ukupno 5792 predmeta). U najvećem broju slučajeva ovrhovoditelji su financijske institucije (prije svega banke, ali i kartičarske kuće, osiguravajuća društva i štedno-kreditne zadruge), zatim fizičke osobe te državne institucije i ostale pravne osobe.

Ovršenici su najčešće fizičke osobe (90 posto svih ovršenika), a ostalo su pravne osobe.

Od 2008. godine, u kojoj su se počele uočavati naznake krize, pa do kraja 2012. broj kuća u ovršnom postupku porastao je gotovo dvostruko (s 901 na 1715), a broj stanova učetverostručio se („na bubnju“ ih je tada bilo 159, a 2012. godine 621). Od 1. siječnja do 10. prosinca 2013. objavljena je javna dražba za 6488 nekretnina koje se prodaju u ovršnom postupku. Dakle, riječ je o prodanim nekretninama, ali i onima za koje se još pronalazi kupac. U svakom slučaju, oduzete su dosadašnjim vlasnicima. Ako se usporedi stanje od početka

krize 2008. s prvih 11 mjeseci 2013., broj ovrha povećao se trostruko, a od 2006. do danas više od 20 puta!

Trenutno je u Očevidniku nekretnina i pokretnina koje se prodaju u stečajnom i ovršnom postupku 33373 predmeta, od čega je 1940 aktivnih nekretnina.

Prema podatcima dostupnim iz Fine, zbog neizvršenih osnova za plaćanja, 31. siječnja 2014. godine u blokadi je 307.406 građana. Njihov dug iz osnova iznosio je 24,45 milijardi kuna. Na kraju 2013. godine u blokadi je bilo 299.795 građana, a dug je iznosio 23,82 milijarde kuna. S obzirom na podatak da je s 31. siječnja 2012. u blokadi bilo 211.234 građana s dugom od 13,2 milijardi kuna, vidljiv je trend rasta broja hrvatskih građana koji su u blokadi za 50% u razdoblju od samo dvije godine. U prosjeku se broj blokiranih građana u razdoblju od 1.1.2012. do 31.12.2013. godine mjesečno povećavao za 3.850, a iznos duga za 460 milijuna kuna. Jedan od razloga tom trendu jest odjava obrta, zbog čega se dug obrta, umjesto na obrtu, nakon njegova zatvaranja, evidentira njegovom dotadašnjem vlasniku, kao građaninu.

Analiza stanja s danom 31.12.2013. pokazuje da je u apsolutnom broju najviše dužnika i jednako tako najveći broj iznosa njihova duga u Gradu Zagrebu.

Također zabrinjava podatak da udio blokiranih građana u broju radno sposobnoga stanovništva premašuje 10% te na dan 31.12.2014. prosječno za Republiku Hrvatsku iznosi 10,43%.

Udio duga građana prema bankama kao vjerovnicima, 31. siječnja 2014. godine prelazio je polovicu svote ukupnoga duga tj. udio u ukupnom dugu bio je 54,1%. Prema visini duga slijedi dugovanje građana prema središnjoj državi s 10,54%, telekomunikacijskim tvrtkama s 3,06 % udjela, zatim dug prema osiguravajućim društvima s 2,97%, dug prema tvrtkama na obročnu otplatu (leasing) s 2,94% te dug prema tvrtkama čija je djelatnost kartično poslovanje s 2,73%.

Iz analize duga građana prema iznosu duga po segmentima, vidljivo je da je najviše građana čiji je dug s osnove neizvršenih osnova za plaćanje veći od dvije tisuće kuna, a manji od deset tisuća kuna. Tih je građana 31.12.2013. godine bilo 93.262. Pribroje li se tom broju građana, oni koji su blokirani za iznos do 2.000,00 kn, ukupno je 145.930 građana (48,68%) blokirano zbog duga manjeg od deset tisuća kuna.

Od ukupnog broja građana u Republici Hrvatskoj, kojih je prema popisu iz 2011. godine 4.284.889, njih 3.509.304 ili 81,9% ima otvorene račune, jedan ili više njih, te je ukupan broj otvorenih računa građana, prema stanju od 31.1.2014. godine, 6.888.121 račun. Od toga je blokiranih računa 729.433 (10,59%).

Sve ovo govori da se Država više ne smije i ne može oglušiti na ovo stanje i da su nužne žurne mjere za pomoć najugroženijima te mjere za zaštitu prava hrvatskih građana na ono što je uz goli život osnovno, a to je svakako pravo na dom.

III. Mjerodavno ustavno pravo

„Članak 1. stavak 1.

Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.

Članak 3.

[...] socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, [...] najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 32. stavak 1.

Svatko tko se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske ima pravo slobodno se kretati i birati boravište.

Članak 34. stavak 1.

Dom je nepovrediv.

Članak 48. stavak 1.

Jamči se pravo vlasništva.

Članak 48. stavak 2.

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

Članak 51. stavak 1.

Svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima.

Članak 51. stavak 2.

Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti.

Članak 55. stavak 1.

Svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život.

Članak 57. stavak 1.

Slabim, nemoćnima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba.

Članak 57. stavak 2.

Posebnu skrb država posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život.

Članak 57. stavak 3.

Posebnu skrb država posvećuje zaštiti hrvatskih branitelja, hrvatskih ratnih vojnih invalida, udovica, roditelja i djece poginulih hrvatskih branitelja.

Članak 61. stavak 1.

Obitelj je pod osobitom zaštitom države.

Članak 62.

Država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.

Članak 64. stavak 1.

Dužnost je svih da štite djecu i nemoćne osobe.“

IV. Mjerodavno međunarodno pravo

Članak 8. europske *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* iz 1950.:

„(1) Svatko ima pravo na poštovanje svojega privatnoga i obiteljskoga života, doma i dopisivanja.

(2) Javna se vlast ne će miješati u ostvarivanje toga prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnoga reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“

Članak 1. stavak 1. *Prvoga protokola* iz 1952. uz europsku *Konvenciju*:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko ne smije biti lišen svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.“

V. Tumačenje konvencijskoga prava na dom

U Presudi *Cvijetić protiv Hrvatske* od 26. veljače 2004. Europski sud za ljudska prava ističe:

„47. [...] sud ponavlja da iako je bitna svrha članka 8. zaštititi pojedince od proizvoljnoga miješanja javnih vlasti, to ne znači tek puku obvezu države da se suzdrži od takvoga miješanja: uz ovu negativnu obvezu, mogu postojati i pozitivne obveze svojstvene djelotvornom poštovanju prava podnositelja zahtjeva zaštićenih člankom 8. Konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Botta protiv Italije* od 24. veljače 1998., Reports 1998-I, str. 422., stavak 33).

48. Međutim, granice između pozitivnih i negativnih obveza države prema članku 8. nije lako precizno definirati. No, primjenjiva su načela ipak slična. Pri utvrđivanju postoji li ili ne postoji takva obveza, potrebno je uzeti u obzir pravičnu ravnotežu koju treba uspostaviti između općih interesa i interesa pojedinca, a u oba konteksta država uživa određenu slobodu procjene (vidi, primjerice, presudu u predmetu *Nuutinen protiv Finske* od 27. lipnja 2000., Reports 2000-VIII, str. 83., stavak 127.).

49. Sud ponavlja da njegova zadaća nije zamijeniti nadležne hrvatske vlasti u određivanju najprimjerenijih načina za ovrhu pravomoćnih domaćih presuda, već mu je zadaća preispitati, na temelju Konvencije, odluke koje su te vlasti donijele u vršenju svoje ovlasti procjene. Sud će stoga ispitati je li Hrvatska, postupajući u predmetu podnositeljice zahtjeva, prekršila svoju pozitivnu obvezu iz članka 8. Konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Handyside protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 7. prosinca 1976., Serija A, br. 24, str. 23., stavak 49, i presudu u predmetu *Hokkanen protiv Finske* od 23. rujna 1994., Serija A, br. 299-A, str. 20., stavak 55).“

U Presudi *Pibernik protiv Hrvatske* od 4. ožujka 2004. Europski sud za ljudska prava ističe:

„64. [...] sud ponavlja da iako je bitna svrha članka 8. zaštititi pojedince od proizvoljnoga miješanja javnih vlasti, to ne znači tek puku obvezu države da se suzdrži od takvoga miješanja: uz ovu negativnu obvezu, mogu postojati i pozitivne obveze svojstvene djelotvornom poštovanju prava podnositelja zahtjeva zaštićenih člankom 8. Konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Botta protiv Italije* od 24. veljače 1998., *Izvešća* 1998-I, str. 422, stavak 33).

65. Međutim, granice između pozitivnih i negativnih obveza države prema članku 8. nije lako precizno definirati. No, primjenjiva su načela ipak slična. Pri utvrđivanju postoji li ili ne postoji takva obveza, potrebno je uzeti u obzir pravičnu ravnotežu koju treba uspostaviti između općih interesa i interesa pojedinca, a u oba konteksta država uživa određenu slobodu procjene (vidi, primjerice, presudu u predmetu *Nuutinen protiv Finske* od 27. lipnja 2000., *Izvešća* 2000-VIII, str. 83, stavak 127).

66. Sud ponavlja da njegova zadaća nije zamijeniti nadležne hrvatske vlasti u određivanju najprimjerenijih načina za ovrhu pravomoćnih domaćih presuda, već mu je zadaća preispitati, na temelju Konvencije, odluke koje su te vlasti donijele u vršenju svoje ovlasti procjene. Sud će stoga ispitati je li Hrvatska, postupajući u predmetu podnositeljice zahtjeva, prekršila svoju pozitivnu obvezu iz članka 8. Konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Handyside protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 7. prosinca 1976., Serija A, br. 24, str. 23., stavak 49, i presudu u predmetu *Hokkanen protiv Finske* od 23. rujna 1994., Serija A, br. 299-A, str. 20., stavak 55).“

U Presudi *Stanková protiv Slovačke* od 9. listopada 2007. Europski sud za ljudska prava ističe:

„57. Sud napominje, i nije bilo sporno među strankama, da obveza podnositelja zahtjeva da napusti svoj stan predstavlja ometanje njegova prava na poštovanje njegova doma

koje se temeljilo na mjerodavnim odredbama Građanskoga zakonika i Zakona o ovršnom postupku iz 1995. ...“

U Presudi *McCann protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 13. svibnja 2008. Europski sud za ljudska prava ističe:

„47. Sud također smatra da obavijest o otkazu stana koju je supruga podnositelja predala lokalnim vlastima, zajedno s nalogom za iseljenje kojega su donijele lokalne vlasti, predstavljaju miješanje u podnositeljevo pravo na poštovanje njegova doma.

50. Gubitak doma je najekstremniji oblik miješanja u pravo na poštovanje doma. Svaka osoba kojoj prijeti miješanje ove razine u načelu ima pravo da joj neovisni sud ocijeni razmjernost mjere s obzirom na relevantna načela prema članku 8. Konvencije, neovisno o tome što je, temeljem domaćega prava, njezino pravo na stanovanje isteklo.“

U Presudi *Čosić protiv Hrvatske* od 15. siječnja 2009. Europski sud za ljudska prava ističe:

„18. Sud smatra kako obveza podnositeljice da isprazni stan predstavlja miješanje u njezino pravo na poštovanje njezina doma, bez obzira na činjenicu što presuda kojom se nalaže njezino iseljenje još nije ovršena (vidi *mutatis mutandis*, predmet *Stanková protiv Slovačke*, br. 7205/02, 9. listopada 2007., stavak 7).

21. [...] jamstva Konvencije traže da miješanje u pravo podnositeljice zahtjeva na poštovanje njezina doma bude ne samo osnovano na zakonu, nego, na temelju stavka 2. članka 8., i razmjerno legitimnome cilju koji se nastoji ostvariti, s time da se uzmu u obzir osobite okolnosti predmeta. Nadalje, niti jedna odredba domaćega prava ne smije se tumačiti i primijeniti na način nespojiv s obvezama Hrvatske iz Konvencije (vidi naprijed citirani predmet *Stanková protiv Slovačke*, stavak 24).

22. S tim u vezi Sud ponavlja da je gubitak doma najekstremniji oblik miješanja u pravo na poštovanje doma. Svaka osoba izložena riziku miješanja takve važnosti treba u načelu imati priliku da razmjernost i razumnost mjere bude utvrđena od strane neovisnoga suda, u svjetlu mjerodavnih načela iz članka 8. Konvencije, bez obzira na to što prema domaćem pravu njegovo pravo biti u stanu treba prestati (vidi predmet *McCann protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, br. 19009/04, 13. svibnja 2008., stavak 50).“

U Presudi *Paulić protiv Hrvatske* od 22. listopada 2009. Europski sud za ljudska prava ističe:

„33. Praksa konvencijskih tijela jasno navodi da ‘dom’, kao pojam u smislu članka 8., nije ograničen na one prostorije koje su zakonito zauzete ili zakonito uspostavljene. ‘Dom’ je neovisan pojam koji ne ovisi o klasifikaciji u okviru domaćega prava. Tvore li određene prostorije ‘dom’ kojega štiti članak 8. stavak 1. ovisit će o činjeničnim okolnostima, primjerice, postojanju dovoljnih i neprekidnih veza s određenim mjestom (vidi *Buckley protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 25. rujna 1996., Izvješća 1996.-IV, stavci 52-54, i izvješće Komisije od 11. siječnja 1995., stavak 63; *Gillow protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 24. studenoga 1986., stavak 46, Serija A br. 109; *Wiggins protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, br. 7456/76, odluka Komisije od 8. veljače 1978., DR 13, str. 40; i *Prokopović protiv Rusije*, br. 58255/00, stavak 36, ECHR 2004-XI /izvadci/). Prema tomu, hoće li imovina biti označena kao ‘dom’ činjenično je pitanje i ne ovisi o zakonitosti korištenja u okviru domaćega prava (vidi *McCann protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, br. 19009/04, stavak 46, od 13. svibnja 2008.).

38. [...] Sud smatra kako obveza podnositelja da se iseli iz stana predstavlja miješanje u njegovo pravo na poštovanje njegova doma, neovisno o činjenici što presuda kojom se nalaže njegovo iseljenje još nije ovršena. Činjenica da su nacionalni sudovi odgodili ovrhu radu iseljenja podnositelja nije od odlučne važnosti s obzirom da se taj postupak, na zahtjev Države, može nastaviti u bilo kojem trenutku.

44. Sud napominje da je u ovom predmetu podnositelj zahtjeva tvrdio da mu je povrijeđeno pravo na poštovanje doma, što državni sudovi nisu prihvatili. Iako je istina da je podnositeljevo prisilno iseljenje bilo privremeno odgođeno zbog bolesti njegova sina tijekom ovršnoga postupka, to samo po sebi ne ispunjava sam uvjet ocjene razumnosti i razmjernosti naloga za iseljenje od strane neovisnoga suda. Sud napominje da ovršni postupak – koji je po svojoj naravi neraspravni i čija je osnovna namjena osigurati učinkovito izvršenje presude – za razliku od redovitoga građanskoga postupka, nije ni osmišljen niti primjereno opremljen postupničkim sredstvima i mjerama zaštite za temeljito i suprotstavljeno ispitivanje ovako složenih pravnih pitanja. Stoga, ovlast za provedbu testa razmjernosti ima sud za redovite građanske postupke kojemu je država i podnijela tužbu tražeći podnositeljevo prisilno iseljenje.“

U Presudi *Demopoulos i drugi protiv Turske* od 1. ožujka 2010. Europski sud za ljudska prava ističe:

„136. Pojam ‘dom’ Sud tumači dinamički: ipak, mora se voditi briga da se poštuju nakane autora Konvencije kao i zdrav razum (vidjeti *Khamidov protiv Rusije* od 15. studenoga 2007., br. 72118/01, stavak 131., ECHR 2007-XII /izvadci/). Prema tomu, nije dostatno da podnositelj tvrdi da je određeno mjesto ili imovina njegov ‘dom’; on mora pokazati da ima konkretne i postojeće veze s tom imovinom (vidjeti primjerice *Gillow protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 24. studenoga 1986., stavak 46).

Narav zauzeća određene imovine koja je u tijeku ili već postoji obično je najvažniji element za određivanja postojanja ‘doma’ u slučajevima pred Sudom. Međutim, kad se tvrdi da ‘dom’ postoji na imovini na kojoj nikada nije postojalo nikakvo zauzeće od podnositelja zahtjeva, ili je jedva postojalo, ili kad zauzeće nije postojalo u određenom duljem razdoblju, može biti da su i veze s tom imovinom toliko oslabljene da se prestalo pretpostavljati bilo kakvo ili bilo kakvo posebno pitanje na osnovi članka 8. (vidjeti, primjerice, *Andreou Papi protiv Turske*, br. 16094/90, od 22. rujna 2009., stavak 54).

Nadalje, iako podnositelj zahtjeva ne mora nužno biti vlasnik ‘doma’ u smislu članka 8., to unatoč tomu može biti relevantno u onim slučajevima pozivanja na ‘dom’ iz prošlosti u kojima on ne može postaviti nikakav zahtjev za ostvarenje bilo kakvih zakonskih prava na zauzeće ili u kojima je to vrijeme isteklo pa ne može postojati nikakvo stvarno očekivanje zauzimanja ili ponovne provedbe zauzeća u nedostatku takvih prava (vidjeti, mutatis mutandis, predmet *Vrahimi protiv Turske*, br. 16078/90, od 22. rujna 2009., stavak 60, u kojem podnositelj zahtjeva nikad nije imao nikakav ‘posjed’ na nekretnini koja je bila u vlasništvu tvrtke).

Pojam ‘dom’ ne može se tumačiti ni kao istoznačnica pojma ‘obiteljski korijeni’ koji je neodređen i osjećajan pojam (primjerice presuda *Loizidou protiv Turske* od 18. prosinca 1996., stavak 66).“

U Presudi *Olujčić protiv Hrvatske* od 20. svibnja 2010. Europski sud za ljudska prava ističe:

„44. Članak 8. Konvencije štiti pravo pojedinca na poštovanje njegova privatnoga i obiteljskoga života, njegova doma i njegova dopisivanja. Dom će obično biti mjesto, fizički definiran prostor, gdje se razvija privatni i obiteljski život. Pojedinaac ima pravo na poštovanje svojega doma, što znači ne samo pravo na konkretni fizički prostor, nego i na tiho uživanje toga prostora. Povrjede prava na poštovanje doma nisu ograničene na konkretne fizičke povrjede, kao što je neovlašteni ulazak u dom neke osobe, nego uključuju i one koje nisu konkretne ili fizičke, kao što je buka, i misije, mirisi ili drugi oblici miješanja. Ozbiljna povreda može dovesti do povrjede prava neke osobe na poštovanje njezina doma ako je sprječava u uživanju u udobnosti njezina doma (vidi predmet *Hatton i drugi protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* [GC], br. 36022/97, stavak 96, ECHR 2003-VIII).“

U Presudi *Orlić protiv Hrvatske* od 21. lipnja 2011. Europski sud za ljudska prava ističe:

„54. Sudska je praksa konvencijskih tijela jasna kad je riječ o tom da pojam ‘dom’ u smislu članka 8. nije ograničen na one prostorije koje su u zakonitom posjedu ili koje su zakonito izgrađene. ‘Dom’ je autonomni koncept koji ne ovisi o klasifikaciji u domaćem pravu. Predstavljaju li neke konkretne prostorije ‘dom’ koji privlači zaštitu članka 8., stavka 1. ovisit će o činjeničnim okolnostima, posebice o postojanju dovoljnih i trajnih veza s konkretnim mjestom (vidi predmet *Buckley protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, 25. rujna 1996., *Izvešća* 1996-IV, stavci 52.-54., i izvješće Komisije do 11. siječnja 1995., stavak 63; *Gillow protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, 24. studenoga 1986., stavak 46, Serija A br. 109; *Wiggins protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, br. 7456/76, odluka Komisije od 8. veljače 1978., DR 13, str. 40; i *Prokopović protiv Rusije*, br. 58255/00, stavak 36, ECHR 2004-XI /izvadci/). Tako je pitanje treba li neku nekretninu označiti kao ‘dom’ činjenično pitanje i ne ovisi o zakonitosti posjeda na temelju domaćega prava (vidi predmet *McCann protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 13. svibnja 2008., br. 19009/04, stavak 46).

59. [...] Sud smatra da iseljenje koje je naloženo i provedeno u odnosu na podnositelja zahtjeva, tako da napusti stan, predstavlja miješanje u njegovo pravo na poštovanje njegova doma.“

U Presudi *Bjedov protiv Hrvatske* od 12. svibnja 2012. Europski sud za ljudska prava ističe:

„57. Sudska praksa konvencijskih tijela je jasna o tom da pojam ‘dom’ u smislu članka 8. nije ograničen na prostorije koje su zakonito nastanjene odnosno zaposjedanje kojih je utemeljeno na zakonu. ‘Dom’ je samostalan pojam koji ne ovisi o klasifikaciji u domaćem pravu. Predstavljaju li neke prostorije ‘dom’ koji privlači zaštitu članka 8. stavak 1. ovisit će o činjeničnim okolnostima, i to o postojanju dovoljnih i trajnih veza s konkretnim mjestom (vidi *Buckley protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 25. rujna 1996., *Izvešća* 1996-IV, stavci 52.-54. i izvješće Komisije od 11. siječnja 1995., stavak 63; *Gillow protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 24. studenoga 1986., stavak 46, Serija A br. 109; *Wiggins protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, br. 7456/76, Odluka Komisije od 8. veljače 1978., DR 13, str. 40 i *Prokopović protiv Rusije*, br. 58255/00, stavak 36, ECHR 2004-XI /izvadci/). Stoga je pitanje treba li neke prostorije razvrstati kao ‘dom’ činjenično pitanje i ne ovisi o zakonitosti posjeda prema domaćem pravu (vidi *McCann protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 13. svibnja 2008., br. 19009/04, stavak 46).

70. [...] U okolnostima u kojima državne vlasti, u odlukama kojima nalažu i potvrđuju iseljenje podnositeljice, nisu dale nikakvo objašnjenje niti iznijele nikakve tvrdnje kojima bi dokazale da je iseljenje podnositeljice potrebno, legitimni interes države da može nadzirati svoje vlasništvo dolazi na drugo mjesto u odnosu na pravo podnositeljice na poštovanje njezina doma. Štoviše, kad država ne dokaže nužnost iseljenja podnositeljice radi zaštite svojih vlasničkih prava, Sud snažno ističe činjenicu da ne postoje niti nikakvi drugi interesi privatnih stranaka.

71. Podnositeljica je postavila pitanje svojega prava na dom koje su državni sudovi rješavali u građanskom postupku. Iako je istina da je iseljenje podnositeljice bilo privremeno odgođeno iz zdravstvenih razloga tijekom ovršnoga postupka, to samo po sebi ne ispunjava uvjet da razumnost i razmjernost naloga za iseljenje kao takvoga treba ocijeniti neovisni sud. Ovršni postupak (koji je po svojoj naravi izvanparnični i čija je osnovna namjena osigurati učinkovito izvršenje presude) nije za razliku od redovitoga građanskoga postupka ni osmišljen niti primjereno opremljen postupničkim sredstvima i mjerama zaštite za temeljito i suprotstavljeno ispitivanje ovako složenih pravnih pitanja. Stoga ovlast za provedbu testa razmjernosti ima sud koji vodi redoviti građanski

postupak u kojemu je odlučeno o građanskom zahtjevu koji je država podnijela tražeći podnositeljevo prisilno iseljenje (vidi *Paulić protiv Hrvatske* od 22. listopada 2009., br. 3572/06, stavak 44).

72. Stoga je, u ovome predmetu došlo do povrjede članka 8. Konvencije.“

U Presudi *Brezec protiv Hrvatske* od 18. srpnja 2013. Europski sud za ljudska prava ističe:

„35. Sudska praksa tijela Konvencije jasno govori kako pojam ‘dom’ u smislu članka 8. nije ograničen na prostorije koje su u zakonitom posjedu ili koje su zakonito postavljene. ‘Dom’ je samostalan pojam koji ne ovisi o klasifikaciji po domaćem pravu. Predstavljaju li neke prostorije ‘dom’ koji uživa zaštitu članka 8. stavak 1. ovisit će o činjeničnim okolnostima, i to o postojanju dovoljnih i trajnih veza s konkretnim mjestom (vidi *Buckley protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 25. rujna 1996., *Izvješća* 1996-IV, stavci 52-54, i *Izvješće Komisije* od 11. siječnja 1995., stavak 63; *Gillow protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 24. studenoga 1986., stavak 46, Serija A br. 109; *Wiggins protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, br. 7456/76, Odluka Komisije od 8. veljače 1978., DR 13, str. 40 i *Prokopović protiv Rusije*, br. 58255/00, stavak 36, ECHR 2004-XI /izvadci/). Stoga je pitanje treba li neke prostorije smatrati ‘domom’ činjenično pitanje i ne ovisi o zakonitosti posjeda temeljem domaćega prava (vidi *McCann protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 13. svibnja 2008., br. 19009/04, stavak 46).

U Presudi *Škrtić protiv Hrvatske* od 5. prosinca 2013. Europski sud za ljudska prava ističe:

„21. Praksa konvencijskih tijela jasno navodi da ‘dom’, kao pojam u smislu članka 8., nije ograničen na one prostorije koje su zakonito zauzete ili zakonito uspostavljene. ‘Dom’ je neovisan pojam koji ne ovisi o klasifikaciji u okviru domaćega prava. Tvore li određene prostorije ‘dom’ kojega štiti članak 8. stavak 1. ovisit će o činjeničnim okolnostima, primjerice, postojanju dovoljnih i neprekidnih veza s određenim mjestom (vidi *Buckley protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 25. rujna 1996., *Izvješća* 1996-IV, stavci 52-54, i *Izvješće Komisije* od 11. siječnja 1995., stavak 63; *Gillow protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 24. studenoga 1986., stavak 46, Serija A br. 109; *Wiggins protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, br. 7456/76, Odluka Komisije od 8. veljače 1978., DR 13, str. 40; i *Prokopović protiv Rusije*, br. 58255/00, stavak 36, ECHR 2004-XI /izvadci/). Prema tomu, hoće li imovina biti označena kao ‘dom’ činjenično je pitanje i ne ovisi o zakonitosti korištenja u okviru domaćega prava (vidi *McCann protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* od 13. svibnja 2008., br. 19009/04, stavak 46).

26. [...] Sud smatra kako nalog za iseljenje izdan protiv podnositeljice zahtjeva, da se iseli iz stana predstavlja miješanje u njezino pravo na poštovanje njezina doma, neovisno o činjenici što se ona sama iselila nakon što je nalog za iseljenje postao konačan ili je bila nasilno iseljena. (v. *Ćosić protiv Hrvatske* od 15. siječnja 2009., stavak 18, i *Paulić protiv Hrvatske* od 22. listopada 2009., stavak 38)“

VI. Izložene teze o mogućim normativnim rješenjima uz potrebna obrazloženja

Prva teza. Suprotno ustavnom jamstvu da je nepovrjediv, „dom“ sada uopće ne uživa nikakvu zakonsku zaštitu od ovrhe, pljenidbe i deložacije.

Druga teza. Ovrhom, pljenidbom i deložacijom iz doma ne ostvaruje se samo pravda za vjerovnike nego se nanosi teška i nepopravljiva nepravda svima kojima se na taj način oduzima dom jer se zadire u poštovanje osobnosti, privatnosti, osobnoga i obiteljskoga života, uspomena, osjećaja, korijena, pripadnosti...

Treća teza je da se donese zakon o izmjeni i dopuni *Ovršnoga zakona* (NN 112/12 i 25/13) kojim bi se:

- članak 2. dopunio točkom 15.: „15. izraz »dom« označava nekretninu u ovršenikovu vlasništvu u kojoj živi i u kojoj ovršenik ima prijavljenu adresu stanovanja na dan

pokretanja ovršnoga postupka“

- članak 91.: dopunio stavkom 1.: „Dom ne može biti predmetom ovrhe.“; dopunio stavkom 2. „Iznimno, dom može biti predmetom ovrhe ako ovršenik, njegov bračni ili izvanbračni drug, predak ili potomak u ravnoj lozi ima u vlasništvu drugu stambenu jedinicu (kuću, stan, kuću za odmor); dosadašnji stavak 1. postaje stavak 3., a u dosadašnjem stavku 2., koji postaje stavak 4., broj „1.“ mijenja se u broj „3.“.

U bitnom bi se tako osigurala Ustavom zajamčena nepovrjedivost doma. Cilj da se ljudima ne oduzima dom i ne stvara beskućnike. Ovršenik bi dokazivao nedopuštenost ovrhe: 1. vlasničkim listom, 2. potvrdom o prebivalištu, 3. izjavom o stanovanju i 4. izjavom da on i članovi njegove obitelji koji su ga dužni uzdržavati nema u vlasništvu druge stambene jedinice. Brakorastavni postupci pokrenuti nakon pokretanja ovršnoga postupka i drugi postupci radi ometanja pravde ne bi se uzimali u obzir. Teret dokazivanja nedopuštenosti ovrhe iz članka 91. stavka 1. bio bi na ovršeniku.

Teret dokazivanja dopuštenosti ovrhe iz članka 91. stavka 2. bio bi na ovrhovitelju. Banke prigodom prikupljanja zahtjeva za obradu kredita ionako utvrđuju imovinsko stanje tražitelja kredita i članova njegove obitelji pa bi im ti podatci trebali biti dovoljni da provjere i dokažu dopuštenost ovrhe. Nikakvo dodatno ovrhovoditeljevo zadiranje u osobne podatke ovršenika i članova njegove obitelji nije prihvatljivo. Ovrha i deložiranje osoba iz njihova doma nerazmjerna je svrsi postupka te u pravilu nanosi štetne i nepopravljive posljedice.

Četvrta teza jest da pri spašavanju nečijega doma valja imati na umu da je riječ o sukobu prava vjerovnika da naplati svoj, pretpostavlja se zakonito utvrđen dug. Stoga se imovinska prava vjerovnika, ali samo za prijelazno razdoblje, tj. za ovršne, pljenidbene i deložacijske postupke koji su pokrenuti do javne objave ovoga plana, tj. do upućivanja u prethodnu raspravu ovoga Zaključka (15. svibnja 2014.), mogu zaštititi formalnim dopuštanjem ovrhe i pljenidbe, uz davanje statusa zaštićenoga najmoprimca dosadašnjim stanarima toga doma. Na taj bi način vjerovnik naplatio svoje potraživanje i stekao imovinu (vlasništvo) nad nečijim domom, ali ne bi mogao stupiti u njegov posjed, tj. dosadašnji bi vlasnik ostao zaštićeni/povlaštenni najmoprimac. Takav prijelazni model bio bi u skladu s načelom zaštite vlasništva i sprječavanja izigravanja zakona za razdoblje u kojem ni vjerovnici ni dužnici nisu znali da će Država uvesti učinkovitu zaštitu prava na dom.

Budući da pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje, ono bi bilo posve opravdano da nastupi za razdoblje do dana objave inicijative kojom se uvodi zaštita doma. Posljedično bi kreditne institucije trebale odustati od ovrhe, pljenidbe i deložacije ljudi iz njihovih domova. Na taj bi se način potaknulo i tržište doista slobodnih nekretnina. Suprotno postupanje, tj. ostavljanje mogućnosti da se zaštita doma uvede i provodi tek od stupanja na snagu takve zakonske odredbe potaknula bi novi val prijedloga za ovrhu, pljenidbu i deložaciju prije stupanja na snagu kako bi vjerovnici stekli bolju pravnu poziciju. Alternativa tomu je da zakonodavac ne prihvati nikakvo prijelazno razdoblje nego da se, pozivajući se na stalnost ustavne i konvencijske norme o nepovrjedivosti doma jednostavno proširi tu zaštitu na vlasnički, imovinski i posjedovni oblik zaštite.

U svakom slučaju dvojba o kojoj se trebaju izjasniti stručnjaci raznih struka i zastupnici građana jest kako zaštititi dom, a da se ipak do kraja ne „izvlasti“ vjerovnike. Koliko veliko i skupo smije nešto biti da bi se smatralo „domom“ (stan od 25 četvornih metara po članu obitelji? Kuća s tri stana? Dvorac ili vila na elitnom položaju vrijedna 5 milijuna eura? Treba li posve onemogućiti ovrhu na toj nekretnini, ili bi trebalo nekretninu prodati, ali je odmah dati u najam dotadašnjem vlasniku kao svojevrsnom „povlaštenom najmoprimcu“? Ili bi trebalo ostaviti „dom“ u posjedu dosadašnjeg vlasnika i nametnuti mu obvezu da plaća najamninu? Bi li takva obveza trebala ići neovisno o zakonskom izuzimanju dijela prihoda od ovrhe? I kakav smisao od toga, kada se praktično uzima dužniku sve što nadmašuje 2.700 kn?

Bi li se mogla/smjela nametnuti takva obveza na plaćanje „najamnine“ i osobama koje se pozivaju na pravo da žive u „domu“ kao članovi obiteljskoga kućanstva? Bi li se mogla provoditi ovrha na skupim „domovima“ tako da se domaćinstvu ostave dostatna sredstva za kupovinu dostatnog novog „doma“. Koliko god neka pitanja izgledala samo teorijska, u raspravi treba na njih odgovoriti kako bi se jasno iskristalizirala osnovna nakana da cilj zakonske mjere bude spriječiti oduzimanje vlasništva ili barem posjeda jedine stambene jedinice koju određeno kućanstvo, obitelj odnosno dužnik/ovršnik kako bi ti ljudi očuvali dom, a time dostojanstvo i zdravlje.

Peta teza je da se donese zakon o izmjeni i dopuni *Općega poreznoga zakona* (NN 147/08, 18/11, 78/12, 136/12 i 73/13) kojim bi se u članku 142. dodala točka 3.: „3. nekretnina koja je dužnikov dom, u kojoj živi i u kojoj ima prijavljenu adresu stanovanja.“

Obrazloženje: time bi uz minimalnu plaću i neoporezive novčane primitke nepljenivim proglasio i dom. Drugim riječima, nekretnina u kojoj dužnik živi i u kojoj ima prijavljenu adresu stanovanja bila bi izuzeta od pljenidbe. Na taj način ostaje netaknuto pravo da se za dug upiše založno pravo na nekretninu te dug naplati u času kad vlasnik odluči prodati nekretninu, ali se sprječava da se pljenidbom ljudima oduzima dom.

Šesta teza je da bi te odredbe trebale što prije stupiti na snagu kako bi se zaustavile ovrhe, pljenidbe i deložacije hrvatskih građana iz jedine nekretnina koju imaju u vlasništvu, a u kojoj i stanuju.

VII. Obavijesti i objašnjenja, odnosno potrebna obrazloženja o podnesenom prijedlogu u radnim će tijelima i Saboru iznositi zastupnik Dražen Đurović, dr. med.

KLUB ZASTUPNIKA HDSSB-a


mr.sc. Josip Salapić