

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

GODIŠTE CLXXXVIII, BROJ 41, ZAGREB, 20. TRAVNJA 2026. ISSN 0027-7932



S A D R Ź A J

	STRANICA
501 Uredba o utvrđivanju najviših maloprodajnih cijena naftnih derivata	1
502 Uredba o izmjeni Uredbe o visini trošarine na energente i električnu energiju	3
503 Odluka o stavljanju u službenu uporabu katastarskog operata katastra nekretnina za katastarsku općinu Čučerje Novo za 10. zonu (zone izlaganja 20. i 30.)	3
504 Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-411/2025 i dr. od 31. ožujka 2026. i Izdvojeno mišljenje sutkinja	5
505 Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-46/2025 i dr. od 31. ožujka 2026. i Izdvojeno mišljenje suca	39

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

501

Na temelju članka 9. stavka 2. Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata (»Narodne novine«, br. 19/14., 73/17. i 96/19.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 20. travnja 2026. donijela

UREDBU

O UTVRĐIVANJU NAJVIŠIH MALOPRODAJNIH CIJENA NAFTNIH DERIVATA

Članak 1.

Ovom Uredbom utvrđuju se iznosi najviših maloprodajnih cijena naftnih derivata koje energetski subjekti koji se bave trgovinom

na veliko naftnim derivatima i/ili trgovinom na malo naftnim derivatima i/ili trgovci na veliko ukapljenim naftnim plinom i/ili trgovci na malo ukapljenim naftnim plinom (u daljnjem tekstu: energetski subjekti), smiju primijeniti na području Republike Hrvatske.

Članak 2.

(1) Ova Uredba primjenjuje se na sljedeće naftne derivate:

- motorne benzine
- dizelsko gorivo
- plavi dizel
- smjesu propan-butan za spremnike UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan)
- smjesu propan-butan za boce sadržaja 7,5 kg i više, UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan).

(2) Najviša maloprodajna cijena utvrđuje se za litru odnosno kilogram naftnih derivata iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Na najvišu maloprodajnu cijenu naftnih derivata nije dozvoljeno zaračunavati naknade ili druge troškove koji nisu propisani ovom Uredbom ili drugim posebnim propisima.

(4) Kvaliteta i označavanje naftnih derivata iz stavka 1. podstavka 1. – 3. ovoga članka utvrđeni su Uredbom o kvaliteti tekućih naftnih goriva (»Narodne novine«, br. 131/21. i 83/25).

Članak 3.

(1) Najviše jedinične cijene za motorne benzine, dizelsko gorivo i plavi dizel određuju se sukladno sljedećoj formuli:

$$PC = P_t + \Delta_t(Bio) + P$$

$$P_t = \sum_{i=1}^n \left(\frac{CIF MedM_i}{T_i} \right) * \frac{\rho}{1000 * n}$$

$$\Delta_{t(\text{Bio}_d\text{izel})} = \left[\left(\sum_{i=1}^n \left(\frac{\text{RME FOB ARA } M_i}{T_i} \right) * \frac{\rho}{1000 * n} \right) - P_{t(\text{dizel})} + T_{pr(\text{Bio}_d\text{izel})} \right] * Q_{\text{Bio}_d\text{izel}}$$

$$\Delta_{t(\text{Bio}_b\text{enzin})} = \left[\left(\frac{\sum_{i=1}^n (\text{FOBRottT2EthM}/1000)_i}{n} \right) - P_{t(\text{benzin})} + T_{pr(\text{Bio}_b\text{enzin})} \right] * Q_{\text{Bio}_b\text{enzin}}$$

pri čemu je:

• PC = jedinična cijena u EUR/l (izražena na četiri decimalna mjesta)

• P_i = osnovna cijena fosilnog goriva u obračunskom razdoblju (t) koje prethodi danu stupanja na snagu ove Uredbe, u EUR/l zaokružena na četiri decimalna mjesta

• $\Delta_{t(\text{Bio})}$ = nadoplata za biokomponentu u EUR/l zaokružena na tri decimalna mjesta, ne primjenjuje se za plavi dizel

• P = premija energetskog subjekta u EUR/l određena na četiri decimalna mjesta

• CIF Med M = srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata u USD/t objavljena u *Platt's European Marketscan* pod *Mediterranean Cargoes CIF Med (Genova/Lavera)* za proizvode Premium Unleaded 10ppm (Eurosuper 95), 10ppm ULSD (Eurodizel), zaokružena na tri decimalna mjesta

• RME FOB Ara M (RED) = srednja dnevna burzovna cijena biodizela u USD/t objavljena u *Platt's European Biofuelscan* pod naslovom *Biodiesel Price Assesments –Northwest Europe* (\$/mt) zaokružena na tri decimalna mjesta

• FOB Rott T2Ethanol M (EUR/m³) = srednja dnevna burzovna cijena bioetanola u EUR/m³ objavljena u *Platt's European Biofuelscan* pod naslovom *Northwest Europe Ethanol Price Assesments* za proizvod Ethanol T2 Rotterdam zaokružena na tri decimalna mjesta

• $T_{pr(\text{Bio}_d\text{izel})}$ = troškovi prijevoza i manipulacije s biodizelom su fiksni te iznose 0,0618 EUR/l

• $T_{pr(\text{Bio}_b\text{enzin})}$ = troškovi prijevoza i manipulacije s bioetanolom su fiksni te iznose 0,0549 EUR/l

• $Q_{\text{Bio}_d\text{izel}}$ = postotak biodizela 7 % v/v

• $Q_{\text{Bio}_b\text{enzin}}$ = postotak bioetanola 5 % v/v

• T = srednji dnevni tečaj u USD/EUR (četiri decimalna mjesta) koji objavljuje Hrvatska narodna banka za klijente HNB-a na dan za koji je objavljena srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata (CIF Med)

• ρ = gustoća naftnog derivata ($\rho = 0,755$ kg/l za motorne benzine; $\rho = 0,845$ kg/l za dizelska goriva)

• i = dnevni podaci: i = 1, 2, 3, ..., n

• n = broj objavljenih srednjih dnevnih burzovnih cijena naftnih derivata (CIF Med M) unutar obračunskog razdoblja

• t = četrnaestodnevno obračunsko razdoblje (ponedjeljak – nedjelja). Dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe u 0,00 sati.

(2) Najviše jedinične cijene za ukapljeni naftni plin (UNP PB) – smjesa propan-butan koji se koristi u domaćinstvima i poduzetništvu kao energent određuju se sukladno sljedećoj formuli:

$$PC = P_{PB} + P$$

$$P_{PB} = 0.4 * \sum_{i=1}^n \left(\frac{\text{CIF Med } P_i}{T_i} \right) * \frac{1}{n} + 0.6 * \sum_{i=1}^n \left(\frac{\text{CIF Med } B_i}{T_i} \right) * \frac{1}{n}$$

pri čemu je:

• PC = jedinična cijena u EUR/kg (izražena na četiri decimalna mjesta)

• P_{PB} = osnovna cijena fosilnog goriva u obračunskom razdoblju (t) koje prethodi danu stupanja na snagu ove Uredbe u EUR/kg zaokružena na četiri decimalna mjesta

• P = premija energetskog subjekta u EUR/kg određena na četiri decimalna mjesta

• CIF Med P = srednja dnevna burzovna cijena propana u USD/t objavljena u *Platt's LPGaswire* pod *West Mediterranean – Propane FOB Ex-refinery/storage*, zaokružena na tri decimalna mjesta

• CIF Med B = srednja dnevna burzovna cijena butana u USD/t objavljena u *Platt's LPGaswire* pod *West Mediterranean – Butane FOB West Med Coaster*, zaokružena na tri decimalna mjesta

• T = srednji dnevni tečaj u USD/EUR (četiri decimalna mjesta) koji objavljuje Hrvatska narodna banka za klijente HNB-a na dan za koji je objavljena srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata (CIF Med)

• i = dnevni podaci: i = 1, 2, 3, ..., n

• n = broj objavljenih srednjih dnevnih burzovnih cijena naftnih derivata (CIF Med P i CIF Med B) unutar obračunskog razdoblja

• t = četrnaestodnevno obračunsko razdoblje (ponedjeljak – nedjelja). Dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe u 0,00 sati.

(3) Na benzinskim postajama koje se ne nalaze na autocestama iz točke II. Odluke o razvrstavanju javnih cesta (»Narodne novine«, br. 109/25. i 118/25.) najviša visina premije energetskog subjekta (P) utvrđuje se za motorne benzine 0,1545 EUR/l, dizelska goriva u iznosu od 0,1045 EUR/l, plavi dizel u iznosu od 0,0436 EUR/l, za smjesu propan-butan za spremnike UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan) u iznosu 0,4116 EUR/kg i za smjesu propan-butan za boce sadržaja 7,5 kg i više UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan) u iznosu 0,8737 EUR/kg.

Visina premije energetskog subjekta (P) za sve naftne derivate koji se prodaju na benzinskim postajama koje se nalaze na autocestama iz točke II. Odluke o razvrstavanju javnih cesta utvrđuje se slobodno.

(4) Najviša maloprodajna cijena za pojedini naftni derivat dobije se tako da se najviša jedinična cijena (PC) iz stavaka 1. i 2. ovoga članka uveća za trošarinu i porez na dodanu vrijednost sukladno propisima. Maloprodajna cijena se zaokružuje na dva decimalna mjesta.

(5) Najviše maloprodajne cijene za sve naftne derivate iz stavka 1. ovoga članka s dodanim multifunkcionalnim aditivima tijekom namješavanja, skladištenja ili otpreme utvrđuju se slobodno. Aditivi su spojevi koji nisu ugljikovodici, a koji se dodaju ili miješaju s derivatom kako bi se izmijenila njegova svojstva. Multifunkcionalni aditivi su spojevi koji nisu ugljikovodici, a koji se naknadno dodaju ili miješaju s derivatom od strane distributera/trgovca kako bi se izmijenila njegova svojstva.

(6) Energetski subjekt mora svim kupcima omogućiti kupnju pojedinog naftnog derivata iz stavka 1. ovoga članka bez dodanih multifunkcionalnih aditiva na svakoj benzinskoj postaji gdje prodaje pojedini naftni derivat, a koja se ne nalazi na autocestama iz točke II. Odluke o razvrstavanju javnih cesta. Ako na benzinskoj postaji ne postoji mogućnost kupnje pojedinog naftnog derivata bez dodanih multifunkcionalnih aditiva, tada je energetski subjekt dužan primijeniti maloprodajnu cijenu koja je jednaka ili niža od cijene određene stavkom 1. ovoga članka.

Članak 4.

Prvi dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe, a najviše maloprodajne cijene određene su za neprekinuto razdoblje od 14 dana.

Članak 5.

Ova Uredba stupa na snagu prvoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/26-03/21

Urbroj: 50301-05/31-26-2

Zagreb, 20. travnja 2026.

Predsjednik

mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

502

Na temelju članka 97. stavka 2. Zakona o trošarinama (»Narodne novine«, br. 106/18., 121/19. i 144/21.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 20. travnja 2026. donijela

UREDBU

O IZMJENI UREDBE O VISINI TROŠARINE NA ENERGENTE I ELEKTRIČNU ENERGIJU

Članak 1.

U Uredbi o visini trošarine na energente i električnu energiju (»Narodne novine«, br. 156/22., 1/23., 10/23., 22/23., 37/23., 46/23., 56/23., 71/23., 79/23., 88/23., 94/23., 98/23., 105/23., 110/23., 116/23., 123/23., 132/23., 139/23., 144/23., 151/23., 1/24., 6/24., 11/24., 17/24., 22/24., 29/24., 36/24., 41/24., 47/24., 53/24., 60/24., 66/24., 72/24., 24/26., 29/26. i 36/26.), u članku 3. mijenjaju se visine trošarine u eurima na sljedeće predmete oporezivanja tako da glase:

– Bezolovni motorni benzin 452,31 EUR/1000 l

– Dizelsko gorivo 330,00 EUR/1000 l«.

Članak 2.

Visine trošarina iz članka 1. ove Uredbe primjenjuju se s danom stupanja na snagu ove Uredbe i određene su za razdoblje do 4. svibnja 2026.

Članak 3.

Ova Uredba objavit će se u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu 21. travnja 2026.

Klasa: 022-03/26-03/22

Urbroj: 50301-05/31-26-2

Zagreb, 20. travnja 2026.

Predsjednik

mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

DRŽAVNA GEODETSKA UPRAVA

503

Na temelju odredbe članka 56. stavka 2. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (»Narodne novine«, br. 112/2018 i 39/22), a povezano s člankom 92. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (»Narodne novine«, br. 152/24), glavni ravnatelj Državne geodetske uprave donosi

ODLUKU

O STAVLJANJU U SLUŽBENU UPORABU KATASTARSKOG OPERATA KATASTRA NEKRETNINA ZA KATASTARSKU OPĆINU ČUČERJE NOVO ZA 10. ZONU (ZONE IZLAGANJA 20. I 30.)

I.

Na temelju podataka katastarske izmjere, podataka prikupljenih tijekom izlaganja na javni uvid elaborata katastarske izmjere i podataka preuzetih iz obnovljene zemljišne knjige izrađen je katastarski operat katastra nekretnina za katastarsku općinu Čučerje Novo (MB 338486) za 10. zonu (zone izlaganja 20. i 30.), a koji se sastoji od:

– katastarskog plana u digitalnom obliku,

– popisa katastarskih čestica:

2091	2092	2093	2094	2095	2096	2097	2098	2099	2100
2101	2102	2103	2104	2105	2106	2107	2108	2109	2110
2111	2112	2113	2114	2115	2116	2117	2118	2119	2120
2121	2122	2123	2124	2125	2126	2127	2128	2129	2130
2131	2132	2133	2134	2135	2136	2137	2138	2139	2140
2141	2142	2143	2144	2145	2146	2147	2148	2149	2150
2151	2153	2154	2155	2156	2157	2158	2159	2160	2161
2162	2163	2164	2165	2166	2167	2168	2169	2170	2171
2172	2173	2174	2175	2176	2177	2178	2179	2180	2181
2182	2183	2184	2185	2186	2187	2188	2189	2190	2191
2192	2193	2194	2195	2196	2197	2198	2199	2200	2201
2202	2203	2204	2205	2206	2207	2208	2209	2210	2211
2212	2213	2214	2215	2216	2217	2218	2219	2220	2221
2222	2223	2224	2225	2226	2227	2228	2229	2230	2231
2232	2233	2234	2235	2236	2237/1	2238	2239	2240	2241
2242	2243	2244	2245	2246	2247	2248	2249	2250	2251
2252	2253	2254	2255	2256	2257	2258	2259	2260	2316
2317	2318	2319	2320	2321	2322	2323	2335	2336	2337
2338	2339	2340	2341	2342	2343	2344	2345	2346	2347
2348	2349	2350	2351	2352	2353	2354	2355	2356	2357

2358	2359	2360	2361	2362	2363	2364	2365	2366	2367
2368	2369	2370	2371	2372	2373	2374	2375	2376	2377
2378	2379	2380	2381	2382	2383	2384	2385	2386	2387
2388	2389	2390	2391	2392	2393	2394	2395	2396	2397
2398	2399	2400	2401	2402	2403	2404	2405	2406	2407
2408	2409	2410	2411	2412	2413	2414	2415	2416	2417
2418	2419	2420	2421	2422	2423	2424	2425	2426	2427
2428	2429	2430	2431	2432	2433	2434	2435	2436	2437
2438	2439	2440	2441	2442	2443	2444	2447	2448	2449
2450	2451	2452	2453	2454	2455/1	2455/2	2456	2457	2458
2459	2460	2461	2462	2463	2464	2465	2466	2467	2468
2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478
2479	2480	2481	2482	2483	2484	2485/1	2485/2	2485/3	2486
2487	2488	2490	2491	2492	2493	2494	2495	2496	2497
2498	2499	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507
2508	2509	2510	2511	2512	2513	2514/1	2514/2	2515	2516
2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2525	2526/1	2526/2
2527	2528	2529	2530	2532	2533/1	2533/2	2535	2536	2537/1
2537/2	2538	2539	2540	2541	2542	2543/1	2543/2	2544	2545
2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565/1
2565/2	2566	2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574
2575	2576	2577	2578	2580	2581	2582	2583	2584	2585
2586	2587	2588	2589	2590	2591	2592	2593	2594	2595
2596	2597	2598	2599	2600	2601	2602	2603	2604	2605
2606	2607	2608	2609	2610	2611	2612	2613	2614	2615
2616	2617	2618	2619	2620	2621	2622	2623	2624	2625
2626	2627/1	2627/2	2628	2629	2630	2631	2632	2633	2634
2635	2649	2747	2748	2749	2750	2751	2752	2753	2754
2755	2756	2757	2758	2759	2761	2762	2763	2764	2765
2766	2767	4663	4664	4665	4666	4667	4668	4669	4670
4671	4672	4673/2	4674	4675	4676	4677	4678	4679	4680
4681	4682	4683	4684	4685	4686/1	4686/2	4687	4688	4689
4690	4691	4692	4693	4694	4695	4696	4697	4698	4699
4700	4701	4702	4703	4704	4705	4706	4707	4708	4709
4710	4711	4712	4713	4714	4715	4716	4717	4718	4719
4720	4721	4722	4723	4724	4725	4726	4727	4728/1	4728/2
4728/3	4729	4730	4731	4732	4733	4734	4735	4736	4737
4738	4739	4742	4743	4744	4745	4746	4747	4748	4749
4750	4751	4752	4753	4754	4755	4756	4757	4758	4759
4760	4761	4762	4763	4764	4765	4766	4767	4768	4769
4770	4771	4782/1	4811	4812	4813	4814	4815	4816	4817
4818	4819	4820	4821	4822	4823	4824	4825	4826	4827
4828	4829	4830	4831	4832	4834	4835	4836	4837	4838
4839	4840	4841/1	4841/2	4841/3	5598	5599	5696	5697	5698/1
5699	5700	5701	5702	5703	5704	5705	5706	5707	5708
5709	5710	5711	5712	5713	5720	5721	5722	5723	5724
5725	5726	5727	5728	5729	5730	5731	5732/1	5732/2	5732/3
5732/4	5732/5	5733	5734	5735	5737	5738	5739	5740	5741
5742	5743/1	5743/2	5743/3	5743/4	5744	5745	5746	5749	5750
5751	5752	5753	5754	5759	5760	5761	5762	5763	5764
5765	5766/1	5766/2	5780/1	5780/2	5781	5802	5803	6064	6065

6066/1	6066/2	6067	6068	6069	6070	6071	6072	6073	6074
6075	6076	6077	6078	6079	6080	6081	6082	6083	6084
6085	6086	6087	6088	6089	6090	6091	6092	6093	6094
6095	6096	6097	6098	6099	6100	6180	6181	6182	6183/1
6183/2	6184	6185	6186	6187	6188	6189	6190	6191	6192
6193	6194	6195	6196	6197	6198	6199	6200	6201	6202
6203	6204	6205	6206	6207	6208	6209	6210	6211	6212
6213	6214	6215	6216	6217	6218	6219	6220	6221	6222
6223	6224	6225	6226	6227	6228	6229	6230	6231	6232
6233	6234	6235	6236	6237	6319/1	16726/2	16736		

– popisa osoba upisanih u posjedovne listove i
– posjedovnih listova u rasponu od broja 2091 do 18891 (ukupno 818 PL-ova).

II.

Katastarski operat katastra nekretnina za katastarsku općinu Čučerje Novo (MB 338486) za 10. zonu (zone izlaganja 20. i 30.) stavlja se u službenu uporabu dana 16. travnja 2026. godine.

III.

Od dana stavljanja u službenu uporabu katastarskog operata katastra nekretnina za katastarsku općinu Čučerje Novo (MB 338486) za 10. zonu (zone izlaganja 20. i 30.) svi novi upisi na području na kojem je provedena katastarska izmjera provodit će se u katastarskom operatu katastra nekretnina za katastarsku općinu Čučerje Novo (MB 338486) za 10. zonu (zone izlaganja 20. i 30.).

IV.

Katastarski operat katastra nekretnina za katastarsku općinu Čučerje Novo (MB 338486) za 10. zonu (zone izlaganja 20. i 30.) mora se održavati u trajnoj suglasnosti s odgovarajućim novoosnovanim dijelom zemljišne knjige za katastarsku općinu Čučerje Novo.

V.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u »Narodnim novinama«.

Klasa: 932-05/21-03/23

Urbroj: 541-03-01-02/4-26-48

Zagreb, 15. travnja 2026.

Glavni ravnatelj
Antonio Šuštić, dipl. ing. geod., v. r.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

504

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Frane Staničić, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Sanja Bezbradica Jelavić, Dražen Bošnjaković, Ante Galić, Biljana Kostadinov, Lovorka Kušan, Maša Marochini Zrinski, Rajko Mlinarić, Goran Selanec, Miroslav Šeparović i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), odnosno rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 31. ožujka 2026. donio je

ODLUKU

I. Odbija se zahtjev trideset i jednog zastupnika u Hrvatskom saboru za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 33., 34. i 63. Zakona o upravljanju i održavanju zgrada (»Narodne novine« broj 152/24.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 10., 14., 17., 20. stavaka 4. i 5., 25., 26., 31., 32., 33., 34., 35., 41., 52., 57., 58. i 63. Zakona o upravljanju i održavanju zgrada (»Narodne novine« broj 152/24.).

II. Odbacuje se prijedlog predlagatelja Maria Markovića iz Zagreba (predmet broj: U-I-411/2025) za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 7., 8., 9., 10., 14. stavka 2. i 28. stavka 4. Zakona o upravljanju i održavanju zgrada (»Narodne novine« broj 152/24.) i prijedlog predlagatelja Šime Peruze (predmet broj: U-I-3935/2025) za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 69. Zakona o upravljanju i održavanju zgrada (»Narodne novine« broj 152/24.).

III. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje odluke i točke I. rješenja

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Na 4. sjednici održanoj 13. prosinca 2024. Hrvatski sabor donio je Zakon o upravljanju i održavanju zgradama (u daljnjem tekstu: ZoUOZ), koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 152 od 24. prosinca 2024., a stupio je na snagu 1. siječnja 2025. (članak 69. ZoUOZ-a).

1) U odnosu na ZoUOZ

2. Ustavnom sudu 2. travnja 2025. podnio je trideset i jedan (31) zastupnik/zastupnica jedanaestog saziva Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 33., 34. i 63. ZoUOZ-a, na temelju članka 35. alineje 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon). Uz zahtjev (predmet broj: U-I-1335/2025) podnesena je lista koja sadrži potpise trideset i jednog (31) zastupnika/zastupnice Hrvatskog Sabora.

Jedanaesti saziv Hrvatskog sabora broji jednu stotinu i pedeset (150) zastupnika, slijedom čega jednu petinu (1/5) od toga broja čini

trideset (30) zastupnika, stoga je zahtjev koji je podnijelo trideset i jedan (31) zastupnik/zastupnica dopušten u smislu članka 35. alineje 1. Ustavnog zakona.

3. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom više članaka ZoUOZ-a podnijela je Udruga »Spasimo male obiteljske iznajmljivače« (u daljnjem tekstu: SMOi; predmet broj: U-I-1600/2025), te ukupno 239 fizičkih osoba.

3.1. Tako su prijedloge podnijeli Mario Marković iz Zagreba (predmet broj: U-I-411/2025), Bruno Ružička iz Zagreba (predmet broj: U-673/2025), Danijela Cikotić, Joško Ivanović, Ozren Bužančić, Biljana Vučić, Milan Vatavuk i Petar Kedžo, svi iz Splita, koje zastupa Saša Stipičić, odvjetnik iz Zagreba (predmet broj: U-I-888/2025), Marijan Skorić iz Zagreba (predmet broj: U-I-1477/2025), Darko Grošić iz Koprivnice (predmet broj: U-I-2501/2025), Šime Peruza iz Vira (predmet broj: U-I-3935/2025), Damir Josip Kaštelan iz Rijeke (predmet broj: U-I-4065/2025), te Antonio Marečić iz Jastrebarskog (predmet broj: U-I-4492/2025).

Za potrebe pisanja ove odluke i rješenja, kao i ocjene o prigovorima ovih predlagatelja – fizičkih osoba, Ustavni sud će u daljnjem tekstu koristiti zajednički naziv: predlagatelji.

3.2. Ostale prijedloge (njih ukupno 232) podnijele su fizičke osobe čiji sadržaj je u potpunosti identičan. Radi nepotrebnog opterećivanja teksta odluke i rješenja brojevi njihovih ustavnosudskih predmeta, kao i podaci o samim predlagateljima fizičkim osobama, sadržani su u posebnom dodatku ove odluke i rješenja koji se smatra njezinim sastavnim dijelom.

Danom objave ove odluke i rješenja, zajedno s posebnim dodatkom, u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske, smatra se danom njezine dostave svakom pojedinom predlagatelju u navedenom dodatku.

Za potrebe pisanja ove odluke i rješenja, kao i ocjene o prigovorima ovih predlagatelja – fizičkih osoba, Ustavni sud će u daljnjem tekstu koristiti zajednički naziv: mali obiteljski iznajmljivači.

4. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona u više predmeta predložena je i privremena obustava izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenih odredaba ZoUOZ-a smatrajući da bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

2) Očitovanja nadležnog tijela

5. Ustavni sud zatražio je dopisima brojeva: U-I-411/2025, U-I-673/2025, U-I-888/2025, U-I-1335/2025, U-I-1600/2025, U-I-1629/2025, U-I-1630/2025 od 8. svibnja 2025., U-I-2501/2025 od 12. lipnja 2025., te dopisom broj: U-I-4065/25 od 13. siječnja 2026., na temelju članka 25. Ustavnog zakona, očitovanja o zahtjevu za ocjenu osporenih odredaba ZoUOZ-a s Ustavom i prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti više odredaba ZoUOZ-a s Ustavom od Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

5.1. U predmetu broj: U-I-411/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 011-01/25-01/300, ur.broj: 531-14-3-25-3 od 12. lipnja 2025.

U predmetu broj: U-I-673/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 371-01/25-03/18, ur.broj: 531-14-3-25-3 od 12. lipnja 2025.

U predmetu broj: U-I-888/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 371-01/25-03/19, ur.broj: 531-14-3-25-3 od 12. lipnja 2025.

U predmetu broj: U-I-1335/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 371-01/25-03/19, ur.broj: 531-14-3-25-4 od 12. lipnja 2025.

U predmetu broj: U-I-1600/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 371-01/25-03/19, ur.broj: 531-14-3-25-5 od 12. lipnja 2025.

U predmetu broj: U-I-1629/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 371-01/25-03/19, ur.broj: 531-14-3-25-6 od 12. lipnja 2025.

U predmetu broj: U-I-1630/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 371-01/25-03/19, ur.broj: 531-14-3-25-7 od 12. lipnja 2025.

5.2. U predmetu broj: U-I-2501/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 011-01/25-01/316, ur.broj: 531-14-3-25-3 od 12. lipnja 2025.

5.3. U predmetu broj: U-I-4064/2025 Ustavni sud zaprimio je očitovanje Ministarstva, klasa: 011-01/25-01/815, ur.broj: 531-14-3-25-2 od 13. siječnja 2026. (pogrešno navedeno 2025.)

II. OSPORENI ČLANCI ZoUOZ-a, PRIGOVORI PODNOŠITELJA ZAHTEVA I PREDLAGATELJA, TE OČITOVANJE MINISTARSTVA

6. Podnositelji zahtjeva i gotovo svi predlagatelji smatraju da članci 33., 34. i 63. ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s člancima 14., 16., 48., 49., 50. i 90. Ustava.

6.1. Pored istaknute nesuglasnosti s Ustavom članaka 33., 34. i 63. ZoUOZ-a, pojedini predlagatelji smatraju da s Ustavom nisu u suglasnosti i sljedeći članci ZoUOZ-a: 4. stavak 1. točka 15., 7., 8., 9., 10., 14., 17., 20. stavci 4. i 5., 25. stavci 4., 5., 6., 7. i 8., 26. stavci 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10. i 11., 28. stavak 4., 31. stavak 3., 32., 35., 41. stavak 1. točke 8., 9. i 10. te stavci 4., 5., i 6., 52. stavak 1. točke 1., 4., 10., 12., 18., 19. i 27., te stavak 2., 57. stavak 1. točka 18. i stavak 3., 58. stavci 1. i 2. i članak 69.

6.2. Zbog brojnosti osporenih članaka ZoUOZ-a, a radi preglednosti i lakšeg razumijevanja ocjene Ustavnog suda o prigovorima podnositelja zahtjeva i svih predlagatelja, u nastavku odluke i rješenja prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja detaljnije će se navesti uz svaku osporenu odredbu i/ili grupu osporenih odredaba ZoUOZ-a uz mjerodavne dijelove očitovanja Ministarstva te ocjenu Ustavnog suda o prigovorima podnositelja zahtjeva i predlagatelja.

Zaključno, iznijeti će se odluka o privremenoj obustavi izvršenja.

III. KONAČNI PRIJEDLOG I DONOŠENJE ZAKONA O UPRAVLJANJU I ODRŽAVANJU ZGRADA

7. Vlada Republike Hrvatske uputila je, aktom klasa: 022-03/23-01/85, ur.broj: 50301-27/20-24-10 od 28. studenoga 2024., Hrvatskom saboru konačni prijedlog Zakona o upravljanju i održavanju zgrada (u daljnjem tekstu: P.Z.).

7.1. U odnosu na razloge i ciljeve koji se donošenjem ZoUOZ-a žele postići, Vlada je u točki I. P.Z.-a, pod nazivom »Razlozi zbog kojeg se zakon donosi«, navela:

»Stanovanje zauzima najveći dio urbaniziranog prostora i prevladavajući je sadržaj naselja u Republici Hrvatskoj. Nesporno je stoga da stanovanje kao i zgrade u kojima se ono odvija zaslužuje iznimnu pozornost, kako kroz planiranje prostora, projektiranje i gradnju tako i kroz zakonodavstvo, a sve s ciljem da se građanima osigura dostojan i funkcionalan stan. Stanovanje bi radi navedenog trebalo u pitanjima kao što su dostupnost, osnovni standard kvalitete, pristupačnost ranjivim skupinama i dr. biti društveno regulirano i kontrolirano područje. Spomenuto se postiže i ostvaruje primjerice u okviru Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji... na temelju kojeg se kontinuirano djeluje u pravcu približavanja mogućnosti zadovoljenja stambenih potreba građanima i poboljšanja standarda stanovanja. Također, isto je

učinjeno i kroz Zakon o subvencioniranju stambenih kredita... Navedeni primjeri pokazuju potrebu da se kroz zakonodavnu aktivnost urede pitanja koja se tiče problematike stanovanja.

Međutim, dosadašnja zakonodavna aktivnost nije sustavno riješila, već se samo dotakla pitanja upravljanja i održavanja zgrada koje je nedvojbeno od suštinske važnosti za postizanje cilja kvalitetnog stanovanja, ali i zaštite zdravlja i života građana. Analizom stanja na području upravljanja, održavanja i korištenja stambenih i poslovnih zgrada i provedbi propisa kojim su u dijelu uređena ta pitanja do danas se primjenjuju odredbe Dijela devetog ('Prijelazne i završne odredbe'), Glave 3. ('Izvršavanje ovlasti glede cijele nekretnine u prijelaznom razdoblju') Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (... u daljnjem tekstu: ZV) koje su inicijalno pripremljene za prijelazno razdoblje od 12 mjeseci. Također, uočeno je da su spomenute odredbe ZV-a nedorečene te da je pojedina pitanja moguće urediti na način koji će biti jednostavniji i učinkovitiji u provedbi te više odgovarati stvarnim situacijama i potrebama. Posebno se navedeno odnosi na novije pojave kratkoročnog najma stanova i najma stanova za više osoba, s kojim se utječe na kvalitetu života u zgradama, ali i na smanjenje raspoloživog stambenog fonda za primarnu ulogu, odnosno za dugoročno rješavanje stambenog pitanja kao temeljne ljudske potrebe. Vlada Republike Hrvatske je na temelju ZV-a 1997. godine donijela Uredbu o održavanju zgrada ('Narodne novine', br. 64/97.), kojom su djelomično uređena pitanja održavanja zgrada, ali kojom nisu uređena pitanja upravljanja zgradama kao i druga pitanja s tim u vezi, slijedom čega ista nije podobna za primjenu kao propis koji uređuje predmetnu problematiku.

Posljedica takvog stanja stvari je teško i neučinkovito upravljanje zgradama što ima za daljnju posljedicu:

- otežano, odnosno onemogućeno ispunjavanje obveza vlasnika zgrada na njihovom održavanju u skladu s propisima o gradnji (...)
- smanjenje kvalitete i sigurnosti stanovanja u istima (...)
- otežano upravljanje zgradama i pripadajućim dijelovima, otežano održavanje kućnog reda, odnosno upravljanje režimima stambenih i drugih funkcija koji se odvijaju u zgradama i pripadajućim dijelovima
- neispunjavanje, odnosno djelomično ili teško ispunjavanje obveza prema javnopravnim subjektima i drugim osobama
- otežano, odnosno onemogućeno sudjelovanje u društvenim (domaćim i europskim) akcijama poboljšanja tehničke i druge kvalitete zgrada koje su često subvencionirane.

S obzirom na navedeno i nedvojbenu pretežitost stanovanja u urbanom prostoru Republike Hrvatske što je navedeno u poglavlju Stanje i procesi u prostoru Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 106/07.), ukazuje se potreba da se održavanje i upravljanje zgradama kao sastavni dijelovi učinkovite politike kvalitetnog stanovanja urede zakonom.

Vodeći o tome računa, pristupilo se izradi ovoga Zakona pri čemu je za polazište uzeta potreba definiranja zajedničkih dijelova zgrade, minimalnog iznosa i način plaćanja zajedničke pričuve, nužnost održavanja zajedničkih dijelova zgrade, propisivanje načina upravljanja zgradom, osnovni sadržaj ugovora o upravljanju zgradom te prava, obveze i odgovornosti upravitelja zgrade, predstavnika suvlasnika i suvlasnika.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno izrada i donošenje ovoga Zakona ukazuje se neophodnim radi otklanjanja uočenih problema i njihovih posljedica na način da se urede pitanja koja su ključna za učinkovito i kvalitetno upravljanje i održavanje zgrada.

Donošenjem ovoga Zakona otklonit će se postojeća pravna praznina koja se odnosi na pravno uređenje pitanja upravljanja i održavanja zgrada. Cilj donošenja ovoga Zakona je da se bez bitnih promjena sadržaja i zadiranja u međuvlasničke odnose uređenih ZV-om osigura kvalitetnije upravljanje i održavanje zgrada kao i pitanja značajna za postizanje tog cilja (...). Nadalje, ovim Zakonom se uređuje pitanje suglasnosti suvlasnika za kratkoročni najam stanova i najam stanova za smještaj više osoba, s obzirom na to da takav oblik najma utječe na kvalitetu stanovanja svih suvlasnika u zgradi ali i smanjuje stambeni fond za dugoročno rješavanje stambenog pitanja kao jedne od temeljnih ljudskih potreba. U 2024. godini donesena je Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine ('Narodne novine', broj 36/24.), u kojoj je jedna od osnovnih mjera rješavanje stambenog pitanja mladih, za što je potrebno u što kraćem roku po-

većati stambenu ponudu i smanjiti potrošnju postojećeg stambenog fonda za ne stambene namjene. Uvođenjem zajednice suvlasnika kao nove prave osobe procesno će se pojednostaviti postupanje u svim odnosima prema trećima i unutar zajednice suvlasnika (...) Registar zajednica suvlasnika vodit će Državna geodetska uprava koja već ima iskustva u vođenju takvih registara, s obzirom na to da već vodi Registar zgrada. (...)

Donošenje ovog Zakona doprinijet će sustavnom podizanju kvalitete stanovanja, efikasnijem ispunjavanju temeljenih zahtjeva za građevine, te unaprjeđeniju izgleda zgrada, a s time i unaprjeđenju životnog i radnog okoliša, kroz definiranje i uređivanje pitanja koja su bitna za učinkovito i adekvatno upravljanje zgradama od strane suvlasnika, odnosno upravitelja zgrada kao i s tim povezanim uređenjem pitanja održavanja zgrada (...)

Ovaj Zakon će omogućiti i efikasniju provedbu Dugoročne strategije obnove nacionalnog fonda do 2050. (...) s posebnim naglaskom na povećanje otpornosti zgrada na potres i požar, kao i na zahtjeve energetske obnove grade (...)

Ovim se Zakonom propisuju i prekršajne kazne za upravitelje zgrade čime će se doprinijeti povećanju odgovornosti upravitelja zgrade za zakonito izvršavanje svojih dužnosti i obveza.

Također, donošenjem ovoga Zakona, pokrenut će se nužni koraci prema ostvarivanju kvalitetne i odgovarajuće stambene politike u Republici Hrvatskoj.«

7.2. U odnosu na pitanja koja se ZoUOZ-om rješavaju, Vlada je u točki II. P.Z.-a, pod nazivom »Pitanja koja se Zakonom rješavaju«, navela:

»Predmetnim Zakonom uređuju se sljedeća osnovna pitanja:
(...)

– obveza suglasnosti suvlasnika za kratkoročni najam stana i najam stana za više osoba

– mogućnost obavljanja tihih i mirnih djelatnosti u stanovima

– prekršajnih kazni za upravitelja zgrade i suvlasnika za povredu Zakona

– prijelaznih i završnih odredbi koja uređuju dosadašnje sklopljene međuvlasničke ugovore i ugovore o održavanju te dosadašnje upravitelje zgrade koji djelatnost upravljanja zgradama obavljaju do stupanja na snagu ovog Zakona, rokove za donošenje propisa, akata i dokumenata koji se donose na temelju ovog Zakona te naposljetku stupanje na snagu Zakona.«

7.3. Kao što je već spomenuto (v. točku 1. obrazloženja ove odluke i rješenja), ZoUOZ je donesen na 4. sjednici Hrvatskog sabora, održanoj 13. prosinca 2024., sa 77 glasova »za« i njih 59 »protiv«.

Odbor za turizam, Odbor za prostorno uređenje i graditeljstvo, Odbor za zakonodavstvo i Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo očitovali su se o P.Z.-u.

IV. OSPORENE ODREDBE, PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA I PREDLAGATELJA, OČITOVANJE MINISTARSTVA I OCJENA USTAVNOG SUDA

A. ČLANCI 4., 33., 34., 35. I 63. ZoUOZ-a

1) Osporene odredbe

8. Članci 4., 33., 34., 35. i 63. ZoUOZ-a, u mjerodavnom dijelu, glase:

»DIO PRVI OPĆE ODREDBE

(...)

Pojmovi

Članak 4.

(1) Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

(...)

(15) tiha i mirna djelatnost podrazumijeva gospodarsku djelatnost koja se obavlja na način da se ne čuje niti uzrokuje vibracije u susjednim stanovima i zajedničkim dijelovima zgrade te da je prilikom obavljanja gospodarske djelatnosti u stanu stalno nazočna osoba koja gospodarsku djelatnost obavlja

(...)

»DIO DRUGI ZAJEDNIČKI DIJELOVI I UREĐAJI ZGRADE
NJIHOVO ODRŽAVANJE, ZAJEDNIČKA PRIČUVA I
OBVEZA OSIGURANJA ZGRADE

(...)

Obavljanje gospodarske djelatnosti u stambenim zgradama

Članak 33.

(1) U stanovima u višestambenim i stambeno-poslovnim zgradama mogu se, osim stanovanja, obavljati registrirane tihe i mirne djelatnosti.

(2) Osim djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka, u stanovima u više-stambenim i stambeno-poslovnim zgradama mogu se obavljati i druge registrirane djelatnosti ako je za njihovo obavljanje utvrđena promjena namjene stana, sukladno odredbama propisa kojim se uređuje prostorno uređenje, i dobivena suglasnost dvotrećinske većine suvlasnika, uz dodatni uvjet da suglasnost obavezno moraju dati i svi suvlasnici te zgrade čiji zidovi, podovi ili stropovi graniče sa stanom u kojem se takva djelatnost obavlja.

(3) Suvlasnici daju suglasnost iz stavka 2. ovoga članka na određeni rok koji ne smije biti kraći od pet godina.

(4) Suglasnost iz stavka 2. ovoga članka može se opozvati i prije roka na koji je dana ako se obavljanjem djelatnosti iz stavka 2. ovoga članka tri i više puta unutar dvije godine krši kućni red i prava ostalih suvlasnika.

(5) Opoziv suglasnosti iz stavka 4. ovoga članka donosi se natpolovičnom većinom suvlasnika.

(6) Suglasnost iz stavka 2. ovoga članka i rokovi u kojima je ona dana vežu i svakog budućeg vlasnika stana.

(7) Nijedan suvlasnik nije dužan trpjeti da ga se obavljanjem poslovne djelatnosti u stanu u višestambenoj ili stambeno-poslovnoj zgradi uznemirava na način da je izložen prekomjernoj buci ili vibracijama i ovlašten je zahtijevati da takvo uznemiravanje prestane te da mu se nadoknadi pretrpljena šteta.

Stanovi za kratkoročni najam

Članak 34.

(1) Vlasniku stana i svakoj trećoj osobi koja namjerava koristiti stan za kratkoročni najam potrebna je prethodna pisana suglasnost dvotrećinske većine suvlasnika, uz dodatni uvjet da suglasnost obavezno moraju dati i svi suvlasnici te zgrade čiji zidovi, podovi ili stropovi graniče s njegovim stanom koji se namjerava koristiti za kratkoročni najam.

(2) Prilikom skupljanja suglasnosti iz stavka 1. ovoga članka smatra se da su s takvom namjenom korištenja stana suglasni svi suvlasnici posebnih dijelova koji se koriste za kratkoročan najam.

(...)

(4) Suvlasnici daju suglasnost iz stavka 1. ovoga članka na određeni rok koji ne smije biti kraći od pet godina.

(5) Suglasnost iz stavka 4. ovoga članka može se opozvati i prije roka na koji je dana ako se obavljanjem djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka tri i više puta unutar dvije godine krši kućni red i prava ostalih suvlasnika.

(6) Opoziv suglasnosti iz stavka 5. ovoga članka donosi se natpolovičnom većinom suvlasnika.

(7) Suglasnost iz stavka 1. ovoga članka i rokovi u kojima je ona dana vežu i svakog budućeg vlasnika stana.

Najam za veći broj osoba

Članak 35.

(1) Vlasniku posebnog dijela zgrade i svakoj trećoj osobi koja namjerava koristiti svoj posebni dio zgrade za smještaj više od četiri punoljetne osobe koje nisu rodbinski povezane u uspravnoj liniji ili pobočnoj liniji do zaključno drugog stupnja srodstva potrebna je pret-

hodna pisana suglasnost dvotrećinske većine suvlasnika, uz dodatni uvjet da suglasnost obavezno moraju dati i svi suvlasnici te zgrade čiji zidovi, podovi ili stropovi koji graniče s njegovim posebnim dijelom koji se namjerava koristiti za najam za veći broj osoba.

(...)

»DIO SEDMI PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

(...)

Obveze suvlasnika u prijelaznom razdoblju

Članak 63.

(1) Vlasnici stanova koji se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za obavljanje registrirane djelatnosti iz članka 33. stavka 2. ovoga Zakona obvezni su prikupiti suglasnosti iz tog stavka u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Vlasnici stanova koji se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za kratkoročni najam obvezni su prikupiti suglasnost iz članka 34. ovoga Zakona u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(3) Vlasnici posebnih dijelova zgrade koji se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za najam više osoba obvezni su prikupiti suglasnosti iz članka 35. ovoga Zakona u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(...)

2) Prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja

a) Prigovori podnositelja zahtjeva

8.1. Podnositelji zahtjeva smatraju da članci 33. stavak 1. i 34. stavak 1. ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s ustavnim jamstvom jednakosti pred zakonom jer se osposrenim odredbama uvodi diskriminacija na način da se u stambenim zgradama, čija je primarna namjena stanovanje, omogućuje korištenje stanova u nestambene svrhe pri čemu se za pojedine djelatnosti, za razliku od djelatnosti kratkoročnog najma, ne traži suglasnost ostalih suvlasnika. Pojašnjavaju da svi argumenti koje »Zakonodavac« navodi kao razloge zbog kojih se za obavljanje djelatnosti kratkoročnog najma u stanu treba tražiti suglasnost ostalih stanara, postoje i kod tzv. tihih i mirnih djelatnosti, štoviše, tvrde da su ti razlozi više izraženi. Nadalje, tvrde da je kratkoročni najam, po prirodi korištenja prostora, »identičan stanovanju, odnosno dugoročnom najmu« zbog čega je utjecaj na infrastrukturu i ostale stanare zgrade identičan onome kod »redovitog stanovanja«. Suprotno kratkoročnom najmu, upućuju, da tzv. tihe i mirne djelatnosti koriste prostor čija je primarna urbanistička intencija bila stanovanje za sasvim drugu namjenu, te sukladno tome drukčije opterećuju infrastrukturu. Dalje navode:

»Npr., za odvjjetničke, javno bilježničke urede i zdravstvene ordinacije klijenti zauzimaju mnogo više parkirnih mjesta nego što je predviđeno urbanističkim planom, višestruko veći broj ljudi ulazi u zgradu itd. S druge strane, kratkoročni najam se, pogotovo u slučaju legalnog najma malih obiteljskih iznajmljivača, obavlja sukladno izdanim Rješenjima o obavljanju djelatnosti pružanja smještaja turistima u kućanstvu. Takva Rješenja su izdana na osnovu važećih uporabnih dozvola, te nakon što je, od strane stručne osobe izvršen očevid u objektu. Stoga je broj gostiju točno definiran prema originalno urbanistički predviđenom kapacitetu stana, te ne dolazi do prekomjernog oštećenja infrastrukture.

Iako je nedvojbeno jasno da je, ako uopće postoji potreba za izdavanjem suglasnosti suvlasnika, ta potreba mnogo izraženija kod tzv. tihih i mirnih djelatnosti, nego kod kratkoročnog najma.«.

U nastavku podnositelji zahtjeva pojašnjavaju da je stanovima koji se koriste za tzv. tihe i mirne djelatnosti zauvijek promijenjena namjena pri čemu su potpuno »izgubljeni za svoju primarnu svrhu, tj. stanovanje i/ili dugoročni najam«, dok se stanovi za kratkoročni najam i dalje koriste za stanovanje odnosno svoju prvotnu namjenu.

U odnosu na članak 63. ZoUOZ-a, podnositelji zahtjeva smatraju da osporena odredba ima povratno djelovanje što nije u suglasnosti s člankom 90. stavcima 3. i 4. Ustava. Tvrdi da ne postoje posebno opravdani razlozi koji omogućuju »povratno/kvazipovratno« djelovanje propisane mjere obveznog prikupljanja suglasnosti jer se cilj te mjere mogao postići na drugi način. Pojašnjavaju kako se kratkoročni najam stanova (u dijelu koji se odnosi na legalni najam) potpuno pogrešno dijagnosticirao kao uzrok nastanka negativnih učinaka na priuštivost stanovanja i kvalitetu života u zgradama. Upućuju da analizirani podaci koje zakonodavac navodi kao izvore na kojima temelji svoje zaključke nedvosmisleno upućuju i na druge pojave kao uzroke navedenih negativnosti, posebice nekomercijalni smještaj. Također, tvrde da ZoUOZ, suprotno temeljenim načelima Ustava, pojedine pružatelje usluga kratkoročnog najma, konkretno hotele i iznajmljivače u obiteljskim kućama, neosnovano stavlja u povoljniji položaj od onih malih obiteljskih iznajmljivača koji iznajmljuju stanove u zgradama. Ove navode zaključuju tvrdnjama da kratkoročni najam stanova malih obiteljskih iznajmljivača nije uzrok navedenih negativnih pojava i da primjena ZoUOZ-a neće dovesti do njihova smanjenja, već upravo suprotno, rezultirati će njihovim povećanjem dok će se građane koji obavljaju legalnu djelatnost kratkoročnog najma nastaviti neopravdano diskriminirati.

Vežano za obvezu pribavljanja prethodne suglasnosti iz članka 34. ZoUOZ-a podnositelji zahtjeva navode kako se osporenim odredbom daje pravo »jednom jedinom, određenom suvlasniku« da bez navođenja razloga ili argumenata, drugom suvlasniku ograniči vlasništvo i onemoguću ga da se bavi legalnom djelatnošću pružanja usluga smještaja čak i u slučaju da je dobio suglasnost više od dvije trećine ostalih suvlasnika (ili čak i svih ostalih suvlasnika). Na taj način, smatraju, ograničava se i pravo na rad i slobodno biranje poziva iz članka 54. Ustava.

Nadalje, smatraju da propisana mjera pribavljanja pisane suglasnosti ne udovoljava načelu razmjernosti, to jest, smatraju da je adresatima osporenih odredaba ZoUOZ-a nametnut prekomjeran teret. U nastavku navode:

»(...) ovdje se prvenstveno nalaze građani iz lokalne zajednice, koji su odabrali pružanje usluga smještaja turistima u kućanstvu kao svoje zanimanje. Budući da u našim turističkim mjestima niti ne postoje velike mogućnosti izbora zbog strukture gospodarstva, izbor ove djelatnosti, iako radno intenzivan, opravdano se nameće kao logičan izbor građanima koji imaju potrebne predispozicije i uvjete.

Zakonodavac je, paralelno sa donošenjem ZoUOZ-a, donio i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 152/2024) u okviru kojega i prepoznaje obiteljski smještaj kao dodanu vrijednost hrvatskog turizma, istovremeno afirmativno prepoznajući ovaj poziv.«

Uvođenje obveze pribavljanja prethodne pisane suglasnosti podnositelji zahtjeva smatraju nesuglasnim s člankom 49. Ustava odnosno suprotno Ustavom propisanom obvezom države da svim poduzetnicima osigura jednak pravni položaj na tržištu. Tvrdi da se nametnutom mjerom jednom dijelu pružatelja usluga kratkoročnog najma (poglavito hotelima) omogućuje monopolski položaj. Također, smatraju da se člankom 34. ZoUOZ-a za »u suštini potpuno istu poduzetničku djelatnost« – najam, uvodi »birokratska granica« od trideset dana (za najam stana koji traje kraće od trideset dana potrebna je suglasnost, a za najam istog tog stana koji traje dulje od 30 dana ta suglasnost nije potrebna) s ciljem da se ograniči kratkoročni najam koji je, ponavljaju, potpuno pogrešno identificiran kao pojava koja dovodi do nepriuštivosti stanovanja i narušavanja kvalitete života u zgradama. Stoga, zaključuju, mjerom iz članka 34. ZoUOZ-a povrijeđeno je pravo jednakog pravnog položaja svih poduzetnika jer se obveza pribavljanja suglasnosti nameće samo poduzetnicima

koji se žele baviti kratkoročnim najmom (najmom kraćim od trideset dana) u višestambenim zgradama, dok se za one u obiteljskim kućama taj uvjet ne postavlja. Ove navode zaključuju tvrdnjama da je zakonski propisano ograničenje kratkoročnog najma u suprotnosti s Ustavom obvezom države da potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje, te brigu za gospodarski razvitak svih svojih krajeva. Jednako tako, zaključuju, da je osporena mjera neutemeljena i nesvrshodna, te ne doprinosi postizanju proklamiranog legitimnog cilja u javnom interesu (priuštivo stanovanje i kvaliteta života u zgradama).

Podnositelji zahtjeva, također, a iz prethodno navedenih razloga, smatraju da se osporenim odredbama ZoUOZ-a ograničava i pravo vlasništva iz članka 48. Ustava.

Upućuju dalje na statističke podatke Državnog zavoda za statistiku koji su korišteni pri izradi ZoUOZ-a, a iz kojih, prema njihovom mišljenju, nedvojbeno proizlazi da je zakonodavac potpuno pogrešno kratkoročni najam detektirao kao izvor problema koji se ZoUOZ-om nastoje riješiti. Dalje, iznose podatke i tablice o porastu cijena stanova u Republici Hrvatskoj, a iz kojih, kako tvrde, proizlazi da porast cijena stanova u Republici Hrvatskoj nije u korelaciji s kratkoročnim najmom, te, zaključno, iznose podatke iz kojih jasno proizlazi povezanost između porasta cijena stanova i povećanje kapaciteta nekomercijalnog smještaja, a o kojoj povezanosti zakonodavac šuti.

Zaključno iznose svoje očitovanje i razmišljanje o danim argumentima o navodno lošem utjecaju kratkoročnog najma na kvalitetu hrvatskih građana. U tom smislu podnositelji zahtjeva upućuju da ne postoji nikakva »praksa« i ne postoje bilo kakvi znanstveno utemeljeni dokazi koji potvrđuju tvrdnje da bi kratkoročni najam »urušavao kvalitetu života ostalih stanara« kako se to navodi u P.Z.-u. U nastavku navode:

»Metodologija kojom se došlo do ovakvih zaključaka u kontekstu hrvatskih gradova ne samo da je upitna, nego je nepostojeća. Nema istraživanja koja pokazuju da boravak turista u zgradi izaziva (veći) strah među stanarima od boravka svih drugih ljudi (npr. stanara u dugoročnom najmu). Isto tako, nije jasno zašto bi ljudi uopće koristili hotelski smještaj u kojem se nalaze stotine nepoznatih ljudi ako su navedeni strah i nelagoda iole relevantan argument.«

S druge strane navode kako se, na temelju empirijski potkrijepljenih spoznaja, znanstvenim metodama, može zaključiti da će propisana obveza ishođenja odobrenja suvlasnika za kratkoročan najam biti izrazito štetna i to iz sljedećih razloga:

»Prvo, ona će uvelike ugroziti društvene odnose u zgradama, što će dovesti do pada, a ne porasta kvalitete života, tako što će dovesti do velikih neslaganja među stanarima.

Ovakva obveza će pogoršati društvene odnose. Pojedinci koji obavljaju djelatnost kratkoročnog najma u mnogim slučajevima to rade kako bi zarađivali za život. Ovakav zakon premješta mogućnost odlučivanja o nečijem pravu na rad u ruke vlasnika drugih stanova, s kojima pojedinac koji želi raditi može i ne mora imati izgrađene dobre odnose (...) Poznavajući individualne razlike i različite motivacije koje ljudi imaju, sa sigurnošću se može reći da je vjerojatnost da će baš svaki od tih susjednih vlasnika biti inicijalno pozitivan prema molbama – mala! (...) S obzirom na težinu posljedica koje odluke stanara mogu imati, u procesu samog pregovaranja o dozvolama može doći do ozbiljnih sukoba.

Drugo, rezultirati će time da će sam proces traženja odobrenja često biti temeljen na igrama moći, a time i na prisili, bez obzira na to dođe li do odobrenja ili ne (...) U brojnim slučajevima, neodobranje izdavanja dogodit će se jednostavno zato što će pojedinci koji žele izdavati smještaj biti izloženi samovolji drugih stanara koji iz bilo kakvih subjektivnih razloga mogu jednostavno reći ne (...) Isto tako, nedvojbeno je da će u brojnim slučajevima stanari zgrada pristajati na davanje dozvola ne zato što se slažu s time da im turisti budu u

zgradi... nego zašto što imaju određeni strah od pojedinaca koji će od njih tražiti dozvolu. Također će se stvoriti prostor za manipulacije, gdje će pojedinci koji su vještiji i koji imaju što za ponuditi zauzvat, uspjeti ishodovati odobrenja od ključnog broja (i ključnih) stanara. Ovdje ulazimo u domenu potkupljanja, pa i crnog tržišta. Ukratko ovaj zakon jasno omogućava nadvladavanje slabijih od strane jačih.

Treće, dovest će do smanjenja povjerenja u državne institucije i društvo općenito. Osjećaj nepravde koji ovakav zakon stvara kod malih iznajmljivača ima dvojak implikacije. Prvo, u privatnim kućama koje se nalaze u nekom naselju, pojedinci će moći bez problema iznajmljivati prostor (...) U istom kvartu se može nalaziti zgrada u kojoj iznajmljivač ne dobiva odobrenje za izdavanje (...) Isto tako, ako je nekome uskraćena mogućnost rada samo zbog toga jer je u lošim odnosima s pojedinim susjedima, a netko drugi je dobio tu mogućnost, jasno je da će se uz osjećaj nepravde stvarati i nepovjerenje u državne institucije i društvo općenito.

Četvrto, znatno će otežati funkcioniranje zgrada kao... pravnih osoba.

Kada se uvede ovakav razdor među stanarima, proces donošenja svih drugih odluka koje stanari zajednički trebaju donositi postati će mukotrpan, što će često blokirati rješavanje gorućih problema u zgradama. (...)»

Iz svega navedenog, podnositelji zahtjeva zaključuju kako je »sporni element zakona« izrazito opasan jer ima potencijal za veliko snižavanje kvalitete života u zgradama. Upućuju da se osporenim pravnim režimom kratkoročnog najma veliki dio odlučivanja prepusti pojedincima dok država »skida sa sebe« odgovornost reguliranja broja turista u stambenim naseljima. Prigovore zahtjeva, podnositelji zahtjeva zaključuju navodima:

»U EU više od polovine stanovnika živi u iznajmljenim stanovima ili stanovima opterećenim hipotekom. Kada se u takvom okruženju stanodavci odluče stanove, koje inače daju u dugoročni najam, dati u kratkoročni najam, ugrožavaju se osnovne potrebe za stanovanjem velikog dijela stanovništva.

Međutim, u Hrvatskoj je sasvim druga situacija. Struktura našeg gospodarstva, osobito u turistički razvijenim sredinama, je takva da se ljudi uglavnom bave tercijarnim djelatnostima, vezanim za ugostiteljstvo, oslonjeno na turizam. Umjesto u iznajmljenim stanovima, ogromna većina naših građana, (preko 90 %) pri tome živi u vlastitim domovima, a povećana potreba za dugoročnim najmom pojavljuje se samo tijekom turističke sezone, zbog povećanja broja radnika angažiranih na sezonskim poslovima u turizmu.

(...)

Dakle, predmetne mjere protiv malih obiteljskih iznajmljivača su diskriminirajuće i nisu razmjerno cilju koji se želi postići. Protivno sudskoj praksi Suda EU, donesene su bez podatka i dokaza kojima se mogu opravdati uvedena ograničenja pristupa tržištu za iznajmljivače.

(...)

Zakonodavac se nije niti potrudio pružiti dokaze koji bi doveli do zaključka da je kratkoročni najam doista krivac za navedene probleme, već je ustvrdio kako je na razini Europske Unije to već prepoznato, pa se nije ni upuštao u provedbu potrebnih analiza.

(...)

Nekomercijalni smještaj uopće nije adresiran ovim Zakonima, a predstavlja glavni uzrok uočenih negativnih pojava (...)

Spornim odredbama nerazmjerno su pogođeni mali obiteljski iznajmljivači, a naročito oni iz redova lokalnog stanovništva koji iznajmljuju svoje stanove u zgradama. Utjecaj njihove djelatnosti na negativne pojave koje Zakonodavac namjerava riješiti (priuštivo stanovanje, kvalitetu života hrvatskih građana i održivi turizam) je zanemariv (...)

Iz svih navedenih razloga, podnositelji zahtjeva predlažu ukidanje osporenih odredaba ZoUOZ-a.

b) Prigovori SMOi-a i malih obiteljskih iznajmljivača

8.1.2. Ustavni sud utvrđuje da su sadržaj, prigovori i razlozi nesuglasnosti osporenih članka ZoUOZ-a s Ustavom izneseni u prijedlozima SMOi-a i malih obiteljskih iznajmljivača potpuno istovjetni.

Jednako tako, Ustavni sud utvrđuje da su sadržaj, prigovori i razlozi o nesuglasnosti osporenih članaka ZoUOZ-a s Ustavom iz prijedloga SMOi-a i malih obiteljskih iznajmljivača i onih koje su naveli podnositelji zahtjeva gotovo istovjetni.

Iz navedenih razloga, a radi nepotrebnog ponavljanja, Ustavni sud neće posebno navoditi prigovore SMOi-a i malih obiteljskih iznajmljivača, već će ih razmatrati zajedno s prigovorima iz zahtjeva, kao jedinstvenu cjelinu.

c) Prigovori predlagatelja

8.1.3. Predlagatelj Mario Marković iz Zagreba (predmet broj: U-I-411/2025), među ostalim, osporava i suglasnost članaka 33., 34., 35. i 63. ZoUOZ-a s Ustavom. Smatra da propisana potrebna većina suvlasnika za davanje suglasnosti za kratkoročni najam (dvotrećinska većina), odnosno najam za veći broj osoba nije precizno određen, to jest nije precizno određeno misli li se pritom na »2/3 posebnih dijelova« zgrade (uključujući i garaže) ili je to »2/3 posebnih dijelova, odnosno stanova... u vlasništvu... suvlasnika jedne 'funkcionalne cjeline zgrade', bez poslovnih prostora i garaža.«. Dalje, navodi kako postoji očita nejednakost između suvlasnika stanova i to onih suvlasnika koji su se bavili kratkoročnim najmom prije stupanja na snagu ZoUOZ-a (oni se mogu narednih pet godina baviti kratkoročnim najmom bez pribavljene potrebne suglasnosti) te onih suvlasnika koji se žele baviti ovom djelatnošću nakon stupanja na snagu ZoUOZ-a. Posebno se problematičnim pokazuje pitanje što u slučaju da suvlasnik da svoju suglasnost a nakon toga je povuče. U odnosu na članak 35. ZoUOZ-a predlagatelj ističe kako je i za obavljanje poslovne djelatnosti propisana dvotrećinska suglasnost suvlasnika iako se, u pravilu, poslovni prostori nalaze u prizemlju stambeno-poslovne zgrade, čine zasebnu uporabnu cjelinu, imaju posebne ulaze te posebna mjerila za vodu i električnu energiju. Iz navedenih razloga smatra da se ovom odredbom ZoUOZ-a ograničavaju poduzetničke i tržišne slobode jer ne vidi opravdanog razloga da se prostor u kojem je, primjerice, bila trgovina mješovitom robom ili ugostiteljski objekt, ne može »pretvoriti« u prostor za iznajmljivanje većem broju osoba.

Predlagatelji u predmetu broj: U-I-888/2025 smatraju da članci 34., 35. i 63. ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s člancima 14., 16., 48., 49., 50. i 90. Ustava. Ovi predlagatelji ističu kako je zakonodavac ograničio jedno od vlasničkih prava – uživanje prava vlasništva i sve što iz njega proizlazi voljom trećih osoba, bez propisivanja bilo kojeg kriterija, odnosno utvrdio čija se ta prava i slobode štite, na osnovu kojeg netko može uskratiti drugom uživanja prava vlasništva i svih vlasničkih prava. Smatraju da zakonodavac nije »niti jednom proveo bar neki test razmjernosti.«. Nadalje, tvrde da se člankom 34. ZoUOZ-a uvodi diskriminacija, jer nije jasno, ako se pritom ima u vidu da država svim poduzetnicima osigurava i jamči jednak položaj na tržištu, zašto bi vlasniku stana koji se mora registrirati, dobiti sve potrebne suglasnosti te plaća porez (dakle, ima status poduzetnika) bila potrebna suglasnost suvlasnika, dok primjerice da bi se stan koristio za odvjetnički ured, liječničku ordinaciju ili računovodstveni servis takva suglasnost nije potrebna. Predlagatelji, također, smatraju da zakonodavac nije pojasnio kako vlasnici kratkoročnim najmom narušavaju interes i sigurnost Republike Hrvatske, prirodu ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Štoviše, tvrde, da se vlasnička prava stavljaju u ruke trećih osoba (suvlasnika) bez propisivanja kada oni i iz kojih opravdanih razloga mogu uskratiti svoju suglasnost. Drugim riječima, zaključuju, određenoj grupi ljudi daje se »definitivna samovolja koja može biti uzrokovana i osobnim animozitetima.«. U odnosu na članak 35. ZoUOZ-a predlagatelji tvrde kako je očita intencija zakonodavca da se maksimalno ograniči iznajmljivanje

stanova stranim radnicima. U pitanje dovode praktičnu primjenu ove odredbe ZoUOZ-a posebno u dijelu tko će i na koji će način utvrđivati »tko je komu rođak i u kojoj liniji, kojim ispravama će se to dokazivati«. Smatraju da se člankom 35. ZoUOZ-a krši privatnost i zaštita osobnih podataka. U odnosu na članak 63. ZoUOZ-a (retroaktivnost) smatraju da zakonodavac »ničim nije postupio po odredbama članka 90. Ustava« jer nije naveo ni jedan osobito opravdan razlog za povratno djelovanje osporenih odredaba ZoUOZ-a. Ističu da se intencija zakonodavca da osigura priuštivo stanovanje većem broju građana nesumnjivo može postići »sa mnogo drugih mjera i aktivnosti (izgradnja zgrada za dugotrajni najam, sufinanciranje izgradnje, povoljne kamate i dr.)«. Zaključuju kako legitimni cilj koji se želio postići nema veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su adresati osporene norme (suvlasnici koji su ishodovali pravomoćna i izvršna rješenja da mogu obavljati djelatnost kratkoročnog najma) opravdano računali. Konačno, postavljaju pitanje što bi šira zajednica dobila zatvaranjem apartmana, osim što bi došlo do gubitaka posla većeg broja ljudi, kao i do propasti niza drugih djelatnosti čiji su poslovi naslonjeni upravo na goste apartmana (ugostitelji, organizatori izleta, prijevoznici svih vrsta i dr.).

Predlagatelj Darko Grošić iz Koprivnice (predmet broj: U-I-2501/2025) smatra da članak 63. stavci 1., 2. i 3. ZoUOZ-a nije u suglasnosti s člancima 49. i 90. stavkom 4. Ustava. Tvrdi da zakonodavac »nije dao nijedan razlog« zašto bi se morao na neustavan način umiješati i ograničavati poduzetničke slobode građana »te ukidao stečena prava« onih suvlasnika koji već posjeduju pravomoćna rješenja kojima im se odobrava djelatnost kratkoročnog najma. Smatra da je ZoUOZ »napisan« bez detaljnih analiza i da se njime želi obezvrijediti kapital koji su uložili u djelatnost koju bi trebalo regulirati samo tržište.

Predlagatelj Antonio Marečić iz Jastrebarskog (predmet broj: U-I-4492/2025) osporava suglasnost članka 4. stavka 1. točke 15., te članka 33., 34. i 35. ZoUOZ-a s člancima 48. stavkom 1. i 49. Ustava. Smatra neustavnom definiciju »tihe i mirne« djelatnosti, (povezene s člankom 33. stavkom 5. ZoUOZ-a) jer se kao bitan uvjet obavljanja te djelatnosti propisuje da u stanu mora stalno biti nadležna osoba koja gospodarsku djelatnost obavlja. Drugim riječima, tvrdi da se »tihom i mirnom« djelatnošću ne bi smatrala samostalna djelatnost (samozaposlene osobe) koja zahtijeva terenski rad, kao primjerice odvjetnici, geodeti, posrednici u prometu nekretnina i slično, što nije u suglasnosti sa zahtjevom jednakog položaja na tržištu iz članka 49. stavka 2. Ustava. U odnosu na članak 33. stavak 2. ZoUOZ-a ističe kako nisu propisani nikakvi uvjeti (pretpostavke) zbog kojih suvlasnici mogu odbiti dati suglasnost osobi koja obavlja gospodarsku djelatnost iz bilo kojeg razloga, a pritom nije propisana sudska zaštita radi donošenja odluke o tomu je li odbijanje suglasnosti bilo opravdano. Predlagatelj smatra da će suvlasnici u smislu članka 33. stavka 7. ZoUOZ-a preuzeti ulogu suda pri utvrđivanju uznemirava li ga obavljanje neke poslovne djelatnosti i to bez sudske ispitivanja pretpostavki i radi li se uopće o prekomjernim imisijama. Ove navode zaključuje tvrdnjama da zakonska ograničenja prava na obavljanje gospodarske djelatnosti moraju biti razmjerna svrsi zbog koje se uvode, što je u pogledu osporenih odredaba ZoUOZ-a u vezi s obavljanjem gospodarske djelatnosti u stanu izostalo. Upućuje kako nije protivno tuđim pravima raspolagati svojim vlasništvom davanjem stana u kratkoročni najam ili u najam za veći broj osoba, ali također napominje da vlasništvo obvezuje te da su vlasnici, stoga, dužni pridonositi općem dobru te su pri izvršavanju svojih vlasničkih prava dužni postupati obzirno prema općim i tuđim interesima. Navode prijedloga zaključuje tvrdnjama o tome kako nije ustavnopravno prihvatljivo zakonom ograničiti pravo vlasništva na

način da uskratu suglasnosti zakonodavac nije uvjetovao određenim i konkretnim razlozima.

3) Očitovanje Ministarstva

8.2. Ustavni sud prije svega utvrđuje da se Ministarstvo o prigovorima podnositelja zahtjeva i predlagatelja o navodnoj nesuglasnosti članaka 33., 34., 35. i 63. ZoUOZ-a s Ustavom očitovao istovjetnim razlozima (v. točke od 5. do 5.2. obrazloženja ove odluke i rješenja). Stoga se u nastavku neće za zahtjev i pojedine prijedloge iznositi zasebna očitovanja Ministarstva, već samo oni dijelovi očitovanja Ministarstva koji su istovjetni za podnositelje zahtjeva i sve predlagatelje.

8.2.1. U odnosu na prigovore o nesuglasnosti članaka 33., 34. i 35. ZoUOZ-a s Ustavom, Ministarstvo je uvodno istaknulo razloge zbog kojih je bilo neophodno donijeti ZoUOZ kako bi se njime uklonili uočeni problemi i njihove posljedice. U tom smislu Ministarstvo je navelo kako dosadašnjim zakonodavnim okvirom nisu sustavno riješena pitanja upravljanja i održavanja zgrada, koje je od suštinske važnosti za postizanje cilja kvalitetnog stanovanja te zaštite zdravlja i života građana. Također je istaknulo kako je temeljni cilj ZoUOZ-a da se bez bitnih promjena sadržaja i zadiranja u međuvlasničke odnose uređenih Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine« broj 91/96., 68/98. – članak 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, 137/99. – odluka USRH broj U-I-58/97 i dr., 22/00. – odluka USRH broj: U-1094/1999, 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. 90/10, – odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 41. stavka 1. i članka 42., 143/12., 152/14., 81/15. – pročišćeni tekst i 94/17. – ispravak; u daljnjem tekstu: ZoVDSP), uz kvalitetnije upravljanje i održavanje zgrada, definira održavanje zajedničkih dijelova zgrade i pripadajućih dijelova kao skup aktivnosti koje su od javnog interesa. Ministarstvo je istaknulo da su ZoVDSP-om tek djelomično uređena pitanja održavanja zgrada dok uopće nisu uređena pitanja upravljanja zgradama, što je za posljedicu dovelo do teškog i neučinkovitog upravljanja zgradama i neispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevine i s time potencijalne ugroženosti zdravlja i života korisnika prostora u zgradama i prolaznika.

U nastavku, a u odnosu na pojavu kratkoročnog najma i njegovih posljedica za lokalno stanovništvo, Ministarstvo je navelo da je navedeni problem prepoznat i na razini ostalih država članica Europske unije. Stoga je uputilo na pojedine predmete Europskog suda za ljudska prava u kojima taj sud nije našao povredu prava vlasništva i u kojima je istaknuo da države članice imaju široku slobodu procjene u reguliranju odnosa vlasništva i socijalnih politika i da pritom uživaju široku slobodu procjene kako u odabiru sredstava izvršenja tako i pri utvrđivanju jesu li posljedice izvršenja opravdane u općem interesu s ciljem postizanja zakonskog cilja. Ministarstvo je, nadalje uputilo i na praksu Ustavnog suda u kojoj je Ustavni sud zauzeo slično stajalište te, zaključno, i na mjerodavnu praksu Suda Europske unije koja se odnosi na djelatnost ponavljanog kratkoročnog iznajmljivanja namještenih stambenih prostora uz naknadu.

U nastavku očitovanja Ministarstvo je navelo:

»(...) s obzirom da je proteklih godina zabilježen porast broja stambenih jedinica u kojima se obavlja isključivo djelatnost turističkog najma odnosno kratkoročnog najma, proizlazi da su mjere koje donosi osporeni Zakon u javnom interesu i u interesu svakog pojedinca.

Slijedom svega navedenog, proizlazi da je presudom u predmetu C-724/18 otvorena mogućnost državama člancima Europske unije da reguliraju tržište kratkoročnog najma stambenih prostora.

VIII. U odnosu na navode Predlagatelja kako ne postoji nikakva 'praksa' niti postoje bilo kakvi znanstveno utemeljeni dokazi koji po-

tvrdjuju utjecaj kratkoročnog najma na kvalitetu stanovanja suvlasnika i drugih stanara u stambenim zgradama... skreće se pažnja da je ovaj problem prepoznat i u Izvješću Pučke pravobraniteljice za 2024. godinu u kojem se navodi da su tijekom godina bili učestali prigovori suvlasnika u višestambenim zgradama da im je zbog velike fluktuacije gostiju u apartmanima ugroženo vlasništvo, da se brojni gosti ne pridržavaju kućnog reda, narušavaju javni red i mir, buče, uništavaju zajedničku imovinu i oštećuju liftove, šaraju zidove po stubištu, a spominju i probleme s podmirivanjem troškova potrošnje vode i električne energije, odvoza komunalnog otpada, da dio vlasnika apartmana uopće ne zna koliko osoba u njima borave i slično, pri čemu se navodi i da mnogi ukazuju da pružanje ugostiteljske usluge smještaja u domaćinstvu nije svojstveno višestambenih zgradama namijenjenim stanovanju.«

Nadalje, Ministarstvo je istaknulo kako prema popisu stanovništva 2021. Republika Hrvatska ima najviše udjela »mladih odraslih« koji žive s roditeljima u Europskoj uniji (preko 60 % osoba životne dobi od 25 do 34). Također je istaknulo kako se s izazovima priuštivog stanovanja i negativnim utjecajem kratkoročnog najma, posebno u segmentu rasta cijena i nekretnina i stanarina, suočavaju i druge države članice Europske unije (Španjolska, Grčka, Portugal i Italija), zbog čega su politike i drugih država članica Europske unije usmjerene na povećanje transparentnosti, bolju kontrolu te zaštitu prava građana na priuštivo stanovanje, uključujući uvođenje ograničenja kratkoročnog najma. Ministarstvo na opisanim primjerima ograničenja kratkoročnog najma u Njemačkoj i Španjolskoj smatra kako su mjere usmjerene na regulaciju kratkoročnog najma u stambenim zgradama legitime i razmjerne, te da im je cilj zaštita prava građana na priuštivo stanovanje, očuvanje kvalitete života u lokalnim zajednicama i smanjenje negativnih učinaka koji proizlaze iz nekontroliranog rasta turističkog smještaja. Dalje je navelo:

»U odnosu na navode Podnositelja o nemogućnosti direktne primjene europskih rješenja na Hrvatsku iz razloga što prema navodima Podnositelja više od 90% stanovnika živi u vlastitim stanovima bez hipoteke ističe se da je problematika priuštivosti i dostupnosti posebice mladima opće poznati problem te da predložena rješenja nisu primjena europskih rješenja već mjere osmišljene upravo uzimajući u obzir specifičnosti Republike Hrvatske i potrebe razmjernosti u zaštiti i dostupnosti stambenog fonda i interesa lokalne zajednice s jedne strane te zaštite tradicionalnog obiteljskog smještaja u domaćinstvu kao dodane vrijednosti hrvatskog turizma s druge.«

Ministarstvo je u očitovanju, također, navelo kako je »osnovna premisa Zakona« da su stanovi namijenjeni prvenstveno stanovanju, a ne obavljanju gospodarske djelatnosti. Navode da vlasnici stanova kupljenih s namjerom stanovanja u njima »u pravilu nisu pristali, planirali, niti znali« da će se u drugim stanovima u zgradi obavljati gospodarska djelatnost. U nastavku je istaknulo:

»Do donošenja Zakona... suvlasnici u zgradama nisu morali biti obaviješteni o promjeni načina korištenja stana u ulazu (iz stanovanja u kratkoročni najam), niti su imali učinkovit mehanizam za utjecati na ponašanje iznajmljivača. Pritom valja naglasiti da su pojedini iznajmljivači bili izrazito neodgovorni na način da nisu brinuli koga primaju u zgradu (postoje evidentirani slučajevi kršenja javnog reda i mira od strane korisnika usluga kratkoročnog najma, uništavanja ili oštećenja zajedničkih dijelova i uređaja zgrade, pa čak i primjeri prostitucije i kaznenih djela u takvim stanovima) niti su se potrudili objasniti pravila života u zgradi korisnicima usluge kratkoročnog najma.«

Nadalje, Ministarstvo je navelo da prikupljanje suglasnosti ostalih suvlasnika zgrade predstavlja vrstu ograničenja prava vlasništva kakvog do sada nije bilo u pravnom poretku Republike Hrvatske i da je ono utemeljeno na pozitivnom propisu koji je jednak za sve (svi vlasnici stanova u višestambenim zgradama koji svoje stanove namjeravaju dati u kratkoročni najam u istoj su pravnoj situaciji).

O razlozima za ovakvo zakonodavno rješenje Ministarstvo je istaknulo:

»(...) Prvenstveno je primijećeno da se korištenjem stanova za smještaj turista urušava kvaliteta života ostalih stanara zbog nepoznatih osoba koje borave u stambenoj zgradi i čestog mijenja osoba koje koriste zajedničke prostorije kroz cijeli dan, ali često i noć. Javljaju se strah i nelagoda u prostoru koji po svojoj osnovanoj namjeni treba biti siguran. Pritom treba nadodati da se u centrima turističkih gradova, u kojima je ovaj oblik korištenja stambenog fonda i najčešći u pravilu nalaze stare zgrade u kojima je zvučna izolacija nedostatna za takav oblik korištenja. Sve navedeno bitno pridonosi smanjenju kvalitete života osobama koje žive u tim zgradama, a oni su bili bez mogućnosti da se na bilo koji način izjasne o potpuno različitoj namjeni stambenog prostora. Od stupanja na snagu Zakona... suvlasnici zgrade mogu iskazati svoje mišljenje o okolnosti da će kroz zajednička stubišta i hodnike prolaziti velik broj različitih osoba kroz cijeli dan i noć.

Nadalje, takav način korištenja stambenog fonda smanjuje spremnost vlasnika takvih stanova da sudjeluju u investicijama u zajedničke dijelove zgrade s obzirom na to da u tim stanovima nitko stalno ne živi što dodatno umanjuje kvalitetu života ostalim stanarima, kao i vrijednost nekretnine. Iz svega se zaključuje da je ovakvo miješanje nužno kako bi se umanjile posljedice trendova koji su se počeli zamjećivati.«

U odnosu na razmjernost mjere ograničenja prava vlasništva Ministarstvo je navelo:

»Potrebna suglasnost za kratkoročni najam ograničava se na dvije trećine suvlasničkih dijelova kako suvlasnici koji namjeravaju koristiti stan za kratkoročni najam ne bi ovisili o samovolji svakog pojedinog suvlasnika (slična rješenja postoje i u drugim državama članicama EU). Praksa je pokazala da je gotovo nemoguće prikupiti suglasnost svih suvlasnika, pa se ni u ovome članku ne traži tako visok postotak suglasnosti drugih suvlasnika, a cilj odredbe nije u potpunosti onemogućiti kratkoročni najam u stambenim zgradama, već uspostaviti sustav u kojem će suvlasnici, a osobito neposredni susjedi, imati pravo uvida i odlučivanja tko će sve ulaziti u stambenu zgradu. Također, znajući da mu je za takvu djelatnost potrebna suglasnost susjeda, i potencijalni iznajmljivač će se više brinuti o potrebama svojih susjeda i voditi računa da pazi na postupke turista koji mu dolaze u stan. Slijedom navedenog, prilikom propisivanja potrebnih suglasnosti, vodilo se računa da se primjene blaže mjere te da miješanje u vlasnička prava bude razmjerno cilju koji se želi postići.«

Ministarstvo je, u nastavku, ponovilo kako je osnovna premisa ZoUOZ-a da su stanovi namijenjeni prvenstveno stanovanju dok je obavljanje gospodarske djelatnosti u stanovima iznimka koju je moguće i dozvoljeno ograničavati radi ostvarenja legitimnih ciljeva.

Zaključno je u očitovanju Ministarstvo uputilo na program Vlade Republike Hrvatske za mandatno razdoblje 2024. – 2028., te Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Nacionalni plan). Pa je tako navelo da u programu Vlade poseban prioritet imaju politike koje osiguravaju dostupno stanovanje, pridonose smanjenju nejednakosti i promiču socijalnu pravdu. Ministarstvo je pojasnilo da se Republika Hrvatska zbog brzog rasta cijena nekretnina i nepovoljnih uvjeta na tržištu suočava s političkim izazovom pristupačnosti stanovanja, koji osobito pogađa mlade obitelji koje bi htjele kupiti svoju prvu nekretninu zbog čega je Nacionalnim planom stambene politike planirano povećati ponudu stambenih jedinica, aktivirati dio nekorisćenih stambenih jedinica, prenamijeniti i rekonstruirati postojeće zgrade, graditi nove stambene zgrade, povećati kapacitet studentskog smještaja i smještaja za starije osobe kao i smanjiti broj stanova u kratkoročnom najmu. Ministarstvo je posebno naglasilo da je problematika priuštivog stanovanja složen problem koji se ne rješava samo donošenjem Zakona već će biti potrebna sveobuhvatna reforma u kojoj je s ciljem rješavanja problema priuštivog stanovanja i kvalitete života lokalnog stanovništva donesen i izmijenjen veći broj zakona uključujući i Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, »Narodne novine« broj 152/24.), te Zakon o lokalnim porezima (Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, »Narodne novine« broj 152/24.) dok se

u sklopu Nacionalnog plana do 2030., planira donošenje Zakona o priuštivom stanovanju. Ministarstvo je zaključilo kako iz svega navedenog proizlazi da je legitimni cilj zakonodavca utvrđen u strateškim dokumentima i programu Vlade kojim će se osigurati dostupno stanovanje kreiranjem politika i osmišljavanjem mjera koja će poticati dugoročni najam, utjecati na snižavanje cijena nekretnina i povećanje dostupnosti nekretnina na tržištu namijenjenih stanovanju.

Konačno, u vezi s prigovorima podnositelja zahtjeva i predlagačelja koji se odnose na podatke o tzv. »nekomercijalnom smještaju« (kućama za odmor), Ministarstvo je ponovilo:

»Prema podacima iz Popisa stanovništva, broj stambenih jedinica koje se koriste za odmor u Hrvatskoj se od 2001. do 2021. godine povećao sa 182 513 jedinica na 231 488 jedinica te se na te jedinice odnosilo 9,7% ukupnog stambenog fonda. Projekcije za 2030. godinu predviđaju daljnji rast broja stambenih jedinica koje se koriste za odmor (odnosno za turističke svrhe) pa bi se njihov broj povećao na gotovo 262 tisuće, a dio u ukupnom stambenom fondu na 10,5%. Valja napomenuti da Državni zavod za statistiku u stambene jedinice za odmor ubraja samo one jedinice u kojima se turistički smještaj ne naplaćuje, odnosno one koje služe za povremeni odmor vlasnicima stambenih jedinica i članovima njihovih obitelji. Sasvim očekivano, po apsolutnom broju i udjelu stambenih jedinica za odmor dominiraju priobalne županije i lokalne jedinice smještene na obali i na otocima.»

Prilikom prikupljanja potrebnih podataka za izradu Nacionalnog plana... ustanovljeno je da se građani Republike Hrvatske zadnji u Europskoj uniji iseljavaju iz roditeljskog doma (uz stanovnike Portugala), a da istovremeno u Republici Hrvatskoj nedostaje između 230 i 280 tisuća stambenih jedinica kako bi stopa napućenosti kućanstva bila na razini Europske unije. Navedeno se negativno odražava i na demografsku sliku Republike Hrvatske.

Osim praznih stambenih jedinica, jedan od generatora tog problema je i kratkoročni najam zbog kojeg sve više stambenih jedinica gubi svoju osnovnu funkciju (funkciju stanovanja) te su ograničenja kratkoročnog najma potrebna kako bi se te stambene jedinice vratile u svoju izvornu funkciju. Navedeno, prema stavu Ministarstva, također predstavlja legitiman cilj.

Imajući to u vidu, ključno je napomenuti kako do sada učinjeni pomaci u zakonodavnom smislu već daju rezultate pa je tako primijećen porast ponude stanova koji se daju u dugotrajni najam kao i porast broja sklopljenih ugovora o dugotrajnom najmu stana. Tako se u Gradu Zagrebu bilježi rast broja dugoročnih ugovora o najmu stambenih jedinica, s 14.100 u 2023. godini na 20.300 u 2024. godini, a u prva tri mjeseca 2025. godine samo na području Zagreba prijavljeno je još pet tisuća novih ugovora o dugoročnom najmu.

Još je prerano za izraditi precizne analize za cijelu Republiku Hrvatsku, kao i za utvrditi koliko je svaka od učinjenih izmjena (s jedne strane ograničenja u vidu suglasnosti za kratkoročni najam, a s druge strane različit porezni tretman stanova u kratkoročnom u odnosu na dugoročni najam) imala utjecaja na ove rezultate, ali postignuti rezultati nisu zanemarivi. Povećanje ponude stanova za dugoročni najam imat će posljedicu i na korekciju cijena najma, a samim time i na priuštivost stanovanja u Republici Hrvatskoj.«

8.2.2. U odnosu na prigovore o nesuglasnosti članka 63. ZoUOZ-a s člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava, Ministarstvo je uvodno navelo kako se u konkretnom slučaju radi o trajnim odnosima zasnovanim rješenjima o kategorizaciji (to jest, dopuštenju vlasti za obavljanje djelatnosti kratkoročnog najma) i koja rješenja su, u pravilu, pod trajnim nadzorom nadležnih tijela. Ministarstvo je istaknulo da je stranka tim upravnim aktom stekla subjektivno pravo da obavlja određene djelatnosti i da ta djelatnost, odnosno njezin nositelj dok se obavlja »stoji pod nadzorom«. Ministarstvo je posebno naglasilo da se navedeno rješenje o kategorizaciji »i do sada« moglo ukinuti opozivom suglasnosti koju je prethodno dao vlasnik (ili suvlasnik) nekretnine u kojoj se obavlja ova djelatnost. U nastavku je navelo:

»Zahtjev dobivanja suglasnosti suvlasnika u zgradi za obavljanje djelatnosti kratkoročnog najma u svojoj naravi predstavljaju promjene uvjeta tj. postroženje uvjeta s ciljem nastavljanja obavljanja pojedine djelatnosti koja je bila dopuštena primarnim aktom.

(...)

Zakonodavac je odredbom članka 63. stavka 2. Zakona odredio prijelazno razdoblje od pet godina radi ishođenja zakonom predviđenih suglasnosti, a koji rok se smatra prikladnim jer se suvlasnicima ostavlja dovoljno vremena za prilagodbu, odnosno prikupljanje svih potrebnih suglasnosti, a sve kako se ne bi prekomjeran teret stavljao na suvlasnike koji u trenutku stupanja na snagu Zakona iznajmljuju svoje stanove na kratkoročan najam. Za vlasnike koji svoj posebni dio zgrade iznajmljuju većem broju osoba propisuje se obveza ishođenja potrebnih suglasnosti u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona, a koji rok je primjeren da takvi iznajmljivači svoje poslovanje usklade s odredbama Zakona (...)

Nadalje, Ustavni sud je u Rješenju U-I/4455/2015 od dana 04. travnja 2017. godine zauzeo stav da je zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna s Ustavom ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali (...)

Takvo stajalište Ustavni je sud ponovio u Odluci i Rješenju U-I/1477/24 od dana 08. listopada 2024. (...).

Iz svega naprijed navedenog slijedi kako povratno djelovanje odredbe članka 63. stavka 2. Zakona služi interesima pojedinca i javnom interesu te im nije u suprotnosti.

4) Ocjena Ustavnog suda

8.3. Razmatrajući prigovore podnositelja zahtjeva i prigovore predlagačelja o nesuglasnosti osporenih odredaba ZoUOZ-a s Ustavom, Ustavni sud ocjenjuje da se oni mogu sažeti na sljedeće tvrdnje:

- osporene odredbe ZoUOZ-a uvode diskriminaciju jer se, za razliku od djelatnosti kratkoročnog najma, za obavljanje tihe i mirne djelatnosti ne traži prethodna suglasnost potrebne većine suvlasnika zgrade;

- definicija tihe i mirne djelatnosti ne udovoljava zahtjevu vladavine prava;

- dvotrećinska većina suvlasnika potrebna za dobivanje prethodne suglasnosti za obavljanje gospodarskih djelatnosti nije jasno definirana;

- ZoUOZ-om nisu propisani uvjeti pod kojima se prethodna suglasnost može odbiti, nije propisano što u slučaju da se jednom dana suglasnost naknadno povuče, te nije propisana sudska kontrola i zaštita o tome je li je odbijanje davanja prethodne suglasnosti nekog od suvlasnika zgrade bilo opravdano ili ne;

- obavljanje djelatnosti kratkoročnog najma pogrešno je dijagnosticiran kao uzrok nastanka negativnih učinaka na priuštivost stanovanja i kvalitetu života u zgradama;

- osporenim odredbama ZoUOZ-a stavlja se hotele i iznajmljivače u obiteljskim kućama u povoljniji (monopolski) položaj u odnosu na vlasnike stanova koji obavljaju djelatnost kratkoročnog najma čime se svim poduzetnicima ne omogućuje jednak pravni položaj na tržištu;

- nametanjem obveze prikupljanja prethodne suglasnosti za obavljanje djelatnosti kratkoročnog najma neustavno se ograničavaju jamstvo vlasništva te pravo na rad i slobodu rada (biranja poziva);

- mjera ograničenja obavljanja djelatnosti kratkoročnog najma je »neutemeljena, nesvršishodna i neće doprinijeti ostvarenju legitamnog cilja«;

– nejasno je tko će u primjeni članka 35. ZoUOZ-a utvrđivati rodbinsku (ne)povezanost osoba u najmu stana; te

– nije bilo posebno opravdanih razloga za povratno djelovanje članka 63. ZoUOZ-a.

a) O razlozima donošenja osporenih odredaba ZoUOZ-a i legitimnim ciljevima koji se tim odredbama žele postići

8.4. U obrazloženju razloga zbog kojih je predložila donošenje osporenih odredaba ZoUOZ-a, Vlada je u P.Z.-u zauzela stajalište da stanovanje zauzima najveći dio urbaniziranog prostora i da kao takvo zaslužuje iznimnu pozornost, kako kroz planiranje prostora, projektiranja i gradnju tako i kroz zakonodavstvo, sve u cilju da se građanima osigura dostojan i funkcionalan stan. Posebno je istaknula kako stanovanje, posebice u pitanjima poput dostupnosti, osnovnog standarda kvalitete te pristupačnost ranjivim skupinama treba biti društveno regulirano i kontrolirano područje. U tom je smislu navela kako dosadašnja zakonodavna aktivnost nije u dovoljnoj mjeri sustavno riješila pitanja upravljanja i održavanja zgrada koja su od suštinske važnosti za postizanje cilja kvalitetnog stanovanja, ali i zaštite zdravlja i života građana. Pojasnila je da su dosadašnja rješenja iz ZoVDSP-a koja se odnose na područja upravljanja, održavanja i korištenja stambenih i poslovnih zgrada nedorečena, dok je za pojedina pitanja bilo potrebno iznaći jednostavnija i učinkovitija rješenja, ali i rješenja koja će više odgovarati stvarnim situacijama i potrebama. Ovo posljednje, posebno se odnosi na novije pojave kratkoročnog najma stanova i najma stanova za više osoba kojima se utječe kako na kvalitetu života u zgradama tako i na smanjenje raspoloživog stambenog fonda za primarnu ulogu, odnosno dugoročno rješavanje stambenog pitanja kao temeljne ljudske potrebe. Dosadašnje zakonodavstvo, kako je navela Vlada, dovelo je do teškog i neučinkovitog upravljanja zgradama što je za daljnju posljedicu dovelo do otežanog ispunjavanja obveza vlasnika zgrada, smanjenje kvalitete i sigurnosti stanovanja u zgradama a time i vrijednosti posebnih dijelova zgrade, zatim otežanog održavanja kućnog reda, neispunjavanja odnosno djelomičnog ili teškog ispunjavanja obveza prema javnopravnim subjektima, kao i otežanog odnosno onemogućenog sudjelovanja u domaćim i europskih akcijama poboljšanja tehničke i druge kvalitete zgrada koje su često subvencionirane. Vlada je dalje pojasnila, što je Ministarstvo ponovilo u očitovanju, da se iz navedenih razloga, a vodeći računa o strategiji prostornog razvoja Republike Hrvatske (Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske, »Narodne novine« broj 106/17.), pojavila potreba da se održavanje i upravljanje zgradama kao sastavni dijelovi učinkovite politike kvalitetnog stanovanja uredi zakonom. Dalje je navela kako je cilj donošenja ZoUOZ-a bio da se bez bitnih promjena sadržaja i zadiranja u međuvlasničke odnose uređene ZoVDSP-om osigura što kvalitetnije upravljanje i održavanje zgrada. Jednako tako, istaknula je kako će se donošenjem ZoUOZ-a omogućiti i učinkovitija provedba Dugoročne strategije obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. (»Narodne novine« broj 140/20.), ali i očuvanje kulturnog, povijesnog i društvenog obilježja gradova u Republici Hrvatskoj.

Zaključno, Ministarstvo je u očitovanju posebno naglasilo da je problematika priuštivog stanovanja složen problem koji se ne rješava samo donošenjem ZoUOZ-a već je potrebna sveobuhvatna reforma te je uputilo kako su već u cilju rješavanja problema priuštivog stanovanja i kvalitete života lokalnog stanovništva donesene izmjene i dopune Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti i Zakona o lokalnim porezima, te da je planirano donošenje Zakona o priuštivom stanovanju. Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo je pojasnilo kako je Nacionalnim planom stambene politike planirano povećati ponudu stambenih jedinica, prenamijeniti i rekonstruirati postojeće zgrade,

graditi nove stambene zgrade, povećati kapacitet studentskog smještaja i smještaja za starije osobe kao i smanjiti broj stanova u kratkoročnom najmu. Svoje očitovanje Ministarstvo je zaključilo tvrdnjama o tome da je legitimni cilj zakonodavca utvrđen u strateškim dokumentima i programu Vlade kojima će se osigurati dostupno stanovanje kreiranjem politika i osmišljavanjem mjera koja će poticati dugoročni najam, utjecati na snižavanje cijena nekretnina i povećanje dostupnosti nekretnina na tržištu namijenjenih stanovanju.

b) Socijalna država i načelo socijalne pravde (članci 1. i 3. Ustava)

8.5. Ustavni sud podsjeća da je u odluci i rješenju broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. (»Narodne novine« broj 143/09.) iznio načelna stajališta o pravnoj naravi Ustava Republike Hrvatske, standardima socijalne države i načelima socijalne pravde.

Ustavni sud ponavlja da se Ustav Republike Hrvatske ubraja u skupinu tzv. socijalno svjesnih ustava. Člankom 1. Ustava, Republika Hrvatska uspostavljena je kao socijalna država. Kao takva ima obvezu poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana (članak 49. stavak 3. Ustava).

Socijalna država ima karakter ustavnog i normativnog koncepta i predstavlja ustavni oblik organizacije države dobrobiti, i to onog tipa koji zahtijeva ostvarenje socijalnih prava zajamčenih Ustavom i vodeću ulogu državne i javne vlasti u poduzimanju gospodarskih i socijalnih mjera. Socijalne države u Europi ne samo da imaju obvezu suzdržavanja od povreda temeljnih prava nego imaju i prisilnu, pozitivnu obvezu njihove zaštite i promicanja (Bačić, A.: *Prava izgubljena u tranziciji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj: 1-2/2005.).

Socijalna pravda najviša je vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava). Ustavni sud potvrdio je u svojoj ustavnosudskoj praksi da članak 3. Ustava ima i dodatnu funkciju: osim što služi kao temelj za tumačenje Ustava, istodobno je i smjernica zakonodavcu pri razradi pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom (v. rješenje Ustavnog suda broj: U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017., »Narodne novine« broj 39/17.). Socijalna pravda sastavna je komponenta koncepta socijalne države, jer takva država zahtijeva uspostavu i očuvanje socijalne pravde. Načelo socijalne pravde podrazumijeva koncept društva u kojem se pravda odražava kroz sve njegove aspekte te utemeljuje obvezu države da se na zakonodavnom i na »provedbenom« planu angažira u uspostavi i održavanju pravednog socijalnog poretka. U navedenom kontekstu socijalne države bitna je komponenta i socijalno jamstvo prava vlasništva iz članka 48. stavka 2. Ustava iz koje proizlazi zahtjev usmjeren nositeljima vlasničkog prava i njihovim korisnicima da pridonose općem dobru u smislu ostvarivanja takvih konkretnih gospodarskih i socijalnih uvjeta društvenog života koji pojedincima, obiteljima i raznim društvenim skupinama omogućuju postizanje istinskog i cjelovitog dobra i blagostanja.

8.5.1. Navedene doktrinarne postavke o socijalnoj državi i socijalnoj pravdi dobivaju osobit izraz u ustavnosudskom nadzoru zakonodavne djelatnosti u pogledu normativne materije koja zahvaća planiranje, oblikovanje i donošenja mjera za provedbu gospodarske i socijalne politike, pa tako i stvaranja uvjeta za provođenje kvalitete stanovanja i zdrave životne sredine. Temeljni problem izvire iz potrebe razborite ustavnosudske prosudbe zakonodavčeva balansiranja i pronalaženja optimalnog kompromisa između suprotstavljenih ustavnih vrijednosti. S jedne strane, riječ je o zahtjevima koji

proizlaze iz vlasničkih prava (uključujući legitimna očekivanja da ta prava neće biti ugrožena zahvatima javne vlasti) i poduzetničkih i tržišnih sloboda, te državne intervencije u socijalno-ekonomsku sferu.

Uzimajući u obzir obrazloženje i podatke predlagateljice ZoUOZ-a koje je Ministarstvo ponovilo u dostavljenim očitovanjima i koja upućuju na postojeću pravnu prazninu u pogledu pravnog uređenja pitanja upravljanja i održavanja zgrada, zatim težnju za povećanjem stambenog fonda sa svrhom rješavanja stambenog pitanja kao jedne od temeljnih ljudskih potreba (posebice mladih ljudi i obitelji), te općenito cilj zakonodavca usmjeren na sustavno podizanje kvalitete stanovanja i, posljedično, unapređenja životnog i radnog okoliša, Ustavni sud zaključuje da je država (zakonodavac), poštujući načelo socijalne države na kojoj počiva ustavnopravni poredak Republike Hrvatske, imala pozitivnu obvezu poduzeti određene mjere gospodarske i socijalne politike u namjeri otklanjanja uočenih problema i njihovih posljedica na način da se urede pitanja koja su ključna za učinkovito i kvalitetno upravljanje i održavanje zgradama te zdrave životne sredine.

Stoga, ocjena je Ustavnog suda da ZoUOZ, posebno konkretne osporene odredbe ZoUOZ-a, u gospodarskim i socijalnim okolnostima u kojima je donesen, zadovoljava zahtjeve koje mu postavlja ustavotvorac u svjetlu određenja Republike Hrvatske kao socijalne države (članak 1. Ustava) i socijalne pravde kao najviše vrednote njezina ustavnog poretka (članak 3. Ustava).

c) U odnosu na osporene članke 33., 34., 35. i 63. ZoUOZ-a
a. Članak 33. ZoUOZ-a

8.6. Člankom 4. točkom 15. ZoUOZ-a definirana je tiha i mirna djelatnost dok su člankom 33. ZoUOZ-a propisane pretpostavke i uvjeti za obavljanje gospodarske djelatnosti u višestambenim i stambeno-poslovnim zgradama.

Prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja o neustavnosti ovih odredaba ZoUOZ-a mogu se svesti na tvrdnju o tome da je zakonodavac neopravdano i protivno članku 14. stavku 2. Ustava izostavio obvezu prikupljanja prethodne suglasnosti potrebne većine suvlasnika za obavljanje registrirane tihe i mirne djelatnosti, posebno u odnosu na djelatnost kratkoročnog najma (članak 33. stavak 2. ZoUOZ-a). Pojedini predlagatelji upućuju na neustavnost definicije tihe i mirne djelatnosti.

Vlada je u P.Z.-u pojasnila da se pod tihom i mirnom djelatnošću u stanovima, u višestambenim i stambeno-poslovnim zgradama podrazumijevaju one aktivnosti koje se ne čuju u susjednim stanovima i zajedničkim dijelovima zgrade. Navela je da su to primjerice knjigovodstveni servisi, javnobilježnički ili odvjetnički uredi. Također, navela je da su to djelatnosti koje se u pravilu obavljaju tijekom dana i to najčešće od 8 do 17 sati, iznimno rijetko iza 21 sat, te kao takve nisu djelatnosti koje remete san ili noćni mir ostalih stanara. Iz navedenih razloga Vlada je zaključila kako navedene djelatnosti ne utječu negativno na život ostalih stanara, zbog čega za njihovo obavljanje (osim registracije) nije potrebna prethodna suglasnost ostalih stanara. Za razliku od ovih djelatnosti, Vlada je dalje pojasnila da su se razvojem društva razvile i nove djelatnosti koje se, osim tihih i mirnih djelatnosti, obavljaju u prostorima stambene namjene, a koje se ne mogu smatrati mirnim i tihim djelatnostima. To su, primjerice, usluge organiziranog vježbanja, plesa, organiziranje poslovnih i dječjih proslava, otvaranje dječjih igraonica i slično, odnosno aktivnosti koje svojim obavljanjem uzrokuju vibracije ili se čuju u susjednim stanovima i zajedničkim dijelovima zgrade. Stoga, u pogledu ovih gospodarskih djelatnosti, Vlada je zaključila kako se njihovim obavljanjem i korištenjem stambenog prostora narušava

kvaliteta stanovanja ostalih suvlasnika u zgradi zbog čega je za njihovo obavljanje potrebna prethodna suglasnost ostalih suvlasnika.

Iz navedenog proizlazi da su i predlagateljica ZoUOZ-a i zakonodavac pri pravnoj regulaciji načina i uvjeta obavljanja gospodarskih djelatnosti u višestambenim i stambeno-poslovnim zgradama vodili računa o tome da nije svaka gospodarska djelatnost ista i da stoga način na koji se te djelatnosti obavljaju ne utječu jednako na kvalitetu života ostalih stanara u zgradi. Ustavni sud ne vidi objektivno opravdani razlog, niti su podnositelji zahtjeva i predlagatelji iznijeli svoje razloge, zbog kojih bi različiti pravni režim u obavljanju različitih gospodarskih djelatnosti (ovisno o tome stvaraju li se njihovim obavljanjem buka i vibracije ili se ne stvaraju) bio u nesuglasnosti s Ustavom. O razlikama između ovih djelatnosti i djelatnosti kratkoročnog najma, pa samim time i različitom pravnom režimu njihova obavljanja, više će riječi biti u ocjeni prigovora podnositelja zahtjeva i predlagatelja o (ne)suglasnosti članka 34. ZoUOZ-a s Ustavom.

U odnosu na prigovor koji se tiče same definicije tihe i mirne djelatnosti, Ustavni sud primjećuje kako bi tumačenje članka 4. stavka 1. točke 15. ZoUOZ-a na način da osoba koja obavlja tihi i mirnu djelatnost ne smije pri obavljanju te djelatnosti napustiti stan bilo bi, premda gramatički točno, suviše usko jer bi takvo tumačenje te zakonske odredbe zapravo dovelo do praktične nemogućnosti njezine primjene u praksi što, ako se u vidu imaju svi razlozi donošenja ZoUOZ-a (posebno članka 33.) i ciljevi koji se njime i člankom 33. ZoUOZ-a žele postići, zasigurno nije bila intencija ni predlagateljice ZoUOZ-a ni zakonodavca. Pored navedenog, Ustavni sud upućuje na to da je primjena propisa u pojedinačnim slučajevima predmet konkretne zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koju Ustavni sud pruža u postupcima pokrenutim ustavnim tužbama, a ne u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom (v. rješenje Ustavnog suda broj: U-I-1455/2001 od 24. studenoga 2004., »Narodne novine« broj 175/04. i dr.).

b. Članci 34. i 35. ZoUOZ-a

8.7. Pretpostavke i uvjeti za obavljanje djelatnosti propisane su člankom 34. ZoUOZ-a za djelatnosti kratkoročnog najma, a člankom 35. ZoUOZ-a najma za veći broj ljudi.

Ustavni sud utvrđuje da se gotovo svi prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom ovih odredaba ZoUOZ-a svode na tvrdnje o tome da im se pojedina ustavna prava i slobode (jamstvo vlasništva, poduzetnička slobode te pravo na radi i slobodu radu) bez legitimnog cilja i nerazmjerno ograničavaju propisivanjem obveze prikupljanja prethodne suglasnosti potrebne većine suvlasnika, a koja obveza retroaktivno obvezuje i one suvlasnike koji stanove iznajmljuju na temelju pravomoćnih rješenja javne vlasti, zatim da je nedovoljno i neprecizno određena potrebna prethodna suglasnost ostalih suvlasnika i uvjeti pod kojima se ona može dati i opozvati, te da se pojedini poduzetnici na tržištu usluga turističkog smještaja (hoteli, iznajmljivači u obiteljskim kućama) stavljaju u povoljniji (monopolski) položaj u odnosu na suvlasnike pojedinih dijelova zgrade koji obavljaju djelatnost kratkoročnog najma.

8.7.1 Ministarstvo je u očitovanju ponovilo navode predlagateljice ZoUOZ-a o tome da je proteklih godina zabilježen porast broja stambenih jedinica u zgradama u kojima se obavlja isključivo djelatnost turističkog najma (djelatnost kratkoročnog najma) i koja djelatnost zbog česte smjene stanara (turista) dovodi do prekomjerne buke kojom se narušavaju prava ostalih stanara na mirno i nesmetano uživanje njihova prava vlasništva. Kako proizlazi iz očitovanja Ministarstva, ovaj problem prepoznat je i u Izvješću Pučke pravobraniteljice za 2024. godinu u kojem se navode učestali prigovori suvlas-

snika da im je zbog velike fluktuacije gostiju ugroženo vlasništvo, da se brojni gosti ne pridržavaju kućnog reda i da narušavaju javni red i mir, buče, uništavaju zajedničku imovinu, a spomenuti su i problemi s podmirivanjem troškova vode i električne energije, odvoza komunalnog otpada i da pružanje djelatnosti kratkoročnog najma nije svojstveno višestambenim zgradama namijenjenim stanovanju.

Predlagateljica ZoUOZ-a i Ministarstvo uputilo je (i) na činjenicu da ovakav oblik korištenja stanova smanjuje stambeni fond za dugoročno rješavanje stambenog pitanja te pogoduje poskupljenju cijena nekretnina namijenjenih stanovanju i iseljavanju stanovništva iz jezgri gradova na periferiju. Ministarstvo je istaknulo kako su navedeni negativni učinci obavljanja ove vrste gospodarske djelatnosti prepoznati i u drugim državama članicama Europske unije (posebno u Španjolskoj, Grčkoj, Njemačkoj, Portugalu i Italiji). U nastavku je navelo (iz podataka koji su bili relevantni pri donošenju ZoUOZ-a) kako je prema podacima iz evidencije eVisitora (centraliziranog informacijskog sustava za prijavu i odjavu turista u Republici Hrvatskoj) za 2004. utvrđeno da je u Republici Hrvatskoj registrirano 125.049 objekata, dok je iz podataka Državnog zavoda za statistiku bilo razvidno da privatni smještaj raste najvećom prosječnom godišnjom stopom rasta (4,5 %). Pritom su posebno naglasili i predlagateljica ZoUOZ-a i Ministarstvo da je problematika priuštivosti i dostupnosti stanovanja mladima opće poznati problem. Zaključno, naveli su da je osnovna premisa ZoUOZ-a da su stanovi namijenjeni prvenstveno stanovanju, te da predložena odnosno donesena rješenja predstavljaju mjere osmišljene uzimajući u obzir s jedne strane specifičnosti Republike Hrvatske i potrebe razmjernosti u zaštiti i dostupnosti stambenog fonda i interesa lokalne zajednice, te, s druge strane, zaštitu tradicionalnog obiteljskog smještaja u domaćinstvu kao dodatne vrijednosti hrvatskog turizma.

8.7.2. Ustavni sud uvodno opaža da je širenje gospodarske djelatnosti kratkoročnog najma u Europi pa tako i u Republici Hrvatskoj novijeg datuma zbog čega je njegova pravna regulacija iznimno važna. Iz prikaza pravne regulative drugih država članica Europske unije, razvidno je da se prihvaćeni regulatorni okviri, usvojeni u drugim europskim državama, razlikuju i da je regulacija djelatnosti kratkoročnog najma u nekim državama više dok je u nekim državama manje stroga.

8.7.3. Ustavni sud ponavlja svoje više puta istaknuto stajalište o tome da zakonodavac prema članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava ima ovlast odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih, političkih i socijalnih odnosa u Republici Hrvatskoj. To ovlaštenje podrazumijeva oblikovati nova odnosno mijenjati i dopunjavati već postojeća zakonska uređenja, pri čemu je zakonodavac dužan uvažavati zahtjeve koji slijede iz načela vladavine prava i one kojima se štite temeljne ustavne vrednote i dobra. Eventualno postojanje drukčijeg zakonskog rješenja ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica. Ustavni sud posebno napominje da nije tijelo kojem je dopušteno preuzimati ulogu bilo kojeg tijela zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti i umjesto njih donositi odluke ili provoditi odgovarajuće mjere, odnosno presuđivati o tome bi li bilo bolje ili svrsishodnije da su umjesto rješenja koja su izabrala nadležna tijela prihvaćena neka druga rješenja. Kad bi Ustavni sud to učinio, preuzeo bi položaj kvazi-zakonodavnog tijela protivno svim odrednicama ustavnog poretka Republike Hrvatske (v. primjerice, rješenja broj: U-I-2938/2011 i dr. i broj: U-I-5134/2016 i dr., oboje od 23. travnja 2018.; www.usud.hr).

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud utvrđuje kako je i u predmetnom području upravljanja i održavanja višestambenih i stambeno-poslovnih zgrada zakonodavac ovlašten odlučivati o uvjetima i

načinu upravljanja i održavanja zgrada, zatim propisati prava i obveze suvlasnika pojedinih dijelova zgrade i upravitelja zgrade, ali i stanovite zabrane (primjerice glede izvođenja radova i postavljanja uređaja) ili pak prava koja proizlaze iz održavanja zgrada (primjerice, sufinanciranje ugradnje dizala i uređaja za olakšan pristup za slabo pokretne osobe ili sufinanciranje uređenja pročelja).

8.7.4. Polazeći od svega navedenog Ustavnom sudu preostaje ispitati ispunjavaju li osporene odredbe ZoUOZ-a zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava odnosno odgovoriti na pitanje je li postojao legitimni cilj u javnom interesu za njihovo donošenje, ako je postojao, jesu li mjere propisane osporenim odredbama (prije svega, pribavljanje prethodne suglasnosti potrebne većine suvlasnika za obavljanje gospodarske djelatnosti kratkoročnog najma i najma za više osoba u zgradi) bile nužne, prikladne i razmjerne u užem smislu za ostvarenje legitimnog cilja koji se njima nastojao postići ne stavljajući prekomjeran teret na njegove adresate.

Predlagateljica ZoUOZ-a i Ministarstvo više su puta istaknuli da se zbog brzog rasta cijena nekretnina i nepovoljnih uvjeta na tržištu Republika Hrvatska suočava s političkim izazovom pristupačnosti stanovanja, koji osobito pogađa mlade ljude i obitelji koje žele kupiti svoju prvu nekretninu. Također, istaknuto je kako je problematika priuštivog stanovanja složen problem koji se ne rješava samo donošenjem ZoUOZ-a već je za to potrebna sveobuhvatna reforma. U okviru te reforme, s ciljem rješavanja problema priuštivog stanovanja i poboljšanja kvalitete života lokalnog stanovništva, donesen je veći broj zakona, uključujući i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim porezima. Kako je Ministarstvo najavilo, u pripremi je i donošenje Zakona o priuštivom stanovanju. Također, a iz podataka prikupljenih pri izradi Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. ustanovljeno je da se građani Republike Hrvatske (uz građane Portugala) zadnji u Europskoj uniji iseljavaju iz roditeljskog doma dok istovremeno u Republici Hrvatskoj nedostaje između 230 i 280 tisuća stambenih jedinica kako bi stopa napućenosti kućanstva bila na razini Europske unije, što se posljedično negativno odražava (i) na demografsku sliku Republike Hrvatske. Zaključno, Ministarstvo je pojasnilo da sve do donošenja ZoUOZ-a suvlasnici u zgradama nisu morali biti obaviješteni o promijeni načina korištenja stana (iz stanovanja u kratkoročni najam) niti su imali učinkovit mehanizam kojim bi mogli utjecati na ponašanje iznajmljivača (intencija zakonodavca je omogućiti suvlasnicima zgrade iskazati svoje mišljenje o okolnosti da će kroz zajednička stubišta i hodnike prolaziti velik broj različitih osoba danju i noću). Zaključno, Ministarstvo je ponovilo navode predlagateljice ZoUOZ-a da je posljedica djelatnosti kratkoročnog najma smanjenje spremnosti vlasnika tih stanova odnosno iznajmljivača da sudjeluju u investicijama u zajedničke dijelove zgrade s obzirom na to da nitko dulje vrijeme ne živi u tim stanovima.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud ocjenjuje da je cilj osporene odredbe ZoUOZ-a spriječiti smanjenje dostupnosti stambenog fonda za dugoročno rješavanje stambenog pitanja (posebno mladih ljudi i obitelji) i podizanje kvalitete stanovanja svih suvlasnika i stanara u zgradi, a čiji legitimitet podnositelji zahtjeva i predlagatelj prigrigorima uostalom i ne dovode u pitanje. S obzirom na to da su osporene mjere (propisana ograničenja u obavljanju gospodarskih djelatnosti u zgradama) donesene sa svrhom rješavanja problematike priuštivog stanovanja kao socijalnog pitanja od važnosti Republike Hrvatske, Ustavni sud utvrđuje da je postavljeni legitimni cilj osporenih odredaba ZoUOZ-a od interesa za Republiku Hrvatsku pa tako i od javnog interesa.

Nadalje, Ustavni sud utvrđuje da je stavljanjem stanova u funkciju kratkoročnog najma došlo do sukoba dvaju prava, i to s jedne strane prava vlasnika da koristi svoj stan na način kako mu to odgovara i s druge strane prava ostalih suvlasnika stambene zgrade da uživaju svoje vlasništvo. Ustavni sud podsjeća da je stupanjem na snagu ZoVDSP-a (1. siječnja 1997.) dotadašnji dugogodišnji sustav solidarnosti u upravljanju zgradama zamijenjen novim sustavom koji je upravljanje zgradama prepustio suvlasnicima. Kao što je Vlada u P.Z.-u i navela, nakon donošenja ZoVDSP-a donesena je i Uredba o održavanju zgrada (»Narodne novine« broj 64/17.; u daljnjem tekstu: Uredba) kojom se nastojalo preciznije urediti pitanja zajedničkih dijelova zgrade, uređaja i instalacija te njihova održavanja iz sredstava zajedničke pričuve, kao i odrediti sadržaj redovitih, hitnih i nužnih radova u održavanju zgrade. Ustavni sud, također, smatra važnim naglasiti da se i ZoVDSP-om i Uredbom nastojala podići i svijest vlasnika posebnih dijelova zgrade o njihovom vlasništvu i pravima koja iz njega proizlaze, ali jednako tako i svijest o ograničenju tog prava. Ustavni sud nema razloga ne ocijeniti da i ZoUOZ ima jednaku zadaću.

Pritom, Ustavni sud ponavlja kako jamstvo vlasništva, zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava, nije apsolutno već ono i obvezuje na način da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru (stavak 2. članka 48. Ustava). Nesumnjivo je pravo svakog suvlasnika pojedinog dijela zgrade da svoj posebni dio zgrade koristi i s njim raspolaže u skladu sa svojim željama i potrebama, no to pravo ograničeno je postojanjem prava drugih subjekata u zgradi. Jednako tako, suvlasnici posebnih dijelova zgrade ujedno su i suvlasnici zgrade zbog čega njihova obveza i pravo održavanja i upravljanja zgradom prelazi granice njihova posebnog dijela zgrade (stana) uz bitno povećano sudjelovanje u takvoj obvezi i pravima ali uz, istodobno, razumijevanje i uvažavanje mišljenja drugih.

Kao što je već ranije spomenuto (v. točke 8.5. i 8.5.1. obrazloženja odluke i rješenja), država koja počiva na načelu socijalne države, kao što je Republika Hrvatska, ima obvezu brinuti se za pravedan socijalni poredak pri čemu zakonodavcu, u cilju ispunjenja ove obveze, pripada širok prostor slobodnog odlučivanja (odluka i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-884/1997 i dr. od 3. veljače 2000.; »Narodne novine« broj 20/00. i 28/00. – ispravak). Drugim riječima, Ustav dopušta državi da donese ili primjeni zakone koje smatra potrebnima da bi ispunila ovu svoju zadaću i u tom smislu ZoUOZ kao mjera državne i javne vlasti, prema stajalištu Ustavnog suda, predstavlja pravno valjano (»zakonito«) mišljenje države u imovinska prava adresata ZoUOZ-a.

U odnosu na pitanje je li mjera – pribavljanje prethodne suglasnosti suvlasnika razmjerna, Ustavni sud prije svega utvrđuje kako propisivanjem obveze prikupljanja suglasnosti dvotrećinske većine suvlasnika zgrade vlasnicima stanova – iznajmljivačima i onim osobama koje obavljaju gospodarske djelatnosti iz članka 33. stavka 2. ZoUOZ-a nije u potpunosti onemogućeno obavljanje tih djelatnosti. Predlagateljica ZoUOZ-a i Ministarstvo pojasnili su da je propisana potrebna većina suvlasnika određena upravo iz razloga kako bi se izbjeglo da suvlasnici koji se namjeravaju baviti kratkoročnim najmom i djelatnostima iz članka 33. stavka 2. ZoUOZ-a ne ovise o samovolji svakog pojedinog suvlasnika jer je praksa pokazala da je gotovo nemoguće prikupiti suglasnost svih suvlasnika zgrade. S druge strane, ovom mjerom ostalim suvlasnicima zgrade (posebno neposrednim susjedima) daje se pravo uvida i odlučivanja o tome tko će sve ulaziti u stambenu zgradu, a na koji će se način ujedno utjecati i na samog iznajmljivača odnosno poduzetnika da više brine o potrebama svojih susjeda i postupcima turista koji mu dolaze u

stan. Bojazan iznajmljivača, odnosno poduzetnika, o tome da će im obveza prikupljanja prethodne suglasnosti otežati, a ponegdje možda i onemogućiti obavljanje gospodarske djelatnosti zbog nesuglasica suvlasnika zgrade, iako realno moguća, nije međutim relevantna u postupku odlučivanja o pitanju (ne)suglasnosti osporenih odredaba ZoUOZ-a s Ustavom.

O razlozima zbog kojih zakonodavac nije kao uvjet obavljanja takozvanih tihih i mirnih djelatnosti u zgradama propisao obvezu prikupljanja prethodne suglasnosti potrebne većine suvlasnika kao što je to propisao za obavljanje gospodarske djelatnosti kratkoročnog najma, Ustavni sud, radi izbjegavanja ponavljanja razloga, podnositelje zahtjeva i predlagateljce upućuje na točku 8.6. obrazloženja odluke i rješenja.

Što se tiče prigovora glede ograničenja poduzetničke i tržišne slobode, odnosno o prigovoru da se pojedine kategorije poduzetnika (hotela i iznajmljivača u obiteljskim kućama) stavljaju u povoljniji (monopolski) položaj u odnosu na vlasnike stanova – iznajmljivače, Ustavni sud, imajući u vidu legitimni cilj osporenih odredaba ZoUOZ-a, smatra dovoljnim za utvrditi da se razlikovanje ovih poduzetnika temelji na objektivnim kriterijima jer se radi o subjektima koji se, s obzirom na svoju pravnu i gospodarsku strukturu te način tržišnog djelovanja i utjecaja na pitanje rješavanja stambene politike, ne nalaze u usporedivoj situaciji. Stoga se osporenim odredbama ZoUOZ-a ne uspostavlja nejednak ili privilegiran položaj određenih poduzetnika, već se normativno razlikovanje uvodi radi postizanja legitimnog cilja, u skladu s načelom razmjernosti.

Zaključno, Ustavni sud ne može ne primijetiti da je priuštivost stanovanja globalno pitanje, pri čemu intenzitet turizma značajno utječe na sposobnost lokalnog stanovništva da kupe nekretninu. Međusobna je korelacija između širenja djelatnosti kratkoročnog najma i smanjenja dostupnosti stambenog prostora za dugoročna rješenja stambenog pitanja, a time, posljedično, rasta najamnina i cijena nekretnina je samorazumljiva. Kako je predlagateljica ZoUOZ-a pojasnila kratkoročni najam, iako nudi brojne pogodnosti (veći izbor za smještaj turista, dodatni prihod za vlasnike stanova) pridonio je tome da sve više stambenih jedinica gubi svoju osnovnu funkciju – stanovanje, te je (osim praznih stambenih jedinica) pridonio ograničavanju cjenovno pristupačnih stanova za lokalno stanovništvo, posebno onom u vrlo popularnim odredištima. U tim okolnostima, Ustavni sud objektivno opravdanim prihvaća navode predlagateljice ZoUOZ-a, a koje je Ministarstvo ponovilo u očitovanju, da kratkoročni najam je jedan od čimbenika koji je pridonio stambenoj кризи. Ograničenje obavljanja ove djelatnosti u vidu da se kao uvjet za njezino obavljanje traži suglasnost potrebne većine suvlasnika samo je jedna od mjera državne politike kojom se osigurava dostupno stanovanje, smanjuje nejednakost i promiče socijalna pravda. Zaključno, a kako to proizlazi iz očitovanja Ministarstva od 13. siječnja 2026., ova mjera već je pokazala pozitivne rezultate na rješavanje pitanja dugoročnog stanovanja pa je tako samo u Gradu Zagrebu zabilježen porast ponude stanova koji se daju u dugoročni najam kao i porast sklopljenih ugovora o dugoročnom najmu (s 14.100 u 2023. na 20.300 u 2024., dok je prvo tromjesečje 2025. rezultiralo s dodatnih pet tisuća novih ugovora o dugoročnom najmu).

8.7.5. Ministarstvo je u očitovanju navelo kako je Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) svojom praksom otvorio mogućnost da se tržište kratkoročnog najma stambenog prostora na području Europske unije pravno regulira. Stoga će se u nastavku iznijeti ocjena Ustavnog suda o usklađenosti zabrane obavljanja djelatnosti kratkoročnog najma bez prethodno pribavljene potrebne suglasnosti s pravom Europske unije kao i o nužnosti mjere ograničenja kratkoročnog najma.

Ustavni sud uzeo je u obzir i činjenicu da u kontekstu pravnog poretka Europske unije kratkoročni najam nekretnina u stambenim zgradama predstavlja tržišnu uslugu, te je mogućnost pružanja te vrste usluge uređena relevantnim propisima prava Europske unije (u daljnjem tekstu: pravo EU-a). Preciznije, kratkoročni najam stambene nekretnine uz naknadu predstavlja »uslugu« prema pravu EU-a, kako prema članku 57. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 202/47, 7. lipnja 2016.; u daljnjem tekstu: UFEU), tako i u okviru Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama 2006/123/EZ), što je ponovno potvrđeno u Uredbi (EU) 2024/1028 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o prikupljanju i razmjeni podataka o uslugama kratkoročnog iznajmljivanja smještaja i izmjeni Uredbe (EU) 2018/1724 (u daljnjem tekstu: Uredba 2024/1028).

Ustavni sud u tom je smislu uzeo u obzir presudu Suda EU-a od 22. rujna 2020. (Veliko vijeće) u spojenim predmetima brojeva C-724/18 i C-727/18 (*Cali Apartments SCI i HX protiv Procureur général près la cour d'appel de Paris i Ville de Paris*).

Ustavni sud uvažava činjenicu da je Sud EU-a zauzeo stajalište da aktivnost koja se sastoji od ponavljanog kratkoročnog najma namještenih nekretnina kratkoročnim prolaznim korisnicima koji u njoj ne zasnivaju boravište uz naknadu, neovisno o tome je li riječ o profesionalnoj ili neprofesionalnoj osnovi, predstavlja »uslugu« i ulazi u polje primjene Direktive o uslugama 2006/123/EZ. Pojam usluge u smislu prava EU-a ne vezuje se uz profesionalni status pružatelja. Ustavni sud primjećuje da je Sud EU-a izričito potvrdio da je socijalni cilj suzbijanja nestašice stanova za dugoročni najam moguće smatrati prevladavajućim razlogom od javnog interesa kojim je dopušteno opravdavati ograničenja tržišne slobode pružanja usluga. Ovo stajalište preuzeo je i zakonodavac EU-a u Uredbi 2024/1028, te se u njezinoj Preambuli ovu presudu izričito navodi kao jedan od njezinih temelja.

Ustavni sud ističe da se i u kontekstu ovog predmeta cilj suzbijanja nedostatne dostupnosti nekretnina za dugoročno stanovanje koristi kao jedan od nekoliko razloga kojima zakonodavac opravdava uvođenje mjere načelne zabrane mogućnosti pružanja usluge kratkoročnog najma nekretnina u stambenim zgradama na području Republike Hrvatske.

U tom smislu, Ustavni sud prepoznaje da presuda Suda EU-a u predmetu brojeva C-724/18 i C-727/18 jasno pokazuje da nisu sva ograničenja kratkoročnog najma dopuštena. Zakonodavna mjera ograničavanja mogućnosti pružanja usluge kratkoročnog najma nekretnina mora zadovoljavati kumulativne uvjete iz članka 9. stavka 1. Direktive o uslugama 2006/123/EZ. U skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive o uslugama 2006/123/EZ, države članice mogu podvrgnuti pristup uslužnoj djelatnosti sustavu odobrenja samo ako taj sustav nije diskriminatoran, ako je opravdan prevladavajućim razlogom od javnog interesa i ako se cilj koji se želi postići ne može ostvariti manje restriktivnom mjerom. U konkretnom predmetu Sud EU-a tumači da u svrhu usklađenosti s Direktivom o uslugama 2006/123/EZ nacionalna zakonodavna ograničenja kratkoročnog najma s ciljem suzbijanja nestašice nekretnina za dugoročno stanovanje tako moraju biti: 1) materijalno ograničena (ne zahvaćati primarne rezidencije), 2) geografski ograničena (na zahvaćena tržišta stanovanja), te 3) nužna (cilj se ne smije moći postići manje restriktivnim mjerama).

Ustavni sud prihvaća da ova klasifikacija ima značajne regulatorne posljedice: svako ograničenje aktivnosti kratkoročnog najma od strane države članice mora ispunjavati zahtjeve nužnosti, raz-

mjernosti, nediskriminacije i transparentnosti iz Direktive o uslugama 2006/123/EZ. Drugim riječima, iako je opravdanje manjka stambenog prostora prepoznato, ono ne daje državama članicama potpuno slobodne ruke.

S obzirom na to da pitanje zakonodavnog uređenja tržišne usluge kratkotrajnog najma nesporno ulazi u doseg primjene prava EU-a, Ustavni sud ističe da je dužan poštovati načelo usklađenosti domaćeg ustavnopravnog poretka sa zajedničkim pravnim poretkom Europske unije, kako je ono izraženo u članku 141.c Ustava. Posljedično, Ustavni sud vezan je ustavnom obvezom promicanja usklađenosti u tumačenju ustavnih jamstva s njima srodnim jamstvima propisanim pravom EU-a. To se prije svega odnosi na usklađenost tumačenja jamstava temeljnih prava i sloboda zajamčenih s jedne strane Ustavom, a s druge strane Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (»Službeni list« C 326, 26. listopada 2012.; hrvatski prijevod: SL C 202, 7. lipnja 2016.; u daljnjem tekstu: Povelja).

U konkretnom predmetu Ustavni sud ističe da zakonodavne mjere ograničavanja mogućnosti pružanja usluga na tržištu ulaze u doseg primjene ustavnog jamstva slobode poduzetništva iz članka 49. odnosno članka 50. Ustava. Jednako tako, u okvirima ovog predmeta Ustavni sud ističe da konkretna zakonodavna mjera dijelom ulazi i u doseg primjene jamstva prava vlasništva iz članka 48. odnosno članka 50. Ustava. U kontekstu ustavne obveze usklađenog tumačenja Ustavni sud ističe da sloboda poduzetništva i ustavna jamstva zaštite prava vlasništva, nalaze svoja srodna jamstva u odredbama članka 16. i članka 17. Povelje. Ustavni sud prihvaća da je tržišna sloboda pružanja usluga primarno obuhvaćena temeljnim pravom slobode poduzetništva zajamčenim člankom 16. Povelje, odnosno člankom 49. Ustava.

Ustavni sud ističe punu usklađenost između Ustava i Povelje, odnosno relevantnih odredbi UFEU-a u pogledu uvjeta dopuštenosti zakonodavnog ograničavanja temeljnih sloboda poduzetništva, odnosno vlasništva u mjeri u kojoj je ono posredno relevantno u ovakvim predmetima. Povelja u članku 52. jasno propisuje da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda, odnosno da su, podložno načelu razmjernosti, ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje EU ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Jednako tako, Ustav propisuje uvjet razmjernosti kao strukturalno načelo ustavnog poretka Republike Hrvatske u članku 16. Ustava. Štoviše, načelo razmjernosti poprima svoj specifični izričaj u okviru članka 50. Ustava gdje je izričito propisano da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Iz specifičnog izričaja odredbe članka 50. slijedi da Ustav pruža visoku razinu zaštite poduzetničkih sloboda od miješanja države. Ova visoka razina zaštite zajamčena Ustavom u potpunosti je srodna s visokom razinom zaštite koju kroz uvjet razmjernosti zahtijeva i Povelja, a kako ju je kroz svoje odluke odredio i Sud EU-a.

Polazeći od načela usklađenosti izraženog u članku 141.c Ustava, Ustavni sud ističe da legitimni cilj zaštite interesa Republike Hrvatske iz članka 50. Ustava obuhvaća i zaštitu socijalnog interesa suzbijanja stambene krize prouzročene nestašicom nekretnina za dugoročno stanovanje. Štoviše, problem nije ograničen samo na područje Republike Hrvatske, već je postalo obilježje socijalne situacije u velikom broju država članica, a ujedno dijelom uzrokovan upravo vrlo širokom mogućnošću slobode kretanja ljudi, usluga i kapitala na zajedničkom tržištu EU-a.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud ističe da je osporavano zakonsko ograničenje kratkoročnog najma nekretnina u stambenim zgradama ne samo moguće opravdavati legitimnim ciljem suzbijanja nedostatka nekretnina za dugoročno stanovanje, već je ono prema ocjeni Suda i u skladu s načinom na koji se taj uvjet primjenjuje u praksi Suda EU-a. Kao što je već istaknuto, Sud EU-a zastupa stajalište da u svrhu usklađenosti s Direktivom o uslugama 2006/123/EZ nacionalna zakonodavna ograničenja kratkoročnog najma s ciljem suzbijanja nestašice nekretnina za dugoročno stanovanje moraju biti: 1) materijalno ograničena (ne zahvaćati primarne rezidencije), 2) geografski ograničena (na zahvaćena tržišta stanovanja), te 3) nužna (cilj se ne smije moći postići manje restriktivnim mjerama).

U tom smislu, Ustavni sud nalazi da osporavana mjera ograničenja kratkoročnog najma u stambenim zgradama je materijalno ograničena jer ne zahvaća primarne rezidencije. Naime, ZoUOZ ne zabranjuje kratkoročni najam u privatnim kućama koje nisu u suvlasništvu više različitih osoba. Ustavni sud ističe da je cilj mjere ograničenja kratkoročnog najma suzbijanje nestašice dostupnosti nekretnina za dugoročno stanovanje prvenstveno uzrokovane profesionalnom ili ponavljanom prenamjenom stambenih jedinica u turističku ponudu. Ustavni sud stoga ističe da vlasnik nekretnine koju kao svoj dom uobičajeno koristi za osobno stanovanje, te koji tek povremeno iznajmljuje vlastiti dom, nije taj koji »oduzima« stanove s tržišta dugoročnog najma. Posljedično, mjera ograničenja koja bi obuhvatila i primarne rezidencije, zahvatila bi skupinu subjekata čija djelatnost nema tu kauzalnu vezu s javnim interesom koji se želi zaštititi, što bi nužno utjecalo na razmjernost mjere.

Ustavni sud također nalazi da nije utvrdio dostupnost alternativnih mjera koje bi bile manje ograničavajuće od osporavane mjere načelne zabrane kratkotrajnog najma nekretnina u stambenim zgradama. Ustavni sud ističe da je u ovoj ocjeni pošao od pretpostavke da je mjera »manje restriktivna« ako zahvaća manji krug slučajeva, ili nameće manji teret pružatelju usluge, ili manje ograničava slobodu pružanja usluge, a pri tome ostvaruje isti cilj s jednakom učinkovitošću.

Primjerice, sam je Sud EU-a kao nedostatno ocijenio inspeksijski nadzor nad poštovanjem propisanih uvjeta kratkoročnog najma kojima bi se ta usluga uredila i ograničila. Naime, naknadne inspekcije dolaze prekasno da bi spriječile prenamjenu stambene jedinice iz dugoročnog najma u kratkoročni najam. Šteta je do tada već nastala, s obzirom na to da su stanari iseljeni, stan je opremljen za turiste, te se tržišna situacija promijenila. Osporavana mjera zabrane djeluje *ex ante*, a deklaratorni sustav s kaznama djeluje *ex post*, te nije sposoban ostvariti isti cilj s jednakom učinkovitošću. Nadalje, alternativni sustav mogućeg povećanja poreznog opterećenja pružatelja ove vrste usluga popraćen je nizom sebi svojstvenih problema. Povećanje poreznog opterećenja nosi rizik neželjenih tržišnih učinaka kao što su, primjerice, prelijevanje velikog udjela ukupne potražnje u susjedna područja bez poreza ili regresivno djelovanje na male iznajmljivače. S obzirom na rizik takvih poremećaja, povećanje poreznog opterećenja ne čini se funkcionalno ekvivalentnim cilju koji se želi postići, jer bi vjerojatno prouzročilo dodatne tržišne distorzije. Iz sličnih razloga moguće je pretpostaviti da i alternativna mogućnost uvođenja ograničenja broja noćenja ne bi bila podjednako učinkovita u ostvarenju cilja suzbijanja nedostupnosti nekretnina za dugoročno stanovanje. Mjera uvođenja najvećeg dopuštenog broja noćenja ispod kojeg je najam slobodan, a iznad kojeg je zabranjen, načelno ne razlikuje je li konkretna nekretnina jedini dom vlasnika koji ga tek povremeno iznajmljuje (nema negativnog učinka na stambeni fond) ili investicijska nekretnina koja je trajno isključena iz dugoročnog tržišta (neposredan negativan učinak).

Posljedično, s obzirom na to da bi takva mjera bila slijepa prema kauzalnom mehanizmu koji se želi suzbiti, Ustavni sud nema temelja zaključiti da bi bila podjednako učinkovita u pogledu ostvarenja željenog cilja očuvanja stambenog fonda za dugoročno stanovanje. Štoviše, učinkovitost ove alternativne mjere postaje dodatno upitna kada se u obzir uzmu i drugi ciljevi koje zakonodavac pokušava adresirati osporavanom zabranom, a koje je Ustavni sud razmotrio u kasnijim dijelovima obrazloženja.

Iz navedenog, slijedi da Ustavni sud nije bio u mogućnosti utvrditi da osporavana mjera ne zadovoljava uvjet nužnosti, odnosno da postoji neka druga alternativna mjera koja bi bila manje restriktivna, a podjednako učinkovita u pogledu ostvarenja cilja zaštite stambenog fonda za dugoročno stanovanje.

Ustavni sud ističe da prepoznaje kako postoji značajna razlika između osporavane mjere i mjere koja je bila predmet ocjene u spojenim predmetima brojeva C-724/18 i C-727/18. U tom slučaju, konkretna mjera imala je ograničeni geografski doseg jer se primjenjivala samo na ona lokalna područja (u pravilu urbana turistička odredišta) u kojima je utvrđen nedostatak ponude nekretnina za dugoročno stanovanje. U konkretnom predmetu, osporavana mjera odnosi se na cjelokupno državno područje.

Polazeći od ove razlike, Ustavni sud ističe da postizanje legitimnog cilja osiguranja tržišne dostatne dostupnosti nekretnina namijenjenih dugoročnom stanovanju nije jedini legitimni cilj koji zakonodavac pokušava ostvariti osporavanom mjerom načelne zabrane kratkoročnog najma stambenog prostora. Ustavni sud primjećuje da se osporavanom mjerom također pokušava adresirati i niz drugih posljedica do kojih dolazi u situaciji kada usluga kratkoročnog najma stambenog prostora počinje tržišno dominirati.

Primjerice, iz činjenice da zakonodavac dopušta kratkoročni najam u stambenim zgradama ako se s njim usuglasi propisana većina suvlasnika, upućuje na to da mjera pridonosi adresiranju problema sigurnosne prirode koji nastaje povećanjem cirkulacije nepoznatih osoba u zajedničkom stambenom prostoru, čime jača rizik ugroze osobne sigurnosti i sigurnosti imovine stalnih stanara. Povezano, povećanje cirkulacije nepoznatih osoba koje nisu osobno vezane uz konkretan zajednički stambeni prostor, te struktura i interesi korisnika kratkoročnog najma, značajno jača vjerojatnost povećanja broja slučajeva u kojima će se unajmljena nekretnina koristiti na način koji ometa miran suživot ostalih sustanara u konkretnom prostoru stambene zgrade. Neograničeni kratkoročni najam u stambenim zgradama time prijeti osjetnim urušavanjem osobnog mira dugoročnih stanara koji predstavlja bitno obilježje privatnosti osobnog doma. Posljedično, ugrožava njihovu osobnu dobrobit, a moguće i njihovo zdravlje.

Ustavni sud ističe da prostor stambene zgrade nije javni prostor niti komercijalni prostor, već prostor koji je kolektivno namijenjen stanovanju i čija je pravna narav, u svim europskim sustavima, definirana suživotom suvlasnika koji dijele zajednički prostor uz obvezu međusobnog uvažavanja. Kratkoročni najam po definiciji unosi u taj prostor povećanu cirkulaciju nepoznatih osoba koje ne dijele tu obvezu ni na temelju ugovornih odnosa (kupoprodaja, dugoročni najam) ni na temelju socijalnih veza. Time se narušava strukturna pretpostavka na kojoj počiva pravo suvlasništva stambene zgrade.

U tom smislu, Ustavni sud ističe da su prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, odnosno pravo na dom, privatnost i osobnu sigurnost, subjektivna prava zaštićena člankom 35. Ustava, odnosno člankom 7. Povelje i člankom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/1997., 6/1999. – pročišćeni tekst, 8/1999. – ispra-

vak, 14/2002., 1/2006. i 13/2017.). Nadalje, odredbom članka 50. Ustava izričito je propisano da je poduzetničke slobode i vlasnička prava dopušteno zakonski ograničiti radi zaštite interesa sigurnosti i zdravlja ljudi.

Posljedično, Ustavni sud ocjenjuje da je osporavanu mjeru načelne zabrane kratkoročnog najma koja se primjenjuje na cjelokupnom državnom području dopušteno opravdati navedenim razlozima, a posebice stoga što oni sami predstavljaju interese koji su zaštićeni kao temeljna prava građana. Jednako tako, Ustavni sud ocjenjuje da je osporavana mjera realno sposobna ostvariti te ciljeve, ne samo stoga što je razumno pretpostaviti kako će kroz srednjoročno razdoblje (do tri godine) postupno dovesti do značajnog smanjenja cirkulacije nepoznatih osoba u stambenim zgradama koje su u suvlasništvu ili najmu dugoročnih stanara, već i stoga što dugoročnim stanarima pruža mogućnost kontrole nad dostupnosti kratkoročnog najma u njihovim zgradama.

Ustavni sud također ocjenjuje da osporavana mjera zadovoljava uvjet nužnosti i u odnosu na postizanje ovih dodatnih ciljeva. Ustavni sud u tom smislu prvenstveno ističe činjenicu da zabrana nije apsolutna. Mogućnost pružanja usluge kratkoročnog najma u stambenoj zgradi ipak je zakonski dostupna pod uvjetom da se osigura suglasnost određenog broja suvlasnika unutar zgrade, pri čemu posebnu težinu imaju oni suvlasnici koji su neposredni susjedi konkretne nekretnine koju se želi prenamijeniti za pružanje usluge kratkoročnog najma.

Ustavni sud ističe da velik broj pravnih sustava država članica EU-a dopuštaju suvlasnicima da statutom zgrade ili odlukom skupštine suvlasnika zabrane ili ograniče kratkoročni najam. Primjerice, u nedavno donesenoj odluci francuskog Ustavnog vijeća (*Conseil constitutionnel*, odluka br. 2025-1186 QPC od 19. ožujka 2026.) potvrđena je ustavnost zakona (Zakon br. 2024-1039 od 19. studenoga 2024 (Loi Le Meur)) kojim je propisano da je skupština suvlasnika pravilima kućnog reda dužna propisati je li turistički najam dopušten ili nije, pri čemu odluku donosi glasovanjem s većinom od dvije trećine glasova. Srodno rješenje može se naći u Njemačkoj i Nizozemskoj, dok u Italiji odluka »skupštine« suvlasnika mora biti jednoglasna. Za turističko iznajmljivanje etažne nekretnine koja je namijenjena za stanovanje u Austriji potrebna je jednoglasna suglasnost svih suvlasnika jer ponavljeni kratkoročni turistički najam predstavlja promjenu namjene stambenog objekta. U Sloveniji je u tijeku zakonodavni postupak izglasavanja zakonskog rješenja koje je u mnogočemu slično ovome koje se osporava u ovom predmetu. S druge strane, Španjolska je u ožujku 2025. izglasala Zakon o horizontalnom vlasništvu (LPH) koji propisuje da je turistička namjena stana u etažnoj zajednici zabranjena osim ako zajednica suvlasnika to izričito ne odobri tropetinskom većinom (60 %) vlasnika i suvlasničkih udjela, pri čemu stanarska zajednica može odobriti i povećanje zajedničkih troškova za do 20 % za one koji obavljaju turističke najmove. Uz uvažavanje njihovih međusobnih razlika, referirani modeli dijele istu temeljnu normativnu pretpostavku jer počivaju na pravu suvlasnika stambene zgrade da kolektivnom odlukom reguliraju ili isključe kratkoročni najam.

Osporavano zakonsko rješenje koje je predmet ocjene u ovom predmetu ne odstupa u bitnome od takvog pristupa.

Nadalje, u odnosu na mogućnost korištenja alternativnih oblika ograničenja koji su manje restriktivni, Ustavni sud zaključuje da isti argumenti koji vrijede za ranije raspravljane opcije, kao što su pojačani inspekcijski nadzor s mogućnošću naknadnog sankcioniranja ili povećanje poreznog opterećenja, jednako uvjerljivošću vrijede i u ovom kontekstu gdje se razmjernost ograničenja propituje u odno-

su na legitimne ciljeve zaštite prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, odnosno pravo na dom, privatnost i osobnu sigurnost, odnosno zaštite javnog interesa sigurnosti i zdravlja ljudi. Štoviše, Ustavni sud primjećuje određenu prednost koja karakterizira osporavani model ograničenja u odnosu na učinkovitost alternativnih mjera kao što su inspekcijski nadzor i naknadno sankcioniranje. Prvo, mogućnost pružanja usluge kratkoročnog najma u stambenoj zgradi ovisi o slobodnoj suglasnosti volja suvlasnika konkretne stanarske zajednice. Time se stvara prostor za pregovore u kojem bi potencijalni pružatelj usluge pristao na usuglašene i jasno utvrđene uvjete pod kojima mu je dopušteno pružiti takvu uslugu. Drugo, ova činjenica pridonosi učinkovitosti modela jer suvlasnicima omogućava da dogovore mogućnost povlačenja suglasnosti u slučaju da pružatelj usluge krši postignuti dogovor (članak 34. stavak 5. ZoUOZ-a).

8.7.6. Slijedom svega navedenog, a imajući u vidu legitimni cilj članka 34. i 35. ZoUOZ-a, Ustavni sud ocjenjuje da je osporena mjera – prikupljanje potrebne prethodne suglasnosti suvlasnika za obavljanje gospodarske djelatnosti kratkoročnog najma i najma za više osoba bila nužna, prikladna i razmjerna cilju koji se tom odredbom želio postići, stoga se utvrđuje da su članci 34. i 35. ZoUOZ-a u suglasnosti s Ustavom.

U odnosu na prigovor o tome kako je nejasno na koji će se način u praksi utvrđivati postojanje odnosno ne postojanje rodbinske povezanosti osoba u najmu iz članka 35. ZoUOZ-a, Ustavni sud ponavlja kako nije u njegovoj nadležnosti da u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom ocjenjuje primjenu propisa u pojedinačnim slučajevima (v. točku 8.6. obrazloženja odluke i rješenja).

c. Članak 63. ZoUOZ-a

8.8. Člankom 63. ZoUOZ-a određeno je prijelazno razdoblje za prilagodbu s odredbama ZoUOZ-a za suvlasnike koji u višestambenim i stambeno-poslovnim zgradama obavljaju određene djelatnosti te koji iznajmljuju svoje posebne dijelove zgrade (stanove). Tako je, između ostalog (stavkom 2. člankom 63. ZoUOZ-a), propisano da su vlasnici stanova koji na dan stupanja na snagu ZoUOZ-a koriste stan za kratkoročni najam dužni u roku od pet godina prikupiti suglasnost dvotrećinske većine suvlasnika za obavljanje te djelatnosti.

Članak 63. ZoUOZ-a, stoga, predstavlja prijelaznu odredbu ZoUOZ-a kojom se regulira način prelaska s dosadašnjeg pravnog režima (prema kojem se za obavljanje gospodarske djelatnosti kratkoročnog najma nije tražila suglasnost potrebne većine suvlasnika) na novi pravni režim (po kojem se takva suglasnost traži). Ustavni sud podsjeća kako je osnovna svrha prijelaznih odredaba zakona osigurati pravnu sigurnost, jasnoću i kontinuitet pravnih odnosa, odnosno spriječiti sukob zakona i nedoumice oko toga primjenjuje li se stari ili novi zakon na određene situacije.

8.8.1. Podnositelji zahtjeva i gotovo svi predlagatelji smatraju da članak 63. ZoUOZ-a ima povratno djelovanje jer se primjenjuje (i) na one suvlasnike koji u trenutku stupanja na snagu ZoUOZ-a već posjeduju pravomoćna rješenja za razvrstavanje i kategorizaciju smještajnog objekta te su obavljali gospodarsku djelatnost kratkoročnog najma. Stoga, smatraju da se osporenim odredbom ZoUOZ-a zadire u prava »stečena« na temelju tih rješenja te da za takvo povratno djelovanje ZoUOZ-a nisu postojali posebno opravdani razlozi.

Ustavni sud utvrđuje da osporena odredba ZoUOZ-a propisuje primjenu novog pravnog pravila na odnose kreirane pravnim aktima nastalima prije njegova stupanja na snagu i koji odnosi su još uvijek pravno egzistentni odnosno u tijeku svoje realizacije. Stoga, riječ je o tzv. »nepravu ili kvaziretroaktivnosti«. Za razliku od prave retroaktivnosti koja je beziznimno zabranjena, »neprava ili kvaziretroaktivnost« može biti dopuštena, pod uvjetom da je djelovanje propisa

kojim se miješa u postojeće odnose opravdano javnim interesom, odnosno ciljem koji ima veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali. Ustavni sud napominje da je pojam kvaziretroaktivnosti (v. primjerice, rješenje broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., www.usud.hr), prihvaćen kako u praksi Suda Europske unije (v. presudu 5. listopada 1988., *Padovani i drugi protiv Ministarstva financija Republike Italije*, br. C-210/87, ECLI:EU:C:1988:476, i presudu od 26. ožujka 2020. brojeva: C-496/18 i C-497/18 u povodu zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koju je uputio Okružni sud u Budimpešti, Republika Mađarska, ECLI:EU:C:2020:240), tako i u, primjerice, sudskoj praksi Saveznog ustavnog suda Njemačke (presuda u predmetu broj: 2 BvR 988/16 od 7. prosinca 2022.), te da kao takav ne predstavlja novinu.

8.8.2. Ustavni sud utvrđuje da je osnovna teza podnositelja zahtjeva i predlagatelja da je zakonodavac osporenim odredbom ZoUOZ-a naknadno intervenirao u »dovršene pravne odnose« zasnovane na temelju pravomoćnih rješenja za razvrstavanje i kategorizaciju smještajnog objekta i time u prava »stečena« na temelju tih rješenja. Pritom, Ustavni sud primjećuje da se pod »stečenim pravima« podrazumijeva »pravo« na obavljanje gospodarske djelatnosti kratkoročnog najma bez prethodne suglasnosti potrebne većine suvlasnika posebnih dijelova zgrade i nakon stupanja na snagu ZoUOZ-a koji takvu suglasnost propisuje kao uvjet za obavljanje te gospodarske djelatnosti.

Ustavni sud ponavlja da zakonodavac u smislu članka 2. stavka 4. Ustava, uživa široku autonomiju, koja može uključivati i svakodobnu zamjenu jednog normativnog modela (primjerice, pravo na obavljanje gospodarske djelatnosti bez suglasnosti ostalih suvlasnika) drugim normativnim modelom (primjerice, pravom na obavljanje gospodarske djelatnosti uz uvjet da se prethodno pribavi suglasnost ostalih suvlasnika), ovisno o okolnostima, ali uvijek u skladu s Ustavom i zakonom te pod uvjetom da takav postupak zakonodavca ima legitiman i razumno opravdan cilj u javnom interesu, kao i da su primijenjene mjere nužne i razmjerne.

U P.Z.-u predlagateljica ZoUOZ-a je pojasnila kako će odredbe članka 32., 33., 34. i 35. ZoUOZ-a pridonijeti boljem i zdravijem okruženju građana koji žive u zajednici suvlasnika, stoga je potrebno da se svi adresati ZoUOZ-a (dakle, ne samo oni koji će tek nakon stupanja na snagu ZoUOZ-a početi obavljati gospodarske djelatnosti) usklade s njegovim odredbama.

8.8.3. Ustavni sud utvrđuje kako se »dovršenost« pravnih situacija na koju upiru podnositelj zahtjeva i predlagateljici odnosi na »dovršenost« stjecanja prava na obavljanje gospodarske djelatnosti kratkoročnog najma (i ostalih gospodarskih djelatnosti iz stavka 2. članka 33. ZoUOZ-a), no ne i na pitanje uvjeta za obavljanje te (i drugih) gospodarske djelatnosti.

Razmatrajući prijelazni pravni režim propisan ZoUOZ-om, Ustavni sud nije našao da bi iz sadržaja osporenog članka 63. ZoUOZ-a na bilo koji način proizlazilo da je stupanjem toga zakona na snagu samo pravo na obavljanje gospodarske djelatnosti njihovim nositeljima bilo oduzeto. To ne tvrde ni podnositelji zahtjeva ni predlagateljici već navode da će uvođenje obveze pribavljanja suglasnosti ostalih suvlasnika bitno otežati, a možda u nekim situacijama i potpuno onemogućiti obavljanje te djelatnosti. Navedenu okolnost Ustavni sud smatra mogućom i realnom, no istodobno ta okolnost nije relevantni argument za tvrdnju o nedopuštenim retroaktivnim učincima osporenog pravnog uređenja.

Stoga, a imajući u vidu navedeno, legitiman cilj koji se želio postići osporenim odredbama ZoUOZ-a, zatim da osporeni članak

predstavlja normu prijelaznog karaktera kojom zatečenim suvlasnicima zgrade – iznajmljivačima nije uskraćeno pravo na obavljanje djelatnosti i da je suvlasnicima – iznajmljivačima ostavljen rok za koji je procijenjeno da predstavlja dostatno vrijeme za prilagodbu novim propisanim uvjetima za obavljanje djelatnosti, ocjena je Ustavnog suda da članak 63. ZoUOZ-a nije u nesuglasnosti s člankom 90. Ustava.

Na kraju, a uvažavajući ovlasti zakonodavca iz članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava, Ustavni sud podnositelje zahtjeva i predlagatelje podsjeća da adresati pravnih normi nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromijenjenost određenog pravnog uređenja, osim onih nerazmjerno restriktivnih i opterećujućih promjena, što, međutim, nije slučaj u ovom predmetu postupka apstraktne kontrole suglasnosti pojedinih odredaba ZoUOZ-a s Ustavom.

B. ČLANCI 10., 14. I 17. ZoUOZ-a

1) *Osporene odredbe*

9. Članci 10., 14. i 17. ZoUOZ-a, u mjerodavnom dijelu, glase:

»DIO PRVI OPĆE ODREDBE

(...)

Upis u Registar zajednica suvlasnika

Članak 10.

(1) Zahtjev za upis u Registar zajednice suvlasnika upravitelj zgrade podnosi nadležnom područnom uredu za katastar...

(2) Zahtjev za upis u Registar zajednica suvlasnika sadrži podatke... o površini svakog posebnog dijela zgrade kako se vode u evidencijama upravitelja te pojednostavnjeni shematski prikaz u proizvoljnom mjerilu rasporeda posebnih dijelova zgrade na svakoj etaži zgrade, s iskazanom vezom na podatke o posebnim dijelovima zgrade iz zahtjeva.

(...)

(4) O zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka odlučuje se rješenjem.

(5) Protiv rješenja iz stavka 4. ovoga članka ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(...)

»Odgovornost za štetu

Članak 14.

(1) Zajednica suvlasnika odgovara za štetu koja nastane zbog nezavršenja ili nepravilnog izvršenja poslova koji se odnose na održavanje zgrade.

(2) Zajednica suvlasnika odgovorna je i za štetu koja nastane od dijela zgrade kada nije moguće utvrditi od kojeg posebnog dijela zgrade potječe šteta.

(3) Za štetu prema trećim osobama, zajedno sa zajednicom suvlasnika, solidarno odgovaraju svi suvlasnici zgrade i upravitelj.

(4) Iznimno od stavka 3. ovoga članka, upravitelj se može osloboditi odgovornosti ako dokaže da je prije štetnog događaja suvlasnicima pismenim putem predložio izvođenje potrebnih radova kako bi se otklonila opasnost, a suvlasnici takav prijedlog nisu prihvatili.«

»Postupci pred nadležnim tijelom

Članak 17.

(1) Upravitelj zgrade... zastupa zajednicu suvlasnika u svim postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima.

(2) Prije započinjanja postupaka iz stavka 1. ovoga članka zajednica suvlasnika može provesti postupak medijacije.

(...)

2) *Prigovori predlagatelja*

9.1. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025 osporio je suglasnost članka 10. i 14. stavaka 2. i 3. ZoUOZ-a s Ustavom. Pred-

lagatelj u predmetu broj: U-I-4065/2025 osim navedenih članaka ZoUOZ-a, osporio je i suglasnost članka 17. ZoUOZ-a s Ustavom.

9.1.2. Razmatrajući prigovore predlagatelja u predmetu broj: U-I-411/2025, Ustavni sud utvrđuje da oni ne sadrže ustavnopravnu argumentaciju koja bi u dovoljnoj mjeri upućivala na zaključak da osporeni članci ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s Ustavom. Stoga se u nastavku ove točke odluke i rješenja iznose samo prigovori iz predmeta broj: U-I-4065/2025 i ocjena Ustavnog suda o tim prigovorima, dok se na obrazloženje ocjene Ustavnog suda o prigovorima predlagatelja u predmetu broj: U-I-411/2005 upućuje na točke 14. i 14.1. obrazloženja ove odluke i rješenja.

9.1.3. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-4065/2025 smatra da članci 10., 14. i 17. ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s člancima 3., 16., 18., 29. i 48. Ustava.

U odnosu na članak 10. ZoUOZ-a predlagatelj navodi da je ovom odredbom upravitelj zgrade dužan podnijeti zahtjev za upis u Registar zajednice suvlasnika pri čemu uz ostale podatke mora navesti i podatke o površini svakog dijela zgrade kako se vode u evidencijama upravitelja. Međutim, upućuje na to da ZoUOZ-om nije određeno što se smatra »površinom« svakog posebnog dijela zgrade pa ostaje nejasno je li riječ o »običnoj geometrijskoj« površini, vrijednosnoj površini izračunatoj prema članku 1. stavku 1. točki 19. ZoUOZ-a ili bilo kojoj površini koja je upisana u evidencijama upravitelja, bez obzira na koji je način izmjerena, izračunata, upisana, je li ispravna i je li usklađena s »pojednostavnjenim shematskim prikazom« koji je dužan dostaviti upravitelj zgrade. Ne određujući točno na kakvu se površinu misli, predlagatelj tvrdi, da je ZoUOZ u nesuglasnosti s Ustavom (posebice s vladavinom prava) jer stavlja u nejednak položaj suvlasnike, uzimajući površinu kao mjerilo koje proizvoljno određuje upravitelj zgrade, bez ikakve kontrole koja bi osigurala vladavinu prava i jednakost među suvlasnicima. Predlagatelj dalje navodi kako pretpostavlja da je riječ o površini izračunatoj prema članku 4. stavku 1. točke 19. ZoUOZ-a, no upućuje da evidencije upravitelja zgrada ne moraju biti ispravne ni održavati stvarno stanje površina, vrijednosnih površina i vlasničkog udjela pojedinog posebnog dijela zgrade (osobito u zgradama koje nisu etažirane i čiji vlasnički udio nije određen u zemljišnim knjigama). Upućuje, također, i na rizik namjerne manipulacije upravitelja zgrade podacima o veličini površine suvlasničkih dijelova i/ili pripadnosti pojedinih dijelova zgrade kako bi se pogodovalo ili naštetilo pojedinim suvlasnicima. Posebno naglašava da je rizik od neusklađenosti podataka osobito visok kod razvedenih zgrada, to jest, onih zgrada koje nemaju jednak raspored prostorija na svim katovima, tim više što, kako tvrdi, prema ZoUOZ-u upravitelji zgrada ne moraju posjedovati tehnička znanja i ovlasti da mogu izmjeriti i izračunati površinu pojedinih posebnih dijelova »a kamo li odrediti što je čije ako postoji nesuglasje među suvlasnicima o vlasništvu na pojedinim dijelovima zgrade.« U tom smislu dalje je naveo:

»Ako pretpostavimo da bi u Republici Hrvatskoj trebala postojati vladavina prava, tada bi izmjeru suvlasničkih dijelova i određivanje vlasničkih udjela trebale provoditi samo ovlaštene stručne osobe (npr. sudski vještaci), a što je čije i veličinu suvlasničkih dijelova mogu odrediti suvlasnici među sobom (javnobilježničkim ovjerenim) potpisanim dogovorom od svih suvlasnika ili sud, ako suvlasnici ne mogu postići dogovor među sobom, a nikako upravitelj zgrada.

Upravitelji zgrada su za sada neregularni subjekti. Već se više puta pokazalo kako upravitelji zgrada ne obavljaju primjereno svoje dužnosti niti snose odgovornost za svoja (ne)djela. U prekršajnim odredbama Zakon ne propisuje nikakve sankcije ako upravitelj zgrade dostavi pogrešne podatke u Registar zajednice suvlasnika... Na koji način će upravitelj zgrade odgovarati ako podnese na upis u Registar zajednice suvlasnika podatke koji ne odgovaraju stvarnosti? (...)

Činjenica kako Zakon niti bilo koji drugi propis ne regulira potrebna znanja, stručne i moralne kvalitete, odgovornosti i način postupanja upravitelja zgrada doprinosi neustavnosti odredbi iz članka 10. Zakona.«

U nastavku upućuje da je stavkom 5. članka 10. ZoUOZ-a isključeno pravo na žalbu na rješenje o upisu u Registar zajednice suvlasnika te, iako je omogućeno pokretanje upravnog spora, smatra da onemogućavanje prava na podnošenje žalbe »bez valjanog razloga krši čl. 18. Ustava« jer se pokretanje upravnog spora ne može smatrati odgovarajućom drugom pravnom zaštitom zbog povećanog troška i dugotrajnijeg postupka ostvarivanja pravorijeka. Tvrdnje o nesuglasnosti članka 10. ZoUOZ-a s Ustavom zaključuje tvrdnjama o tome da pravna norma u smislu članka 3. Ustava mora biti dostupna adresatima i za njih predvidljiva, to jest takva da adresati stvarno i konkretno moraju znati svoja prava i obveze kako bi se prema njima mogli ponašati, što nije ispunjeno osporenom odredbom. Stoga, zaključuje da je jedino pravilno rješenje da se upis površine posebnih dijelova zgrade, vrijednosnih površina i veličine suvlasničkih dijelova u Registar zajednice suvlasnika provodi na temelju elaborata o etažiranju, izrađenom od ovlaštene stručne sobe ili elaborata o etažiranju potvrđenog ovjerenim potpisom kod javnog bilježnika od svih suvlasnika posebnih dijelova zgrade ili pravomoćno potvrđenog od strane suda.

U odnosu na nesuglasnost članka 14. ZoUOZ-a s Ustavom, predlagatelj tvrdi da su osporenim odredbom »prisilno« oduzeta suvlasnicima određena prava upravljanja i održavanja vlastitom imovinom koja proizlaze iz njihova prava vlasništva nad zgradom i posebnim dijelovima zgrade, te ih daje upravitelju zgrade pri čemu se istodobno upravitelja zgrade u potpunosti oslobađa od odgovornosti za štetu koja nastane zbog neizvršavanja ili nepravilnog izvršavanja poslova koji se odnose na upravljanje i održavanje zgrade. U nastavku navodi:

»Ako upravitelj zgrade nema nikakvu odgovornost za štetu zbog neizvršavanja ili nepravilnog izvršavanja poslova koja se odnose na upravljanje i održavanje zgrade, kako se može očekivati da će on dužnom pažnjom upravljati zgradom? Zakon daje upravitelju zgrade razna prava i 'formalne' obveze, međutim ako ne postoji odgovornost za posljedice izvršavanja tih obveza, upravitelj zgrade ih može samo formalno izvršavati, a istovremeno od suvlasnika naplaćivati proizvoljne naknade za upravljanje zgradom prema cjeniku kojeg sam određuje, sve bez dužne brige i stvarnog doprinosa upravljanju zgradom, i bez ikakvih posljedica (...).«

Iz navedenih razloga, smatra da bi »u Zakonu trebalo jasno odrediti odgovornost za štetu koja nastane suvlasnicima zbog nedjelovanja ili pogrešnog postupanja upravitelja zgrade te obveza upravitelja zgrade da suvlasnicima nadoknadi uzrokovanu štetu.«

U odnosu na nesuglasnost članka 17. ZoUOZ-a s Ustavom, predlagatelj navodi da se ovom odredbom daje pravu upravitelju zgrade da zastupa zajednicu suvlasnika u svim postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima (posebno pred sudovima gdje se, u pravilu, odlučuje o poslovima izvanredne uprave), a da se pritom kao uvjet takvom zastupanju, ne traži suglasnost suvlasnika. Ovo tim više ako se ima u vidu da zastupanje zajednice suvlasnika pred nadležnim tijelima podrazumijeva preuzimanje određenih prava i obveza u ime suvlasnika čime se izravno zadire u pravo vlasništva suvlasnika. Posebno upire na činjenicu da ostaje upitno ima li upravitelj zgrade potrebna pravna znanja za poduzimanje odgovarajućih pravnih i postupovnih radnji. Tvrdi kako ZoUOZ-om nije određeno da upravitelj zgrade mora izvršavati svoje obveze u korist zajednice suvlasnika odnosno svih suvlasnika zgrade pažnjom dobrog stručnjaka. Zaključno, u ovom djelu, navodi:

»Razumno je zaključiti, a što Zakon u potpunosti zanemaruje, kako upravitelj zgrade ne može automatski zastupati zajednicu suvlasnika u svim postupcima npr. u postupku suvlasnika zgrade, odnosno zajednice suvlasnika, protiv upravitelja zgrade za naknadu štete, za potrebe izvođenja popravaka zgrade ili u među(su)vlasničkim sporovima.

Nije primjereno da upravitelj zgrade zastupa zajednicu suvlasnika niti u postupcima isključenja iz suvlasničke zajednice budući da bi to značilo da upravitelj zgrade ne zastupa jednako sve suvlasnike zgrade pa sve strane nisu jednakopravne. Naime, postupci isključenja iz suvlasničke zajednice ne moraju biti uvijek opravdani niti uspješno zaključeni u korist tužitelja ili 'zajednice suvlasnika'. Zakon mora voditi računa o presumpciji nevinosti. Što ako 'zajednica suvlasnika' izgubi spor? Zašto bi tuženi suvlasnik kroz pričuvu, kojoj je pridonosio, trebao solidarno snositi troškove takvog postupka protiv sebe? (...)«

Zaključno, predlagatelj smatra da je stavak 2. članka 17. ZoUOZ-a neprecizan jer je nejasno o kojoj je točno medijaciji riječ, a time i posljedično, nejasno je po kojim pravilima će se ona provoditi. S obzirom na to da medijacija nije obvezatna, predlagatelj smatra da neobaveznost medijacije doprinosi »besmislenosti odredbe članka 17. stavka 2. Zakona«.

3) Očitovanje Ministarstva

9.2. U očitovanju od 13. siječnja 2026. Ministarstvo je u pogledu navodne nesuglasnosti članka 10. ZoUOZ-a s Ustavom navelo da ZoUOZ, suprotno tvrdnjama predlagatelja, izrijeком (člankom 4. ZoUOZ-a) uređuje što se smatra površinom stana. Nadalje, uputilo je da postupak upisa u Registar zajednice suvlasnika vodi Državna geodetska uprava i da u praksi upravitelji zgrada kod podnošenja zahtjeva prilažu skicu rasporeda posebnih dijelova za svaki posebni dio koji čini funkcionalnu cjelinu zajednice suvlasnika, a mogu priložiti i etažni elaborat. Posebno je napomenulo da se u Registar zajednica suvlasnika obvezatno pohranjuje i međuvlasnički ugovor iz kojeg je također razvidna površina nekretnine odnosno stana. U nastavku je istaknulo:

»Svrha unošenja tih podataka u Registar zajednica suvlasnika je administrativne i tehničke naravi: osigurati točne i pouzdane informacije o prostoru kojim zajednica suvlasnika upravlja te uredno vođenje dokumentacije, sve to u funkciji učinkovitog i olakšanog upravljanja i održavanja zgrade. Nakon stupanja na snagu pripadajućih pravilnika kojima se detaljnije razrađuju uvjeti i procedure upisa u Registar zajednica suvlasnika i Registar upravitelja zgrada, adresatima (upraviteljima) stavljene su na raspolaganju sve potrebne informacije kako bi se olakšalo podnošenje zahtjeva.«

U odnosu na sam postupak upisa u Registar zajednica suvlasnika, njegovu pravnu narav i način vođenja, kao i na pravnu zaštitu u tim postupcima Ministarstvo je navelo:

»Upisi u Registar zajednica suvlasnika i Registar upravitelja zgrada su upravni postupci koje provodi DGU (Državna geodetska uprava – op. Ustavnog suda) i detaljno su razrađeni Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja Registra zajednica suvlasnika (...) i Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja Registra upravitelja zgrada (...), pa se u tom smislu suvlasnicima i upraviteljima omogućava pravna zaštita sukladno zakonima kojima se uređuju upravni postupci i upravni sporovi.«

Nadalje, a u odnosu na prigovore predlagatelja u pogledu navodne nesuglasnosti članka 14. ZoUOZ-a s Ustavom, Ministarstvo je uvodno navelo da se osporenom odredbom uređuje odgovornost za štetu zajednice suvlasnika koja nastane zbog neizvršenja ili nepravilnog izvršenja poslova koji se odnosi na održavanje zgrade, uključujući i situacije kada nije moguće urediti od kojeg posebnog dijela je šteta nastala (stavci 1. i 2. članka 14. ZoUOZ-a). U slučaju štete zajednica suvlasnika sa svim suvlasnicima posebnih dijelova i upraviteljem odgovaraju solidarno. Ministarstvo je pojasnilo da je intencija ove odredbe ZoUOZ-a bila propisati odgovornost za štetu prema trećima. U nastavku je navelo:

»O tome je li upravitelj zgrade poduzeo sve mjere i ispunio obveze prema Zakonu će se razmatrati u svakom pojedinačnom slučaju u ovisnosti o okolnostima slučaja. Upravo iz navedenog razloga je predviđena solidarna odgovornost suvlasnika i upravitelja, pa u slučaju kada jedan od suvlasnika primjerice smatra da njegovi postupci nisu doprinijeli nastanku štete može od ostalih suvlasnika i upravitelju postaviti regresni zahtjev sukladno propisima kojima se uređuje obvezno pravo. Tako oštećena strana naknadu štete može zahtijevati od suvlasnika i upravitelja jer često nije poznato zbog čije je krivnje šteta nastala te je proces dokazivanja dugotrajan. Slijedom toga, nije jasno po kojoj bi osnovi takvo uređenje odgovornosti za štetu bilo protivno Ustavu.«

Zaključno, a u odnosu na prigovor o nesuglasnosti članka 17. ZoUOZ-a s Ustavom, Ministarstvo je istaknulo kako je nejasno na temelju čega predlagatelj zaključuje da se zastupanje suvlasnika provodi bez njihove suglasnosti kraj činjenice da je zajednica suvlasnika slobodna u svakom postupku (bilo u parničnom bilo u izvanparničnom) odlukom odrediti treću osobu da je zastupa, pa čak i u slučaju kada je protivna strana upravitelj zgrade ili jedan od suvlasnika. U pogledu prigovora koji se tiče medijacije, Ministarstvo je navelo da se postupak mirenja (medijacije) provodi prema odredbama Zakona o mirnom rješavanju sporova (»Narodne novine« broj 57/23.), čija je svrha smanjenje troškova i fleksibilnost, odnosno, široki krug mogućih rješenja te normaliziranje odnosa stranaka prije nego što se pokrene sudski spor. Ove je tvrdnje Ministarstvo zaključilo navodima da su sudski sporovi često dugotrajni i skupi, dok se odredbom o medijaciji želi omogućiti brže, jednostavnije i ekonomski povoljnije rješavanje sporova.

4) Ocjena Ustavnog suda

9.3. Člankom 4. stavkom 1. točkom 19. ZoUOZ-a propisano je da je vrijednosna površina stana ili poslovnog prostora, odnosno posebnih dijelova zgrade i njezinih pripadaka neto podna površina tih dijelova zgrade koja se računa prema točki 5.1.7. HRN ISO 9836, uz primjenu koeficijenata korisne vrijednosti površine. Iz navedenog slijedi, suprotno tvrdnjama predlagatelja, da je ZoUOZ-om izrijeком određeno o kojoj se površini posebnih dijelova radi i način na koji se ona računa.

Nadalje, člankom 9. stavkom 4. ZoUOZ-a propisano je, kako to i navodi Ministarstvo, da se u Registru zajednica suvlasnika pohranjuje (i) međuvlasnički ugovor koji sadrži i podatke o površini posebnih dijelova zgrade. Iz navedenog slijedi da su neosnovani prigovori predlagatelja o tome da bi upravitelj zgrade mogao samoinicijativno mijenjati i utvrđivati površinu posebnog dijela zgrade.

Člankom 9. stavkom 10. ZoUOZ-a propisano je da će Ministarstvo pravilnikom propisati sadržaj Registra zajednica suvlasnika, način njegova vođenja, obrasce zahtjeva za upis, te obrasce zahtjeva za upis promjena. Ustavni sud utvrđuje da je Ministarstvo 3. lipnja 2025. donijelo Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra zajednica suvlasnika (»Narodne novine« broj 86/25.; u daljnjem tekstu: Pravilnik) kojim je detaljnije propisan postupak upisa u Registar zajednica suvlasnika (članci od 7. do 9. Pravilnika). Člankom 2. Pravilnika propisano je da Registar zajednice suvlasnika vodi Državna geodetska uprava dok se zahtjev za upis u Registar zajednica suvlasnika podnosi nadležnom katastarskom uredu (članak 7. stavak 2. Pravilnika). Drukčije rečeno, postupak upisa u Registar zajednice suvlasnika, kako Ministarstvo i navodi, upravni je postupak koji se provodi po pravilima koja vrijede za tu vrstu postupka. Iz izvješća o savjetovanju s javnošću o prijedlogu nacrtu ZoUOZ-a razvidno je da je Ministarstvo više puta odgovorilo na pitanja glede podataka površine posebnih dijelova zgrade, pa je tako pojasnilo da će nadležno tijelo u postupku donošenja rješenja o zahtjevu za upis u Registar zajednica suvlasnika provjeravati usklađenost dostavljenih podataka

(onih navedenih u zahtjevu za upis i onih navedenih u ugovoru o upravljanju zgradom i međuvlasničkim ugovorom) uključujući i podatke o površini posebnih dijelova zgrade. U nastavku, pojasnilo je da ako nadležno tijelo utvrdi neusklađenost podataka, zaključkom će zatražiti dopunu (pritom, dopuna se neće tražiti ako se površine posebnih dijelova koje su iskazane na skicama, a izrađene su na temelju izvotka iz zemljišne knjige, razlikuju od onih koje su navedeni u zahtjevu iz baze upravitelja zgrade). Ministarstvo je posebno naglasilo, a što ponavlja i u očitovanju, da ako je za zgradu izrađen etažni elaborat koji prikazuje raspored svake od etaža te na tlocrtima ima prikazane podatke o posebnim dijelovima zgrade kako je propisano člankom 6. Pravilnika, taj elaborat zamjenjuje pojednostavljeni shematski prikaz u proizvoljnom mjerilu rasporeda posebnih dijelova zgrade. Iz navedenih razloga, Ustavni sud neosnovanim ocjenjuje prigovore predlagatelja kojim upućuje na rizik o mogućim manipulacijama upravitelja zgrade s podacima o veličini površine posebnih dijelova zgrade. O odgovornosti upravitelja za eventualnu štetu koja suvlasnicima posebnih dijelova zgrade nastane zbog neizvršenja ili nepravilnog izvršenja svojih obveza, Ustavni sud predlagatelje upućuje na ocjenu o (ne)osnovanosti prigovora predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom članka 52. ZoUOZ-a – *Prava i obveze upravitelja zgrade*, (točke od 12.5. do 12.8. obrazloženja odluke i rješenja).

Prigovore o nesuglasnosti članka 14. ZoUOZ-a s Ustavom, Ustavni sud također ocjenjuje neosnovanim. Naime, osporenim člankom ZoUOZ-a propisana je solidarna odgovornost upravitelja zgrade i zajednice suvlasnika za štetu koja nastane zbog neizvršenja ili nepravilnog izvršenja poslova koji se odnose na održavanje zgrade. Ocjena je Ustavnog suda da predlagatelj navodima prijedloga nije doveo u sumnju legitimnost cilja ove odredbe ZoUOZ-a – pravna sigurnost trećih osoba. Ustavni sud, također, životnim i racionalno opravdanim prihvaća navode Ministarstva o tome da je u svrhu održavanja pravne sigurnosti nužno predvidjeti odgovornost zajednice suvlasnika za štetu i u situaciji kada nije moguće utvrditi od kojeg posebnog dijela potiče šteta. S obzirom na to da suvlasnicima pripada pravo regresnog namirenja od upravitelja zgrade prema propisima iz obveznog prava o solidarnoj odgovornosti za slučaj da je šteta nastala kao posljedica upraviteljevog nepridržavanja obveza propisanih ZoUOZ-om, ocjena je Ustavnog suda da je članak 14. ZoUOZ-a u suglasnosti s Ustavom. Ustavni sud upućuje da prema mjerodavnim odredbama Ustava u postupku apstraktne kontrole ustavnosti zakona nije nadležan ocjenjivati primjenu osporenog zakona odnosno njegovih pojedinih odredaba u postupcima pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti (naime, pitanje je li upravitelj zgrade poduzeo sve mjere i ispunio sve obveze prema ZoUOZ-u razmatrat će se u svakom pojedinom slučaju i to ovisno o činjenicama i okolnostima svakog pojedinačnog slučaja). Primjena propisa u pojedinačnim slučajevima predmet je konkretne zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koju Ustavni sud pruža u postupcima pokrenutim ustavnim tužbama.

Zaključno, a u odnosu na prigovor o navodnoj nesuglasnosti članka 17. ZoUOZ-a s Ustavom, Ustavni sud utvrđuje da ZoUOZ ne zabranjuje zajednici suvlasnika da umjesto upravitelja zgrade odredi treću osobu da je zastupa u bilo kojim postupcima pred nadležnim tijelima, dok objektivno opravdanim i razumnim prihvaća navode Ministarstva o tome da je legitimnost i smisao postupka mirenja (medijacije) spriječiti vođenje dugotrajnih i skupih sudskih postupaka.

9.4. Ocjena je Ustavnog suda da su članci 10., 14. i 17. ZoUOZ-a nisu u nesuglasnosti s Ustavom.

C. ČLANAK 20. STAVCI 4. I 5. ZoUOZ-a

1) *Osporena odredba*

10. Članak 20. ZoUOZ-a, u mjerodavnom dijelu, glasi:

»DIO DRUGI ZAJEDNIČKI DIJELOVI I UREĐAJI ZGRADE, NJIHOVO ODRŽAVANJE, ZAJEDNIČKA PRIČUVA I OBVEZA OSIGURANJA ZGRADE

(...)

Očuvanje temeljnih zahtjeva za građevinu i naknadni radovi na zajedničkim dijelovima

Članak 20.

(...)

(4) Na uličnim pročeljima izgrađenih zgrada ne smiju se postavljati uređaji za hlađenje, grijanje, obnovljive izvore energije te antenski sustavi, kao ni cijevi, kabeli i pribor za te uređaje.

(5) Iznimno od stavka 4. ovoga članka, navedeni uređaji mogu se postaviti na balkone, lođe ili terase na način da nisu direktno vidljivi s javne površine.

(...)

2) *Prigovori predlagatelja*

10.1. Predlagatelji u predmetima brojeva: U-I-411/2025 i U-I-673/2025 smatraju da stavci 4. i 5. članka 20. ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s člancima 3., 5., 14. stavkom 2., 16., 19., 34. stavkom 1., 48. stavkom 1., 49., 50., 64. stavkom 1. i 69. Ustava.

10.1.1. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025 uvodno citira pojedine dijelove očitovanja predlagateljice ZoUOZ-a u odnosu na primjedbe građana iznesene tijekom javne rasprave o prijedlogu ZoUOZ-a, zatim citira dijelove pojedinih članaka objavljenih na internetskim stranicama, poziva se na »Protokol o postupanju i preporukama za zaštitu od vrućine koji se može pronaći na web stranica Doma zdravlja Zagreb-Centar« i Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje s javnošću za Zakon o upravljanju i održavanju zgrada (<https://esavjetovanja.govr.hr>). Zaključno, upućuje i na Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (»Narodne novine« broj 112/17., 34/18., 36/19., 98/19., 31/20., 74/22. i 155/23.). Predlagatelj ističe kako definicija »uličnog pročelja« u ZoUOZ-u glasi drukčije nego što je glasila u prijedlogu ZoUOZ-a, te smatra da su osporene odredbe kontradiktorne članku 8. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba (»Službeni glasnik Grada Zagreba« broj 15/23., 138/23. – presuda Visokog upravnog suda broj: UoZ-266/2023 od 30. listopada 2023., i 42/23.). Tvrdi da je osporenim stavcima članka 20. ZoUOZ-a vlasnicima stanova koji nemaju lođe, balkone i terase onemogućena bilo kakva alternativa ugradnje uređaja za hlađenje. Postavlja pitanje kako trebaju postupati vlasnici stanova u slučaju da se pokvari uređaj za hlađenje jer su novi uređaji za hlađenje vidljivi s javne površine i nisu uvučeni iza postojećih ograda. Također, postavlja pitanje što u slučaju kvara klima uređaja – je li dozvoljen popravak ili zamjena starog za novi uređaj. Zaključno, upućuje na to da ako osporene odredbe ZoUOZ-a ostaju na snazi da »maloj djeci i njihovim roditeljima, bolesnicima i građanima starije životne dobi ovog ljeta preostat će samo jedna mogućnost, a to su centri za hlađenja tijekom toplinskim valova (...).«

10.1.2. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-673/2025 navodi da se osporenim odredbama izravno diskriminiraju pojedini suvlasnici i to na temelju prostornog položaja posebnog dijela nekretnine, dok se, neizravno, diskriminiraju oni suvlasnici koji nemaju balkon ili lođu. Upućuje da socijalno blagostanje u sebi uključuje i kvalitetu stanovanja, a jedna od komponenata kvalitete stanovanja su i klima uređaji. Navodi kako je postavljanje klima uređaja i prije ZoUOZ-a bila uređena odlukama gradova o komunalnom redu, dok sintagma

»na uličnim pročeljima izgrađenih zgrada ne smije se« u sebi sadrži dopuštenje da se na ostalim dijelovima fasada zgrada smiju postavljati klima uređaji jer nisu vidljivi s javne površine. U nastavku navodi da je vizura fasada u hrvatskim gradovima višeznačna zbog čega se, tvrdi, osporenim odredbama pojedine suvlasnike (primjerice one koji nemaju balkon ili lođu) dovodi u nejednak položaj. Odgovor predlagateljice ZoUOZ-u na prijedlog pučke pravobraniteljice o dopuštenju iznimaka, predlagatelj smatra »degutantnim«. Ističe kako građani u drugim državama članicama Europske unije imaju druge mogućnosti na raspolaganju (primjerice sobne klima uređaje koji nemaju vanjsku jedinicu) i da se osporenim odredbama neće sačuvati kulturna i arhitektonska baština po uzoru na druge članice Europske unije. Zaključno, a pozivajući se na načelo razmjernosti, tvrdi da je osporenim odredbama povrijeđeno načelo jednakosti jer pravo postavljanja klima uređaja ovisi o prostornom položaju nekretnine, odnosno njezina posebnog dijela. Smatra da se ZoUOZ-om propisuju oštrija pravila nego što je to potrebno i da se time narušava subjektivno pravo pojedinca na klima uređaj, odnosno, ugodnije obitavanje. Na kraju, navodi da postoji nemali broj višestambenih zgrada koje imaju uporabne dozvole u skladu s projektima kojima je određena vizura s izvedenim klimatizacijskim uređajima na pročeljima te na balkonima i lođama čime su te stambene jedinice polučile veću vrijednost na tržištu koja se, sada, ZoUOZ-om umanjuje.

3) Očitovanje Ministarstva

10.2. U očitovanju na prijedlog predlagatelja u predmetu broj: U-I-411/2025 Ministarstvo je navelo kako iz stavka 4. članka 20. ZoUOZ-a jasno proizlazi da se zabrana postavljanja uređaja za hlađenje, grijanje i ostalog odnosi isključivo na ulična pročelja odnosno pročelja višestambenih zgrada koja su okrenuta prema ulici i/ili trgu, a ne i na ostala pročelja, primjerice, pročelja koja su okrenuta prema unutarnjim dvorištima, dvorištima drugih zgrada, parkinzima i slično. U odnosu na one suvlasnike koji nemaju balkon, lođu ili terasu, a imajući u vidu legitimni cilj koji se želi postići – uredan izgled uličnih pročelja, Ministarstvo smatra da je mjera zabrane postavljanja uređaja za hlađenje i ostalog iz članka 20. stavka 4. ZoUOZ-a razmjerna cilju koji se želio postići jer je, prema mišljenju Ministarstva, donesena kako u interesu pojedinca tako i u javnom interesu. Ministarstvo je naglasilo da se pri donošenju osporenih odredaba ZoUOZ-a posebno »vodilo računa da te mjere, kao i njihov intenzitet, strogo odgovaraju potrebama danog trenutka te traju samo dok te okolnosti zahtijevaju.«. Ministarstvo je, također, istaknulo da su ograničenja koja se tiču postavljanja klima uređaja na pročelja zgrada već integrirana u nacionalna zakonodavstva drugih europskih država i država članica Europske unije (Švicarske, Španjolske, Njemačke, Francuske i dr.), smatra da su mjere legitime i razmjerne, te usmjerene na postizanje urednog izgleda uličnih pročelja, očuvanja i izgleda zgrada, kulturnog, povijesnog i društvenog obilježja zgrada, unaprjeđenju životnog i radnog okoliša te zaštiti okoliša. Ministarstvo je u nastavku uputilo na praksu koja je pokazala da su na velikom broju zgrada posebice na starijim zgradama i zgradama koje su pozicionirane u centrima gradova, postavljeni uređaji za hlađenje te cijevi, kabeli i pribor za uređaje na način da narušavaju kako izgled zgrade tako i izgled ulica, trgova i gradova, a posebice kulturno-povijesnih cjelina gradova.

U očitovanju na prijedlog predlagatelja u predmetu broj: U-I-673/2025 Ministarstvo je, osim što je ponovilo prethodno iznesene navode, istaknulo i sljedeće:

»VII. Nadalje, Prijedlog sadržava i iznošenje alternativnog zakonodavnog modela koji ide za time da se na postojeće i buduće klima

uređaje postave unificirane 'maskice', što prema trenutnom zakonodavnom uređenju uopće nije zabranjeno ako je u skladu s glavnim projektom. Međutim, uloga Ustavnog suda nije predlagati niti nametati 'drugačija' normativna rješenja, kao ni upuštati se u pitanja ustrojstva, opravdanosti i svrsishodnosti postojećeg normativnog rješenja (...).

VIII. Što se tiče navoda Predlagatelja o kršenju ljudskih prava, valja napomenuti da se u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom... ne odlučuje o potencijalnoj povredi ljudskih prava ili temeljnih sloboda pojedinaca, već takva povreda može biti povod za ustavnu tužbu (...)

U odnosu na navode Predlagatelja o diskriminaciji, ističe se da Podnositelj u suštini ne obrazlaže na koji način su pojedine osobe izravno diskriminirane niti stavljene u nepovoljniji položaj niti obrazlaže bilo koju od osnova diskriminatornog postupanja, već se takvim prigovorima stječe dojam da se radi o neslaganju Predlagatelja sa stajališta da se osporenim odredbama Zakona izravno diskriminiraju suvlasnici zbog prostornog položaja posebnog dijela nekretnine kao i da se u nepovoljniji položaj stavljaju suvlasnici koji nemaju balkon ili lođu. Međutim, različiti položaj stana može biti opravdan razlog za ograničavanje postavljanja klima uređaja, jer nije isto gleda li stan na glavnu ulicu i trg, ili na dvorište i sporednu ulicu, jer postavljanje klima uređaja na pročelje zgrade okrenuto prema glavnoj ulici ili trgu dovodi do narušavanja estetike ulica i trgova, pa i samih gradova, a isto bi bilo i u suprotnosti s legitimnim ciljem – očuvanjem izgleda zgrada.«

4) Ocjena Ustavnog suda

10.3. Ocjenjujući (ne)suglasnost osporenih odredaba članka 20. ZoUOZ-a s Ustavom, Ustavni sud pošao je od navoda predlagateljice ZoUOZ-a koje je navela u P.Z.-u:

»Uz članak 20.

(...)

Nadalje, ovom odredbom propisuje se i zabrana izvođenja radova radi natkrivanja i zatvaranja balkona, lođa ili terase na način da nisu direktno vidljivi s javne površine. Tu se misli prvenstveno na postavljanje takvih uređaja iza postojećih ograda na način da isti ne budu vidljivi s javne površine ili postavljanje istih na postojeće terase na način da su uređaji toliko uvučeni da ih se ne može vidjeti s javne površine. Naknadna izgradnja paravana kojima bi se takvi uređaji sakrili od pogleda dopuštena je na navedenim mjestima isključivo ako je u skladu s propisima koji uređuju zaštitu kulturnih dobara te ako je to u skladu s odlukama o komunalnom redu.

Bitno je napomenuti da ova odredba nema retroaktivno djelovanje te da ista nema utjecaj na ocjenu zakonitosti radova i preinaka napravljenih do dana stupanja na snagu ovoga Zakona. Takvi radovi/preinake nisu predmet ovog članka Zakona te se njihova usklađenost s propisima može promatrati isključivo kroz pozitivno pravne propise koji su bili na snazi u vrijeme kad su radovi poduzeti.«

10.4. Ministarstvo je u očitovanju pojasnilo da se zabrana postavljanja uređaja za hlađenje (stavci 4. i 5. članka 20. ZoUOZ-a) odnosi isključivo na ulična pročelja odnosno pročelja višestambenih zgrada koja su okrenuta prema ulici i/ili trgu (to jest ona koja su direktno vidljiva s javne površine) dok se takva zabrana ne odnosi na postavljanje uređaja na ostala pročelja koja su, primjerice, okrenuta prema unutarnjim dvorištima, dvorištima drugih zgrada, parkinzima i slično.

10.5. Imajući u vidu sadržaj članka 20. ZoUOZ-a, Ustavni sud uvodno opaža da su ovim člankom ZoUOZ-a propisane stanovite zabrane koje se tiču izvođenja određenih radova i postavljanja uređaja, sve u svrhu očuvanja temeljnih zahtjeva za građevinu, postizanje unificiranog izgleda zgrade, urednog izgleda uličnih pročelja, očuvanja izgleda zgrade te kulturnog, povijesnog i društvenog obilježja zgrada, a time, posljedično, i unaprjeđenja životnog i radnog okoliša te zaštite okoliša. Iz navedenog, dakle, proizlazi kako je legitimni cilj zabrane postavljanja uređaja za hlađenje postizanje unificiranog i urednog izgleda uličnih pročelja te očuvanje izgleda kulturnih, po-

vijesnih i društvenih obilježja zgrada. Nadalje, Ustavni sud ocjenjuje kako navedena zabrana nije apsolutnog karaktera jer se ne odnosi na ona pročelja zgrada koja nisu izložena direktnim pogledima s javne površine, a kako to proizlazi iz očitovanja Ministarstva, i nije zabranjeno postavljanje (pod uvjetom da je u skladu s glavnim projektom) unificiranih »maskica« na postojeće i buduće uređaje za hlađenje.

Ustavni sud ne može osnovanim prihvatiti tvrdnje predlagatelja da građanima Republike Hrvatske za razliku od građana u drugim državama članicama Europske Unije nisu na raspolaganju druge mogućnosti odnosno alternativna rješenja za uređaje za hlađenje na koje se odnosi zabrana (ove za koje je potrebno postavljati vanjsku jedinicu) i da građani, posebno djeca, osobe starije starosne dobi i bolesnici nemaju drugo rješenje nego otići u trgovačke centre »tijekom toplinskih valova« jer su i građanima Republike Hrvatske dostupna alternativna rješenja poput tzv. monoblock klima uređaja ili sobnih prijenosnih klima uređaja. Zaključno, postoji mogućnost postavljanja i centralne klime za više stanova čija se vanjska jedinica postavlja na krov zgrade ili na pročelje zgrade koje nije okrenuto ulici/trgu (pročelja s dvorišne strane zgrade, ona okrenuta dvorištima drugih zgrada, parkinzima i slično). Ustavni sud može prihvatiti činjenicu da pri postavljanju alternativnih rješenja mogu postojati stanovite poteškoće – bilo tehničke bilo financijske naravi, međutim, iako životno u praksi moguće, one međutim nisu od važnosti za ocjenu (ne)suglasnosti s Ustavom zakona, odnosno, njegovih pojedinih odredaba.

10.6. Imajući u vidu sve prethodno navedeno (posebno legitimni cilj osporenih odredaba ZoUOZ-a, činjenicu da nije riječ o apsolutnoj zabrani postavljanja uređaja i da suvlasnici koji zbog prostornog položaja svojih posebnih dijelova zgrade ne mogu postaviti rashladne uređaje s vanjskom jedinicom imaju alternativnih rješenja na raspolaganju, kao i činjenicu da se ZoUOZ-om ne zadiru u već postavljene rashladne uređaje), Ustavni sud ocjenjuje da mjera ograničenja prava suvlasnika posebnih dijelova zgrade (zabranu postavljanja uređaja) je razmjerna legitimnom cilju koji se tom mjerom želio postići.

Stoga, ocjena je Ustavnog suda da su prigovori predlagatelja neosnovani i da su stavci 4. i 5. članka 20. ZoUOZ-a nisu u nesuglasnosti s Ustavom.

D. ČLANCI 31. I 32. ZoUOZ-a

1) Osporene odredbe

11. Članci 31. i 32. ZoUOZ-a, u mjerodavnom dijelu, glase:

»DIO DRUGI ZAJEDNIČKI DIJELOVI I UREĐAJI ZGRADE, NJIHOVO ODRŽAVANJE, ZAJEDNIČKA PRIČUVA I OBEVZA OSIGURANJA ZGRADE

(...)

Kućni red
Članak 31.

(...)

(2) Suvlasnici i svi koji se koriste zgradom obvezni su pridržavati se kućnog reda.

(3) Suvlasnik je odgovoran za pridržavanje kućnog reda za sve treće osobe koje se koriste njegovim posebnim dijelom zgrade ili su kod njega u posjetu.

(4) Nepridržavanje pravila kućnog reda smatra se neurednim izvršavanjem obveza iz međuvlasničkog ugovora.

(...)

Povrede kućnog reda
Članak 32.

(1) Svaki suvlasnik koji primijeti povredu kućnog reda može takvu povredu dokumentirati na primjereni način i zatim inicirati

prikupljanje potpisa ili izjašnjavanje elektroničkom poštom, uz dokaz identiteta ili s kvalificiranim elektroničkim potpisom na obrazloženu odluku, kojom će suvlasnici takvu odluku potvrditi.

(2) Povreda kućnog reda utvrđena je kada suvlasnici koji imaju natpolovičnu većinu potpišu ili potvrde elektroničkom poštom, uz dokaz identiteta ili s kvalificiranim elektroničkim potpisom, odluku o nepridržavanju pravila kućnog reda.

(3) Upravitelj zgrade će, nakon što je donesena odluka iz stavka 1. ovoga članka, na zahtjev jednog suvlasnika, uputiti opomenu o obvezi pridržavanja kućnog reda onome suvlasniku koji se ne pridržava kućnog reda.

(...)

(6) Upravitelj zgrade obavezan je uputiti opomenu iz stavka 3. ovoga članka u roku od deset radnih dana od zaprimanja zahtjeva.

(7) Međuvlasničkim ugovorom moguće je propisati obvezu plaćanja naknade za povrede kućnog reda.

(...)

(10) Odluku o naplati naknade... provodi upravitelj zgrade na temelju odluke natpolovične većine suvlasnika.

(11) Naknada... uplaćuje se na račun zajedničke pričuve.

(12) Opomene iz stavka 3. ovoga članka unose se u Registar zajednice suvlasnika na zahtjev upravitelja zgrade.

(13) Opomene iz stavka 3. ovoga članka brišu se iz Registra zajednice suvlasnika nakon proteka dvije godine od unosa u Registar zajednice suvlasnika.«

2) Prigovori predlagatelja

11.1. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025 osporava suglasnost članka 31. stavka 3. i članka 32. ZoUOZ-a s Ustavom, dok predlagatelj u predmetima broj: U-I-1477/2025 i broj: U-I-4065/2025 osporavaju suglasnost članka 32. ZoUOZ-a. Tvrdi da osporene odredbe ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s člancima 3., 5., 14. stavkom 2., 16., 18., 19., 22. stavkom 1., 28., 29. stavkom 1., 35. i 37. Ustava.

11.1.1. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025 navodi da je problematika kućnog reda, odnosno njegove povrede, podijeljena »u dva članka«. Pojašnjava da se povrede kućnog reda sankcioniraju opomenom i novčanom naknadom. Ističe kako se iz opisa novčane naknade može zaključiti da se »zapravo radi o ugovornoj kazni«, to jest, unaprijed dogovorenom iznosu novčane naknade koji se plaća zbog kršenja neke ugovorne obveze. Pojašnjava da je opomena, kao sankcija, propisana Prekršajnim zakonom (»Narodne novine« broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18. i 114/22.) pa zaključuje da je sankcioniranje povreda kućnog reda na način kako je to propisano osporenim odredbom ZoUOZ-a protuzakonito, posebno, kada se ima u vidu postupak utvrđivanja povreda kućnog reda, odgovornost suvlasnika za pridržavanje kućnog reda trećih osoba te unos opomena u Registar zajednice suvlasnika. U nastavku postavlja pitanje je li ZoUOZ *lex specialis* u odnosu na Prekršajni zakon, a potom i citira pojedine odredbe toga zakona koje se odnose na izvide prekršaja i prikupljanje dokaza u provođenju nadzora. Nadalje, smatra da je stavak 3. članka 31. ZoUOZ-a »u potpunosti« nerazumljiv jer ostaje nejasno odnosi li se ta odredba na članove suvlasnikovog domaćinstva (djecu, supružnika, roditelje) ili na osobe kojima je iznajmio svoj posebni dio. Pritom naglašava, ako se ona odnosi na članove suvlasnikovog domaćinstva, tada postoji samo jedna situacija prema Prekršajnom zakonu kada je roditelj ili netko drugi tko nadzire dijete odgovoran, ako je taj prekršaj u izravnoj vezi s propuštenim nadzorom roditelja ili druge osobe, a ako se osporena odredba ZoUOZ-a odnosi na najmprimca, smatra, da je kao takva »potpuno nezakonita« ako se u vidu imaju odredbe Glave III. i IV. Prekršajnog zakona. Nadalje, predlagatelj postavlja pitanje može li

se članak 32. ZoUOZ-a smatrati vrstom stegovnog postupka ako se u vidu ima činjenica da ZoUOZ zajednicu suvlasnika definira kao pravnu osobu. Međutim, upućuje da za pokretanje stegovnog postupka mora biti provedena »istraga« kako bi se utvrdile činjenice i prikupilo dokaze, zatim, mora se održati »rasprava« i ovlašteno stegovno tijelo mora donijeti odluku o odgovornosti i odrediti sankcije. Posebno napominje kako je u stegovnom postupku važno da je postupak transparentan, pravičan i u skladu s »internim pravilima«, dok osobe protiv kojih se vodi takav postupak moraju imati pravo na obranu, mogućnost da iznesu svoje stajalište, te pravo na žalbu, što je u potpunosti izostalo u ZoUOZ-u. Konačno, upućuje na mjeroдавne odredbe ZoVDSP-a iz kojih proizlazi pravo suvlasnika na sudsku zaštitu, te svoje tvrdnje u ovom dijelu zaključuje navodima o tome kako je potrebno »nedvojbeno i izvan svake sumnje« utvrditi da je netko počinio povredu kućnog reda i pritom primijeniti najviše dokazne standarde da krivnja bude pouzdana, »sigurna i bez tračka sumnje je li netko počinitelj ili nije«.

11.1.2. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-1477/2025 osporava suglasnost stavka 2. članka 32. ZoUOZ-a s Ustavom tvrdeći da je protivan načelu zakonitosti i jednakosti pred sudom. Pojašnjava da je povreda kućnog reda činjenica koja ili postoji ili ne postoji i da je ZoUOZ-om propisano da povreda kućnog reda kao činjenica postoji »samo ako tako odluči nadpolovična većina suvlasnika, neovisno o tomu da li ona de facto postoji.«. Ističe da suvlasnici nisu kvalificirani da ocjenjuju postojanje činjenice povrede kućnog reda jednako kao što ni Hrvatski sabor koji donosi zakone nije kvalificiran da ih provodi. Stoga, smatra, povredu kućnog reda moglo bi utvrditi jedino neovisno i nepristrano tijelo kvalificirano za takvu ocjenu na temelju svjedočenja stanara ili policijskog zapisnika. Drugim riječima, zaključuje, ZoUOZ propisuje da se njegove odredbe provode »po principu rekla-kazala«, a ne na temelju činjenica. Također, upire i na to da samo postojanje povrede kućnog reda ne ovisi o činjenicama nego ovisi o povjerenju ili kvaliteti međusobnih odnosa pojedinih suvlasnika. Zaključno, upućuje na moguću situaciju, primjerice, u manjim zgradama, gdje samo jedan suvlasnik može imati natpolovičnu većinu i kao takav je zaštićen od odredaba koje nameću pridržavanje kućnog reda odnosno sankcija ako ih se ne pridržava.

11.1.3. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-4065/2025 smatra da članak 32. ZoUOZ-a nije u suglasnosti s člankom 29. stavkom 1. Ustava jer omogućuje da se o povredi kućnog reda i sankcijama odluči na temelju većine suvlasnika, da o tome odlučuje neovisan i transparentan sud pravično, u razumnom roku i na temelju dokaza. Smatra da postojeće rješenje u ZoUOZ-u ne pruža odgovarajuću zaštitu manjine od samovolje većine, posebno imajući u vidu da većina »sigurno« nije neovisna i nepristrana, niti je poštena, pravedna i razumna. Dapače, tvrdi da ljudi često znaju biti zlobni i da se rizik od samovolje većine povećava smanjenjem broja suvlasnika zgrade. Upućuje kako povreda kućnog reda »zasigurno nije administrativni posao koji se utvrđuje prikupljanjem potpisa«. Osim što je u nesuglasnosti s člancima 28., 29. i 18. Ustava, ovaj predlagatelj smatra da osporene odredbe članka 32. ZoUOZ-a nisu u suglasnosti ni s člancima 3., 22. i 35. Ustava »budući da ugrožavaju ustavne vrijednosti i prava suvlasnika.«.

3) Očitovanje Ministarstva

11.2. U očitovanju na prigovore predlagatelja u predmetu broj: U-I-411/2025 Ministarstvo je navelo da se nepridržavanje kućnog reda ima smatrati neurednim izvršavanjem obveza iz međuvlasničkog ugovora i da je intencija odredaba kojima su predviđene sankcije za povredu kućnog reda prvenstveno osigurati nesmetano uživanje prava vlasništva, mir i sigurnost, čime ne samo da se štite

prava i interesi suvlasnika već se potiče sprječavanje neprimjerenog ili štetnog ponašanja koje može narušiti prava i interese ostalih suvlasnika. U nastavku je navelo:

»(...) Iako je registar zajednica suvlasnika javan, pravo uvida u podatke ima samo osoba koja obrazloži postojanje svog pravnog interesa, a također je bitno napomenuti da je unos opomena u Registar zajednice suvlasnika ograničenog trajanja budući da se opomene brišu iz Registra zajednice suvlasnika nakon proteka roka dvije godine od unosa u registar. Zahtjev pravnog interesa također se odnosi na pravo uvida u međuvlasnički ugovor, pojednostavljeni shematski prikaz u proizvoljnom mjerilu rasporeda posebnih dijelova zgrade na svakoj etaži zgrade i odluke suvlasnika o upravljanju zgradom. Navedeno je regulirano Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja registra zajednice suvlasnika (Narodne novine, broj: 86/2025)...

Slijedom navedenog, predmetna odredba ima za legitiman cilj prevenciju ponavljanja povreda i zaštitu prava i interesa suvlasnika, u javnom je interesu i interesu svakog pojedinca (suvlasnika) i nije im u suprotnosti, stoga nije jasno po kojoj osnovi bi takva odredba bilo protuzakonita, niti Podnositelj to obrazlaže.«

11.3. U očitovanju na prigovore predlagatelja u predmetu broj: U-I-4065/2025 Ministarstvo je ponovilo svoje ranije tvrdnje o tome da su kućni red i obveze koje iz njega proizlaze obveze iz međuvlasničkog ugovora te se, stoga, povreda kućnog reda ima smatrati neurednim izvršavanjem ugovorne obveze. Pojašnjava da je za takvu povredu međuvlasničkog ugovora moguće (ali ne i obavezno) propisati obvezu plaćanja naknade. Također, Ministarstvo je ponovilo da je legitiman cilj članka 32. ZoUOZ-a poticanje na sprječavanje ponašanja koje može narušiti prava i interese ostalih suvlasnika. Pritom je navelo:

»Posebno je važno istaknuti mehanizam zaštite prava pojedinacnog vlasnika prema kojem se ne može izreći naknada za nepridržavanje kućnog reda ako prethodno nisu izrečene dvije pisane opomene. Dakle, potreban preduvjet je učestalost kršenja odredbi kućnog reda, a istovremeno se na taj način osigurava i zaštita suvlasnika kojem je opomena izrečena jer će imati mogućnost korekcije svoga ponašanja prije plaćanja naknade, kao što će imati mogućnost utjecaja na ostale suvlasnike i pojašnjenja svoga ponašanja, a kako bi prevenirao buduće opomene.

Ako bi se ipak donese odluka da se pojedinom suvlasniku naplati naknada za nepridržavanje odredbi kućnog reda, takav suvlasnik ima mogućnost, odnosno pravo, takvu odluku osporavati pred nadležnim sudom kao što se i uobičajeno osporavaju potraživanja zajednice suvlasnika prema pojedinom suvlasniku.«

4) Ocjena Ustavnog suda

11.4. Razmatrajući prigovore predlagatelja o nesuglasnosti osporenih odredaba ZoUOZ-a s Ustavom, oni se mogu sažeti na tvrdnje o tome da suvlasnici nisu kvalificirani da ocjenjuju postojanje ili nepostojanje povreda kućnog reda odnosno da o povredi kućnog reda može odlučiti jedino neovisno i za to kvalificirano tijelo u razumnom roku i na temelju dokaza, zatim da osporenim odredbama nije jasno određen krug osoba na koje se kućni red odnosi, da propisano rješenje ne pruža zaštitu manjine od samovolje većine, dok predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025 upućuje na, po njemu, mjeroдавne odredbe Prekršajnog zakona.

11.5. Člankom 31. stavkom 4. ZoUOZ-a propisano je da se nepridržavanje pravila kućnog reda smatra neurednim izvršavanjem obveza iz međuvlasničkog ugovora. Člankom 32. stavcima 1., 2. i 3. ZoUOZ-a propisano je da svaki suvlasnik koji primijeti povredu kućnog reda može takvu povredu dokumentirati na primjereni način i potom inicirati donošenje odluke o povredi kućnog reda. Povreda kućnog reda utvrđena je kada suvlasnici koji imaju natpolovičnu većinu potpišu odluku o nepridržavanju pravila kućnog reda dok će upravitelj zgrade nakon što je donesena odluka o nepridržavanju

pravila kućnog reda na zahtjev jednog suvlasnika uputiti opomenu o obvezi pridržavanja kućnog reda onome suvlasniku, koji se ne pridržava kućnog reda. Ako je međuvlasničkim ugovorom propisana obveza plaćanja naknade za povrede kućnog reda tada će upravitelj zgrade suvlasniku, nakon što mu je već uputio tri opomene (u dvije godine), uz treću i svaku sljedeću opomenu izdati i odluku o naknadi za nepridržavanje kućnog reda (stavci 7. i 8. članka 32. ZoUOZ-a).

U P.Z.-u predlagateljica je uz članak 32. ZoUOZ-a navela:

»(...) U praksi se pokazalo kako unatoč propisanom kućnom redu u zgradama često postoje od strane suvlasnika, najmoprimaca i drugih stanara, kršenja njegovih pravila (...)

Valja naglasiti kako nije intencija ovim zakonom prisiliti suvlasnike da se međusobno kažnjavaju. Međutim, primijećeno je kako u praksi ne postoje sankcije za nepridržavanje kućnog reda, osim iznimno, kada se takvim nepridržavanje ujedno krše i norme drugih propisa, u najvećem broju slučajeva Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (...). Nepostojanje sankcija dovelo je do situacija u kojoj se pojedinci godinama svjesno ne pridržavaju kućnog reda, pa čak i civilizacijskih normi, ali ne u tolikoj mjeri da se aktiviraju neki drugi pravni mehanizmi (npr. isključenje iz suvlasničke zajednice) te ne postoji učinkovita zaštita ostalih suvlasnika od takve samovolje pojedinca.

Ovom odredbom se u pravni poredak Republike Hrvatske uvodi mogućnost kažnjavanja nepridržavanja kućnog reda. To nije zamišljeno kao obveza suvlasnika, već ovisi isključivo o njihovoj volji. Ako se tako dogovore i otvore takvu mogućnost u međuvlasničkom ugovoru, u suradnji s upraviteljem zgrade, mogu suvlasniku koji se ne pridržava pravila kućnog reda izricati naknade.

Važno je napomenuti da su Zakonom te naknade ipak ograničene kako se ne bi otvorila mogućnost da se suvlasnici međusobno pretjerano financijski iscrpljuju. Također, neodgovornom suvlasniku se moraju prethodno dostaviti dvije opomene, kako takva naknada ne bi iznadila suvlasnika koji u svom postupanju ne vidi spornih elemenata.

Nakon što upravitelj, po nalogu natpolovične većine suvlasnika, izda odluku o naplati naknade... za nepridržavanje kućnog reda, suvlasnik će dobiti i račun kao vjerodostojnu ispravu te mu postoji mogućnost pravne zaštite u sudskom postupku pred redovnim sudovima.«

11.6. Člankom 31. stavkom 5. ZoUOZ-a propisano je da ministar nadležan za prostorno uređenje i graditeljstvo pravilnikom propisuje opća pravila kućnog reda koja se odnose na korištenje zajedničkih prostora u zgradi, dopuštenu razinu buke u korištenju posebnih dijelova zgrade, sprječavanje skupljanja otpada, satnicu kućnog mira, kao i odstupanja u opravdanim slučajevima, obveze vlasnika stanova koji iznajmljuju svoje stanove te po potrebi i druga pitanja.

Ustavni sud utvrđuje da je Ministarstvo na temelju članka 31. stavka 5. ZoUOZ-a donijelo Pravilnik o kućnom redu u zgradama koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 86 od 4. lipnja 2006. Pravilnik sadrži opća i posebna pravila kućnog reda (posebna pravila kućnog reda donose suvlasnici natpolovičnom većinom suvlasnika i njima je moguće urediti sve situacije koje se tiču kućnog reda u zgradama, a koje nisu predviđene Pravilnikom).

Pravilnikom su postavljene jasne smjernice/pravila ponašanja u zajedničkim prostorijama kojima se detaljnije uređuje korištenje hodnika, stubišta, podruma, tavana, dvorišta i garaža, zatim održavanje čistoće i sigurnosti, poštivanje kućnog reda i mira te odgovornost suvlasnika i najmoprimaca. Pravilnikom se uređuju i pravila za održavanje izgleda zgrade, korištenja sigurnosnih sustava, odgovornost za štetu u zajedničkim prostorijama, postupanje u hitnim situacijama, te ostala pitanja važna za uredno i sigurno funkcioniranje zgrada.

Zaključno, iz Pravilnika jasno proizlazi da se pravila o kućnom redu odnose na sve stanare zgrade, to jest ne samo na vlasnike stanova i poslovnih prostora već i na najmoprimce i njihove goste.

11.7. Ustavni sud ponavlja svoje više puta istaknuto stajalište o tome da nije nadležan davati svoju ocjenu o tome je li određeno zakonodavno rješenje najbolje za uređenje dotičnog pitanja, odnosno, jesu li zakonodavne ovlasti iz članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava u određenom pitanju trebale biti iskorištene na drukčiji način. Stoga pozivanje predlagatelja na pojedine odredbe Prekršajnog zakona i kako su tim zakonom regulirani prekršaji i postupak u povodu prekršaja, Ustavni sud ocjenjuje neodlučnim za ishod ocjene o prigovorima predlagatelja o nesuglasnosti osporenih odredaba ZoUOZ-a s Ustavom.

Ministarstvo je u očitovanju više puta ponovilo da je legitimni cilj članka 32. ZoUOZ-a osigurati nesmetano uživanje prava vlasništva, mir i sigurnost, čime se ne samo štite prava i interesi suvlasnika već se potiče i sprječavanje ponašanja koje može narušiti prava i interese ostalih suvlasnika. Predlagateljica ZoUOZ-a je u P.Z.-u pojasnila da se u praksi pokazalo kako unatoč propisanom kućnom redu u zgradama često dolazi (bilo od suvlasnika, najmoprimaca ili drugih stanara) do kršenja njegovih pravila, zbog čega se člankom 32. ZoUOZ-a uvodi mogućnost kažnjavanja nepridržavanja kućnog reda. Prema ocjeni Ustavnog suda predlagateljici svojim prigovorima nisu doveli u sumnju ove navode predlagateljice ZoUOZ-a, kao i legitimnost tako postavljenog cilja osporenih odredaba ZoUOZ-a.

Nadalje, Ustavni sud utvrđuje kako je člankom 32. ZoUOZ-a propisano da svaki suvlasnik koji primijeti povredu kućnog reda može tu povredu dokumentirati na primjeren način i zatim inicirati prikupljanje potpisa radi donošenja odluke. Povreda kućnog reda utvrđena je kada takvu odluku potpiše ili potvrde elektroničkom poštom suvlasnici koji imaju natpolovičnu većinu. Nakon što je odluka o povredi kućnog reda donesena, upravitelj zgrade će na zahtjev jednog suvlasnika uputiti opomenu suvlasniku koji se ne pridržava kućnog reda. Obvezu plaćanja naknade za povrede kućnog reda moguće je propisati i međuvlasničkim ugovorom. Kako to proizlazi iz obrazloženja P.Z-a i stavka 8. članka 32. ZoUOZ-a neodgovornom se suvlasniku prije izricanja naknade za povredu kućnog reda moraju dostaviti dvije, odnosno tri opomene, sve s ciljem da svoje ponašanje korigira i uskladi s pravilima kućnog reda.

Iz navedenog proizlazi da određivanje naknade zbog kršenja kućnog reda nije obveza suvlasnika već ona ovisi isključivo o volji suvlasnika. Stoga, Ustavni sud prihvaća navode predlagateljice ZoUOZ-a da intencija članka 31. i 32. ZoUOZ-a nije bila prisiliti suvlasnike da se međusobno kažnjavaju, već se kažnjavanje zbog učestalog kršenja pravila kućnog reda za one suvlasnike koji svoje ponašanje, unatoč danim opomenama, ne korigiraju s pravilima kućnog reda uvodi kao mogućnost u cilju zaštite ostalih suvlasnika od samovolje neodgovornih pojedinaca koji krše kućni red. Pritom, Ustavni sud upućuje kako prava i obveze stanara uvijek prati i osobna odgovornost, stoga, Ustavni sud ne može osnovanim prihvatiti tvrdnje pojedinih predlagatelja da će se povrede kućnog reda utvrđivati »po principu rekla-kazala«, a ne na temelju činjenica.

Iz članka 32. ZoUOZ-a također ne proizlazi, kako to pogrešno tvrdi predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025, da je riječ o ugovornoj kazni, već je riječ o naknadi za povredu kućnog reda uz koju će suvlasnik dobiti i račun kao vjerodostojnu ispravu, a u odnosu na koju mu stoji na raspolaganju sudska zaštita u sudskom postupku pred redovnim sudovima.

11.8. Ustavni sud ponavlja kako je cilj kućnog reda unaprijediti kvalitetu zajedničkog stanovanja, smanjiti sukobe među stanarima i povećati odgovornost suvlasnika prema zajedničkoj imovini. Uvođenje kućnog reda u zgradama možda može izgledati kao »administrativni posao«, ali zapravo kućni red i mjere propisane za održavanje

kućnog reda donose i velike prednosti za svakog stanara – kontrolu buke i zaštitu zajedničke imovine te održavanje mira kao temelj za miran, ugodan i siguran život u zgradama.

Stoga, a iz svih navedenih razloga, Ustavni sud prigovore predlagatelja o nesuglasnosti članaka 31. i 32. ZoUOZ-a s Ustavom ocjenjuje neosnovanima.

Prigovore predlagatelja u predmetu broj: U-I-4065/2025, usmjerene na navodnu nesuglasnost članka 32. ZoUOZ-a s člancima 3., 22. i 35. Ustava, Ustavni sud nije posebno razmatrao s obzirom na to da predlagatelj u tom dijelu nije naveo ustavnopravno relevantne razloge zbog kojih bi trebalo pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti osporenih odredaba ZoUOZ-a s označenim člancima Ustava.

E. ČLANCI 41., 52., 57. I 58. ZoUOZ-a I S NJIMA POVEZANI ČLANCI 25. I 26. ZoUOZ-a

1) *Osporene odredbe*

12. Članci 41., 52., 57. i 58. ZoUOZ-a u mjerodavnom dijelu glase:

»DIO TREĆI SUVLASNICI ZGRADE I PREDSTAVNIK SUVLASNIKA ZGRADE

(...)

Obveze suvlasnika

Članak 41.

(1) Suvlasnik je obvezan:

(...)

8. dopustiti ulaz u svoj poseban dio zgrade upravitelju zgrade odnosno osobi koju upravitelj zgrade odredi ako je to potrebno radi održavanja zajedničkih dijelova zgrade ili otklanjanja oštećenja ili kvara koji uzrokuje ili bi mogao uzrokovati štetu zajedničkom dijelu zgrade ili posebnom dijelu zgrade drugog suvlasnika

9. omogućiti izvođenje radova u svojem posebnom dijelu zgrade koji se odnose na hitne popravke, kao i na radove koji se odnose na održavanje, obnovu i unaprjeđenje svojstava zgrade za koju je izrađena projektna dokumentacija i donesena važeća odluka zajednice suvlasnika

10. osigurati nesmetan pristup zajedničkim dijelovima zgrade ovlaštenim službenim osobama nadležnih tijela i službi pri obavljanju službenih radnji

(...)

(4) Ako je zajednica suvlasnika donijela važeću odluku o prijavi na program sufinanciranja za održavanje, obnovu ili unaprjeđenje svojstava zgrade, a pojedini suvlasnik svojim nečinjenjem onemogućava prikupljanje nužne dokumentacije potrebne za prijavu na taj program sufinanciranja, isti je odgovoran za štetu koja nastane zbog gubitka prava na sufinanciranje.

(5) Ako suvlasnik onemogućava mirno održavanje sastanaka suvlasnika, natpolovična većina suvlasnika može donijeti odluku o prestanku pozivanja istoga na sastanke i tomu prilagoditi način pozivanja na sastanak suvlasnika, a prema potrebi poduzeti i druge pravno dopustive mjere u svrhu održavanja mirnih sastanaka i učinkovitog upravljanja zgradom.

(6) Ako se na sastanku suvlasnika očekuje remećenje javnog reda i mira, policija će, na poziv predstavnika suvlasnika, u skladu sa zakonom kojim se uređuju ovlasti policije, svojom nazočnošću spriječiti remećenje javnog reda i mira i osigurati da se sastanak suvlasnika održi.«

»DIO ČETVRTI UPRAVLJANJE ZGRADOM

(...)

Prava i obveze upravitelja zgrade

Članak 52.

(1) Upravitelj zgrade u obavljanju svoje djelatnosti ima sljedeća prava i obveze:

1. otvoriti i voditi poseban račun ili račun posebne namjene za svaku zgradu te osigurati vođenje poslovanja svake zajednice suvlasni-

ka odvojeno od računa upravitelja i ostalih računa kojima upravitelj upravlja

(...)

4. osigurati poduzimanje aktivnosti u posebnom dijelu zgrade radi otklanjanja uzroka štete ili umanjenja svojstva zajedničkog dijela zgrade ili drugog posebnog dijela zgrade, na trošak vlasnika posebnog dijela, ako to vlasnik posebnog dijela ne otkloni sam u roku od 15 dana od dana primitka poziva upravitelja zgrade

(...)

10. raspoređivati na suvlasnike i naplaćivati troškove zajedničke pričuve i druge zajedničke troškove nekretnine koji se plaćaju iz zajedničke pričuve

(...)

12. redovito podmirivati zajedničke troškove zgrade prema trećim osobama sredstvima zajedničke pričuve

(...)

18. u ime i za račun suvlasnika zgrade prijaviti projekte za sufinanciranje održavanja, obnove ili unaprjeđenja svojstava zgrade te sklopiti ugovore koji su potrebni za provedbu tih projekata

19. otvoriti posebna račun za provedbu projekata održavanja, obnove ili unaprjeđenja svojstava zgrade

(...)

(2) Za obavljanje poslova iz stavka 1. ovoga članka upravitelj zgrade ima pravo na

naknadu sukladno ugovoru o upravljanju odnosno sukladno jednaku upravitelja.

(...)

2) *Prigovori predlagatelja*

12.1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ovih odredaba ZoUOZ-a s više odredaba Ustava predložili su predlagatelji u predmetu broj: U-I-411/2025 i broj: U-I-4065/2005.

12.1.1. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025, u odnosu na nesuglasnost članka 41. stavka 1. točaka 8. i 9. ZoUOS-a s Ustavom, navodi da ZoUOS za razliku od ZoVDS-p-a ne propisuje naknadu imovinske štete, čime su narušena ustavna prava suvlasnika. S tim u vezi smatra neustavnim i članak 58. stavke 1. i 2. ZoUOZ-a, kojim su predviđene sankcije za suvlasnike koji ne postupe po članku 41. stavku 1. ZoUOZ-a jer smatra kako se sankcije ne mogu propisati na neodređeno vrijeme poput »odmah, odnosno u najkraćem mogućem roku«. Također, smatra da članak 58. stavci 1. i 2. ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s člankom 5. stavkom 4. Prekršajnog zakona. Upućuje na nomotehničku grešku u stavku 4. članka 58. ZoUOZ-a. Nadalje, smatra nejasnim što znači »nečinjenje« iz članka 41. stavka 4. ZoUOZ-a, te postavlja pitanje tko će procijeniti je li nečinjenje bilo opravdano ili nije. Nastavno upućuje na nedosljednost odredbe članka 57. stavka 3. ZoUOZ-a jer smatra da se sankcije ne mogu propisati na način da se za isti prekršaj prvo izriče pisana opomena i nakon određenog roka novčana kazna. Iz navedenih razloga smatra da ovaj članak ZoUOZ-a nije u suglasnosti s Prekršajnim zakonom. Nadalje, upućuje kako ni člankom 58. ni člankom 59. ZoUOZ-a nije propisano izricanje opomene suvlasnicima, obrtnicima ili pravnim osobama, kao blaža sankcija kojom bi se ostvarila svrha prekršajno-pravnih sankcija. Smatra, »općenito govoreći« da su se trebale uvažiti u većoj mjeri mjerodavne odredbe Prekršajnog zakona. U odnosu na neustavnost stavka 5. članka 41. ZoUOZ-a predlagatelj ističe kako slično rješenje postoji u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (članak 98. stavak 3.), no da je tim zakonom omogućena sudska kontrola odluke suvlasnika o isključenju. Smatra da osporeni stavak članka 41. ZoUOZ-a ograničava slobodu mišljenja i izražavanja pojedinca (suvlasnika) jer iako pojedini suvlasnik može narušavati mirno održavanje sastanka jednom ili više puta, ostali suvlasnici ne

mogu mu trajno zabraniti sudjelovanje na sastancima. Smatra da je »osnovni problem« stavka 5. i stavka 6. članka 41. ZoUOZ-a definiranje povrede javnog reda i mira te ponovo, kao na mjerodavno pravo, upućuje na Prekršajni zakon. Zaključno, a u odnosu na pozivanje policije na sastanak stanara, ovaj predlagatelj smatra da ne postoji »zakonsko uporište« za primjenu stavka 6. članka 41. ZoUOZ-a jer će policija ionako postupati u skladu s propisima kojima se uređuju ovlasti policije.

12.1.2. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-4065/2025 navodi da točke 8., 9. i 10. stavka 1. članka 41. ZoUOZ-a ograničavaju ustavna prava suvlasnika, dok se istodobno ne postavljaju nikakva učinkovita ograničenja i kontrolni mehanizmi u pogledu opravdanosti postupanja upravitelja zgrade, njegovih kvalifikacija, etičkih i profesionalnih načela i dužnosti po kojima bi upravitelj zgrade trebao postupiti, kao i osoba koje upravitelj zgrade odredi. Također, upućuje, kako se ne određuje odgovornost i dužnost čuvanja osobnog i obiteljskog života, dostojanstva i ugleda, privatnosti i sigurnosti suvlasnika zgrade, obitelji suvlasnika, korisnika – stanara, posebnih dijelova zgrade u koje se upravitelju zgrade i osobama koje on odredi dozvoljava pristup. Nadalje, upućuje da ZoUOZ ne propisuje ni obvezu upravitelja zgrade da nadoknadi štetu suvlasniku koja može nastati zbog ulaska upravitelja i od njega određenih osoba. Predlagatelj posebno upire na to da se ZoUOZ-om upravitelju zgrade daje »indirektno« pravo odlučivanja o potrebi ulaska u posebni dio zgrade suvlasnika, bez postavljanja ikakvih preduvjeta i odgovarajućih ograničenja i kontrola u pogledu sposobnosti i stvarne želje upravitelja zgrade da se predmetne aktivnosti izvrše na najbolji mogući način pažnjom dobrog gospodarstvenika u korist svih suvlasnika zgrade. Također, ističe da ZoUOZ nije postavio nikakve mjere kojima bi se osiguralo da upravitelj zgrade postupi s pažnjom dobrog gospodarstvenika/stručnjaka, čuva dostojanstvo i privatnost suvlasnika i njegova domaćinstva su uspostavljena potrebna jamstva da će suvlasnici moći naplatiti štetu koju im učini upravitelj zgrade i koja može biti višemilijunska. Drukčije rečeno, tvrdi, da ZoUOZ prepušta »suvlasnika na milost i nemilost upravitelja zgrade, umjesto da suvlasnika štiti, čime omogućuje zlostavljanje suvlasnika od upravitelja zgrade.« Nadalje, predlagatelj ističe kako ZoUOZ nedovoljno određuje pitanje osobe upravitelja, to jest tko može biti upravitelj, kakve uvjete upravitelj mora zadovoljiti da bi uopće mogao biti upravitelj u pogledu stručnosti i osobne vjerodostojnosti, po kojim načelima i propisima treba postupati, ima li javne ovlasti ili nema, tko ga i na koji način treba regulirati, mora li postupati u skladu sa zakonom, pošteno, biti samostalan i neovisan o bilo kojem suvlasniku, postupati u skladu s načelom utvrđivanja materijalne istine, postupati u interesu zgrade pažnjom dobrog gospodarstvenika/stručnjaka, mora li čuvati imovinu, sigurnost i privatnost suvlasnika i stanara posebnog dijela zgrade u čije posebne dijelove mu ZoUOZ dozvoljava ulaziti, primjenjuju li se na njegov rad propisi o upravnom postupku i ostalo. Iz svih navedenih razloga predlagatelj smatra da je ZoUOZ manjkav, ograničava ustavna prava i nameće obveze suvlasnicima. U nastavku navodi:

»Kao jedan od načina za usklađenje s Ustavom, Zakon bi obavezo trebao sadržavati obvezu upravitelja zgrade i ovlaštenih službenih osoba nadležnih tijela i službi pri obavljanju službenih radnji, da su prije svakog postupanja upravitelja zgrade, i/ili drugih osoba u njihovo ime, dužni u pisanom obliku, ovjereno pečatom i potpisom, jasno definirati razlog zašto treba pristupiti posebnom dijelu zgrade suvlasnika, precizirati što će se tamo raditi i koji radovi izvoditi, po čijoj odluci, na čiji trošak, s izjavom da preuzimaju potpunu odgovornost za svu štetu koja može pri tome nastati (...) Također bi trebalo dati pravo suvlasniku/suvlasnicima zgrade na žalbu na takav zahtjev/molbu upravitelja zgrade, u prvom stupnju prema komunalnom redarstvu, a sudu u drugom stupnju, ako suvlasnik smatra postupanje, obrazloženje

i dokumentiranje upravitelja zgrade pogrešnim, nedostatnim i/ili nerazumnim, a sve kako bi se zaštitila ustavna prava suvlasnika.«

U odnosu na članak 52. stavak 1., a posebno točke 1., 4., 10., 12., 18. i 19. ZoUOZ-a, predlagatelj ističe kako su navedene odredbe ZoUOZ-a »na više načina protivne« Ustavu. Prije svega navodi da se odredbama članka 52. ZoUOZ-a određuje da upravitelj zgrade ima prava i obveze, no tvrdi, kako »nije jasno određeno koje točke predstavljaju prava, a koje obveze«, uslijed čega se upravitelju zgrade daju prava koja nisu u suglasnosti s Ustavom, a istodobno ga se prisiljava da konzumira navedena prava iako ZoUOZ-om nisu propisani uvjeti pod kojima upravitelj zgrade može iskoristiti svoja prava i izvršiti svoje obveze. Ponavlja kako ZoUOZ zanemaruje potrebna znanja, stručne i moralne kvalitete, odgovornost i način postupanja upravitelja zgrade kao i obvezu upravitelja zgrade da postupi s pažnjom dobrog gospodarstvenika. U nastavku navodi, a u odnosu na točke 1., 10. i 12. stavka 1. članka 52. ZoUOZ-a, da se upravitelju zgrade daje pravo i obveza slobodnog raspolaganja računima zgrade bez prethodnog pisanog odobrenja suvlasnika, odnosno omogućuje mu se da sredstva svojevoljno isplaćuje i naplaćuje »kako hoće, bez ikakve kontrole i osnove.« Također, ističe, da stavak 1. članka 52. ZoUOZ-a nije jasno odredio što znači »vođenje« računa, to jest znači li to samo otvaranje zasebnog računa u banci za pojedinu zgradu i zasebno računovodstveno praćenje prometa po računu zgrade ili predstavlja pravo i obvezu upravitelja zgrade na potpuno neograničeno raspolaganje novčanim sredstvima koja se nalaze na računu zgrade bez ikakvih ograničenja i odgovornosti. Nadalje, a u vezi s točkom 12. stavkom 1. članka 52. ZoUOZ-a, predlagatelj navodi da ZoUOZ »nigdje ne postavlja pitanje opravdanosti tih troškova, načina njihove kontrole i odobrenja za plaćanje«, iz kojih razloga smatra da upravitelj zgrade može plaćati »štogod želi bez ikakvih ograničenja i odgovornosti te tako proizvoljno određivati što su zajednički troškovi zgrade i samostalno odlučivati o njihovoj opravdanosti.« U odnosu na točku 10. istog stavka istog članka ZoUOZ-a, predlagatelj ističe kako bi u ovom slučaju upravitelj zgrade morao imati odgovarajuće prethodno odobrenje suvlasnika zgrade i to izvorno utemeljeno na međuvlasničkom ugovoru i odgovarajućoj odluci suvlasnika. U odnosu na točke 18. i 19. članka 52. ZoUOZ-a predlagatelj smatra da nije primjereno upravitelju zgrade, bez odobrenja suvlasnika, odrađivati radnje propisane tom odredbom. Štoviše, ističe, prijava na sve natječaje bez odgovarajuće suglasnosti suvlasnika zgrade potpuno je »besmisleno rasipanje truda i vremena upravitelja zgrade i imovine/vlasništva suvlasnika, budući da će upravitelj zgrade za svoje vrijeme i sve druge troškove teretiti vlasništvo suvlasnika i zajednicu suvlasnika bez njihovog odobrenja«. Zaključno, a u odnosu na točku 4. stavak 1. članka 52. ZoUOZ-a, predlagatelj nesuglasnost te odredbe s Ustavom vidi u činjenici što se upravitelju zgrade daje pravo i istovremeno nameće obveza da ulazi u dom i vlasništvo pojedinog suvlasnika i obavlja u njemu aktivnosti bez odgovarajućih zaštita kojima bi se osiguralo da ograničenje sloboda i prava suvlasnika bude razmjerno potrebi da ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (bez prava suvlasnika na žalbu i prava da o njihovim pravima i obvezama odluči neovisan i nepristran sud).

Predlagatelj osporava i suglasnost članka 52. stavka 2. ZoUOZ-a s Ustavom, u vezi s člankom 25. stavcima 4., 5., 6., 7. i 8. (hitni popravci) i člankom 26. stavcima 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10. i 11. (nužni popravci) ZoUOZ-a. Navedene odredbe ZoUOZ-a predlagatelj smatra neustavnima, jer onemogućavaju suvlasnike da slobodno raspolazu svojim vlasništvom, omogućavaju upravitelju zgrade poduzimanje aktivnosti na imovini suvlasnika bez odobrenja suvlasnika, kao i zaračunavanje suvlasniku iznosa i opterećivanje njegovog vlasništva »zakonskim« založnim pravom bez ikakvih kontrola i ograničenja

jesu li takva postupanja i zaračunati troškovi bili stvarno potrebni i opravdani. Ovo posebno imajući u vidu da ZoUOZ ne propisuje nikakva efikasna sredstva za zaštitu suvlasnika od neopravdanih postupanja upravitelja zgrade i/ili jedinica lokalne samouprave. Stavak 2. članka 52. ZoUOZ-a, kako tvrdi, daje pravo upravitelju zgrade da samostalno određuje i naknadno mijenja cjenik svojih usluga bez ikakve obveze da prije pružanja svojih usluga sa zajednicom suvlasnika dogovori cijenu za usluge, te stoga suvlasnike zgrade stavlja »kao slabiju stranu, pred gotov čin omogućavajući upravitelju zgrade nametanje cijena kroz izmjenju cjenika za svoje usluge«. Jednaki pravni režim, navodi, propisan je i člankom 25. ZoUOZ-a koji se odnosi na naknadu upravitelja zgrade i/ili jedinice lokalne samouprave za poduzete hitne i nužne popravke, bez ikakvog ograničavanja njihove visine ili propitivanja jesu li zaračunati troškovi bili stvarno opravdani i primjereni. S tim u vezi upućuju na to da »život ukazuje na učestalu spregu između upravitelja zgrada i izvođača radova u 'napuhavanju' radova/popravaka i pratećih troškova na teret suvlasnika zgrade«. Nadalje, upućuje kako ZoUOZ ne zahtijeva nikakvu dokumentaciju upravitelja zgrade za provođenje hitnih popravaka kako bi se dokumentiralo stvarno stanje prije poduzimanja hitnih popravaka čime se, kako tvrdi predlagatelj, gubi mogućnost naknadnog dokazivanja »stvarne (ne)potrebe« njihova poduzimanja. Ove tvrdnje zaključuje navodima o tome da ZoUOZ određuje da je za odlučivanje suvlasnika za nužne popravke potreban nalaz stručne osobe upravitelja, ali da ZoUOZ ne obvezuje upravitelja zgrade odnosno jedinicu lokalne samouprave da ga izrade niti propisuje prekršajne kazne koje bi upravitelja zgrade odnosno jedinicu lokalne samouprave prisilile da izrade nalaz stručne osobe. U nastavku prijedloga navodi odgovarajuća rješenja kojima bi se uklonili navedeni nedostaci ZoUOZ-a te iznosi primjere neustavnog ponašanja upravitelja zgrade iz »stvarnog života«.

U odnosu na nesuglasnost članka 57. ZoUOZ-a s Ustavom, kojim su propisane novčane kazne za prekršaje upravitelja zgrade i članka 58. ZoUOZ-a, kojim su propisane novčane kazne za prekršaje suvlasnika, predlagatelj navodi da su suvlasnicima nametnute znatno veće novčane kazne i uvjeti kažnjavanja nego što je to propisano za upravitelja zgrade. U tom smislu navodi da je člankom 57. stavkom 3. ZoUOZ-a propisano da će komunalni redar upravitelju zgrade prije izricanja kazne izreći prethodnu pisanu opomenu koja nije prekršajno-pravna sankcija i dodijeliti mu rok da svoje postupanje uskladi s odredbama ZoUOZ-a, dok izricanje takve prethodne opomene i dodjele primjerenog roka nema za suvlasnike zgrade. U nastavku ističe:

»Iz usporedbe novčanih kazni za upravitelje zgrada u odnosu na suvlasnike zgrada se može izvesti jasan zaključak kako zakonodavac neosnovano smatra da su suvlasnici glavni krivci za dosadašnje neprimjereni upravljanje zgradama, bez ikakvog kritičkog sagledavanja i definiranja osnovnih stvarnih potreba za pravnom regulacijom djelovanja upravitelja zgrada, njegove stručnosti i odgovornosti.

Na navedene načine određivanjem znatno većih kazni suvlasnicima zgrade nego upraviteljima zgrade, te ne davanje prava suvlasnicima zgrade na prethodnu pisanu opomenu i odgovarajući rok za usklađivanje svojeg postupanja Zakon stavlja suvlasnike zgrade u neravnopravan položaj u odnosu na upravitelje zgrada što predlagatelj smatra da je protivno vrednotama vladavine prava i jednakosti. Štoviše, upravitelji zgrada su osobe koje se profesionalno bave upravljanjem zgradama i kao takve bi trebale biti stručne i bolje upoznate sa svojim obvezama koje proizlaze iz Zakona, u odnosu na suvlasnike zgrade, u pravilu obične građane, koji nemaju takvih stručnih znanja. Stoga je nelogično, a po ocjeni predlagatelja neustavno i protivno vrednoti vladavine prava, da se veće obveze i kazne u primjeni Zakona nameću suvlasnicima – nestručnim osobama, najčešće običnim građanima, u odnosu na upravitelje zgrada kojima upravljanje zgradama i primjena Zakona predstavlja osnovu djelatnosti.«

3) Očitovanje Ministarstva

12.2. U očitovanju od 13. siječnja 2026. Ministarstvo je navelo da su člankom 41. ZoUOZ-a uvedene obveze suvlasnika u pogledu upravljanja zgrade, ali i održavanja ne samo njegova posebnog dijela već i cjelokupne zgrade. Ministarstvo je naglasilo kako ova odredba obvezuje suvlasnike na ponašanje ne samo u skladu s mjerodavnim odredbama ZoUOZ-a već i s odredbama međuvlasničkog ugovora, kućnim redom i odlukama suvlasnika. Uputilo je da je svrha osporene odredbe osigurati sigurnost, funkcionalnost i očuvanje vrijednosti zgrade uz istovremenu zaštitu interesa svih suvlasnika. U nastavku Ministarstvo je navelo:

»Pravilno upravljanje i redovito održavanje zgrade u zajedničkom je interesu svih suvlasnika, kao i šire zajednice. Zbog toga Zakon propisuje obvezno upravljanje zgradom, obvezno donošenje i provedbu programa održavanja, te obvezno poduzimanje mjera radi otklanjanja opasnosti i sprječavanja nastanka štete. Istodobno suvlasnicima se nameće dužnost međusobne suradnje i omogućavanja provedbe radova odražavanja kada je to nužno za sigurnost i ispravnost zajedničkih dijelova, instalacija ili konstrukcije zgrade.

Upravljanje i održavanje zgrade predstavlja jedan od temeljnih preduvjeta sigurnog, funkcionalnog i zakonitog korištenja nekretnina. Ovo nije samo tehnička obveza, nego mjera zaštite života, zdravlja i imovine. Zgrada je složen sustav u kojem sigurnost, stabilnost i uporabljivost ne ovise samo o pravilnom održavanju pojedinog posebnog dijela, već o stanju i funkcioniranju zgrade kao cjeline. Radi toga zakonodavac polazi od načela da zgrada nije skup izoliranih jedinica, već funkcionalna cjelina u kojoj postupanje jednog suvlasnika može izravno utjecati na prava, sigurnost i imovinu drugih.

Svako odgađanje ili onemogućavanje radova održavanja može dovesti do nastanka ozbiljne štete ili ugroze sigurnosti, pri čemu potencijalne posljedice ne snosi samo pojedini suvlasnik, nego svi suvlasnici zgrade.«

U nastavku, Ministarstvo je istaknulo kako je potrebno ZoUOZ promatrati kao širu cjelinu odnosno zajedno s postojećim zakonodavnim okvirom, i to ZoVDSP-om i ZOO-om koji već uređuju određena pitanja koja se tiču međuvlasničkih odnosa i odgovornosti za štetu. Pojašnjava kako se ugovor o upravljanju zgradom smatra nalogom u smislu ZOO-a, stoga je upravitelj zgrade dužan izvršavati naloge prema primljenim uputama suvlasnika i to s pažnjom dobrog gospodarstvenika, odnosno dobrog domaćina, ostajući u granicama naloga, te u svemu skrbiti o interesima suvlasnika i njima se rukovoditi. Ministarstvo je dalje navelo da je upravitelj zgrade dužan upravljati zgradom u ime i za račun suvlasnika u granicama ovlasti propisanih ZoUOZ-om, ZoVDSP-om, međuvlasničkim ugovorom i ugovorom o upravljanju. Suprotno tvrdnjama predlagatelja, istaknulo je da se ZoUOZ-om postavljaju i ograničenja u pogledu tzv. kvalifikacije upravitelja i to u dijelu članka 53. ZoUOZ-a koji određuje da upravitelj može ostvarivati zakonska prava i obveze samo ako za to ispunjava propisane uvjete, »a kada se to isto vrši putem druge osobe« i ta druga osoba mora za to ispunjavati propisane uvjete. Dalje je navelo:

»Bitno je za istaknuti da suvlasnici poslove upravljanja zgradom povjeravaju upravitelju ugovorom o upravljanju zgradom, kojeg sklapaju u pisanom obliku i kojem prethodi odluka o odabiru upravitelja zgrade koju suvlasnici donose natpolovičnom većinom. Na isti se način donosi i odluka o promjeni upravitelja zgrade. Dakle, izbor i promjena upravitelja provode se voljom suvlasnika.

Nadalje, predlagatelj pogrešno tumači Zakon kada navodi da isti daje upravitelju indirektno pravo odlučivanja o potrebi ulaska u posebni dio zgrade suvlasnika. Ulazak u posebni dio zgrade suvlasnik je obvezan dopustiti upravitelju ili osobi koju upravitelj zgrade odredi samo u slučajevima koji su izričito propisani Zakonom, dakle samo onda kada je to potrebno radi održavanja zajedničkih dijelova zgrade ili otklanjanja oštećenja ili kvara koji uzrokuju ili bi mogao uzrokovati

ti štetu zajedničkom dijelu zgrade ili posebnom dijelu zgrade drugog suvlasnika.«

U odnosu na članak 52. ZoUOZ-a Ministarstvo je navelo kako se ovom odredbom pobliže definiraju prava i obveze upravitelja zgrade te je istaknulo:

»Nadalje, Predlagatelj pogrešno tumači Zakon kada navodi da za potrebu popravaka, radova i/ili drugih aktivnosti, preuzimanje obveza ili davanja prava drugim osobama u ime zgrade, suvlasnika, odnosno zajednice suvlasnika, kao i za provedbu odgovarajućih plaćanja i terećenja iz sredstava zajedničke pričuve, nije potrebno prethodno odobrenje suvlasnika odnosno zajednice suvlasnika. Odluke o upravljanju zgradom, uključujući odluke o godišnjem programu održavanja zajedničkih dijelova zgrade, višegodišnjem programu održavanja zgrade, godišnjem izvještaju o upravljanju zgradom, osiguravatelju zajedničkih dijelova zgrade, visini pričuve i druge odluke, donose suvlasnici natpolovičnom većinom.

Jednako tako, prava, obveze i međusobne odnose suvlasnika zgrade u pogledu upravljanja i održavanja zgrade ili funkcionalne cjeline zgrade, suvlasnici su dužni urediti međuvlasničkim ugovorom, koji sadrži uvjete i način prikupljanja i raspolaganja sredstvima zajedničke pričuve, uvjete i način korištenja zajedničkih prostorija te uređaja i zemljišta koji pripadaju određenoj nekretnini i dr.«

U pogledu prigovora predlagatelja vezane za hitne popravke Ministarstvo je navelo kako je »posve logično i razumno« da se takvi zahvati, zbog svoje žurnosti i mogućnosti nastanka ozbiljne štete ili opasnosti za imovinu te život i zdravlje ljudi, poduzimaju bez prethodnog pribavljanja suglasnosti suvlasnika.

U nastavku, Ministarstvo je posebno naglasilo kako treba jasno razlikovati hitne od nužnih popravaka. Nužnim popravkom, navodi, smatra se aktivnost kojom se trajno otklanja uzrok opasnosti za život i zdravlje ljudi ili za oštećenje imovine u zgradi ili izvan nje, odnosno kojom se trajno uklanja ugroženost osnovnih životnih uvjeta u zgradi. Stoga, za izvođenje nužnih popravaka upravitelj zgrade ima zakonsku obvezu ishođenja suglasnosti suvlasnika koji drže više od jedne trećine ukupne vrijednosne površine zgrade, odnosno koji u zemljišnim knjigama imaju upisano više od jedne trećine suvlasničkih dijelova zgrade.

Ministarstvo ponavlja da je zgrada zajednica suvlasnika u kojoj svi trebaju doprinijeti sigurnom životu u zajednici što se postiže kroz održavanje zajedničkih dijelova zgrade. Kako bi se ubuduće spriječilo neodržavanje zgrada, Ministarstvo upućuje da je ZoUOZ-om propisana prekršajna odgovornost za suvlasnike i sankcije, a da je legitimni cilj te odgovornosti sigurnost građana i imovine. Stoga, smatra, kako su mjere propisane prekršajnim odredbama prikladne jer se pravo vlasništva ograničava samo iz razloga kako bi se održavali posebni dijelovi zgrade koji u slučaju neodržavanja mogu ugroziti sigurnost i živote ljudi u zajednici.

Nadalje, Ministarstvo smatra da predlagatelj u predmetu broj: U-I-4065/2025 pogrešno tumači ZoUOZ i u dijelu u kojem navodi da upravitelj zgrade može bez suglasnosti suvlasnika prijaviti projekte za sufinanciranje održavanja, obnove i unapređenja svojstva zgrade i sklapati ugovore potrebne za provedbu tih projekata. Ministarstvo je naglasilo da prijavama na takve projekte prethode odluke suvlasnika o upravljanju zgradom iz članka 39. stavka 3. ZoUOZ-a, a koje odluke se smatraju poslom redovite uprave koje suvlasnici donose natpolovičnom većinom i koje se upisuju u Registar zajednica suvlasnika. U nastavku je navelo:

»Jednako tako, dodjela pravne osobnosti zajednici suvlasnika, što je velika novina osporenog Zakona, prethodi otvaranju posebnog računa na kojem će se nalaziti sredstva zajedničke pričuve, odnosno za provedbu projekata održavanja, obnove ili unapređenja svojstva zgrade iz članka 52. stavka 1. točke 19. Zakona. Na taj se način zajednici suvlasnika omogućava kontrola nad potrošnjom sredstava zajedničke

pričuve. Do stupanja na snagu osporenog Zakona postojala je isključivo mogućnost otvaranja računa na ime upravitelja, pa je suvlasnicima često bio onemogućen uvid u troškove, odnosno u potrošnju zajedničke pričuve, a osobito ako se ima u vidu da su pojedini upravitelji imali samo jedan račun za sve zgrade s kojima upravljaju.«

U odnosu na navode predlagatelja o navodnoj nesuglasnosti stavka 2. članka 52. ZoUOZ-a s Ustavom, Ministarstvo je navelo kako je dovoljno napomenuti da suvlasnici ugovorom o upravljanju zgradom određuju naknade za rad upravitelja zgrade.

U odnosu na navodnu nejednakost suvlasnika i upravitelja zgrade, Ministarstvo je navelo:

»(...) Predlagatelj iznosi drukčije zakonodavno rješenje kojim bi se, među ostalim, jasno odredile potrebne kompetencije i načela postupanja upravitelja zgrade, odgovornost upravitelja za popravke, nastale troškove i eventualnu štetu te kojim bi se uspostavio odgovarajući pravni sustav za žurno rješavanje sporova suvlasnika i upravitelja zgrade.

(...)

U konačnici, sagledavajući odnos cilja koji se ovom odredbom želi postići (zaštita imovine) i štetu koja bi nastala ne samo na zajedničkom dijelu zgrade ili posebnom dijelu zgrade drugog suvlasnika, već i potencijalnu štetu koja bi mogla nastati životu i zdravlju suvlasnika ili trećih osoba, za zaključiti je kako predmetna odredba služi kako interesima pojedinca tako i javnom interesu i nije im u suprotnosti.«

U odnosu na navodnu nesuglasnost članaka 25. i 26. ZoUOZ-a s Ustavom, Ministarstvo je navelo da nije jasno na koji bi način osporene odredbe proizvodile protuustavne učinke, osobito sagledavajući odnos legitimnog cilja koji se želi postići tim odredbama (zaštita života, zaštita zdravlja ljudi i zaštita imovine). Ponavlja navode o tome da su propisane mjere ograničenja jamstva vlasništva prikladne jer se ono ograničava samo iz razloga kako bi se održavali posebni dijelovi zgrade odnosno otklonili kvarovi koji mogu ugroziti sigurnost i živote ljudi u zajednici dok svaki suvlasnik uvijek ima pravo štititi svoje pravo vlasništva u parničnom postupku koji je i najučinkovitiji način zaštite tog prava.

Zaključno, a u pogledu navodne nesuglasnosti članaka 57. i 58. ZoUOZ-a s Ustavom, Ministarstvo je uvodno navelo kako nije zadaća Ustavnog suda predlagati ili »nametati« drukčija normativna rješenja, davati odgovore na pitanja treba li neko pravno područje biti regulirano ovim ili nekim drugim zakonom, te jesu li pojedini zakoni međusobno usklađeni. Dodatno je navelo da se u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom ne odlučuje o potencijalnoj povredi ljudskih prava ili sloboda, već da takva povreda može biti povod za ustavnom tužbu. U tom smislu Ministarstvo je istaknulo kako u prijedlogu nije iznesen ni obrazložen »nijedan argument koji bi pokazao da konkretna rješenja i mjere, propisane osporenim Zakonom, nisu u skladu sa svrhom samog Zakona ili s mjerodavnim stajalištima Ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava, te da je važećim zakonskim rješenjima narušena pravična ravnoteža pojedinih suvlasnika i općih interesa društva.«. Ove navode Ministarstvo zaključuje tvrdnjom da se prigovori predlagatelja u ovom dijelu mogu svesti na njegovo neslaganje sa zakonodavnim okvirom kojim se uređuje upravljanje i održavanje zgrada.

4) Ocjena Ustavnog suda

12.3. Osporeni članci ZoUOZ-a sadrže odredbe kojima su propisane obveze suvlasnika zgrada (članak 41. ZoUOZ-a), zatim prava i obveze upravitelja zgrade (članak 52. ZoUOZ-a) i s tim u vezi njihova prekršajna odgovornost (članci 57. i 58. ZoUOZ-a), posebno kada su u pitanju hitni (članak 25.) i nužni (članak 26. ZoUOZ-a) popravci.

U svom očitovanju na prigovore predlagatelja Ministarstvo je prije svega pošlo od svrhe članka 41. ZoUOZ-a te je naglasilo da

je legitimni cilj ove odredbe osigurati sigurnost, funkcionalnost i očuvanje vrijednosti zgrade uz istovremenu zaštitu interesa svih suvlasnika. Pritom je posebno naglasilo kako je upravljanje i redovito održavanje zgrade u zajedničkom interesu svih suvlasnika i šire zajednice te predstavlja jedan od temeljnih preduvjeta sigurnog, funkcionalnog i zakonitog korištenja nekretnine.

Ocjena je Ustavnog suda da predlagatelji svojim prigovorima nisu doveli u sumnju legitimnost cilja osporenih članaka ZoUOZ-a.

a) Ocjena prigovora u predmetu broj: U-I-411/2025

12.4. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-411/2025 u biti navodi da stavci 7. i 8. članka 41. ZoUOZ-a ne propisuju naknadu imovinske štete kao što je to propisano ZoVDSP-om. Nadalje, nesuglasnim smatra i stavke 1. i 2. članka 58. ZoUOZ-a s Ustavom jer se sankcije, kako navodi, ne mogu propisati na neodređeno vrijeme, zatim upućuje da je nejasno što pojam »nečinjenje« iz stavka 4. članka 41. ZoUOZ-a uopće znači te postavlja pitanje tko procjenjuje je li »nečinjenje« bilo opravdano ili nije bilo opravdano. Upućuje na nedosljednost stavka 3. članka 57. ZoUOZ-a te ga smatra u nesuglasnosti s Prekršajnim zakonom. Nadalje, upućuje kako ni člankom 58. ni člankom 59. ZoUOZ-a nije propisano izricanje opomene suvlasnicima, obrtnicima ili pravnim osobama kao blaža sankcija kojom bi se ostvarila svrha prekršajno-pravnih sankcija i da je osnovni problem stavaka 5. i 6. članka 41. ZoUOZ-a definiranje javnog reda i mira. Svoje prigovore zaključuje tvrdnjama da bi se »općenito govoreći« trebale uvažiti mjerodavne odredbe Prekršajnog zakona.

Imajući u vidu ovako postavljene prigovore, kojima predlagatelj u biti osporava postojeće normativno rješenje te ga uspoređuje s postojećim normativnim uređenjem iz drugog zakona (ZoVDSP-a, ZOO-a i Prekršajnog zakona) Ustavni sud ponavlja da zakonodavac ima ovlast odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj (članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava) te da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati je li određeno zakonodavno rješenje najbolje za uređenje određenog pitanja, odnosno jesu li zakonodavne ovlasti iz članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava o određenom pitanju trebale biti iskorištene na drukčiji način, već je ovlašten ocjenjivati je li postojeće rješenje u suglasnosti s Ustavom.

b) Ocjena prigovora u predmetu broj: U-I-4065/2025

12.5. Predlagatelj smatra da su osporene odredbe ZoUOZ-a u nesuglasnosti s Ustavom »na više načina«, jer ZoUOZ, za razliku od ZoVDSP-a, ne predviđa naknadu imovinske štete, zatim ne propisuje nikakva efikasna ograničenja i kontrolne mehanizme u pogledu opravdanosti postupanja upravitelja zgrade i njegovih kvalifikacija, te nisu propisane mjere kojima bi se osiguralo da upravitelj zgrade postupi s pažnjom dobrog gospodarstvenika. Nadalje, smatra da članak 52. ZoUOZ-a nije dovoljno precizan pa stoga ostaje nejasno što su prava upravitelja zgrade, a što su njegove obveze, nejasnim smatra i što znači »vođenje« računa te upire na to da se upravitelju zgrade daje pravo i obveza slobodnog raspolaganja računima zgrade bez prethodnog pisanog odobrenja suvlasnika. Ovaj predlagatelj, također, smatra neprimjerenim da upravitelj zgrade može bez prethodnog odobrenja suvlasnika podnijeti prijave na sve natječaje, kao i da samostalno određuje i mijenja cjenik svojih usluga. Zaključno, upućuje na to da nema propisane učinkovite pravne zaštite od neopravdanog postupanja upravitelja zgrade i/ili jedinica lokalne samouprave, dok u pogledu prekršajnih sankcija smatra da su suvlasnicima nametnute znatno veće novčane kazne i uvjeti kažnjavanja nego što je to propisano za upravitelja zgrade.

12.6. Ministarstvo je u očitovanju pojasnilo da ZoUOZ treba promatrati kao širu cjelinu, to jest da ga je potrebno tumačiti zajedno s postojećim zakonodavnim okvirom, i to mjerodavnim odredbama ZoVDSP-a i ZOO-a koja uređuju pitanja koja se tiču međuvlasničkih odnosa i odgovornosti za štetu. Nastavno, pojasnilo je da se ugovor o upravljanju zgradom ima smatrati nalogom u smislu ZOO-a, da je upravitelj zgrade dužan izvršavati naloge prema primljenim uputama suvlasnika pažnjom dobrog gospodarstvenika ostajući u granicama naloga i to na način da u svemu skrbi o interesima suvlasnika i njima se rukovodi. Zaključno, navelo je da je upravitelj dužan upravljati zgradom u ime i za račun suvlasnika u granicama ovlasti propisanih ZoUOZ-om, međuvlasničkim ugovorom i ugovorom o upravljanju.

12.7. Međuvlasnički ugovor obvezni je pisani dokument kojim suvlasnici zgrade uređuju odnose upravljanja, održavanja i korištenja zajedničkih dijelova i uređaja (članak 375. stavak 1. ZoVDSP-a). Njime se, između ostalog, definiraju uvjeti i način upravljanja nekretninom, podaci o osobi koja će upravljati nekretninom te opseg poslova koje će obavljati ta osoba, kao i njezina odgovornost za obavljanje tih poslova (članak 375. stavak 2. ZoVDSP-a). Da bi bio valjan moraju ga potpisati suvlasnici čiji udio u vlasništvu posebnih dijelova zgrade mora biti veći od 50 % (natpolovična većina suvlasnika po udjelu u vlasništvu; članak 375. stavak 3. ZoVDSP-a).

Upravitelj zgrade je pravna ili fizička osoba, registrirana za poslove upravljanja, koja u ime suvlasnika upravlja zgradom na temelju ugovora o upravljanju (članak 378. stavci 1. i 2. ZoVDSP-a). Upravitelj je nalogoprimec suvlasnika pa se glede njegovih prava, dužnosti i prestanka odnosna s njim primjenjuju odgovarajuća pravila o nalogu, osim ako nije što drugo određeno (članak 45. stavak 1. ZoVDSP-a). Upravitelj upravlja nekretninom u ime i za račun suvlasnika u granicama ovlasti utvrđenih ugovorom (članak 378. stavak 3. ZoVDSP-a). Člankom 379. stavkom 1. ZoVDSP-a propisane su dužnosti i ovlasti upravitelja pa je tako, među ostalim, i obveza upravitelja zgrade da na prikladan način obavještava suvlasnike zgrade o obavljenim poslovima, zatim da svakom suvlasniku položi uredan račun o poslovanju u prethodnoj kalendarskoj godini i dati na uvid, na prikladan način, isprave na kojima se temelji taj račun, zatim da izradi pregled predviđenih poslova za održavanje i poboljšice, kao i predvidivih troškova i opterećenja u narednoj kalendarskoj godini (godišnji program) ili višegodišnje, te da prikupi više ponuda za poslove održavanja. Upravitelja zgrade koji postupi suprotno obvezama iz članka 379. ZoVDSP-a suvlasnici mogu razriješiti dužnosti te im je upravitelj zgrade dužan naknaditi štetu koja nastane radi njegove nemarnosti ili propusta (stavak 3. članka 379. ZoVDSP-a).

Iz navedenog jasno proizlazi, kako to Ministarstvo i pravilno navodi, da suvlasnici međuvlasničkim ugovorom uređuju odnose između suvlasnika zgrade u vezi s upravljanjem, održavanjem i korištenjem zgradom, dok ugovorom o upravljanju zgradom suvlasnici uređuju međusobne odnose s upraviteljem zgrade koji, između ostalog, sadrži podatke o odluci suvlasnika o izboru odnosno promjeni upravitelja zgrade, zatim prava, obveze i odgovornosti upravitelja zgrade, odredbe o iznosu naknade za rad upravitelja zgrade, ime i prezime predstavnika suvlasnika i druge osobe ovlaštene za predstavljanje suvlasnika prema upravitelju zgrade, uvjete i način upravljanja zgradom, kao i uvjete i način prikupljanja i raspolaganja sredstvima pričuve te pravila o prestanku ugovora i otkaznim rokovima.

Stoga, upravitelja zgrade imenuju suvlasnici zgrade koji svojom voljom i odlukom određuju njegova prava, obveze i odgovornost, zatim njegovu naknadu za rad, određuju uvjete i način upravljanju zgradom, kao i prikupljanja i raspolaganja sredstvima pričuve. Drugim riječima, a suprotno tvrdnjama predlagatelja, upravitelj zgrade

ne može samostalno raspolagati sredstvima pričuve niti podizati gotovinu s transakcijskog računa zgrade, upravitelj zgrade samo u skladu s ugovorom o upravljanju provjerava i supotpisuje naloge za plaćanje računa održavanja zgrade izvođačima radova zajedno s ovlaštenim predstavnikom suvlasnika zgrade, dok banka na kojoj se nalazi transakcijski račun zgrade može izvršiti isplatu sredstava s računa zgrade samo ako su nalog za isplatu potpisali ovlaštena osoba i upravitelj. Zaključno, upravitelj zgrade dužan je na kraju godine podnijeti svim suvlasnicima izvještaj s popisom svih isplata s transakcijskog računa zgrade, kao i »uređan račun« o poslovanju u prethodnoj kalendarskoj godini i dati im na uvid isprave na kojima se taj račun temelji. U suprotnom, a kako je to i propisano stavkom 3. članka 379. ZoVDSP-a, suvlasnici zgrade mogu upravitelja zgrade razriješiti dužnosti i teretiti ga za naknadu štete koja nastane zbog njegove nemarnosti ili propusta. Zaključno, Ustavni sud utvrđuje, a kako je to navelo i Ministarstvo, da je upravitelj zgrade nalogoprimac suvlasnika pa se glede njegovih prava, dužnosti i prestanka odnosa s njim primjenjuju (i) odgovarajuća pravila o nalogu pa tako i dužna pažnja koja se u pravnom prometu zahtjeva od sudionika obveznog odnosa (članak 10. ZOO-a).

Iz svih navedenih razloga, Ustavni sud ne može osnovanim prihvatiti prigovore predlagatelja o tome da nije propisana odgovornost upravitelja zgrade za imovinsku štetu, zatim da ne postoje kontrolni mehanizmi i sudska zaštita u pogledu (ne)opravdanosti postupanja upravitelja zgrade i njegovih kvalifikacija, da pri obavljanju povjerenih mu poslova ne odgovara pažnjom dobrog gospodarstvenika, da se upravitelju zgrade daje pravo i sloboda »slobodnog raspolaganja računima zgrade bez prethodnog pisanog odobrenja suvlasnika i da može plaćati »štogod želi bez ikakvih ograničenja i odgovornosti«, zatim da upravitelj zgrade samostalno određuje i mijenja naknadu za svoj rad te da, bez suglasnosti suvlasnika, može podnijeti prijavu »na sve natječaje«.

Iz istih razloga, Ustavni sud, također, ocjenjuje neosnovanim i prigovore predlagatelja o tome da se osporenim odredbama ZoUOZ-a upravitelju zgrade »indirektno« daje pravo odlučivanja o potrebi ulaska u posebni dio zgrade suvlasnika bez postavljanja ikakvih preduvjeta i odgovarajućih ograničenja i kontrola. Posebno, a u pogledu hitnih popravaka, navode Ministarstva o tome da je »posve logično i razumno« da se takvi zahvati zbog žurnosti i mogućnosti nastanka ozbiljne štete ili opasnosti za imovinu i život te zdravlje ljudi poduzimaju bez prethodnog pribavljanja suglasnosti, Ustavni sud ocjenjuje objektivno opravdanim i razumnim.

Zaključno, a u pogledu prigovora predlagatelja o tome da su novčane kazne za suvlasnike zgrada veće u odnosu na novčane kazne upravitelja zgrada pa da time zakonodavac neosnovano smatra da su suvlasnici glavni krivci za dosadašnje neprimjereno upravljanje zgradama, Ustavni sud napominje da, osim što pitanje visine propisivanja određene obveze nije ustavnopravno pitanje koje se razmatra tijekom ustavnosudskog postupka (v. primjerice rješenje Ustavnog suda broj: U-I-3167/2004 od 11. ožujka 2014.; www.usud.hr), suvlasnici zgrada i upravitelji zgrada nisu usporedive skupine koje stoga moraju imati jednaki položaj odnosno da se prema njima, u skladu za ZoUOZ-om, jednako postupa.

12.8. Stoga, Ustavni sud utvrđuje da se pravo vlasništva u stambenoj zgradi ostvaruje u okviru načela zajedničke odgovornosti svih suvlasnika zgrade, te imajući u vidu legitimni cilj osporenih odredaba ZoUOZ-a – osiguranje sigurnosti, funkcionalnosti i očuvanje vrijednosti zgrade uz istovremenu zaštitu interesa svih suvlasnika ocjena je Ustavnog suda da su osporene odredbe ZoUOZ-a u suglasnosti s Ustavom.

13. Slijedom svega navedenog, s obzirom na to da Ustavni sud nije ocijenio osnovanim prigovore podnositelja zahtjeva, na temelju članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona, riješeno je kao u točki I. izreke odluke.

Budući da Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti osporenih odredaba ZoUOZ-a, na temelju članka 43. Ustavnog zakona, riješeno je kao u točki I. izreke rješenja.

Obrazloženje točke II. izreke rješenja

F. ČLANCI 7., 8., 9., 10., 14. STAVAK 2., 28. STAVAK 4. I 69. ZoUZO-a

14. Predlagatelj je u predmetu broj U-I-411/2025 osporio (i) suglasnost s Ustavom odredbi ZoUOZ-a koje se odnose na režim osnivanja zajednice suvlasnika (članak 7.), njezinu pravnu osobnost (članak 8.), osnivanje registra suvlasnika (članak 9.), upis u registar suvlasnika (članak 10.), zatim odredbe koje se odnose na odgovornost za štetu zajednice suvlasnika (članak 14.), te dio odredaba ZoUOZ-a koje se odnose na plaćanje zajedničke pričuve (stavak 4. članka 28.). Predlagatelj navodi kako je u nacrtu prijedloga ZoUOZ-a bio propisan članak 54. ZoUOZ-a (završna odredba ZoUOZ-a) kojom je bio predviđen prestanak važenja Glave 3. ZoVDSP-a, no da je ta odredba izbačena iz konačnog prijedloga ZoUOZ-a što je za posljedicu dovelo do toga da se »identična materija« regulira na tri načina – ZoUOZ-om, te Glavama 3. i 4. ZoVDSP-a. Smatra da je time stvorena konfuzija u međusobnim odnosima suvlasnika te da je narušena usklađenost, cjelovitost i jedinstvo pravnog uređenja cjeline. Upućuje da suvlasnici ne samo da su dužni sklopiti međuvlasnički ugovor već su i »prisilno«, suprotno članku 43. stavku 1. Ustava, postali članovi pravne osobe nazvane »zajednica suvlasnika« bez obzira na to jesu li uopće ispunjeni pravni preduvjeti da bi se moglo govoriti o pravnoj osobi. Zaključno, a u odnosu na članak 28. ZoUOZ-a istaknuo je kako je navedeni članak ZoUOZ-a kompilacija članaka 89. i 90. ZoVDSP-a, te u odnosu na navodnu nesuglasnost stavka 4. članka 28. ZoUOZ-a s Ustavom ističe:

»76. Na temelju činjeničnog stanja stvari navedenog u točki 30.12., da su radnici državne uprave bili u ulozi nomotehničara Prijedloga Nacrta Zakona o upravljanju i održavanju zgrada i Konačnog Prijedloga Nacrta Zakona o upravljanju i održavanju zgrada time se krši članka 4. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske iz razloga što je došlo do spajanja izvršne i zakonodavne vlasti stoga članak 69. Zakona... na temelju kojeg je Zakon... stupio na snagu mora biti poništen što za pravnu posljedicu ima da Zakon... je izvan snage.«

14.1. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-3935/2025 osporio je suglasnost članka 69. ZoUOZ-a s člankom 4. stavkom 1. Ustava. Podneskom od 11. studenoga 2025. požurio je donošenje rješenja o predloženoj privremenoj obustavi.

U opširnom prijedlogu koji se u većem dijelu sastoji od nabiranja pojedinih trgovačkih društava za koja smatra da su nezakonito »ušli« na tržište upravljanja nekretninama i time »oštetili Europsko uniju«, zatim nabiranja »radnika« Ministarstva, redovnih sudova i Ustavnog suda za koje smatra da su počinili razna kaznena djela, u odnosu na osporenu odredbu ZoUOZ-a predlagatelj navodi:

»76. Na temelju činjeničnog stanja stvari navedenog u točki 30.12., da su radnici državne uprave bili u ulozi nomotehničara Prijedloga Nacrta Zakona o upravljanju i održavanju zgrada i Konačnog Prijedloga Nacrta Zakona o upravljanju i održavanju zgrada time se krši članka 4. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske iz razloga što je došlo do spajanja izvršne i zakonodavne vlasti stoga članak 69. Zakona... na temelju kojeg je Zakon... stupio na snagu mora biti poništen što za pravnu posljedicu ima da Zakon... je izvan snage.«

Ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.

14.2. Imajući u vidu prigovore ovih predlagatelja kojima obrazlažu navodnu nesuglasnost članaka 7., 8., 9., 10., 14. stavka 2. i 69. ZoUOZ-a s Ustavom i način na koji su oni postavljeni, Ustavni sud utvrđuje da predlagatelji ne obrazlažu konkretno i precizno zbog čega smatraju da su osporene odredbe u nesuglasnosti s konkretnim člankom Ustava.

Ocjena je Ustavnog suda da predlagatelji iznose tvrdnje koje ne predstavljaju ustavnopravnu argumentaciju iz koje bi bilo moguće razlučiti na koji to točno način osporene odredbe ZoUOZ-a nisu u suglasnosti s Ustavom. Stoga, takve tvrdnje ne sadrže dovoljnu pravnu preciznost koja je pretpostavka učinkovitom ustavnom sudovanju. Kada bi prihvatio postupanje na temelju prijedloga koji počiva na ovoj vrsti navoda, Ustavni sud bi *de facto* preuzeo zadaću predlagatelja što nije primjereno ulozi Ustavnog suda kada postupa po prijedlogu podnesenom na temelju članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona.

Iz navedenih razloga, a na temelju članka 32. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki II. izreke rješenja.

15. Budući da je Ustavni sud odlučio o zahtjevu odnosno donio rješenje u povodu prijedloga predlagatelja, prestale su postojati pretpostavke za odlučivanje o prijedlogu za obustavu izvršenja iz članka 45. Ustavnog zakona.

15.1. Objava odluke i rješenja (točka II. izreke odluke i točka III. izreke rješenja) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-411/2025 i dr.
Zagreb, 31. ožujka 2026.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik
dr. sc. Frane Staničić, v. r.

POSEBAN DODATAK – POPIS:

- | | |
|--|---------------|
| 1. Jović Tomislav, Jakova Gotovca 7, 10360 Sesvete | U-I-1629/2025 |
| 2. Reić Duje, Biokovska 1, 21000 Split | U-I-1630/2025 |
| 3. Krajnović Mubina, Nova cesta 91, 51410 Opatija | U-I-1743/2025 |
| 4. Jordan Jelena, D. Kušlana 35, 10000 Zagreb | U-I-1744/2025 |
| 5. Tomšić Dag, Savska 10, 10000 Zagreb | U-I-1745/2025 |
| 6. Malić Paola, Zavala 152, 21465 Jelsa | U-I-1746/2025 |
| 7. Holer Tomšić Jadranka, Savska 10, 10000 Zagreb | U-I-1747/2025 |
| 8. Eterović Renato, Spinčićeva 25c, 21000 Split | U-I-1748/2025 |
| 9. Eterović Antonia, Spinčićeva 25c, 21000 Split | U-I-1749/2025 |
| 10. Tomac Gorana, Gospinica 28, 21000 Split | U-I-1750/2025 |
| 11. Majerović Andreja, Sestrunjski put 8, 10000 Zagreb | U-I-1751/2025 |
| 12. Kumičić Koljan Mirjana, Golovik 30, 51417 Moš. Draga | U-I-1752/2025 |
| 13. Banko Sonja, Bruno Valenti 76, 52440 Poreč | U-I-1753/2025 |
| 14. Jorgić Siniša, Zamorski breg 40, 10000 Zagreb | U-I-1754/2025 |
| 15. Husić Mulabećirović Asmira, Nova cesta 91, 51410 Opatija | U-I-1755/2025 |
| 16. Gregov Verica, Sredmanuška 1, 21000 Split | U-I-1756/2025 |
| 17. Trstenjak Branko, Radoslava Lopašića 2, 10000 Zagreb | U-I-1757/2025 |
| 18. Pavić Ivica, A. B. Šimića 9, 32100 Vinkovci | U-I-1758/2025 |
| 19. Mulabećirović Armin, Nova cesta 91, 51410 Opatija | U-I-1759/2025 |
| 20. Merslavić Emina, Radnička 20, 10000 Zagreb | U-I-1760/2025 |
| 21. Mikšić Krasnaja, Spinčićeva 33a, 21000 Split | U-I-1761/2025 |
| 22. Krznarić Sandra, Anđela Nuića 20, 10040 Zagreb | U-I-1762/2025 |
| 23. Lipošek Jožef, Vrbik 35a, 10000 Zagreb | U-I-1763/2025 |
| 24. Kumalić Alen, Ivančićeva 12, 52100 Pula | U-I-1764/2025 |
| 25. Karačić Daren, Vrbik 33, 10000 Zagreb | U-I-1765/2025 |
| 26. Lipošek Renata, Vrbik 35a, 10000 Zagreb | U-I-1766/2025 |
| 27. Karačić Jan, Vrbik 33, 10000 Zagreb | U-I-1767/2025 |
| 28. Blagojević Lara, Sibeliusova 2, 10000 Zagreb | U-I-1768/2025 |
| 29. Karačić Marina, Brkljačićeva 20, 10000 Zagreb | U-I-1769/2025 |
| 30. Anić Sanja, Valdebečki put 52 D, 52100 Pula | U-I-1770/2025 |
| 31. Čavšević Dženan, Brajšina 14, 51000 Rijeka | U-I-1771/2025 |
| 32. Karačić Hrvoje, Vrbik 33, 10000 Zagreb | U-I-1772/2025 |
| 33. Čandrlić Loreta, Janeza Trdine 1, 51000 Rijeka | U-I-1773/2025 |
| 34. Luketić Dean, Pod stranica 4, 51218 Čavle | U-I-1774/2025 |
| 35. Rački Kristijan, Rastočine 7, 51000 Rijeka | U-I-1775/2025 |
| 36. Širinić Blaženka, K. Zvonimira 81, 21000 Split | U-I-1776/2025 |
| 37. Kučan Gruber Katarina, Hruševac 55, 49240 Donja Stubica | U-I-1777/2025 |
| 38. Gruber Davor, Hruševac 55, 49240 Donja Stubica | U-I-1778/2025 |
| 39. Mihelić Tician, Mihelić 1a, 52440 Poreč | U-I-1779/2025 |
| 40. Berc Klarin, Spinčićeva 29, 52108 Pula | U-I-1831/2025 |
| 41. Berc Sergej, Spinčićeva 29, 52108 Pula | U-I-1832/2025 |
| 42. Martinis Jadranka, Brestovice 39, 51215 Kastav | U-I-1833/2025 |
| 43. Drežnjak Domagoj, Zagrebačka 16, 32100 Vinkovci | U-I-1834/2025 |
| 44. Ivanović Aneta, Gladijatorska 5, 52100 Pula | U-I-1835/2025 |
| 45. Brozić Jelena, Bojčić 2, 51500 Krk | U-I-1836/2025 |
| 46. Ergotić Ivan, Ferde Livadića 14, 32100 Vinkovci | U-I-1837/2025 |
| 47. Nicovich Alex, Opatijska 8, 52221 Rabac | U-I-1838/2025 |
| 48. Pavinčić Kovačević Ingrid, Omladinska 11, 52221 Rabac | U-I-1839/2025 |
| 49. Markoni Vinko, Antuna Mihanovića 35, 20210 Cavtat | U-I-1840/2025 |
| 50. Katušić Dorothea, Vile Velebita 40, 10141 Zagreb | U-I-1841/2025 |
| 51. Krešić Nikša, Dr. Ante Šercera 1b, 20103 Dubrovnik | U-I-1842/2025 |

52. Peša Suzana, Kumičićeva 36, 51101 Rijeka	U-I-1843/2025	89. Brljačić Nikola, Mukinje 23, 53231 Plitvička jezera	U-I-1929/2025
53. Širić Katica, Nikole Tesle 30, 32100 Vinkovci	U-I-1844/2025	90. Vukšić Marela, Don V. Bilote 31F, 21218 Seget Donji	U-I-1930/2025
54. Maljevac Josip, Frlani 7, 51215 Kastav	U-I-1845/2025	91. Mužina Mirela Ana, Gračanska cesta 127A, 10000 Zagreb	U-I-1931/2025
55. Martinis Dejan, Brestovice 39, 51215 Kastav	U-I-1846/2025	92. Boevonović Daniela, Sv. Marije 19, 51551 Veli Lošinj	U-I-1932/2025
56. Ivanović Igor, Mletačka 10, 52100 Pula	U-I-1847/2025	93. Lažeta Ivana, Zagrebačka 21, 21000 Split	U-I-1933/2025
57. Ivanović Marko, Radićeva 16, Pula	U-I-1848/2025	94. Dužević Rodanka, Ivana pl. Zajca 9, 21000 Split	U-I-1934/2025
58. Širić Željko, Nikole Tesle 30, 32100 Vinkovci	U-I-1849/2025	95. Matic Gordana, Šetalište pape I. Pavla II. br. 21, 21000 Split	U-I-1935/2025
59. Drežnjak Pero, Brodska 25, 32100 Vinkovci	U-I-1850/2025	96. Vujin Krešimirka, Kopernikova 5, 10020 Zagreb	U-I-1936/2025
60. Ergotić Adriana, Ferde Livadića 14, 32100 Vinkovci	U-I-1851/2025	97. Čudić Niko, Martićeva ulica 14, 100020 Zagreb	U-I-1937/2025
61. Ergotić Luka, Ferde Livadića 14, 32100 Vinkovci	U-I-1852/2025	98. Vutmeji Višnja, Dubrava 37, 10040 Zagreb	U-I-1938/2025
62. Ivanović Andrea, Varaždinska 15, Pula	U-I-1853/2025	99. Hadjić Nenad, Šelendići 16, 10000 Zagreb	U-I-1939/2025
63. Tošić Ivan, Vukovica 10, 23000 Zadar	U-I-1854/2025	100. Napan Renata, Gradečak lijevi 42, 10000 Zagreb	U-I-1940/2025
64. Šoša Tošić Ivana, Vukovica 10, 23000 Zadar	U-I-1855/2025	101. Hadjić Ana, Zelengaj 3, Vantačići, 51511 Malinska	U-I-1941/2025
65. Tošić Leonida, Vukovica 12, 23000 Zadar	U-I-1856/2025	102. Čudić Veljko, Franje Krežme 6, 10000 Zagreb	U-I-1942/2025
66. Carić Božena, Ulica Pavla Radića 24, 10000 Zagreb	U-I-1857/2025	103. Žlender Čirić Ivana, Gundulićeva 55/1, 10000 Zagreb	U-I-1943/2025
67. Markoni Diana, Baletinova 9, 20210 Cavtat	U-I-1858/2025	104. Čirić Nenad, Susjedgradska 3, 10000 Zagreb	U-I-1944/2025
68. Martinis Iva, Frlani 7, 51215 Kastav	U-I-1859/2025	105. Žlender Ana, Av. M. Držića 68A, 10000 Zagreb	U-I-1945/2025
69. Krešić Ivana, Dr. Ante Šercera 1b, 20000 Dubrovnik	U-I-1860/2025	106. Žlender Martina, Gundulićeva 55/1, 10000 Zagreb	U-I-1946/2025
70. Martinis Vladimir, Kvaternikova 10, 20210 Cavtat	U-I-1861/2025	107. Rajić Nives, Vinkovačka 47, 21000 Split	U-I-1947/2025
71. Herceg Zoran, Južna obala VII 6, 10000 Zagreb	U-I-1862/2025	108. Radić Frane, Put Blatine 5, Sumartin, 21000 Split	U-I-1948/2025
72. Maljevac Mirjana, Frlani 7, 51215 Kastav	U-I-1863/2025	109. Ercegović Luka, Bregovita 8a, 21000 Split	U-I-1949/2025
73. Skurić Kristina, Miočići 33, 20213 Čilipi	U-I-1913/2025	110. Lažeta Ira, Blato 27, 21312 Podstrana – Sita	U-I-1950/2025
74. Karabatić Franka, Tijardovićeva 22, 21000 Split	U-I-1914/2025	111. Željeznjak Ružić Natalie, Vrtače 27, Viškovo, 51000 Rijeka	U-I-1951/2025
75. Karabatić Jana, Miline donje 29, 21222 Sevid na moru	U-I-1915/2025	112. Erceg Maja, Poljička cesta 28a, 21000 Split	U-I-1952/2025
76. Krstić Edita, Požeška 4, 21000 Split	U-I-1916/2025	113. Ožvald Tomislav, Urekova 57, 10000 Zagreb	U-I-2052/2025
77. Erceg Chiara, Radnička 6, 21000 Split	U-I-1917/2025	114. Ožvald Irena, Urekova ulica 57, 10000 Zagreb	U-I-2053/2025
78. Matic Miljenko, Brune Bušića 12, 21000 Split	U-I-1918/2025	115. Kužnini David, Petrova 41A, 10000 Zagreb	U-I-2054/2025
79. Karadža Maja, Jadranska 3, 21000 Split	U-I-1919/2025	116. Brešan Ivana, Remetinečki gaj 2H, 10000 Zagreb	U-I-2055/2025
80. Karabatić Goran, Tijardovićeva 22, 21000 Split	U-I-1920/2025	117. Kužnini Adrian, Ulica Vjekoslava Klaića 44/1, 10000 Zagreb	U-I-2056/2025
81. Ercegović Ante, Ulica svete Klare 18, 21000 Split	U-I-1921/2025	118. Brešan Ivan, Remetinečki gaj 2H, 10000 Zagreb	U-I-2057/2025
82. Molan Nada, Dunjevac 17, 10000 Zagreb	U-I-1922/2025	119. Kužnini Ankica, Velebitska 28, 53291 Novalja	U-I-2058/2025
83. Ercegović Darija, Bregovita 8A, 21000 Split	U-I-1923/2025	120. Lončar Nikolina, II. Maksimirska naselje 15, 10000 Zagreb	U-I-2059/2025
84. Lažeta Ivan, Blato 27, Podstrana – Sita, 21312 Podstrana	U-I-1924/2025		
85. Erceg Aurora, Poljička cesta 28A, 21000 Split	U-I-1925/2025		
86. Krolo Filip, Trondheimska 9, 21000 Split	U-I-1926/2025		
87. Matic Hana, Put Žnjana 3E, 21000 Split	U-I-1927/2025		
88. Ružić Vedran, Vrtače 27, 51216 Viškovo	U-I-1928/2025		

- | | | | |
|---|---------------|---|---------------|
| 121. Belas Frano, C. Domovinske zahvalnosti 43B, 21224 Arbanija | U-I-2165/2025 | 155. Nataša Vuković, Viale Sarca 330, Milano, Italija | U-I-2199/2025 |
| 122. Belas Ivanka, C. Domovinske zahvalnosti 44, 21224 Arbanija | U-I-2166/2025 | 156. Berović Nicoletta, Smoračka Glavica 9, Veli Rat | U-I-2200/2025 |
| 123. Belas Marina, Dr. Frane Tuđmana 24, 21220 Trogir | U-I-2167/2025 | 157. Brkljačić Mladen, Ulica bana Josipa Jelačića 2, Gospić | U-I-2201/2025 |
| 124. Bagić Katarina, Put Oljica 3, 23206 Sukošan | U-I-2168/2025 | 158. Gojun Željka, Jadranska avenija 6/28, 10020 Zagreb | U-I-2202/2025 |
| 125. Vuković Senka, Dinka Vitezica 16, 52100 Pula | U-I-2169/2025 | 159. Šimić Dean, Ulica Hermana Dalmatina 4, Pula | U-I-2203/2025 |
| 126. Šimić Ljiljana, Dobricheva 5, 52100 Pula | U-I-2170/2025 | 160. Čorkalo Šime, Ulica grada Vukovara 239a/1, 10000 Zagreb | U-I-2204/2025 |
| 127. Brozović Katarina, Tribalj 2D, 51243 Tribalj | U-I-2171/2025 | 161. Bjedov Ljiljana, Ulica Emilija Randića 4, 51000 Rijeka | U-I-2205/2025 |
| 128. Lakić Mirjana, Veli Dol 125, 51262 Križišće | U-I-2172/2025 | 162. Anzur Mirjana Mila, Vodovodna 17a, 53291 Novalja | U-I-2206/2025 |
| 129. Tomić Nadija, Studenca 7a, 51260 Crikvenica | U-I-2173/2025 | 163. Mladineo Lada, Varica 27, 21432 Stomorska | U-I-2207/2025 |
| 130. Gojun Dinka, Jadranska Avenija 6/28, Zagreb | U-I-2174/2025 | 164. Šimac Ljubica, Oca Gabrića 11, 21000 Split | U-I-2208/2025 |
| 131. Gojun Tibor, Jadranska avenija 6/25, Zagreb | U-I-2175/2025 | 165. Restović Maja, Put Skalica 45, 21000 Split | U-I-2209/2025 |
| 132. Bagić Josipa, Put Oljica 3, 23206 Sukošan | U-I-2176/2025 | 166. Dujčić Milanka, Svilajska 4, Zagreb | U-I-2210/2025 |
| 133. Blagojević Gordan, Sibeliusova 2, 10110 Zagreb | U-I-2177/2025 | 167. Brkljačić Ljubica, Ulica bana Josipa Jelačića 4, Gospić | U-I-2211/2025 |
| 134. Tanović Vesna, G. Moise 3, 52210 Rovinj | U-I-2178/2025 | 168. Tomić Vedran, Braće Bačić 14, 51000 Rijeka | U-I-2212/2025 |
| 135. Lebar Sidrana, Veli Dolac 8, 21432 Stomorska | U-I-2179/2025 | 169. Bagić Josip, Put Oljica 3, 23206 Sukošan | U-I-2213/2025 |
| 136. Vidan Antonia, Veli Dolac 89, 21432 Stomorska | U-I-2180/2025 | 170. Bagić Josip, Široka Ulica 6, 23000 Zadar | U-I-2214/2025 |
| 137. Klarić Mario, Podrvanj Brda 3, Čavle | U-I-2181/2025 | 171. Prelas Juraj, Njogoševa 1B, 21000 Split | U-I-2281/2025 |
| 138. Burić Saša, Papandopulova 3, Split | U-I-2182/2025 | 172. Čveljo Jelena, Osječka 4, 21000 Split | U-I-2318/2025 |
| 139. Biščan Maja, M. Vuksanovića 6, Samobor | U-I-2183/2025 | 173. Čveljo Mario, Osječka 4, 21000 Split | U-I-2319/2025 |
| 140. Biščan Mario, M. Vuksanovića 6, Samobor | U-I-2184/2025 | 174. Ančić Frane, Rudina 36, 21420 Bol | U-I-2320/2025 |
| 141. Bolf Martina, Ivana Rendića 3, Zagreb | U-I-2185/2025 | 175. Blašković Dean, Šćiri 6, 5220 Labin | U-I-2321/2025 |
| 142. Bjedov Branimir, E. Randića 4, 51108 Rijeka | U-I-2186/2025 | 176. Brozić Danijel, Poljica 33, 51500 Krk | U-I-2322/2025 |
| 143. Burić Nataša, Papandopulova 3, 21114 Split | U-I-2187/2025 | 177. Prelas Tina, Njogoševa 1B, 21000 Split | U-I-2323/2025 |
| 144. Brozović Danijel Tribalj 2D, 51243 Tribalj | U-I-2188/2025 | 178. Diminić Nensi, K. Kranjca 25, 52220 Labin | U-I-2324/2025 |
| 145. Ljubić Herceg Ivana, VII Južna Obala 6, 10000 Zagreb | U-I-2189/2025 | 179. Ančić Petar Krešimir, Šetalište pape I. Pavla II 45, 21000 Split | U-I-2325/2025 |
| 146. Tanović Jasmina, G. Moise 3, 52210 Rovinj | U-I-2190/2025 | 180. Brozović Tomislav, Markovići 27B, 51000 Rijeka | U-I-2326/2025 |
| 147. Blagojević Ljiljana, Sibeliusova 2, 10148 Zagreb | U-I-2191/2025 | 181. Dželim Osman, Svetog Ivana 3, 52100 Pula | U-I-2327/2025 |
| 148. Erceg Tomislav, Poljička cesta 28A, 21000 Split | U-I-2192/2025 | 182. Turković Toni, Sv. Ivana 3, 52100 Pula | U-I-2328/2025 |
| 149. Vrgoč Šiljak Jasna, Vodovodna 17A, 53291 Novalja | U-I-2193/2025 | 183. Goreta Neda, Senjska 21, 21000 Split | U-I-2344/2025 |
| 150. Matijašević Ljubica Gaj 49, 21432 Stomorska | U-I-2194/2025 | 184. Štajduhar Sanja, Marinići 80C, 51216 Viškovo | U-I-2345/2025 |
| 151. Jakovčević Martinov Marino, Veli Dolac 15, 21432 Stomorska | U-I-2195/2025 | 185. Štajduhar Bruno, Marinići 80C, 51216 Viškovo | U-I-2346/2025 |
| 152. Jakovčević Vinka, Veli Dolac 15, 21432 Stomorska | U-I-2196/2025 | 186. Muslim Nediljko, Osječka 24A, 21000 Split | U-I-2361/2025 |
| 153. Tanović Jasmin, G. Moise 3, 52210 Rovinj | U-I-2197/2025 | 187. Marin Romana, Gospe od Karmela 11, 21000 Split | U-I-2362/2025 |
| 154. Bagić Petra, Vlatka Mačeka 1e, 23000 Zadar | U-I-2198/2025 | 188. Muslim Slavica, Vojka Krstulovića 37, 21000 Split | U-I-2363/2025 |
| | | 189. Lazić Lorena, Bečići 80, 52220 Labin | U-I-2416/2025 |
| | | 190. Perinović Kovačević Sanja, A. Hebranga 6E, 23000 Zadar | U-I-2417/2025 |
| | | 191. Ergotić Matija, I. Gundulića 40, 32100 Vinokovci | U-I-2444/2025 |

- | | | | |
|--|---------------|--|---------------|
| 192. Ergotić Zvonimir Antun, I. Gundulića 40, 32100 Vinkovci | U-I-2445/2025 | 228. Bačić Ismeta, Poljana Jurja Andrassyja 3, 10000 Zagreb | U-I-3007/2025 |
| 193. Jakoplić Goranka, Jelenovac 26, 10174 Zagreb | U-I-2513/2025 | 229. Bačić Alma, Nalješkovićeve 25, 10000 Zagreb | U-I-3010/2025 |
| 194. Andrijić Bruno, Maksimirska cesta 52, 10114 Zagreb | U-I-2514/2025 | 230. Jetić Aleksandar, Šetalište M. Tita 2, 51415 Lovran | U-I-3045/2025 |
| 195. Jakoplić Hrvoje, Jelenovac 23, 10174 Zagreb | U-I-2515/2025 | 231. Dimitrijević Nevenka, Ulica M. Gandhija 2, 10090 Zagreb | U-I-4186/2025 |
| 196. Andrijić Jasenka, Maksimirska cesta 52, 10114 Zagreb | U-I-2516/2025 | | |
| 197. Andrijić Silvestar, Maksimirska cesta 52, 10114 Zagreb | U-I-2517/2025 | | |
| 198. Apostolovski Sofija, Lj. Posavskog 19, Pula | U-I-2576/2025 | | |
| 199. Žgomba Daniel, Voltičeva 5, 52100 Pula | U-I-2577/2025 | | |
| 200. Radolović Mirjana, Užica 55, Pula | U-I-2578/2025 | | |
| 201. Stipić Anita, Kačića Miošića 4, Pula | U-I-2579/2025 | | |
| 202. Vrbatović Katica, Bleiburška 15, Podstrana | U-I-2580/2025 | | |
| 203. Vrbatović Ana, Bleiburška 15, Podstrana | U-I-2581/2025 | | |
| 204. Carew Dujic Vedrana, 3116 Groton Way 2, San Diego CA | U-I-2582/2025 | | |
| 205. Belančić Vedran, Pavla Radića 22, 10105 Zagreb | U-I-2583/2025 | | |
| 206. Mihalić Melisa, Ilica 117/a, 10105 Zagreb | U-I-2584/2025 | | |
| 207. Vrbatović Ivana, Bleiburška 15, 21312 Podstrana | U-I-2585/2025 | | |
| 208. Vrbatović Ivan, Bleiburška 15, 21312 Podstrana | U-I-2586/2025 | | |
| 209. Žgomba Antonia, Samagher 10, 52100 Pula | U-I-2587/2025 | | |
| 210. Ninković Mladenko, Mletačka 12, 52100 Pula | U-I-2588/2025 | | |
| 211. Orebičić Haludek Katja, Velika Praprtna 1, 20240 Trpanj | U-I-2589/2025 | | |
| 212. Vrbatović Antonio, Bleiburška 15, 21312 Podstrana | U-I-2593/2025 | | |
| 213. Kurelović Marija, Andrejevići 54F, 52402 Cerovlje | U-I-2650/2025 | | |
| 214. Drndić Biserka, Vinogradska ulica 01, Pula | U-I-2684/2025 | | |
| 215. Batarilo Olivera, Kamenjak 7, Pula | U-I-2685/2025 | | |
| 216. Batarilo Goran, Kamenjak 7, Pula | U-I-2686/2025 | | |
| 217. Radević Zoran, Trsine 10, Pula | U-I-2687/2025 | | |
| 218. Ibiš Medo, Valdebečki put 73, Pula | U-I-2688/2025 | | |
| 219. Vuletović- Jusufagić Manon, Plominska 40, Rabac | U-I-2689/2025 | | |
| 220. Grubišić Mario, Sv. Mateja 71, 10010 Zagreb | U-I-2690/2025 | | |
| 221. Brezić Nevenka, Balokovićeve 3, 10000 Zagreb | U-I-2691/2025 | | |
| 222. Brezić Grubišić Andrea, Vijenac F. Gotovca 10, 10010 Zagreb | U-I-2692/2025 | | |
| 223. Košutić Grubišić Dunja, Sv. Mateja 71, 10010 Zagreb | U-I-2693/2025 | | |
| 224. Grubišić Marko, Vijenac Frane Gotovca 10, 10010 Zagreb | U-I-2694/2025 | | |
| 225. Jakus Edvin, Punta 43, 52440 Poreč | U-I-2755/2025 | | |
| 226. Šumberac Đani, Presika 88A, 52220 Labin | U-I-2796/2025 | | |
| 227. Rajić Zdeslav, Rašeljkina 9, 21000 Split | U-I-2973/2025 | | |

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-I-411/2025 I DR.
OD 31. OŽUJKA 2026.**

U ovom postupku ne slažemo se s većinom u dijelu rješenja kojim se ne prihvaćaju prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 20. stavka 4. Zakona o upravljanju i održavanju zgrada te u dijelu rješenja kojim se ne prihvaćaju prijedlozi za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 31. i 32. tog Zakona.

U vezi članka 20. stavka 4. ZoUOZ-a smatramo da se radi o nerazmjernom ograničenju prava vlasništva iz članka 48. Ustava te prava na osobni život iz članka 35. Ustava. Naime, tom osporenim odredbom propisuje se apsolutna zabrana postavljanja uređaja za hlađenje na uličnim pročeljima zgrada. S obzirom na klimatske promjene i porast temperatura koje u ljetnim mjesecima dosežu i do 40°C, uređaj za hlađenje prijeko je potreban za zdravlje građana, posebno male djece, starijih i osoba s invaliditetom ili zdravstvenim problemima. Nemogućnost ugradnje uređaja u stanovima i za te osobe, kad njihovi stanovi zbog veličine ne omogućavaju ugradnju tih uređaja na drugi način, predstavlja nerazmjerno ograničenje njihovih prava. Smatramo da izgled naselja nije važniji od života i zdravlja građana. Žao nam je da takva iznimna briga za prostorno uređenje nije postojala kod donošenja nekih drugih zakona, primjerice Zakona o legalizaciji nezakonito izgrađenih zgrada. Osim toga, s obzirom na to da je cilj zabrane očuvanje kulturnih, povijesnih i društvenih obilježja zgrada, navedena zabrana mogla se ublažiti propisivanjem zaštićenih zona na koje bi se odnosila, tako da pravila budu blaža za novije dijelove gradova i naselja, a stroža za dijelove koji predstavljaju kulturnu baštinu, kako je to riješeno u nekim europskim zemljama (npr. Francuska, Španjolska). U nekim pak zemljama, poput Švicarske, zabrana klima uređaja (ali ni tamo ne apsolutna, jer je, osim u samom centru velikih gradova, moguće ugraditi i vanjsku klimu na pročelju ako nema drugog rješenja) bila je jedna od brojnih mjera koje su uvedene s ciljem postizanja energetske učinkovitosti, smanjenje buke, a tek podredno izgledu zgrada, pa je drugim mjerama ublažena situacija u kojoj su se našli građani kojima je klima uređaj bio nužan za život. Suprotno očitovanju Ministarstva, nismo našli europsku zemlju u kojoj bi na nivou države bila propisana ovako stroga i opća zabrana.

U vezi članaka 31. i 32. Zakona smatramo da se također radi o povredi prava vlasništva te prava na privatnost. Naime, člankom 31. stavkom 4. Zakona propisuje se da se nepridržavanje pravila kućnog reda smatra neurednim izvršavanjem obveza iz međuvla-

sničkog ugovora, što kršenje kućnog reda čini institutom privatnog prava. Međutim, u članku 32. Zakona, koji se odnosi na postupak u slučaju povrede kućnog reda, propisuju se ovlasti suvlasnika i upravitelja zgrade koje inače imaju javna tijela. Tako će drugi suvlasnici »dokumentirati na primjeren način« povredu kućnog reda. To će po prirodi stvari u pravilu značiti da će jedni suvlasnici snimati druge suvlasnike u radnjama za koje će smatrati da su protivne kućnom redu, što predstavlja zadiranje u privatnost suvlasnika. Zatim će skupljati potpise drugih suvlasnika da je kućni red povrijeđen, iako ti drugi suvlasnici očito neće imati neposrednih saznanja o tome, jer bi u protivnom valjda i oni dokumentirali svoja saznanja. Ako se većina suvlasnika složi da je došlo do povrede, upravitelj će okrivljenom suvlasniku uputiti opomenu, a moguće je propisati i obvezu plaćanja naknade koju provodi upravitelj na temelju odluke natpolovične većine suvlasnika. Tako je s jedne strane na suvlasnika koji smatra da je došlo do povrede kućnog reda stavljen preveliki teret, jer mora sam provesti dosta kompliciran i pravno sporan postupak dokumentiranja povrede i prikupljanja potpisa, a s druge strane »okrivljeni« suvlasnik nema nikakvu zaštitu od moguće zloupotrebe tog postupka. I na kraju, nije jasno kako bi se ta odluka o naplati naknade trebala izvršiti. Stoga se ovdje ne radi o tome je li osporeno rješenje najbolje za uređenje dotičnog pitanja, kako to smatra većina, već je pitanje radi li se o pretjeranom ograničenju prava vlasništva i prava privatnosti (i suvlasnika koji se žali na remećenje kućnog reda i onoga koji navodno krši kućni red) koje sve da i može ostvariti svoju svrhu predstavlja pretjerano ograničenje s obzirom na cilj koji se želi postići te mu nedostaju jamstva sudske zaštite. Mi smatramo da se radi o ovom drugom te da je osporena odredba protivna Ustavu.

Zagreb, 7. travnja 2026.

Sutkinja

Sanja Bezbradica Jelavić, v. r.

Sutkinja

Lovorka Kušan, v. r.

505

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Frane Staničić, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Sanja Bezbradica Jelavić, Ante Galić, Biljana Kostadinov, Lovorka Kušan, Maša Marochini Zrinski, Rajko Mlinarić, Goran Selanec, Miroslav Šeparović i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), odnosno rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 31. ožujka 2026. donio je

ODLUKU

I. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 20. stavka 1. i članka 28. Zakona o lokalnim porezima (»Narodne novine« broj 115/16., 101/17., 114/22., 114/23. i 152/24.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. stavka 1. točke 12., 20. stavka 1.,

25., 26., 27., 28. i 56. Zakona o lokalnim porezima (»Narodne novine« broj 115/16., 101/17., 114/22., 114/23. i 152/24.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor na sjednici održanoj 2. prosinca 2016. donio je Zakon o lokalnim porezima (u daljnjem tekstu: ZoLP/16).

ZoLP/16 objavljen je u »Narodnim novinama« broj 115 od 9. prosinca 2016., a stupio je na snagu 1. siječnja 2017., osim članaka 30. – 40. i članaka 50. i 51. koje su stupile na snagu 1. siječnja 2018. (članak 70. ZoLP-a/16).

1.1. ZoLP/16 je nakon toga mijenjan i dopunjavan više puta, a posljednji put Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima (»Narodne novine« broj 152 od 24. prosinca 2024.; u daljnjem tekstu: ZIDZoLP:152/24). Taj zakon Hrvatski sabor donio je na sjednici 13. prosinca 2024., a stupio je na snagu 1. siječnja 2025.

1.2. Kada se Ustavni sud Republike Hrvatske u ovoj odluci i rješenju referira na Zakon o lokalnim porezima u integralnom tekstu koji je danas na snazi, koristi se pokratom ZoLP.

2. Zahtjev i prijedloge koji se razmatraju u ovom ustavnosudskom postupku podnijeli su:

– 2. siječnja 2025. JAVNO DOBRO iz Supetra, zastupano po predsjednici i zakonskoj zastupnici Vladimiri Mascarelli (predmet broj: U-I-46/2025)

– 17. siječnja 2025. Grad Mali Lošinj, zastupan po gradonačelnici Ani Kučić, koje zastupa Vedran Podlipec, odvjetnik u Podstrani (predmet broj: U-I-265/2025)

– 22. siječnja 2025. Golek Davor iz Malog Lošinja (predmet broj: U-I-338/2025)

– 29. siječnja 2025. Gradsko vijeće Grada Malog Lošinja, koje zastupa predsjednik Dubravko Devčić (predmet broj: U-I-397/2025)

– 6. veljače 2025. Mario Marković iz Zagreba (predmet broj: U-I-533/2025)

– 3. ožujka 2025. Danijela Čikotić iz Splita, Joško Ivanović iz Splita, Ozren Bužančić iz Splita, Biljana Vučić iz Podstrane, Milan Vatavuk iz Splita i Petar Keđžo iz Splita, koje zastupa Saša Stipičić, odvjetnik u Splitu (predmet broj: U-I-890/2025)

– 23. travnja 2025. Udruga »Spasimo male obiteljske iznajmljivače« iz Rijeke, zastupana po predsjedniku i zakonskom zastupniku Vedranu Tomiću (predmet broj: U-I-1601/2025).

Nakon toga, do donošenja ovog rješenja Ustavni sud zaprimio je još 233 prijedloga, koji su sadržajno identični. Stoga su podaci o svim predlagateljima sadržani u posebnom dodatku ovog rješenja, koji se smatra njegovim sastavnim dijelom. Dan objave ovog rješenja u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske, zajedno s posebnim dodatkom smatra se danom dostave svakom pojedinom predlagatelju navedenom u dodatku.

Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), u predmetima je predložena i privremena obustava izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenih odredaba ZIDZoLP-a:152/24, smatrajući da bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

2.1. U skladu s člankom 27. stavkom 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeo se sudac Dražen Bošnjaković.

2.2. U predmetu broj: U-I-265/2025, Grad Mali Lošinj, zastupnik po gradonačelnici Ani Kučić, koje zastupa Vedran Podlipec, odvjetnik u Podstrani, podnio je zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1., 3., 4., 5., 6. i 11. (iz sadržaja prigovora proizlazi da je pogrešno naveden kao članak 10.) ZIDZoLP-a:152/24. U skladu s ustaljenom praksom Ustavnog suda, općinski načelnici, gradonačelnici i župani odnosno osobe koje u njihovo ime zastupaju lokalne jedinice nisu ovlašteni na podnošenje zahtjeva iz članka 36. Ustavnog zakona (v. odluku broj: U-I-8069/2014 i dr. od 23. siječnja 2015., »Narodne novine« broj 14/15). Na njihove se podneske primjenjuje članak 38. stavak 1. Ustavnog zakona.

Slijedom navedenog, Ustavni sud postupao je s podneskom predlagatelja Grada Malog Lošinja u predmetu broj: U-I-265/2025 kao s prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, u smislu članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona.

2.3. U predmetu broj: U-I-397/2025, pozivom na članak 36. Ustavnog zakona, Gradsko vijeće Grada Malog Lošinja, koje zastupa predsjednik Dubravko Devčić (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. i članka 6. ZIDZoLP-a:152/24.

2.4. Ustavni sud zaprimio je zahtjev podnositelja 29. siječnja 2025. U skladu s člankom 44. stavkom 1. Ustavnog zakona, ustavnosudski postupak u ovom predmetu pokrenut je na dan primitka zahtjeva u Ustavnom sudu.

2.5. Članak 36. Ustavnog zakona glasi:

»Članak 36.

(1) Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom.

(2) O zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud dužan je odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.«

2.6. U skladu s tim, zakon iz članka 36. stavka 1. Ustavnog zakona samo je onaj zakon kojemu su temeljni predmet uređenja ustrojstvo, djelokrug ili financiranje lokalnih jedinica (v. rješenje Ustavnog suda broj: U-I-4633/2010 od 28. listopada 2010., točka 4., »Narodne novine« broj 123/10.).

2.7. Članak 36. Ustavnog zakona primjenjuje se na ZIDZoLP-a:152/24, odnosno na cijeli ZoLP jer ispunjava taj kriterij s obzirom na to da uređuje financiranja jedinica lokalne samouprave, kao i na Gradsko vijeće kao predstavničko tijelo Grada Malog Lošinja.

2.8. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-46/2025 podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2., 5. i 6. ZIDZoLP-a:152/24.

Predlagatelj u predmetu broj: U-I-265/2025 podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1., 3., 4., 5., 6. i 11. ZIDZoLP-a:152/24.

Predlagatelj u predmetu broj: U-I-338/2025 podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2., 4. i 5. ZIDZoLP-a:152/24.

Podnositelj zahtjeva u predmetu broj: U-I-397/2025 podnio je zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. i 6. ZIDZoLP-a:152/24.

Predlagatelj u predmetu broj: U-I-533/2025 podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1., 5. i 11. ZIDZoLP-a:152/24.

Predlagatelj u predmetu broj: U-I-890/2025 podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2., 5. i 6. ZIDZoLP-a:152/24.

Predlagatelj u predmetu broj: U-I-1601/2025 podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 3., 4. i 5. ZIDZoLP-a:152/24.

2.9. Podnositelj zahtjeva i predlagatelj osporavaju suglasnost s Ustavom članka 1., 2., 3., 4., 5., 6. i 11. ZIDZoLP-a:152/24, kojima su izmijenjeni članci 2. stavak 1. točka 12., 20., 25., 26., 27., 28. i 56. ZoLP-a, slijedom čega se ima smatrati da su predmet osporavanja članci 2. stavak 1. točka 12., 20., 25., 26., 27., 28. i 56. ZoLP-a sadržaja kako glasi nakon izmjena iz ZIDZoLP-a:152/24.

3. Ustavni sud preuzeo je s mrežne stranice Hrvatskog sabora Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima s obrazloženjem, koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 5. prosinca 2024., klasa: 022-03/24-01/56, urbroj: 50301-05/16-24-19, P. Z. br. 78 (u daljnjem tekstu: P. Z. br. 78).

3.1. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona Ustavni sud uz dopis broj: U-I-46/2025, U-I-265/2025, U-I-338/2025 i U-I-397/2025 od 30. siječnja 2025. zatražio je očitovanje Ministarstva financija Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), o zahtjevu podnositelja i prijedlozima predlagatelja u predmetima broj: U-I-46/2025, U-I-265/2025, U-I-338/2025 i U-I-397/2025. Ministarstvo je 24. veljače 2025. dostavilo traženo očitovanje aktom klasa: 410-01/25-01/136, urbroj: 513-07-21-01-25-4 od 21. veljače 2025. (u daljnjem tekstu: očitovanje).

Na temelju članka 25. Ustavnog zakona Ustavni sud uz dopis broj: U-I-533/2025 i 890/2025 od 19. ožujka 2025. zatražio je dodatno očitovanje Ministarstva o prijedlozima predlagatelja u predmetima broj: U-I-533/2025 i U-I-890/2025. Ministarstvo je 14. svibnja 2025. dostavilo traženo očitovanje aktom klasa:410-01/25-01/450, urbroj: 513-07-21-01-25-2 od 7. svibnja 2025.

Na temelju članka 25. Ustavnog zakona Ustavni sud uz dopis broj: U-I-1601/2025 od 5. svibnja 2025. zatražio je dodatno očitovanje Ministarstva o prijedlogu predlagatelja u predmetu broj: U-I-1601/2025. Ministarstvo je 22. svibnja 2025. dostavilo traženo očitovanje aktom klasa:410-01/25-01/650, urbroj:513-07-21-01-25-2 od 13. svibnja 2025.

3.2. U skladu s ustaljenom praksom Ustavnog suda (v. odluku broj: U-I-3019/2018 i dr. od 30. listopada 2018., »Narodne novine« broj 110/18.), rok za odlučivanje Ustavnog suda o zahtjevu podnesenom na temelju članka 36. Ustavnog zakona počeo je teći od prvog sljedećeg dana računajući od dana zaprimanja očitovanja Ministarstva.

II. OSPORENE ODREDBE ZAKONA

4. Osporeni članci ZoLP-a glase:

»Članak 2.

(1) Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

1. lokalni porezi su porezi koji pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

(...)

12. nekretnina je svaka stambena zgrada ili stambeni dio stambeno-poslovne zgrade ili stan te svaki drugi samostalni funkcionalni prostor namijenjen stanovanju. Nekretninom se ne smatraju gospodarstvene zgrade koje služe samo za smještaj poljoprivrednih strojeva, oruđa i drugog pribora te nekretnine za koje se prema odluci o komunalnoj naknadi određuje koeficijent namjene za proizvodni ili neproizvodni poslovni prostor.«

»POGLAVLJE II.

POREZI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Članak 20.

(1) Jedinice lokalne samouprave dužne su uvesti porez na nekretnine.

(2) Jedinice lokalne samouprave mogu uvesti porez na potrošnju i porez na korištenje javnih površina.«

»Odjeljak 3. Porez na nekretnine

Članak 25.

(1) Porez na nekretnine plaćaju domaće i strane, pravne i fizičke osobe koje su vlasnici nekretnina na dan 31. ožujka godine za koju se utvrđuje porez.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, ako se ne može utvrditi vlasnik, porez na nekretnine plaća korisnik nekretnine određen prema odredbama propisa kojim se uređuje komunalno gospodarstvo.

(3) Za novoizgrađene nekretnine obveza plaćanja poreza na nekretnine nastaje danom izvršnosti uporabne dozvole godine za koju se utvrđuje porez odnosno danom početka korištenja nekretnine koja se koristi bez uporabne dozvole.

(4) Obveza plaćanja poreza na dohodak od iznajmljivanja kuća, stanova, soba i postelja te objekata za robinzonski smještaj putnicima i turistima i organiziranja kampova prema odredbama propisa o porezu na dohodak, obveza plaćanja drugih poreza s osnove obavljanja djelatnosti te prijava prostora kao nekomercijalnog smještaja nema utjecaja na utvrđivanje statusa nekretnine za potrebe utvrđivanja poreza na nekretnine.

Članak 26.

(1) Porez na nekretnine plaća se godišnje od 0,60 do 8,00 eura/m² korisne površine nekretnine, određene propisom kojim se uređuju uvjeti i mjerila za izračun zaštićene najamnine.

(2) Visinu poreza na nekretnine u granicama određenim stavkom 1. ovoga članka predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave propisuje svojom odlukom.

(3) Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom ne propiše visinu poreza na nekretnine, porez se određuje u iznosu od 0,60 eura/m² korisne površine nekretnina.

(4) U slučaju iz stavka 3. ovoga članka, Porezna uprava nadležno je porezno tijelo za utvrđivanje i naplatu poreza na nekretnine.

(5) Jedinica lokalne samouprave može propisati visinu poreza na nekretnine ovisno o mjestu, ulici, naselju ili zoni gdje se nekretnina nalazi.

(6) Jedinica lokalne samouprave može propisati da će se visina poreza utvrđena stavkom 5. ovoga članka uvećati ovisno o drugim kriterijima koji utječu na vrijednost nekretnine kao što je starost nekretnine i prisutnost sadržaja koji povećavaju vrijednost nekretnine.

Članak 27.

(1) Porez na nekretnine ne plaća se na nekretnine:

1. koje služe za stalno stanovanje
2. koje se iznajmljuju na temelju ugovora o najmu za stalno stanovanje

3. javne namjene i nekretnine namijenjene institucionalnom smještaju osoba

4. koje se u poslovnim knjigama trgovačkih društava vode kao nekretnine namijenjene prodaji, ako je od dana unosa u poslovne knjige do 31. ožujka godine za koju se utvrđuje porez proteklo manje od šest mjeseci

5. preuzete u zamjenu za nenaplaćena potraživanja, ako je od dana preuzimanja do 31. ožujka godine za koju se utvrđuje porez proteklo manje od šest mjeseci

6. koje zbog proglašenja prirodnih nepogoda u određenom poreznom razdoblju nisu podobne kao stambeni prostor

7. u slučajevima kada se iz svih okolnosti može utvrditi da je onemogućena stambena namjena nekretnine

8. u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koje se nalaze isključivo na teritoriju te jedinice lokalne samouprave

9. koje domaćinu određenom prema propisu kojim se uređuje ugostiteljska djelatnost služe za stalno stanovanje.

(2) Od obveze plaćanja poreza na nekretnine može se osloboditi socijalno ugroženi građanin pod uvjetima koje svojom odlukom odredi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

(3) Radi dokazivanja da se radi o nekretnini koja služi za stalno stanovanje, u skladu sa stavkom 1. točkom 1. ovoga članka, porezni obveznik dužan je na poziv poreznog tijela dokazati činjenicu stalnog stanovanja, pri čemu se činjenica stalnog stanovanja ne smatra dokazanom prijavom prebivališta na nekretnini.

(4) Porezno tijelo ovlašteno je prikupljati podatke potrebne za dokazivanje činjenice stalnog stanovanja od drugih osoba koje raspolažu tim podacima, a osobito od osoba koje raspolažu podacima o korištenju dijelova infrastrukture.

(5) U slučaju iz stavka 1. točke 2. ovoga članka smatra se da se nekretnina iznajmljuje na temelju ugovora o najmu za stalno stanovanje ako je u određenom poreznom razdoblju iznajmljena najmanje deset mjeseci.

(6) U slučaju iz stavka 1. točke 7. ovoga članka stambena namjena nekretnine u smislu ovoga Zakona utvrđuje se na temelju postojanja infrastrukture ili opreme ili uređaja koji zamjenjuju priključak na infrastrukturu.

Članak 28.

Porez na nekretnine lokalni je porez čiji se prihod dijeli:

1. 80 % udio jedinice lokalne samouprave na čijem se području nekretnina nalazi

2. 20 % udio jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem se području nekretnina nalazi.«

»Članak 56.

(1) Novčanom kaznom od 1000,00 do 6630,00 eura kaznit će se za prekršaj pravna osoba:

1. koja ne obračuna i ne uplati porez na potrošnju odnosno koja ne preda obrazac PP-MI-PO u propisanom roku (članak 23. stavci 3. i 4.)

2. koja ne dostavi podatke za utvrđivanje poreza na nekretnine (članak 49.a).

(2) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se fizička osoba obrtnik ili fizička osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost novčanom kaznom od 1000,00 do 6630,00 eura.

(3) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se fizička osoba novčanom kaznom od 1000,00 do 6630,00 eura.

(4) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom od 1000,00 do 6630,00 eura.«

III. OBRAZLOŽENJE ZAKONSKOG PRIJEDLOGA

5. U P. Z. br. 78 sadržani su razlozi zbog kojih je Vlada predložila donošenje ZIDZoLP-a:152/24.

5.1. U točki I. P. Z. br. 78 pod naslovom »RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI I PITANJA KOJA SE NJIME UREĐUJU« navedeno je:

»Sagledavajući tržište stambenih nekretnina i stambenog najma u Republici Hrvatskoj, uočene su prekomjerne neravnoteže zbog kojih su nastali negativni učinci u područjima stanovanja, demografije i turizma pri čemu se u bitnome izdvaja nemogućnost trajnog rješavanja stambenog pitanja studenata, mladih i mladih obitelji uslijed značajnog rasta cijena nekretnina, rasta kamata na stambene kredite i restriktivne kreditne politike banaka uz istovremeno postojanje više od 600.000 stambenih jedinica koje nisu na tržištu prema podacima iz Popisa stanovništva 2021. godine.

Stopa prenapučenosti stambenih jedinica u Hrvatskoj iznosi 34,4% i jedna je od najvećih u Europskoj uniji. To znači da svaka treća hrvatska obitelj živi u neadekvatnim stambenim uvjetima (ne zbog vlastitog izbora, već iz nužde), bilo da je riječ o premalim stambenim jedinicama ili da je riječ o životu u višegeneracijskim kućanstvima. Međutim, zbog činjenice da se priuštivost stanova/apartmana na na-

cionalnoj razini smanjuje od 2020. godine, dok se u Gradu Zagrebu i priobalnim županijama smanjuje kontinuirano od 2012. godine te da će se prema projekcijama do 2030. godine smanjiti za daljnjih 8,8% na nacionalnoj razini, jedan dio stanovništva ne može ni kupiti niti unajmiti stambenu jedinicu pa njihova potražnja za stambenim jedinicama ostaje neiskazana (neostvarena) i ne može se izravno mjeriti kroz dostupne statističke podatke.

Nadalje, veliki problem odnosi se i na neprijavljeni najam stambenih jedinica što posljedično, među ostalim, utječe na nemogućnost dostatne pravne zaštite najmodavaca i najmpriimaca. Isto tako, uočeno je da u turistički intenzivnim područjima, potencijalni najmpriimci nisu u mogućnosti ugovoriti dugotrajni najam ili zadržati ugovoreni najam, obzirom da najmodavci ne prihvaćaju ili prekidaju najam tijekom mjeseci visoke sezone što otežava zadržavanje radne snage za ostale djelatnosti na tim područjima.

Pitanje adekvatnog uređenja stanovanja i povezani demografski izazovi karakteristika su većine gradova i urbanih područja Europske unije. Stambeno pitanje jedan je od, trenutno 18, prioriteta Urbane agende za EU pokrenute u svibnju 2016. godine Amsterdamskim paktom, a smatra se da ga je aktualizirao nagli i kontinuirani rast cijena kuća i najamnina te fragmentacija stambenih tržišta. Sve veći broj građana Europske unije, niskih i srednjih primanja, dostiže granicu onoga što si može priuštiti, opterećeno je troškovima stanovanja te se suočava s lošom kvalitetom stanova, dijeli stambeni prostor s previše članova kućanstva ili je izloženo riziku deložacije.

Smjernice za javne politike priuštivog stanovanja Urbane agende navode da:

- cijene nekretnina u većini država članica EU rastu brže od dohotka
- 47 % mladih u dobi od 18 do 34 godina života žive u obiteljskom domu
- stanovanje je postalo najveći izdatak za Europljane
- beskućništvo je u porastu
- nejednakosti u stanovanju i nejednakosti u dohotku se međusobno pojačavaju.

Programom Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2024.-2028. godine (u daljnjem tekstu: Program Vlade) prepoznati su isti uzroci problema. Zbog brzog rasta cijena nekretnina i nepovoljnih uvjeta na tržištu, Republika Hrvatska suočava se s političkim izazovom pristupačnosti stanovanja, koji osobito pogađa mlade, studentsku populaciju i mlade obitelji, a provedba demografske strategije najvažnije je pitanje oko kojeg je potrebno ostvariti društveni konsenzus te graditi poticajno društveno okruženje za vitalnu Hrvatsku.

Programom Vlade je nadalje određeno da će se donijeti Nacionalni plan stambene politike, koji će omogućiti kvalitetno, priuštivo i održivo stanovanje svim hrvatskim građanima. To se namjerava postići nizom mjera, pa tako i poreznim izmjenama.

Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine, koju je u veljači 2024. godine usvojila Vlada Republike Hrvatske, naglašava problematiku depopulacije koja je po intenzitetu među pet država u EU i u prvoj mjeri za poboljšanje stanja ističe potrebu ostvarenja priuštivog stanovanja.

Upravo s ciljem otklanjanja navedenih negativnih trendova, tako se i poreznom politikom želi utjecati na pozitivne pomake na stambenom tržištu te se nastoji postići umanjeno neravnoteža na tržištu stambenih nekretnina i stambenog najma na strani ponude, povećanje broja reguliranih odnosa u području iznajmljivanja i posljedično povećanje pravne sigurnosti u odnosima između najmodavaca i najmpriimaca, stvaranje uvjeta za ugovaranje stabilne, predvidive politike upravljanja nekretninama (potaknuti ugovaranje dugoročnog najma, stvaranje stabilnih stambenih uvjeta za obitelji i zaposlene u područjima s izraženim sezonalitetom najma), povećanje porezne discipline otklanjanjem nejasnoće oko definicije predmeta oporezivanja te omogućavanje prebacivanja težišta oporezivanja pojedine JLS s rada na oporezivanje imovine.«

5.2. Nakon provedenog javnog savjetovanja i prikupljenih mišljenja drugih tijela državne uprave, Vlada je prihvatila i uputila P. Z. br. 78 Hrvatskom saboru u redovni postupak (prvo i drugo čitanje).

Na 4. sjednici, 13. prosinca 2024. Hrvatski sabor donio je većinom glasova ZIDZoLP-a:152/24 sa 76 glasova »za«, 50 glasova »protiv« i »suzdržanih« 10.

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA I PODNOSITELJA ZAHTJEVA

a) Predlagatelj JAVNO DOBRO (broj: U-I-46/2025)

6. Predlagatelj smatra da članci 20. stavak 1., 27. i 28. ZoLP-a nisu u suglasnosti s člancima 50., 51., 130. i 131. Ustava. Obrazlažući svoj prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 20. stavak 1., 27. i 28. ZoLP-a, predlagatelj ističe:

»3. (...) Ciljevi Zakona su određeni tek implicitno i može ih se shvatiti kao želju da se ovim Zakonom omogući trajno rješavanje stambenog pitanja studenata, mladih i mladih obitelji kroz snižavanje cijena nekretnina i kamata na stambene kredite odnosno želi se na tržište staviti 600.000 praznih stanova. Ovaj Zakon to ne omogućava ali zbog zadanih ciljeva i iz njih proizašlih rješenja ovaj Zakon ima ustavnih problema. U društvu koje garantira poduzetničku slobodu odnosno slobodno tržište i pravo vlasništva pokušaj da se izmjenom lokalnih poreza na račun lokalne samouprave i građana uz dvostruko oporezivanje i pogrešnu terminologiju odnosno pojmovnu zbrku utječe na tržište stanova ili financijsko tržište je osuđen na propast ali je osuđen i na ustavne probleme. Oспораваним одредбама Zakona kojima se mijenja i dopunjuje Zakon o lokalnim porezima tek je promijenjen naziv jednog od lokalnih poreza ali ne i predmet oporezivanja, uvedeno je protuustavno nametanje obveza lokalnoj samoupravi uz ograničene ustavom zaštićene prava na slobodno raspolaganje prihodima. Navedeni porez uz pojmovnu zbrku omogućava inače nedopušteno dvostruko oporezivanje dohotka te porezni sustav čini nepravednim i nejednakim. Definiranjem pojma nekretnine ovaj Zakon znatno sužuje-reducira pojam nekretnina iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

(...)

5.1. Oспораваним Zakonom odnosno odredbom čl. 2. predložena je promjena zakonskih odredbi koji nekadašnji porez za kuće za odmor, a sada porez na nekretnine više ne propisuje kao opcijski porez čime se uskraćuje sloboda jedinicama lokalne samouprave da same odlučuju o njihovom uvođenju ili neuvođenju. Pravo odlučivanja o uvođenju ostalih lokalnih poreza jedinicama lokalne samouprave je ostalo za uvođenje ostalih lokalnih poreza i to poreza na potrošnju i poreza na korištenje javnih površina. Kao što jedinice lokalne samouprave imaju pravo odlučivati o tome hoće li uvesti ili neće uvesti porez na potrošnju i porez na korištenje javne površine po istom pravu ali po istoj ustavnoj osnovi bi morali imati pravo odlučivati i o uvođenju poreza na nekretnine, kao što su u ostalom imale to pravo u slučaju poreza na kuće za odmor. Takvom obvezujućom odredbom se također krši ustavna odredba koja jedinicama lokalne samouprave daje pravo da slobodno raspolazu svojim prihodima. Ta sloboda raspolaganja svojim prihodima svakako podrazumijeva i slobodu kreiranja tih prihoda. Ukidanjem opcije odnosno propisivanjem imperativne odredbe o obvezi uvođenja poreza na nekretnine ukida se autonomija i samostalnost jedinica lokalne samouprave da samostalno odlučuju o svojim porezima i njihovom raspolaganju koje je zaštićena ustavnom odredbom iz. čl. 131.

(...)

6.1. Člankom 5. Zakona propisuju se oslobođenja od plaćanja poreza na nekretnine iz koje odredbe proizlazi da porez na nekretnine plaćaju samo vlasnici (i samo stanova i stambenih jedinice) koji ne koriste ili tek povremeno koriste svoje nekretnine i vlasnici koji svoje nekretnine daju u kratkoročni najam. Sama odredba nije protuustavna ali proizvodi neustavne učinke. Iz odredbe o oslobođenjima od plaćanja poreza proizlaze i ustavni problemi. Prema zadnjem popisu stanovništva u Republici Hrvatskoj ima 2.391.944 stanova. Porez na nekretnine će se plaćati samo na manji dio stanova i stambenih prostora i to samo onih koji se daju u kratkoročni najam i onih koji se koriste tek povremeno ili se ne koriste. Po svom sadržaju radi se o kaznenom porezu i dvostrukom oporezivanju. Porez se plaća samo na stanove u kojima se stalno ne živi i one stanove koji se kratkoročno

iznajmljuju i koji se već oporezuju prema odredbama Zakona o porezu na dohodak i to kao dohodak od imovine. Besmislenost poreza koji je dizajniran tako da se kažnjava nekorisćenje ili nestalno korištenje nekretnina u društvu u kojem se ustavom štiti pravo vlasništva bi najbolje opisala analogija uvođenja takvog poreza na osobne automobile kojima bi obveznici plaćanja poreza bili samo vlasnici automobila koji se ne voze svaki dan ili koji godišnje ne prijeđu recimo 15.000 km. Osim toga tako dizajnirano široko oslobođenje sužene definicije nekretnina dovode do kršenja ustavom definiranih načela na kojima mora počivati porezni sustav.

Također porez na nekretnine predstavlja dvostruko oporezivanje drugog dohotka. Vlasnik stana koji je do sad plaćao porez na dohodak, i to kao drugi dohodak od imovine odnosno od iznajmljivanja stana u paušalnom iznosu po krevetu temeljem Zakona o porezu na dohodak, temeljem ovog Zakona će dodatno plaćati porez na dohodak od iznajmljivanja stana ali ovaj put prema površini stana. Vlasnik stana od 75 m² s četiri kreveta koji se iznajmljuje ili daje u kratkoročni najam će platiti dva puta porez na dohodak od imovine u paušalnom iznosu. U jednom slučaju će platiti paušal po krevetu, a u drugom po m² površine stana. S ustavnog aspekta i načelima na kojima se treba temeljiti porezni sustav, zaštititi prava vlasništva i slobodnog poduzetništva ali i prema načelima učinkovitosti i ekonomičnosti Zakona o općem upravnom postupku (svako utvrđenje porezne obveze se provodi kroz upravni postupak) bi bilo ispravno, ako je to nakana, povećati porezna presija podizanjem visine poreza na drugi dohodak. Porez na nekretnine dakle predstavlja nedopušteno i logički neodrživo ponovno oporezivanje dohotka od imovine.

(...)

6.6. Podnositelji ovog zahtjeva ne odriču pravo državi, Vladi da predlaže i Hrvatskom saboru da usvaja, zakone kojima se trebaju ostvariti legitimni ciljevi društva. Ali ti zakoni moraju biti sukladni Ustavu RH. Tako država ima pravo svojim zakonima osigurati i legitimni cilj – priuštivo stanovanje odnosno snižavanja cijena nekretnina i najma nekretnina ali ne na način da se zakonom uvodi porez na nekretnine koji je sve samo ne to – porez na nekretnine. Oспоравани Zakon je tek nesretni hibrid dvostrukog oporezivanja dohotka od kratkotrajnog najma i nekadašnjeg poreza na luksuz. Zahtjevan legitimni cilj se ne može postići ovim Zakonom odnosno izmjenama i dopunom Zakona o lokalnim porezima nego tek »pravim« zakonom o porezu na nekretnine koji bi poštuovao ustavna načela pravičnosti i jednakosti. U takvom zakonu nekretnine bi bile određene definicijom nekretnina iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i to ne bi to bile samo stambene jedinice.

(...)

7.1. Zakonom je propisano dijeljenje prihoda od poreza na nekretnine između jedinica lokalne i područne samouprave koje Ustavom nije dozvoljeno. Ustav štiti lokalnu samoupravu kao pravo građana da uređuju i upravljaju dijelom javnih poslova kao što štiti i slobodno raspolaganje vlastitim prihodima. Vlastiti prihodi su svakako i prihodi od lokalnih poreza. Odredbom čl. 6. se uskraćuje pravo slobodnog raspolaganja jedinicama lokalne samouprave na način da im se nameće obveza uvođenja poreza na nekretnine kao lokalnog poreza ali i time što im se oduzima sloboda raspolaganja jednom petinom vlastitog poreza.

(...)

7.5. Ustavne odredbe koje štite lokalnu samoupravu i njene prihode ne predviđaju niti mogućnost da bi neke jedinice lokalne samouprave financijski pomagale drugim financijskim slabijim jedinicama lokalne samouprave. Na pitanje tko može odnosno tko je dužan pomagati financijski slabijim jedinicama lokalne samouprave Ustav jasno odgovora u čl. 131. st. 3. – dužna je država. Oduzimanje svim jedinicama lokalne samouprave 20% prihoda od poreza na nekretnine da bi se pomagalo financijski slabijim jedinicama je u direktnoj suprotnosti s jasnom ustavnom odredbom. Tako je država, odnosno Vlada koja je predložila i Hrvatski sabor koji je usvojio ovaj Zakon, svoju obvezu pomaganja financijski slabijih jedinica lokalne samouprave protuustavno prebacila na sve jedinice lokalne samouprave. Time je ozakonjen svojevrsni financijski kanibalizam slabijim jedinicama lokalne samouprave kojima će se oduzimati 20% prihoda da bi pomagali financijski slabijim jedinicama lokalne samouprave?! Zaključno ponavljamo da je u Republici Hrvatskoj lokalna samouprava šticešno pravo građana i daje

država dužna pomagati financijski slabije jedinice i da tu obvezu ne može svaljivati na druge. Pogotovo to ne može na one kojima je sama dužna pomagati.«

b) Predlagatelj GRAD MALI LOŠINJ (broj: U-I-265/2025)

7. Predlagatelj smatra da članci 2. stavak 1. točka 12., 25., 26., 27., 28. i 56. ZoLP-a nisu u suglasnosti s člancima 5., 14. i 51. stavkom 2. Ustava. Obrazlažući svoj prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 1. točke 12., 25., 26., 27., 28. i 56. ZoLP-a, predlagatelj ističe:

»U pravnom i političkom sistemu u kojem je Ustavom zajamčena poduzetnička sloboda, slobodno tržište i pravo vlasništva, ovako izmijenjenim zakonom izvršna vlast pokušava na štetu jedinica lokalne samouprave i građana, uz faktično dvostruko oporezivanje i uvođenje nove (pojmovno različite) terminologije utjecati na tržište nekretnina. Oспоравани odredbama zakona kojima se mijenja i dopunjuje Zakon o lokalnim porezima samo je izvršena promjena naziva (nominacije) jednog od lokalnih poreza, dok s druge strane predmet oporezivanje staje isti. Time se protivno Ustavu Republike Hrvatske nameće nova obveza lokalnoj samoupravi koja u konačnici dovodi do (nedopuštenog) dvostrukog oporezivanja dohotka što porezni sustav čini nepravednim i nejednakim.

Oспореним zakonom se pojam 'nekretnine' reducira samo na stambenu zgradu i stambeni dio stambeno-poslovne zgrade ili stan te bilo koji drugi samostalni funkcionalan prostor namijenjen stanovanju.

Iz definicije 'nekretnine' u spornom prijedlogu zakona i ostalih relevantnih zakonskih odredaba vidljivo je u suštini i dalje radi o porezu kuća za odmor koji je samo i isključivo na pojmovnoj razini nazvan porezom na nekretnine.

Porez na nekretnine je, u biti, porez na dohodak i to dohodak od imovine imovinskih prava. Porez na nekretnine jest oblik poreza na dohodak od imovine i imovinski prava koji plaćaju samo vlasnici stambene zgrade ili stambenog dijela stambeno-poslovi zgrade ili stana te svakog drugog samostalnog funkcionalnog prostora namijenjenom stanovanju i to samo oni vlasnici koji ostvaruju dohodak od kratkotrajnog najma.

Tako je i životno moguća (i logična) situacija u kojoj bi dva identična stana, npr. iste veličine u istoj zgradi na istom katu, njihovi vlasnici mogli raspolagati na različiti način, i to npr. da se jedan stan daje u kratkoročni najam, a drugi u dugoročni najam slijedom čega posljedično vlasnici mogu ostvariti slične ili identične prihode. Po spornom zakonu samo vlasnik stana koji bi dao stan u kratkoročni najam bi bio obveznik plaćanja porezna na nekretnine.

Time se de facto jedan, odnosno, isti pravni posao (ugovor o najmu) različito drugi manju, odnosno, da za isti pravni posao dvoje različitih ljudi u identičnoj situaciji plaća različite iznose poreza.

Na taj se način spornim zakonom krši ustavna odredba iz čl. 51. Ustava Republike Hrvatske«.

7.1. U odnosu na članak 56. ZoLP-a ističe sljedeće:

»(...) iz razloga što je nepravedno fizičke i pravne osobe ili odgovorne osobe u pravnoj osobi svesti na istu prekršajnu osnovu, odnosno, iznos novčane kazne. Osim toga, postojeći iznosi novčanih kazni su trenutno dovoljni i primjereni za ostvarenje svrhe prekršajnog kažnjavanja pa nije potrebno povećavati preko postojećih iznosa.«

c) Predlagatelj Goleg (broj: U-I-338/2025)

8. Predlagatelj predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 20., 26. i 27. ZoLP-a. U odnosu na članke 20. i 27. ZoLP-a izneseni su prigovori koji su sadržajno identični u podnesenom prijedlogu predlagatelja u predmetu broj: U-I-46/2025. Međutim, u dijelu koji se odnosi na članak 26. ZoLP-a navodi se sljedeće:

»7.1. Zakonom je propisano paušalno plaćanje poreza na nekretnine u rasponu od 0,60 do 8,00 eura/m² korisne površine nekretnine, ovisno o trenutnom raspoloženju čelnika lokalne samouprave, pri tom ne vodeći računa o stvarnoj vrijednosti svake pojedine nekretnine.

Čl. 50. Ustava RH propisuje da je Zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti. Znači, govori se o pravilu ad valorem, prema vrijednosti, ovisno o vrijednosti, po procjeni vrijednosti; izraz za određivanje poreza ili carine postotkom od vrijednosti predmeta ili usluge na koje se porez ili carina plaća.

Čl. 51. Ustava RH propisuje da se porezni sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti. Životna je istina da se u naseljima u istim zonama, kvartovima i ulicama nalaze zgrade i stanovi slične ili jednake korisne površine, ali drastično različite tržišne vrijednosti. Po logici ovog Zakona isti porez po metru kvadratnom korisne površine će plaćati vlasnik novog moderno luksuzno opremljenog stana koji se nalazi u novogradnji, i vlasnik starog dotrajalog stana kojega je naslijedio od pokojnih roditelja, a koji ne zadovoljava uvjete niti za iznajmljivanje, u zgradi staroj 50 ili 100 godina koja se nalazi u neposrednom susjedstvu.

7.2. Sličan primjer koji ukazuje na ustavno kršenje načela jednakosti i pravednosti se očituje u drugom primjeru u kojemu imamo dvije susjedne jedinice lokalne samouprave, dva naselja smještena jedno do drugoga, po svim karakteristikama, zemljopisnim, klimatološkim, gospodarskim, itd, nema nikakve razlike između njih, međutim njihovi vlasnici će za istu ili po svim karakteristikama sličnu zgradu plaćati poreze, jedan po stopi od 0,60 a drugi po stopi od 8,00 eura/m².

Plaćanje čak 13,33 puta većeg poreza za istu ili sličnu nekretninu smještenu u susjednom naselju, sigurno nije u skladu sa čl. 51. Ustava RH koji govori da se porezni sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti.

7.3. Ukoliko država namjerava uvesti porez na nekretnine, onda je bitno istaknuti da vezano za tu temu već postoje konkretni zakoni, pravilnici i uredbе zasnovani na znanosti i struci, te ih se država mora pridržavati. Konkretno, smatram da prije stupanja bilo kakvog pravednog poreza na nekretnine država treba postupiti u skladu sa Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 078/2015), te podredno po Uredbi o masovnoj procjeni vrijednosti nekretnina (NN 028/2019).

Ukoliko se već uvodi porez na nekretnine, onda je jedino ispravno obračunavati ga ad valorem (napominjem da je kao pripremu za uvođenje poreza na nekretnine, istu stvar napravila Republika Slovenija), u skladu sa stvarnom vrijednošću nekretnina, a ne izmišljati nove paušalne metode koje nemaju veze ni sa strukom, ni sa pravnom logikom, a državu vode u porezni kaos sa nesagledivim posljedicama za građane.

Napominjem da i sama porezna uprava kod obračuna poreza na promet nekretnina ima treći, puno realniji model procjene vrijednosti nekretnina, u kojemu se metodom usporedbe statističkih podataka tržišne vrijednosti nekretnina u pojedinoj zoni, vodi računa i o starosti i o datumu zadnje rekonstrukcije nekretnine, a koji je puno kvalitetniji od ovog paušalnog modela, za koji ni sam predlagatelj zakona nije bio siguran treba li biti od 0 do 10, ili od 0 do 8, ili od 0,6 do 8, a što je na kraju u svim oblicima nepravedno i u sukobu sa čl. 51. Ustava RH.«

d) Podnositelj zahtjeva Gradsko vijeće Grada Malog Lošinja (broj: U-I-397/2025)

9. Podnositelj zahtjeva smatra da članci 20. stavak 1. i 28. ZoLP-a nisu u suglasnosti s člankom 131. Ustava. Navodna nesuglasnost osporenih odredaba obrazložena je na sljedeći način:

»V. Oспорavanim Zakonom odnosno odredbom čl. 2 predložena je promjena zakonskih odredbi kojim se nekadašnji porez za kuće za odmor, a sada porez na nekretnine više ne propisuje kao opcijski porez čime se uskraćuje sloboda jedinicama lokalne samouprave da same odlučuju o njihovom uvođenju ili neuvođenju. Pravo slobodnog odlučivanja o uvođenju ostalih lokalnih poreza jedinicama lokalne samouprave je ostalo za uvođenje ostalih lokalnih poreza i to poreza na potrošnju i poreza na korištenje javnih površina. Kao što jedinice lokalne samouprave imaju pravo odlučivati o tome hoće li uvesti ili neće uvesti porez na potrošnju i porez na korištenje javne površina po istom pravu i po istoj ustavnoj osnovi bi morali imati pravo odlučivati i o uvođenju poreza na nekretnine, kao što su u ostalome imale to pravo u slučaju dosadašnjeg poreza na kuće za odmor. Takvom obvezujućom odredbom se također krši ustavna odredba koja jedinicama lokalne

samouprave daje pravo da slobodno raspoložu svojim prihodima. Ta sloboda raspolaganja svojim prihodima svakako podrazumijeva i slobodu kreiranja tih prihoda. Ukidanjem opcije odnosno propisivanjem imperativne odredbe o obvezi uvođenja poreza na nekretnine ukida se autonomija i samostalnost jedinica lokalne samouprave da samostalno odlučuju o svojim porezima i njihovom raspolaganju koje je zaštićeno ustavnom odredbom iz čl. 131.

(...)

»Zakonom je propisano dijeljenje prihoda od poreza na nekretnine između jedinica lokalne i područne samouprave koje Ustavom nije dozvoljeno. Ustav štiti lokalnu samoupravu kao pravo građana da uređuju i upravljaju dijelom javnih poslova kao što štiti i slobodno raspolaganje vlastitim prihodima. Vlastiti prihodi su svakako i prihodi od lokalnih poreza. Odredbom čl. 6. se uskraćuje pravo slobodnog raspolaganja jedinicama lokalne samouprave na način da im se nameće obveza uvođenja poreza na nekretnine kao lokalnog poreza ali i time što im se oduzima sloboda raspolaganja jednom petinom vlastitog poreza.

(...)

Ustavom garantirano slobodno raspolaganje vlastitim prihodima ovim Zakonom se krši jer 20% prihoda jedinica lokalne samouprave ne koristi slobodno odnosno uopće ne koristi. Spornom zakonskom odredbom se jedinicama lokalne samouprave protuustavno oduzima 20% prihoda od poreza na nekretnine i umjesto slobodnog raspolaganja tim prihodima njima raspolože netko drugi – raspolože jedinica područne samouprave. Umjesto ustavom određene apsolutne slobode raspolaganja svojim prihodima ovom zakonskom odredbom se ta sloboda protuustavno ograničava s apsolutnu slobodu na 80% -tnu slobodu.

Navedena odredba o podjeli prihoda između jedinica lokalne i područne samouprave je protivna i odredbi st. 3. čl. 131. Ustava koja odredba štiti lokalnu samoupravu i ne ostavlja ni teoretsku mogućnost da bi se jedinicama lokalne samouprave oduzimali prihodi u korist drugih jedinica lokalne samouprave ili u korist viših razina područnih samouprava ili države. Ustav dodatno štiti financijski slabije jedinice lokalne samouprave na način da nameće obvezu državi da ih financijski pomaže. Kako se Zakonom uvodi obveza svim jedinicama lokalne samouprave da uvedu porez na nekretnine, pa tako i financijski slabijima, i kako je određeno da 20% tih prihoda pripada područnoj samoupravi jasno je da će financijski slabije jedinice lokalne samouprave kojima je država dužna pomagati u stvari pomagati drugima odnosno područnoj samoupravi kao višoj razini državne vlasti. Upravo suprotno od onoga što Ustav Republike Hrvatske nalaže.

Iz ukupnosti odredbe čl. 131. jasno je da Ustav štiti lokalnu samoupravu tako što štiti njene ovlasti, ali i prihode, pa i porezne prihode, na način da ona s njima slobodno raspolože i da zadužuje državu da joj osigurava i dodatna sredstva iz državnog proračuna u slučaju potrebe. Stoga odredba o oduzimanju 20% prihoda poreza na nekretnine jedinicama lokalne samouprave ne samo da nije sukladna nego je upravo protivna odredbama Ustava Republike Hrvatske. Ustavnim odredbama opće nije omogućeno vertikalno financiranje od jedinica lokalne samouprave prema gore, prema područnoj samoupravi ili državi. Ustav predviđa tek mogućnost da država usmjerava financijsku pomoć vertikalno ali prema dolje odnosno od države prema lokalnoj samoupravi.«

9.1. Zaključno, podnositelj zahtjeva smatra da jedinice lokalne samouprave trebaju zadržati sav prihod koji se prikuplja na njihovom području radi financiranja, a da središnja vlast mora osigurati druge prihode kako bi se pomoglo financijski slabijim jedinicama lokalne samouprave.

e) Predlagatelj Marković (broj: U-I-533/2025)

10. Predlagatelj smatra da članci 2. stavak 1. točka 12., 27. i 56. ZoLP-a nisu u suglasnosti s člancima 3., 5., 14. stavkom 2., 16., 48. stavcima 1. i 2., 49., 50., 51., 130. i 131. Ustava.

10.1. Obrazlažući svoj prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. stavka 1. točke 12., 27. i 56. ZoLP-a, predlagatelj navodi da je pojam nekretnine »u hrvatskom zakonodavstvu definiran člankom 2. stavkom 3. Zakona o vlasništvu

i drugim stvarnim pravima te citira da su to zemljište i građevine«. Istaknuo je da je »2017. došlo do brisanja cijelog niza članaka u Zakonu o lokalnim porezima (NN br. 115/2016) temeljem Zakona o izmjenama Zakona o lokalnim porezima (NN br. 101/2017), jer se porez na nekretnine trebao plaćati i na neizgrađeno građevinsko zemljište ako se nalazi unutar građevinskog područja. Naime, predlagatelj Zakona o izmjenama Zakona o lokalnim porezima je najvjerojatnije saznao za Odluke Ustavnog suda kojima je između ostalih porez na neizgrađeno građevinsko zemljište proglašen neustavnim. U tom kontekstu, očigledno je da odredbe članka 5. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima (NN br. 152/2024) kojima se mijenja članak 27. Zakona o lokalnim porezima (NN br. 115/2016, 101/17, 114/22 i 114/23) nisu u suglasju sa odredbama članka Ustava Republike Hrvatske. Šteta što je u kontekstu problematike lokalnih poreza Ustavni sud 2017. odbacio prijedlog 187 predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti više članaka Zakona o lokalnim porezima (NN br. 115/16) s Ustavom Republike Hrvatske, jer bi ocjena o ustavnosti navedenog Zakona sigurno imala utjecaj na donošenje kasnijih izmjena i dopuna Zakona o lokalnim porezima pa tako i na ove Izmjene i dopune Zakona«. Također navodi da su građani tijekom javnog savjetovanja istaknuli da neki opravdano ne žele sklapati dugoročne ugovore o najmu (zbog problema s podstanarima), te se »ne žele izložiti poslovičnoj sporosti hrvatskog pravosuđa u rješavanju eventualnih sporova«.

10.2. Smatra da su »ustavnopravno neprihvatljive odredbe članka 11. Izmjena i dopuna Zakona u kojem su drakonski povećane novčane kazne za prekršaje u odnosu na prethodno propisane, te su izjednačene za sve počinitelje prekršaja, bez obzira radi li se o pravnoj ili fizičkoj osobi, fizičkoj osobi obrtniku, fizičkoj osobi koja obavlja drugu samostalnu djelatnost ili odgovornoj osobi u pravnoj osobi.«

f) Predlagatelji Čikotić, Ivanović, Bužančić, Vučić, Vataavuk i Kedžo (broj: U-I-890/2025)

11. Predlagatelji u podnesenom prijedlogu kojim traže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 20. stavka 1., 27. i 28. ZoLP-a iznose prigovore koji su istovjetni prigovorima u podnesenom prijedlogu predlagatelja u predmetu broj: U-I-46/2025.

g) Predlagatelj Udruga »Spasimo male obiteljske iznajmljivače« (broj: U-I-1601/2025)

12. Predlagatelj smatra da članci 25., 26. i 27. ZoLP-a nisu u suglasnosti s člancima 3., 14. 50. i 51. Ustava.

12.1. Predlagatelj iznosi tri glavna prigovora koja su sadržajno slična do sada iznesenim prigovorima u ranije podnesenim prijedlozima drugih predlagatelja. Predlagatelj smatra da je »protuustavno, a i apsurdno da se na različit porezni način tretira korištenje nekretnina, ovisno o vremenskom trajanju stanovanja u njoj, konkretno kratkoročnog i dugoročnog najma«. Smatra da »površina nekretnine nije parametar na osnovu kojeg se može odrediti gospodarska mogućnost poreznog obveznika. Određivanje porezne obveze koja se ne vrši na osnovu vrijednosti onoga što se oporezuje nije temeljeno na načelima jednakosti i pravednosti.« Zaključno ocjenjuje »da se radi o kaznenom porezu i dvostrukom oporezivanju.«

V. OČITOVANJA MINISTARSTVA (sadržajno sažeta)

13. Ustavni sud razdvojio je sva primljena očitovanja Ministarstva u odnosu na iznesene prigovore podnositelja zahtjeva i predlagatelja (izostavljen je poseban način označavanja teksta):

U odnosu na predmet oporezivanja

»U Republici Hrvatskoj je jedan od oblika poreza na imovinu, do posljednjih zakonodavnih izmjena u 2024. godini, bio i porez na kuće za odmor. S obzirom da se radilo o poreznom obliku čiji je naziv kod poreznih obveznika i pojedinih poreznih tijela izazivao nedoumice, u pogledu opsega njegove pune primjene, a radi boljeg razumijevanja što se smatra predmetom oporezivanja, u 2025. godini transformirane postojeći porez na kuće za odmor u porez na nekretnine. Dvije su pritom ključne promjene: kroz tekst zakona izmijenio se naziv poreza iz 'porez na kuće za odmor' u 'porez na nekretnine' te se za potrebe ovoga oporezivanja prilagodila definicija pojma nekretnina.

Dakle, osim izmjena u nazivu poreza, preciznije je definiran pojam nekretnine i predmet oporezivanja obzirom da je neadekvatno razumijevanje dosadašnjih definicija, također, utjecalo na ograničenu učinkovitost tog instrumenta. Predmet oporezivanja u ZLP-u do 2024. godine je svaka zgrada ili dio zgrade ili stan koji se koriste povremeno ili sezonski, a predmetom oporezivanja ne smatraju se gospodarstvene zgrade koje služe za smještaj poljoprivrednih strojeva, oruđa i drugog pribora. Oslobođenje od plaćanja propisano je za nekretnine koje se u određenim slučajevima ne mogu koristiti ili služe ispunjavanju drugih društvenih zadaća. Zbog ovakve definicije, porezni obveznici i pojedina porezna tijela nisu prepoznavali, odnosno razmatrali ukupan fond nekretnina koji je bio predmetom oporezivanja.

Ovim izmjenama ZLP-a, od 2025. godine, predmet oporezivanja jasnije je propisan kao svaka stambena zgrada ili stambeni dio stambeno-poslovne zgrade ili stan te svaki drugi samostalni funkcionalni prostor namijenjen stanovanju, dok se nekretninom ne smatraju gospodarstvene i poslovne zgrade. Ovom promjenom, porezno tijelo se izravno upućuje promotriti ukupan stambeni fond te primijeniti oslobođenja samo na specifične nekretnine navedene u zasebnom članku kojim se uređuju nekretnine na koje se ne plaća porez na nekretnine.«

U odnosu na definiciju poreznih obveznika

»Nadalje, prilagodbom definicija poreznim će obveznicima, odnosno vlasnicima stambenih nekretnina, nedvojbeno biti jasna obveza plaćanja poreza za sve nekretnine u njihovom vlasništvu, osim za one koje koriste za stalno stanovanje neovisno o tome tko stalno stanuje u takvoj nekretnini. Stoga su ovim zakonodavnim izmjenama i jasnije propisane osobe koje se smatraju obveznicima poreza na nekretnine, i to na način da se poreznim obveznicima smatraju domaće i strane, pravne i fizičke osobe koje su vlasnici nekretnina na dan 31. ožujka godine za koju se utvrđuje porez. S obzirom da se ovim porezom obuhvaća ukupan stambeni fond nekretnina, kao bitno se upravo navodi definicija poreznih obveznika, a koji se odnosi na vlasnike nekretnina na cijelom području Republike Hrvatske. Pitanje vlasništva nad nekretninama utvrđeno je u zemljišnim knjigama kao mjerodavnim za pravni promet i utvrđivanje vlasništva. U slučaju nekretnina koje su u zemljišnim knjigama još uvijek upisane kao 'društveno vlasništvo', a s obzirom na presumpciju propisanu Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ('Narodne novine', br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15. i 94/17.), vlasnikom nekretnine u društvenom vlasništvu smatra se osoba koja je u zemljišnim knjigama upisana kao nositelj prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja tom nekretninom, a tko tvrdi suprotno treba to dokazati.«

U odnosu na poreznog obveznika – korisnika

»Međutim, s obzirom na još uvijek postojeće probleme oko rješavanja pitanja vlasništva svih nekretnina, odredbama se navodi i izuzetak prema kojem će se poreznim obveznikom smatrati korisnik ako vlasnika nije moguće odrediti. Korisnik nekretnine u ovom slučaju određuje se prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu ('Narodne novine' br. 68/18., 110/18. i 32/20.). Prema tome, korisnik nekretnine u smislu ZLP-a, smatra se poreznim obveznikom ako je na njega obveza plaćanja komunalne naknade prenesena pisanim ugovorom, ako nekretninu koristi bez pravne osnove ili ako se ne može utvrditi vlasnik. Navedene su odredbe komplementarne s odredbama Općeg poreznog zakona ('Narodne novine' br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22. i 152/24.; u daljnjem tekstu: OPZ). U smislu navedenih odredbi, a u skladu s OPZ-om, gdje je kao jedno od načela oporezivanja propisan gospodarski pristup, pri čemu je za utvrđivanje vlasništva bitno gospodarsko vlasništvo odnosno faktična vlast nad

određenim dobrom, upravo je propisano da ako imovinom upravlja druga osoba, smatrat će se poreznim obveznikom za porezne obveze koje proistječu iz imovine kojom upravlja. Isto tako, propisano je da tko stvarno koristi ili raspolaže tuđom imovinom bez pravne osnove, smatrat će se poreznim obveznikom za porezne obveze koje proistječu iz korištenja ili raspolaganja tom imovinom.

Isto tako, odredbama ZLP-a određeno je da za novosagrađene nekretnine obveza plaćanja poreza na nekretnine nastaje danom izvršnosti uporabne dozvole godine za koju se utvrđuje porez odnosno danom početka korištenja nekretnine koja se koristi bez uporabne dozvole.«

U odnosu na obveza plaćanja poreza na dohodak s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja i poreza na nekretnine

»Nadalje, ovim zakonodavnim izmjenama proširena je već važeća odredba iz 2024. godine, pa osim što obveza plaćanja poreza na dohodak s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja kuća, stanova, soba i postelja te objekata za robinzonski smještaj putnicima i turistima i organiziranja kampova prema odredbama propisa o porezu na dohodak nema utjecaja na utvrđivanje statusa nekretnine za potrebe utvrđivanja poreza na nekretnine, isto se odnosi i kod obveze plaćanja drugih poreza s osnove obavljanja djelatnosti te prijave prostora kao nekomercijalnog smještaja. Naime, činjenica da se nekretnina koristi za obavljanje djelatnosti iznajmljivanja kuća, stanova, soba i postelja te objekata za robinzonski smještaj putnicima i turistima i organiziranja kampova prema odredbama propisa o porezu na dohodak, nije od utjecaja na utvrđivanje poreza na nekretnine. Porez na nekretnine i prethodno navedeni porez na dohodak u paušalnom iznosu po osnovi djelatnosti iznajmljivanja su dva različita poreza koji se utvrđuju s dvije različite osnove i oporezive činjenice odnosno na temelju dva različita zakona: porez na nekretnine utvrđuje se s osnove vlasništva nekretnine, a porez na dohodak u paušalnom iznosu s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja. Dakle, činjenica da je netko obveznik plaćanja poreza na dohodak s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja nije od utjecaja na utvrđivanje statusa nekretnine odnosno ona vlasnika nekretnine ne oslobađa plaćanja poreza na nekretnine budući da se radi o različitim poreznim oblicima. Nadalje, u praksi je uočeno da vlasnici nekretnina u određenim situacijama daju suglasnost (bez zasnivanja najma ili zakupa) drugim poreznim obveznicima da istu nekretninu daju u kratkoročni najam kao domaćini. Temeljem navedene odredbe porezom na nekretnine zadužit će se vlasnik, a porezom na dohodak od iznajmljivanja drugi porezni obveznik koji tu djelatnost obavlja. Isto tako ističemo da je i do sada, također, postojala obveza oporezivanja dohotka s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja, kao i imovinski porez u obliku poreza na kuće za odmor te se posljedično isto tumači i provodi od uvođenja ovih poreznih oblika – poreza na kuće za odmor i sada poreza na nekretnine. Naime, skrećemo pozornost na izmjene ZLP-a iz 2023. gdje je, radi jasnijeg tumačenja ZLP-a posebno – izrijekom propisana odredba kojom je uređeno kako se porez na dohodak od iznajmljivanja plaća neovisno od obveze plaćanja poreza na kuće za odmor, a vezano za istu nekretninu. Dakle, isto se i nadalje primjenjuje i u ovim izmjenama ZLP-a.

U cilju ujednačavanja statusa poreznog obveznika za sve se vlasnike nekretnina, uz propisana oslobođenja na cijelom području Republike Hrvatske i propisana mogućnost da jedinica lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: JLS) odredi dodatna oslobođenja za socijalno ugrožene osobe, dosadašnja opcionalnost uvođenja poreza ukinula te se uvodi obvezatnost ovoga poreznog oblika. Dakle, od 1. siječnja 2025. godine, JLS-ovi mogu porez na nekretnine odrediti u rasponu od 0,60 do 8,00 eura/m² korisne površine nekretnine umjesto dosadašnjih 0,60 do 5,00 eura/m² korisne površine. Pri tome, korisna površina nekretnina je određena propisom kojim se uređuju uvjeti i mjerila za izračun zaštićene najamnine, a što se kao kriterij koristi i kod utvrđivanja obveze komunalne naknade prema posebnom propisu. Propisivanjem ovakvog načina utvrđivanja korisne površine, administrativno se pojednostavljuje postupak pred poreznim tijelima, čime se omogućava da se jednom utvrđena korisna površina koristi i u postupku utvrđivanja poreza na nekretnine i komunalne naknade.

Dakle, kako je prethodno navedeno porez na nekretnine postaje obvezan porez na području JLS-a gdje se nekretnina nalazi. Naime, prema dosadašnjim odredbama ZLP-a, JLS-ovi su sami odlučivali o (ne)uvođenju poreza na kuće za odmor u zakonskim propisanim

granicama. Na taj način dolazi do nejednačnosti statusa poreznih obveznika odnosno vlasnici nekretnina, porezno su opterećeni zbog posjedovanja nekretnina u JLS-ovima koje su odlučile uvesti porez, dok vlasnici nekretnina u JLS-ovima koje nisu uvele porez, nemaju status poreznog obveznika. Propisivanjem obvezatnosti poreza na nekretnine posljedično se ujednačava status vlasnika nekretnina odnosno poreznih obveznika na cijelom području Republike Hrvatske, a u skladu s ciljevima zakonskih promjena.

U vezi s navodima predlagatelja kojima smatra da fizičke karakteristike predmeta oporezivanja (površina nekretnine) ne mogu biti osnova za utvrđivanje poreza, te da se porez treba utvrđivati prema vrijednosti nekretnine, napominjemo da se u poreznom sustavu Republike Hrvatske, kao i u drugim europskim državama, fizičke karakteristike predmeta oporezivanja koriste pri utvrđivanju imovinskih poreza (dužina plovidla, snaga motora, vrsta pogona, starost). Lokacija nekretnine na području Republike Hrvatske od značaja je za vrijednost nekretnine te stoga JLS-ovi određuju visinu poreza na nekretnine u zakonski propisanim granicama. Prema utvrđenim iznosima poreza razvidno je da su lokalne jedinice utvrdile najvišu visinu poreza u turistički intenzivnim područjima te gospodarskim centrima u kojima je vrijednost nekretnina viša, u odnosu na područja koja su propisala niže iznose poreza.«

U odnosu na određivanje visine poreza na nekretnine

»Visinu poreza na nekretnine JLS-ovi određuju ovisno o mjestu, ulici, naselju ili zoni gdje se nekretnina nalazi, kao i o površini nekretnine. Navedeni način određivanja visine poreza, ovisno o smještaju u prostoru odnosno lokaciji, kao i utvrđivanje poreza na nekretnine temeljem površine nekretnine, nose najveći dio vrijednosti nekretnine pa se može zaključiti da je ovakav porez na nekretnine vrijednosni porez. Dodatno, a vezano za ojačavanje vrijednosnog elementa u utvrđivanju visine poreza na nekretnine, ovim izmjenama ZLP-a omogućeno je JLS-ovima da mogu odrediti da se utvrđena visina poreza na nekretnine, na temelju lokacije i površine, može uvećati ovisno i o nekim drugim kriterijima koji mogu utjecati na vrijednost nekretnine, kao što je primjerice njena starost i prisutnost sadržaja poštujući zakonom određen raspon iznosa poreza na nekretnine pri čemu gornja granica visine poreza može iznositi do 8,00 eura/m² korisne površine nekretnine.

U pogledu prigovora predlagatelja u odnosu na tzv. 'prekomjeren porezni teret' naglašavamo kako su JLS-ovi načelno odredili iznos poreza sukladno prostornoj distribuciji vrijednosti nekretnina. Iznos poreza koji su mogle utvrditi kreće se u rasponu od 0,60 do 0,80 eura/m². Također, prema podacima Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i Ekonomskog instituta, Zagreb, medijska cijena stanova/apartmana po m² u eurima u 2023. godini iznosila je 2.004,00. Efektivna porezna stopa u odnosu na medijsku cijenu nekretnine koja je oporeziva prema tome može iznositi od 0,30 do 0,4 % ovisno o utvrđenom iznosu poreza. Iz svih navedenih pokazatelja razvidno je da je efektivna porezna stopa izrazito niska te se ne može smatrati proizvoljno nazvanim i nekvantificiranim 'prekomjernim teretom'.

Dakle, propisivanjem ovlasti JLS-ova da, u granicama propisanim ZLP-om, svojim odlukama propišu visinu poreza na nekretnine, povećava se njihova porezna autonomija te se otvara prostor za porezno rasterećenje. Upravo se samostalnost u propisivanju poreznih stopa i u teoriji javnih financija smatra ključnim elementom porezne autonomije. Drukčije rečeno, od svih bitnih elemenata poreza (mogućnost uvođenja, porezni obveznik, porezna osnovica, porezna oslobođenja, porezna stopa), niže bi razine vlasti morale imati određeni stupanj slobode u propisivanju poreznog opterećenja. Također, budući da JLS-ovi svojim odlukama mogu samostalno odrediti visine poreza na nekretnine u zakonski propisanim povećanim rasponima, time se omogućava zadržavanje željene razine prihoda, vodeći se pritom osnovnim načelima oporezivanja. U skladu s navedenim promjenama, JLS-ovi moraju uskladiti svoje odluke i propisati visinu poreza na nekretnine u predviđenom rasponu od 0,60 do 8,00 eura/m² korisne površine nekretnine, i to iznimno samo u 2025. godini, najkasnije do 28. veljače 2025.

Ukoliko JLS ne donese odluku, ZLP-om je propisana visina poreza u iznosu od 0,60 eura/m² korisne površine nekretnine. U navedenom slučaju, Porezna uprava je propisana kao nadležno tijelo za utvrđivanje

i naplatu poreza na nekretnine. JLS svojim odlukama mogu propisati visinu poreza, socijalne programe za oslobođenje od plaćanja poreza na nekretnine za socijalno ugrožene osobe i nadležno porezno tijelo. Nadležno porezno tijelo može biti JLS, Porezna uprava ili neka druga jedinica područne (regionalne) samouprave.«

U odnosu na oslobođenje od plaćanja poreza na nekretnine

»Također, od 2025. godine, značajno su izmijenjene odredbe koje se odnose na oslobođenje od plaćanja poreza na nekretnine. Naime, definiranjem pojma nekretnina, a koje podliježu obvezi plaćanja predmetnog poreza, razvidno je da se radi o stambenim nekretninama. Međutim, odredbama ZLP-a propisana su određena izuzeća stambenih nekretnina koje su oslobođene od obveze poreza na nekretnine.

Porezne olakšice, odnosno izuzeća, prate određenu politiku države te se iste propisuju zakonom sa svrhom ispunjenja nefiskalnih ciljeva države (socijalnih, gospodarskih, demografskih, pronatalitetnih, obrazovnih i dr.). Obilježje poreznih olakšica je da one mogu biti propisane u obliku potpunog oslobođenja od oporezivanja, oslobođenja od propisanog iznosa, umanjenja porezne osnovice, ali i u obliku umanjenja porezne obveze u tijeku poreznog razdoblja. Nadalje, porezne olakšice usmjerene su prema određenim obveznicima ili predmetu oporezivanja, ovisno o svrsi odnosno cilju utvrđenom pri njihovom propisivanju.

Tako se, sukladno zakonskim odredbama, od oporezivanja oslobađaju nekretnine kojima je ostvaren cilj nacionalne stambene politike koji se odnosi na priuštivo stanovanje odnosno nekretnine koje služe stalnom stanovanju vlasnika, povezanih fizičkih osoba ili najmpromicma. S obzirom na to da nekretnina koja služi za stalno stanovanje ispunjava cilj državne stambene politike, onda se propisuje da bude oslobođena od plaćanja poreza na nekretnine, isto kao i nekretnine koje su temeljem ugovora o stambenom najmu u određenom poreznom razdoblju iznajmljene najmanje deset mjeseci. Rok od deset mjeseci postavlja se kao zahtjev kako bi se izbjegla praksa povremenih sklapanja ugovora radi izbjegavanja porezne obveze, ali kako bi se i istovremeno, u slučaju promjene okolnosti, ostavilo dovoljno vremena za sklapanje novih ugovora tijekom obračunskog razdoblja.

U vezi navoda predlagatelja da se na različit način razmatraju nekretnine u dugotrajnom najmu kojima se ostvaruje cilj stambenih politika Republike Hrvatske od nekretnina koje se koriste za kratkoročni najam, ističemo da u poreznom sustavu Republike Hrvatske postoji obrnuto razlikovanje u oporezivanju dohotka od iznajmljivanja nekretnina u kojem kratkoročni iznajmljivači ostvaruju porezne pogodnosti kakve nisu propisane za osobe koje dugoročno iznajmljuju nekretnine. Naime, dohodak od ugovornog (dugoročnog) najma oporezuje se po stopi od 12%, a kratkoročni najam se paušalno oporezuje u rasponu od 20-300 eura, te je na navedeni način kratkoročni najam opterećen znatno nižom efektivnom stopom od dugoročnog najma. Dodatno napominjemo da je porez na nekretnine oslobođen i domaćin koji trajno stanuje u nekretnini koja se kratkoročno iznajmljuje.

Oslobođene od plaćanja poreza na nekretnine su i nekretnine u vlasništvu JLS-a, a koje se nalaze isključivo na teritoriju tog JLS-a. Nekretnine u vlasništvu JLS-ova prepoznate su kao važan alat u razvojnim politikama Republike Hrvatske te kao nužno sredstvo za zbrinjavanje osjetljivih skupina. Za preostale nekretnine, koje JLS možda ima na području neke druge JLS, plaća se porez na nekretnine.

Nadalje, oslobođene su nekretnine koje uslijed proglašenja prirodni nepogoda u određenom poreznom razdoblju nisu podobne kao stambeni prostor te u slučajevima kada se iz svih okolnosti može utvrditi da je onemogućena stambena namjena nekretnine. Izmijenjenim odredbama ZLP-a propisuje se da se stambena namjena nekretnine utvrđuje temeljem postojanja barem dijela infrastrukture ili opreme ili uređaja koji zamjenjuju priključak na infrastrukturu, u suprotnom ako ne postoji prethodno navedeno, čime bi se mogla utvrditi stambena namjena nekretnine, za istu se ne plaća porez na nekretnine.

Isto tako, oslobođene su nekretnine javne namjene i nekretnine namijenjene institucionalnom smještaju osoba obzirom da se istima ne može utjecati na ostvarivanje ciljeva nacionalne stambene politike.

Od plaćanja poreza na nekretnine oslobođene su i nekretnine koje se u poslovnim knjigama trgovačkih društava vode kao nekretnine namijenjene prodaji, ako je od dana unosa u poslovne knjige do 31.

ožujka godine za koju se utvrđuje porez proteklo manje od šest mjeseci te nekretnine preuzete u zamjenu za nenaplaćena potraživanja, ako je od dana preuzimanja do 31. ožujka godine za koju se utvrđuje porez proteklo manje od šest mjeseci.

Također, ističe se kako se od plaćanja poreza na nekretnine oslobađaju i nekretnine koje domaćinu određenom prema odredbama Zakona o ugostiteljstvu ('Narodne novine', br. 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20., 42/20., 126/21. i 152/24.) služe za stalno stanovanje. Naime, prema navedenom Zakonu člankom 30.a domaćin je propisan kao iznajmljivač koji ima prijavljeno prebivalište na području jedinice područne (regionalne) samouprave ili otoku Pagu gdje se nalazi objekt u kojem pruža ugostiteljsku uslugu smještaja u domaćinstvu. Domaćinom se ne smatra iznajmljivač u višestambenoj i stambeno-poslovnoj zgradi kako je definirano propisom kojim se uređuje upravljanje i održavanje zgrada. Dakle, od oporezivanja porezom na nekretnine, oslobađa se i domaćin za nekretninu koju kratkoročno iznajmljuje, pri čemu ZLP postavlja uvjet da domaćin stalno stanuje u toj nekretnini. Budući da je takva nekretnina, koju domaćin iznajmljuje i koja domaćinu služi za stalno stanovanje, ostvarila svoju svrhu jer se trajno koristi za stalno stanovanje, ista se oslobađa od oporezivanja porezom na nekretnine.«

U odnosu na način na koji se utvrđuje porez na nekretnine

»Kako se porez na nekretnine utvrđuje prema podacima o vlasniku nekretnine i stanju nekretnine na dan 31. ožujka godine za koju se utvrđuje porez, u trenutku utvrđivanja porezne obveze, poreznom tijelu trebaju biti već poznate sve okolnosti koje su bitne za utvrđivanje porezne obveze. Međutim, ukoliko unatoč navedenom, dođe do izmjena okolnosti koje utječu na činjenicu porezne obveze, porezno tijelo će korištenjem instituta propisanih OPZ-om djelovati na ispravno utvrđenje porezne obveze.«

U odnosu na obvezu dokazivanja činjenica na temelju kojih se poreznog obveznika može osloboditi od poreza na nekretnine

»Ovim zakonodavnim izmjenama propisuje se i obveza dokazivanja činjenica koje poreznog obveznika mogu osloboditi od plaćanja ovog poreza. U svrhu oslobođenja od plaćanja poreza na nekretnine, porezni obveznik bi na poziv poreznog tijela trebao dokazati činjenicu stalnog stanovanja, pri čemu se formalna prijava prebivališta na nekretnini ne bi smatrala isključivim dokazom stalnog stanovanja. Dakle, ukoliko porezni obveznik koristi nekretninu za stalno stanovanje ili ju iznajmljuje na temelju ugovora o najmu za stalno stanovanje, on sukladno zakonskoj odredbi može biti oslobođen plaćanja poreza na nekretnine te je na poziv poreznog tijela dužan isto dokazati koristeći se odgovarajućim dokaznim podacima koji će to i potvrditi.

Naime, OPZ-om je propisano da u poreznom postupku teret dokaza za činjenice koje smanjuju ili ukidaju porez, snosi porezni obveznik. U skladu s navedenim, teret dokazivanja svih činjenica i okolnosti prema kojemu se utvrđuje da se nekretnina koristi za stalno stanovanje, pri čemu se uzima u obzir središte životnih interesa osobe (kako osobne tako i gospodarske veze) kao standardni koncept u poreznom pravu, snosi porezni obveznik. Upravo radi navedenog, sama prijava prebivališta na adresu nekretnine ne smatra se utvrđenom činjenicom stalnog stanovanja na nekretnini jer samo po sebi ne znači da se nekretnina koristi za stalno stanovanje i ne oslobađa osobu od obveze plaćanja poreza na nekretnine, već se sveobuhvatno promatraju cjelokupni dokazni materijali koji upućuju na središte životnih interesa osobe. Isto tako, radi ostvarivanja prava za oslobođenje u ostalim slučajevima, kada se iz svih objektivnih okolnosti može utvrditi da je onemogućena stambena namjena nekretnine, porezni obveznik dužan je dokazati da je onemogućena stambena namjena nekretnine temeljem (ne)postojanja infrastrukture, opreme ili uređaja koji zamjenjuju priključak na infrastrukturu.

Također, porezno tijelo je ovlašteno prikupljati podatke koji dokazuju stalno stanovanje i od drugih osoba koje raspolazu tim podacima, a osobito od osoba koje raspolazu s podacima o korištenju dijelova infrastrukture. Isto tako, porezni obveznik je za nekretninu koja se temeljem svih okolnosti ne može koristiti, dužan dokazati da je onemogućena stambena namjena nekretnine. Na postupke utvrđivanja i naplate poreza iz ovog Zakona te druga postupovna pitanja koja nisu uređena ovim Zakonom primjenjuje se OPZ, a supsidijarno i Zakon o općem upravnom postupku ('Narodne novine', br. 47/09. i 110/21.).

Sukladno navedenom, porezno tijelo može koristiti sva dokazna sredstva, kao što je provedba očevida u poreznom postupku za utvrđivanje obveze plaćanja poreza na nekretnine.

Ovim izmjenama ZLP-a promijenjena je pripadnost prihoda od naplate poreza na nekretnine, pri čemu se propisuje da je porez na nekretnine lokalni porez čiji se prihod dijeli između JLS-a i jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se nekretnina nalazi. Udio općine i grada u prihodu od poreza na nekretnine iznosio je 80%, a županije 20 %.

Naposljetku, od 2025. godine, ažurirane su prekršajne odredbe pa se tako sada propisuje prekršajna odredba za pravnu osobu koja ne dostavi podatke za utvrđivanje poreza na nekretnine te se povećava novčana kazna za isti prekršaj za fizičku osobu, fizičku osobu obrtnika, fizičku osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost te odgovornu osobu u pravnoj osobi na iznos od 1000,00 do 6630,00 eura. Smatra se da su kazne za propisane prekršaje razmjerne i odvratajuće te da će se njima, između ostaloga, povećati porezna disciplina u obvezi dostave pravovremenih i točnih podataka bitnih za utvrđivanje i naplatu poreza na nekretnine.«

U odnosu na podjelu prihoda od poreza na nekretnine na jedinice lokalne uprave i jedinice područne (regionalne) samouprave

»Budući da su lokalni porezi, prema odredbama ZLP-a, porezi koji pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, oni onda moraju ostati lokalno i regionalno razdijeljeni prema mjestu gdje se nalazi nekretnina, a sve da bi lokalno oporezivanje bilo u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Tako je transformacijom ovog lokalnog poreza dana mogućnost županijama na udio u porezu na nekretnine, a da se svrha lokalnog oporezivanja u ZLP-u, i dalje zadrži. Dakle, razdjeljivanje poreza na nekretnine na način da udio pripadne i županiji na čijem se području nalazi nekretnina, jedini je način transformacije ovog poreza, a da to bude u skladu i s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i preporukama Vijeća Europe iz posljednjeg izvješća o monitoringu primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi Report CG (2024) 46-18 od 28.03. 2024. godine. Stoga je ovim zakonodavnim izmjenama, u 2025. godini, izvršena transformacija poreza na kuće za odmor u porez na nekretnine na način da taj porez, ostane maksimalno lokalno na području gdje se nekretnina nalazi i da se 20% tog poreza razdjeli jedinici područne (regionalne) samouprave na tom području, stoje u potpunosti u skladu s preporukama Vijeća za nadzor nad provedbom Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz Izvješća o primjeni Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj (Report CG (2024) 46-18 od 28.03. 2024. godine.

Člankom 131. stavkom 1. Ustava JLS-ovima jamči se pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspoložu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga. Člankom 9. stavkom 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje se da najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, same određuju.

Obje norme su ostvarene na način da su JLS-ovi i jedinice područne (regionalne) samouprave ovlaštene u granicama propisanim zakonom utvrđivati vlastite poreze i naknade, kao što su porez na potrošnju, porez na korištenje javnih površina, komunalna naknada, spomenička renta, itd. Ustavom, Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i pozitivnim propisima ne jamči se pravo lokalnim vlastima da autonomno odlučuju o obvezatnosti vlastitih poreza, naknada i drugih javnih davanja, ali takvo pravo im je Republika Hrvatska u pogledu određenih prihoda omogućila (porez na potrošnju, porez na korištenje javnih površina). Štoviše, Republika Hrvatska je u tom pogledu napravila i dodatne iskorake na način daje JLS-ovima zajamčila pravo da u granicama utvrđenim zakonom određuju stope zajedničkog poreza, odnosno, poreza na dohodak koji je u 2023. godini činio 47% prihoda poslovanja JLS-a i jedinica područne (regionalne) samouprave. Pravo na slobodno raspolaganje vlastitim prihodima u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga očituje se u slobodi lokalnih vlasti da prema svojim lokalnim specifičnostima i potrebama zajednice slobodno upravljaju raspoloživim vlastitim sredstvima, pri čemu vlasti više razine imaju svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Propisivanjem obvezatnosti naplate poreza na nekretnine, nedestiniranog prihoda lokalnih vlasti, ne narušava se pravo na raspolaganje vlastitim

prihodima, već se povećava fiskalni kapacitet lokalnih vlasti i omogućava slobodno raspolaganje vlastitim prihodima većeg obujma.

Dakle, obzirom na izrazito nisku odnosno nedovoljnu fiskalnu autonomiju lokalnih vlasti u Republici Hrvatskoj, za razliku od većine zemalja u svijetu, ukazala se potreba za povećanjem autonomije lokalnih vlasti i smanjenjem ovisnosti JLS-ova o prijenosima središnje države što je u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, a prema kojoj najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, određuju same lokalne jedinice.

Upravo radi prethodno navedenog, a kako bi se omogućilo povećanje fiskalne autonomije JLS-ova, od 2025. godine, izmijenjene su zakonske odredbe koje propisuju ovu vrstu poreza kao opcijskog poreza u obvezni porez, a budući da su, za potrebe plaćanja predmetnog poreza, JLS-ovi ovlaštteni samostalno utvrđivati njegovu visinu i to granicama propisanim Zakonom, povećan je zakonski raspon u kojem su JLS-ovi ovlaštteni svojim odlukama samostalno propisivati visinu poreza. Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza, i naknada, čije stope i iznose, u granicama utvrđenim zakonom, određuju same lokalne jedinice. Navedeno će doprinijeti osiguranju fiskalne autonomije JLS-ova u Republici Hrvatskoj jer se na taj način svim JLS-ovima omogućuje da, određujući visinu poreza u granicama utvrđenim Zakonom, postiču ciljnu visinu potrebnih prihoda za ostvarenje svojih zadaća te smanje ovisnost o transferima središnje države, a kako je to i preporučilo Vijeće Europe u posljednjem izvješću o monitoringu primjene Europske povelje.«

U odnosu na obvezu središnje vlasti da pomaže financijski slabijim jedinicama lokalne samouprave

»Budući da jedinice područne (regionalne) samouprave sudjeluju kao drugostupanjsko tijelo u žalbenim postupcima utvrđivanja poreza na nekretnine, te upravo radi prilagodbe poreznim promjenama, propisana je raspodjela prihoda od poreza na nekretnine i na jedinice područne (regionalne) samouprave u udjelu od 20% tog prihoda. Kako je odredbom članka 131. Ustava propisano da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju prava na vlastite prihode kojima slobodno raspoložu u obavljanju poslova iz svoga djelokruga, dok je država dužna pomagati financijski slabije JLS-ove u skladu sa zakonom, time proizlazi da država zakonom uređuje koji prihodi pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, razmjerno njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom. Sukladno članku 3. stavku 4. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 127/17., 138/20., 151/22. i 114/23.) propisano je da su lokalni porezi uređeni posebnim propisima. Ovim izmjenama ZLP-a cilj je uspostaviti pravedniji sustav oporezivanja nekretnina, uz jasno definirane uvjete oporezivanja i porezna oslobođenja. Isto tako, temeljem odredbe članka 3. stavka 1. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je da se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Dakle, iz ove odredbe onda proizlazi da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave jamči pravo na vlastite prihode, a što se uređuje zakonom tako da prihodi tih jedinica budu onda i razmjerni njihovim ovlastima i potrebama. Također, raspodjela prihoda od poreza na nekretnine između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uvedena je radi ublažavanja regionalne asimetrije u poreznoj konkurentnosti i osiguranja daljnjeg ujednačenog regionalnog razvoja među njima.

Na taj način omogućuje se izravnjanje za JLS-ove koje imaju smanjene financijske kapacitete te se omogućuje ispravljanje fiskalne nejednakosti među jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Također, zakonodavac ima mogućnost procjene pri izboru oblika i sustava davanja putem kojih će se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurati vlastiti prihodi s kojima će moći slobodno raspolagati pri obavljanju poslova iz svoga djelokruga. Međutim, svaki oblik financiranja koji izabere zakonodavac mora biti svrsishodan odnosno mora biti sposoban osigurati prihode kojima će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moći slobodno raspolagati na temelju odluke svojih nadležnih tijela, a koji prihodi će biti razmjerno dostatni ovlastima koje su jedinicama lokalne i područ-

ne (regionalne) samouprave osigurane Ustavom i zakonom. Naime, u mnogim županijama postoji izražen fiskalni disbalans među gradovima i općinama pa tako dok primjerice razvijeniji JLS-ovi ostvaruju značajne prihode, manji gradovi i ruralna područja često nemaju dovoljno sredstava. Iz navedenog razloga županije onda imaju ključnu ulogu u smanjenju fiskalnih nejednakosti jer financiraju i upravljaju važnim djelatnostima za njihovo područje, kao što je infrastruktura, obrazovanje zdravstvena zaštita i sl. Stoga ako bi se županijama oduzeo prihod, one više ne bi mogle kvalitetno upravljati svim tim djelatnostima, a što bi se negativno odrazilo i na same JLS-ove. Iz svih prethodno navedenih razloga vidljivo je da argument predlagatelja, kojim predlažu da se županijama ukine pravo od 20% prihoda od poreza na nekretnine navodeći da je to protustavno oduzimanje, nije opravdan. Slijedom toga, a polazeći od ustavne samostalnosti zakonodavca u uređivanju pojedinih pravnih odnosa, ističemo kako je zakonodavcu dana ovlast da sam odabere model poreznog sustava Republike Hrvatske i njegovog ustroja, uzimajući u obzir njegovu opravdanost i svrhovitost te kroz poreznu politiku države uredi porezni sustav tako da bude pravedniji i učinkovitiji. Iz svega navedenoga može se zaključiti kako podjela prihoda od poreza na nekretnine na način da JLS-u pripadne 80% udjela tog prihoda, a jedinici područne (regionalne) samouprave 20% udjela tog prihoda je opravdana zato što je u skladu s važećim ZLP-om i Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osigurava ravnomjerni razvoj i smanjenje fiskalne nejednakosti, omogućuje financiranje ključnih javnih usluga na regionalnoj razini te je usklađen s europskom praksom fiskalne decentralizacije.

Izmjenama ZLP-a jedinicama područne (regionalne) samouprave ustupljeno 20% prihoda od poreza na nekretnine, a istovremeno su proširene zakonom utvrđene granice za utvrđivanje stopa sa 0.60 do 5,00 eura/m² na 0.60 do 8,00 eura/m². Na navedeni način omogućeno je JLS-ovima da stope poreza na nekretnine utvrde u iznosu kojim će nakon razdiobe prihoda, lokalnoj jedinici pripasti jednako ili više prihoda nego prije uvođenja razdiobe. Prema prethodno navedenom zakonodavac je sveobuhvatnim zakonodavnim izmjenama imao za cilj kroz izmjene ZLP-a omogućiti JLS-ovima da težište oporezivanja preusmjeravaju s rada na imovinu te istovremeno uz izmjene Zakona o porezu na dohodak ('Narodne novine' br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 151/22., 114/23. i 152/24.) omogućiti porezno rasterećenje dohotka kroz snižavanje gornje granice praga za primjenu više i niže stope poreza na dohodak.

U pogledu dužnosti države da pomaže financijski slabije JLS-ove ističe se da je država Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osnovala fond fiskalnog poravnjanja upravo s ciljem da jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom osigura dodatna sredstva kako bi raspolagali potrebnim fiskalnim kapacitetom za pružanje usluga iz samoupravnog djelokruga.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

14. Ustavni sud, nakon što je utvrdio da su prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja o (ne)suglasnosti osporenih odredbi ZoLP-a s Ustavom sadržajno slični i/ili istovjetni, ocijenio je prigovore radi preglednosti sažeto.

14.1. Razmatrajući razloge podnositelja zahtjeva i predlagatelja kojima osporavaju suglasnost s Ustavom osporenih članaka 2. stavka 1. točke 12., 20. stavka 1., 25., 26., 27., 28. i 56. ZoLP-a, Ustavni sud pošao je od ustavne ovlasti Hrvatskog sabora da odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj (članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava). To ovlaštenje podrazumijeva mijenjanje i dopunjavanje već postojećeg zakonskog uređenja, uključujući zakonsko uređenje sustava javnih davanja, pri čemu je zakonodavac dužan uvažavati zahtjeve koji slijede iz načela vladavine prava i one kojima se štite temeljne ustavne vrednote i dobra.

14.2. Za ocjenu prigovora relevantno je načelo jednakosti i pravednosti u oporezivanju u mjerodavnom članku 51. Ustava koji glasi:

»Članak 51.

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

Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti.«

14.3. Polazeći od činjenice da zakonodavac ima ustavnu ovlast odlučivanja o javnim politikama, pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera, u rješenju broj: U-I-2012/2007 i U-I-2013/2007 od 17. lipnja 2009. («Narodne novine» broj 88/09.) Ustavni sud prihvatio je sljedeća načelna pravna stajališta o granicama do kojih seže njegova nadležnost ispitivanja ustavnosti zakonodavnog djelovanja u području porezne politike, odnosno do kojih je dopušten ustavnosudski nadzor poreznih propisa (na primjeru poreza na dobit i poreza na dohodak):

»6. Člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava propisana je ovlast Hrvatskog sabora da samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.

Sukladno navedenim ustavnim odredbama, načelno je stajalište Ustavnog suda da je zakonodavac samostalan u uređenju poreznog sustava Republike Hrvatske, uz obvezu uvažavanja ustavnih načela jednakosti i pravednosti. Prema tim načelima, porezne obveze moraju biti utvrđene i raspoređene na sve porezne obveznike na način da budu razmjernje ekonomskoj snazi poreznih obveznika, odnosno u skladu sa zahtjevom ravnomjerne raspodjele poreznog tereta.

(...)

8. Polazeći od navedene ustavne samostalnosti zakonodavca u uređivanju pojedinih pravnih odnosa, stajalište je Ustavnog suda da ustavnosudska ocjena suglasnosti zakona s Ustavom, u konkretnom slučaju, ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela poreznog sustava Republike Hrvatske i njegova ustroja, posebno ne njegovu opravdanost i svrhovitost. Stajalište je izraženo u rješenju Ustavnog suda broj: U-I-2921/2003 i dr. od 19. studenoga 2008. ('Narodne novine', broj 137/08.).

Ustavopravno pitanje, u tom smislu, ne može biti ni propisivanje pojedinih vrsta poreza, kruga poreznih obveznika, visine poreznih stopa ni poreznih olakšica.

Stoga, nije u nadležnosti Ustavnog suda utvrditi opravdanost i smisao prijedlogom osporene promjene poreznog režima, odnosno odgovoriti na pitanje zašto je zakonodavac propisao mogućnost/obvezu prijelaza iz jednog poreznog režima u drugi. To je dio porezne politike države i njezinih nastojanja da porezni sustav uredi tako da bude i pravedniji i učinkovitiji.

Sažeto, eventualno postojanje drugačijeg rješenja u uređivanju porezne politike u vezi s porezom na dobit i porezom na dohodak još uvijek ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica. (...)

14.4. Nadalje, Ustavni sud istaknuo je u odluci i rješenju Ustavnog suda broj: U-I-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. («Narodne novine» broj 143/09.) sljedeće:

»15.1. Na značenje i domašaj načela porezne pravednosti i jednakosti u odnosu na zakonodavnu djelatnost, kao i na granice ovlasti ustavnog suda u kontroli te djelatnosti, ukazuje dugogodišnja ustaljena praksa Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke koja je – zbog usporedivih ustavnih osnova – primjenjiva i u hrvatskom ustavnopravnom poretku:

'Zakonodavac je vezan načelom porezne pravde, koje slijedi iz čl. 3. st. 1. Temelnog zakona (BVerfGE 13, 181 [202]). Primjena ove norme temeljnog prava svaki put počiva na usporedbi životnih odnosa, koji nisu jednaki u svim, nego uvijek u pojedinim elementima. Koji su elementi mjerodavni za životne odnose koje treba urediti kako bi se prema njima postupalo jednako ili nejednako, načelno odlučuje zakonodavac (...). Pri utvrđivanju poreznih osnova zakonodavac ima široku slobodu odlučivanja. Ona završava tek tamo gdje jednako ili nejednako postupanje prema reguliranim činjeničnim stanjima više nije spojivo s načinom promatranja koji je usmjeren prema zamisli pravde, gdje, dakle, nedostaje očigledan razlog za jednako ili nejednako postupanje. Savezni ustavni sud provjerava samo poštovanje ovih vanjskih granica zakonodavčeve slobode (zabrana proizvoljnosti), ali ne je li zakonodavac u konkretnom slučaju pronašao najsvrsishodnije, najracionalnije i

najpravednije rješenje: BVerfGE 26, 302 (Einkommensteuergesetz) – rješenje Drugog senata od 9. srpnja 1969. – 2 BvL 20/65, u postupku ocjene § 23. stavka 1. Zakona o porezu na dohodak u verziji od 15. kolovoza 1961. /BGBl. I, s. 1254/).

Navedena je načelna stajališta Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke kasnije podrobnije razrađivao u svojoj praksi. Jedna od važnijih razrada načela porezne jednakosti i pravednosti sadržana je u odluci Drugog senata od 4. prosinca 2002. – BVerfGE 107, 27 (Einkommensteuergesetz) – 2 BvR 400/98, 2 BvR 1735/00 [50], koja se bavila porezom na dohodak:

“b) Načelna sloboda zakonodavca da odredi činjenična stanja onih stručnih područja s kojima zakon povezuje iste pravne posljedice i koje time kvalificira kao pravno identične (usp. BVerfGE 75, 108 [157]; 105, 73 [125 i dalje] – tamo i u vezi sljedećeg), za područje poreznog prava, a osobito propisa o porezu na dohodak, ograničena je u prvom redu dvjema usko međusobno povezanim direktivama: propisivanjem smjernica poreznog opterećenja prema načelu financijske sposobnosti (durch das Gebot der Ausrichtung der Steuerlast am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit) i propisivanjem dosljednosti (durch das Gebot der Folgerichtigkeit). Prema njima, u interesu ustavnopravno zahtijevane porezne jednakosti (steuerlicher Lastgleichheit) (usp. BVerfGE 84, 239 [268 i dalje]) treba težiti za tim da se porezni obveznici iste financijske sposobnosti jednako porezno opterećuju (horizontalna porezna pravednost), dok (u slučaju vertikalne porezne pravednosti) porezno opterećivanje višeg dohotka u usporedbi s poreznim opterećenjem nižeg dohotka mora biti primjereno (angemessen) (usp. BVerfGE 82, 60 [89]; 99, 246 [260]). Doduše, zakonodavac kod utvrđivanja poreznih predmeta i određivanja porezne stope ima velik manevarski prostor za odlučivanje, ali u skladu s imperativom što razmjernijeg opterećenja svih poreznih obveznika on mora kod oblikovanja polaznog porezno-pravnog činjeničnog stanja jednom donesenu odluku o opterećivanju dosljedno provoditi u skladu s poreznom jednakošću (usp. BVerfGE 84, 239 [271]; 93, 121 [136]; 99, 88 [95]; 99, 280 [290]; 101, 132 [138]; 101, 151 [155]). Za izuzetke od takvog dosljednog provođenja potreban je poseban stvarni razlog (usp. BVerfGE 99, 88 [95]; 99, 280 [290])....”

14.5. Ustavni sud utvrđuje da su navedena pravna stajališta mjerodavna i za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba ZoLP-a. Stoga nije u nadležnosti Ustavnog suda utvrditi opravdanost i smisao zakonodavnih izmjena, odnosno odgovoriti na pitanje zašto je zakonodavac jedinicama lokalne samouprave uveo obvezatnost ovog poreznog oblika. To ostaje u sferi porezne politike države i njezinih nastojanja da u izazovnim socijalnim i demografskim okolnostima u Republici Hrvatskoj porezni sustav uredi tako da bude i pravičan i učinkovit.

14.6. Ustav Republike Hrvatske ubraja se u skupinu tzv. socijalno svjesnih ustava. Člankom 1. Ustava Republika Hrvatska uspostavljena je kao socijalna država. Kao takva ima obvezu poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana te se brine za gospodarski razvitak zemlje (članak 49. stavak 3. Ustava). Koncept socijalne države nameće obvezu državi da brine za pravedan socijalni poredak pri čemu, u ispunjenju te obveze, zakonodavac ima široki prostor slobodnog odlučivanja.

A. U ODNOSU NA PRIGOVORE O (NE)SUGLASNOSTI
ČLANAKA 2. STAVKA 1. TOČKE 12., 20. STAVKA 1., 25., 26., 27., 28. i 56. ZoLP-a S ČLANKOM 51. USTAVA

15. Predlagatelji u nekim od podnesenih prijedloga osporavaju legitimni cilj i svrhu ovih zakonodavnih izmjena i uvođenje poreza na nekretnine.

15.1. Ustavni sud primjećuje da je glavni razlog za uvođenje ove porezne mjere to što se Republika Hrvatska suočava s rastom cijena nekretnina i nepovoljnih uvjeta na tržištu, a pristupačnost stanovanja, koja osobito pogađa mlade, studentsku populaciju i mlade obitelji znatno manje na provedbu demografske strategije. Vlada je u P. Z. br. 78 istaknula da je priuštivo stanovanje ključno za revitaliza-

ciju Republike Hrvatske. Prema stajalištu Vlade, priuštivo stanovanje podrazumijeva da kućanstvo najviše 30 % ukupnih prihoda troši na stanovanja.

Vlada je u veljači 2024. usvojila Strategiju demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine, a slijedom toga je određeno i donošenje Nacionalnog plana stambene politike, kojim će se omogućiti kvalitetno, priuštivo i održivo stanovanje. Kao dugoročni cilj navedeno je povećanje ponude stambenih jedinica, aktiviranje praznih stanova i sigurniji dugoročni najam.

Prema navedenom proizlazi da se poreznim izmjenama želi postići smanjenje neravnoteže na tržištu stambenih nekretnina i stambenog najma, kao i povećanje broja reguliranih odnosa u području iznajmljivanja, sa svrhom dodatnog utjecaja na pravnu sigurnost u odnosima između najmodavaca i najmprimaca. Poticanjem dugoročnog najma žele se osigurati uvjeti za predviđivu politiku upravljanja nekretninama. To bi prema stajalištu Vlade trebalo dovesti do stvaranja stabilnih uvjeta za obitelji, kao i one koji su zaposleni u područjima gdje je najam usmjeren na (turističku) sezonu.

15.2. Ustavni sud primjećuje da su Vlada i Ministarstvo istaknuli da ova porezna reforma ima nekoliko ključnih ciljeva:

- stabilizacija tržišta nekretnina povećanjem poreznog opterećenja na nekretnine koje se ne koriste za stalno stanovanje (kako bi se smanjio broj praznih ili kratkoročno iznajmljenih objekata, čime bi se povećala dostupnost stambenog prostora za dugoročan najam)

- poticanje dugoročnog najma s obzirom na to da su nekretnine koje se iznajmljuju na najmanje deset mjeseci godišnje oslobođene ovog poreza

- pravednija raspodjela poreznog opterećenja preusmjeravanjem poreznog tereta s rada na imovinu, čime se nastoji postići pravedniji porezni sustav.

Kako bi se to postiglo, cilj ovih zakonodavnih izmjena je postizanje pravednijeg sustava oporezivanja nekretnina tako da porezni obveznici i porezna tijela točno znaju što je njihova porezna obveza i što je predmet oporezivanja, te ujednačavanje statusa poreznog obveznika za sve vlasnike nekretnina.

Ministarstvo je obrazložilo da je porez na nekretnine uveden s ciljem doprinosa i financijske stabilnosti jedinice lokalne samouprave, a sve kako bi imale veću financijsku neovisnost i sposobnost planiranja proračuna.

15.3. Ustavni sud primjećuje da iz očitovanja Ministarstva proizlazi da se ovim zakonodavnim izmjenama nastoji osigurati stabilne prihode za lokalnu samoupravu, dok se istovremeno potiče učinkovitije korištenje nekretnina i pravedniju raspodjelu poreznog tereta. Stoga uvedeni porez na nekretnine ne bi bio samo fiskalni instrument, već i alat za poticanje pravednosti i odgovornog upravljanja imovinom.

15.4. Slijedom navedenog, Ustavni sud nema razloga dovoditi u sumnju procjenu Vlade te smatra da legitimna svrha i cilj ove porezne mjere nisu sporni.

16. Predlagatelji u podnesenim prijedlozima kojima se traži pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 1. točke 12. ZoLP-a navode da se zakonskim izmjenama promijenio samo naziv, ali ne i predmet oporezivanja te da je na »pojmovnoj razini transformiran porez«, a da je »sužen pojam nekretnina u odnosu na definiciju nekretnina iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima jer se odnosi samo na stambene nekretnine«.

16.1. Članak 2. stavak 1. točka 12. ZoLP-a propisuje da je nekretnina svaka stambena zgrada ili stambeni dio stambeno-poslovne

zgrade ili stan te svaki drugi samostalni funkcionalni prostor namijenjen stanovanju.

Gospodarstvene zgrade koje služe samo za smještaj poljoprivrednih strojeva, oruđa i drugog pribora te nekretnine za koje se prema odluci o komunalnoj naknadi određuje koeficijent namjene za proizvodni ili neproizvodni poslovni prostor ne smatraju se nekretninom.

16.2. U očitovanju Ministarstva navedeno je da je i do sada jedan od oblika poreza na imovinu bio i porez na kuće za odmor koji je jedinica lokalne samouprave mogla uvesti. Predmet oporezivanja tamo gdje je uveden do 2024. godine bila je svaka zgrada ili dio zgrade ili stan koji se koriste povremeno ili sezonski, dok se predmetom oporezivanja nisu smatrale gospodarstvene zgrade koje služe za smještaj poljoprivrednih strojeva, oruđa i drugog pribora. Ministarstvo je nadalje obrazložilo da je oslobođenje od plaćanja bilo propisano (samo) za nekretnine koje se u određenim slučajevima ne mogu koristiti ili služe ispunjavanju drugih društvenih zadaća.

16.3. Ovim zakonodavnim izmjenama zakonodavac je tekst zakona izmijenio tako da se naziv poreza iz »porez na kuće za odmor« mijenja u »porez na nekretnine«. Prema navedenom, sada je nekretnina svaka stambena zgrada ili stambeni dio stambeno-poslovne zgrade ili stan te svaki drugi samostalni funkcionalni prostor namijenjen stanovanju. Ministarstvo je kao razloge za ovakvu definiciju nekretnine navelo da će tako poreznim obveznicima, odnosno vlasnicima stambenih nekretnina biti preciznije određena obveza plaćanja poreza za nekretnine.

Ministarstvo je pojasnilo da porezni obveznici i pojedina porezna tijela zbog ranije definicije predmeta oporezivanja nisu prepoznavali, odnosno nisu razmatrali ukupan fond nekretnina koji je bio predmetom oporezivanja, što je značajno utjecalo na učinkovitost utvrđivanja i naplate poreza na kuće za odmor. Ministarstvo je pritom istaknulo da se zapravo ne radi o uvođenju novog poreznog oblika, već o prilagodbi postojećeg oblika poreza koji je i do sada bio u primjeni, ali je to bio u smanjenom opsegu upravo zbog nejasnoća oko predmeta oporezivanja.

16.4. U odnosu na navod predlagatelja da je »sužen pojam nekretnina«, Ustavni sud prvenstveno primjećuje da je člankom 2. stavkom 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine« broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12. i 152/14.) propisano da su nekretnine čestice zemljine površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje. Prema navedenom, proizlazi da bi se definicija »stambene nekretnine« odnosila na posebnu vrstu nekretnine unutar šire zakonske definicije nekretnine. Stoga ostaje nejasno na koji način bi to utjecalo na (ne)ustavnost osporenog članka.

17. Osporavajući suglasnost s Ustavom članka 20. stavka 1. ZoLP-a, kojim je jedinica lokalne samouprave uveden porez na nekretnine, predlagatelji ističu da se radi o nedopuštenom »dvostrukom oporezivanju drugog dohotka«. To obrazlažu tako što smatraju da će uz porez na nekretnine plaćati i porez na dohodak od iznajmljivanja. Pritom se navodi konkretan primjer »vlasnika stana koji je do sada plaćao porez na dohodak, i to kao drugi dohodak od imovine odnosno iznajmljivanja stana u paušalnom iznosu po krevetu na temelju Zakona o porezu na dohodak, a sada će plaćati dodatni porez od iznajmljivanja stana, ali ovaj put prema površini stana – radi se o ponovnom oporezivanju dohotka od imovine«.

Smatraju da je porez na nekretnine u svojoj biti porez na dohodak, i to dohodak od imovine i imovinskih prava, koji plaćaju samo

vlasnici stambene nekretnine, i to samo oni vlasnici koji ostvaruju dohodak od kratkotrajnog najma.

17.1. Ustavni sud uočava da je i do sada postojala obveza oporezivanja dohotka s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja (obveza plaćanja poreza na dohodak s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja stanova, soba i postelja putnicima i turistima uvedena je člankom 25. stavkom 2. ZoLP-a114/23), kao i imovinski porez u obliku poreza na kuće za odmor. ZIDZoLP-om:152/24 to je prošireno i na djelatnosti iznajmljivanja kuća i objekata za robinzonski smještaj putnicima i turistima. Međutim, i dalje ostaje obveza plaćanja poreza na dohodak od iznajmljivanja (prema odredbama propisa o porezu na dohodak), te u skladu s člankom 25. stavkom 4. ZoLP-a nema utjecaja na utvrđivanje statusa nekretnine za potrebe utvrđivanja poreza na nekretnine jer se radi o različitim poreznim oblicima.

Ministarstvo je istaknulo da je u praksi uočeno da vlasnici nekretnina u određenim situacijama daju suglasnost (bez zasnivanja najma ili zakupa) drugim poreznim obveznicima da istu nekretninu daju u kratkoročni najam kao domaćini. Ministarstvo je pojasnilo da će se na temelju članka 25. stavka 4. ZoLP-a porezom na nekretnine zadužiti vlasnik, a porezom na dohodak zadužiti će se drugi porezni obveznik koji obavlja djelatnost iznajmljivanja.

17.2. Nadalje, predmet oporezivanja kod poreza na nekretnine je nekretnina, porezni obveznik je vlasnik nekretnine, osnovica je korisna površina, određena propisom kojim se uređuju uvjeti i mjerila za izračun zaštićene najamnine. Visina poreza propisana je u rasponu od 0,60 eura/m² do 8,00 eura/m² korisne površine, ovisno o odluci jedinice lokalne samouprave, a plaća se godišnje ili kvartalno. Namjena poreza na nekretnine je financiranje lokalne samouprave. Porez na nekretnine je neizravni porez koji se plaća na temelju posjedovanja imovine, a ne na temelju prihoda od nje, znači neovisno o tome ostvaruje li se prihod od nje.

17.3. Suprotno tome, predmet oporezivanja kod poreza na dohodak (paušalni porez) je dohodak fizičke osobe, porezni obveznik je osoba koja ostvaruje dohodak, a porez na dohodak je određen u paušalnom iznosu s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja. Prema navedenom, porezni obveznici s niskim prihodima mogu koristiti paušalni porez na dohodak, koji je jednostavniji i niži, a omogućuje im da ne plaćaju PDV ako njihov prihod ne prelazi određeni prag te su izuzeti i od vođenja financijsko-knjigovodstvene administracije. Naime, prag za ulazak u sustav PDV-a je povećan na 60.000,00 eura godišnjeg prihoda, što znači da iznajmljivači koji ostvare veće prihode od tog iznosa tek tada postaju obveznici PDV-a.

17.4. Suprotno navodima predlagatelja, porez na nekretnine i porez na dohodak su dva različita oblika poreza koji se primjenjuju u Republici Hrvatskoj, te imaju različitu osnovicu i način obračuna, a i temelje se na različitim ciljevima. Naime, dvostruko oporezivanje značilo bi da se isti prihod ili imovina oporezuje više puta u različitim fazama ili putem istog poreza. U ovom slučaju, iako su obje vrste poreza vezane uz nekretninu, one se ne odnose na isti izvor oporezivanja. Jedan se porez temelji na prihodima (porez na dohodak), a drugi se porez temelji na imovini (porez na nekretnine). Iako se plaćaju dva poreza, jedan se odnosi na posjed imovine, a drugi na prihod od te imovine pa se može reći da se radi o »teretnijem« oporezivanju, ali ne i neustavnom.

17.5. Predlagatelji nadalje iznose prigovor usmjeren na razliku u ostvarenim prihodima vlasnika od kratkoročnog i dugoročnog najma, »koji mogu biti slični ili identični«, ali će obvezu plaćanja poreza na nekretnine imati samo vlasnik nekretnine u kratkoročnom najmu.

17.6. Ministarstvo je istaknulo da kratkoročnim iznajmljivanjem nekretnina iznajmljivači ostvaruju porezne pogodnosti kakve nisu propisane za osobe koje dugoročno iznajmljuju nekretnine. Dohodak od ugovornog (dugoročnog) najma oporezuje se po stopi od 12 %, a kratkoročni najam se paušalno oporezuje u rasponu od 20 do 300 eura, te je na navedeni način kratkoročni najam opterećen znatno nižom efektivnom stopom od dugoročnog najma.

Kao što je već navedeno, kratkoročni (turistički) najam vodi se kao paušalno oporezivanje s niskim porezom, dok se za dugoročni najam porez plaća kao dohodak od imovine, podrazumijeva dugoročno sklapanje ugovora o najmu i nema mogućnost paušalnog oporezivanja, kao što je to slučaj kod kratkoročnog (turističkog) najma. Za razliku od dugoročnog najma, čija je osnovna svrha stanovanje, kratkoročni najam je privremeni smještaj, obično do 30 dana i ne može biti u funkciji stanovanja.

Ministarstvo je dodatno istaknulo da je od obveze plaćanja poreza na nekretnine oslobođen i domaćin koji trajno stanuje u nekretnini koja se kratkoročno iznajmljuje. Budući da je takva nekretnina, koju domaćin iznajmljuje i koja domaćinu služi za stalno stanovanje, ostvarila svoju svrhu, oslobađa se od oporezivanja porezom na nekretnine u dugoročnom najmu.

U odnosu na jedan od navoda kojim predlagatelj obrazlaže razloge zašto (ne)žele sklapati ugovore o dugoročnom najmu zbog loših iskustva s »podstanarima iz pakla«, Ustavni sud primjećuje da je Ministarstvo jasno obrazložilo kako se ovim poreznim izmjenama želi postići povećanje broja reguliranih odnosa u području iznajmljivanja upravo kako bi se osigurala dostatna pravna sigurnost u odnosima između najmodavaca i najmprimaca.

Iz svega dosad navedenog proizlazi da je ova porezna reforma usmjerena upravo na poticanje ugovaranja dugoročnog najma kako bi se osigurali uvjeti za predvidivu politiku upravljanja nekretninama (što bi trebalo dovesti do stabilnih uvjeta za mlade obitelji), kao i smanjenje broja praznih ili kratkoročno iznajmljenih objekata i povećanje dostupnosti stambenog prostora za dugoročan najam te u konačnici smanjenje neravnoteže na tržištu stambenih nekretnina i stambenog najma.

Vlada i Ministarstvo detaljno su to obrazložili (v. točku 5.1. odluke i rješenja), a Ustavni sud prihvatio, kao legitiman i objektivno opravdan cilj zakonodavnih izmjena.

17.7. Predlagatelj nadalje smatraju da se uvođenjem poreza na nekretnine »kaznjava vlasnika koji ima u vlasništvu više nekretnina, a koje nisu u funkciji stalnog stanovanja, što je protivno ustavnim odredbama koje jamče pravo vlasništva i tržišnu slobodu i kojima država potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana«. Smatraju da se radi o »kaznenom porezu« te da se »prisiljava građanina da stavi stan u najam odnosno prisiljava ga da se bavi poduzetništvom.«.

17.8. Ustavni sud ističe da Ustav jamči pravo vlasništva, ali vlasništvo i obvezuje. U skladu s poreznim načelima koja svoju osnovu imaju u tumačenju članka 51. stavka 2. Ustava, izravne porezne obveze – među kojima se sada nalazi i porez na nekretnine – moraju biti određene u skladu sa zahtjevom ravnomjerne raspodjele poreznog tereta. Porezi su po svojoj pravnoj naravi ustavnopravno dopušteni oblik miješanja države u privatnu imovinsku sferu pojedinca kroz obvezu sudjelovanja u podmirenju javnih troškova propisanu člankom 51. stavkom 1. Ustava, a nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru u skladu s člankom 48. stavkom 2. Ustava.

U tom kontekstu, Ustavni sud upućuje i na odluku broj: U-I-5294/2013 i dr. od 18. lipnja 2014. (»Narodne novine« broj 83/14.) u kojoj je prihvatilo sljedeće stajalište:

»Europski sud za ljudska prava iz Strasbourga (u daljnjem tekstu: ESLJP) polazi od načelnog stajališta da je svako oporezivanje u načelu miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva, zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (P1-1.), budući da 'pogođenu osobu lišava imovine, to jest iznosa novca koji ona mora platiti' (predmet *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, veliko vijeće, 20. travnja 2008., zahtjev br. 13378/05, § 59.). Taj sud oporezivanje (taxation) odnosno različite porezne mjere, pristojbe i kazne u pravilu smatra kontrolom korištenja imovinom u smislu stavka 2. P1-1. Radi osiguravanja plaćanja poreza i drugih doprinosa ili kazni (u okviru trećeg pravila P1-1.) države stranke Konvencije imaju široko područje slobodne prosudbe. No, i pored toga, porezne mjere podvode se pod zahtjev razmjernosti, pri čemu se i kod oporezivanja mora primjenjivati zabrana diskriminacije iz članka 14. Konvencije.«

17.9. Ustavni sud prihvaća da su porezi jedan od načina na koje država može regulirati vlasništvo da bi ostvarila šire društvene ciljeve (primjerice efikasnije korištenje određenih resursa). Prema tome, porez na nekretnine je legitimno sredstvo oporezivanja, ali jednako tako ne smije pretjerano ograničiti vlasnike nekretnina. Pravni standard proporcionalnosti (razmjernosti) zahtjeva da porez bude razmjerni i primjeren ekonomskoj snazi vlasnika.

17.10. Ustavni sud primjećuje da porezni obveznici do uvođenja ove porezne mjere nisu imali jednak položaj, odnosno neki su porez na kuće za odmor plaćali, a neki taj porez nisu plaćali. Do donošenja ZIDZoLPa 152/24, jedinice lokalne samouprave same su odlučivale o (ne)uvođenju poreza na kuće za odmor u zakonskim propisanim granicama. Kako je to Ministarstvo pojasnilo, tako je dolazilo do neujednačenosti statusa poreznih obveznika. Naime, neki vlasnici bili su porezno opterećeni zbog posjedovanja nekretnina u jedinicama lokalne samouprave koje su odlučile uvesti porez, dok ostali vlasnici nekretnina u jedinicama lokalne samouprave koje nisu uvele porez nisu imali status poreznog obveznika.

Vlada je u obrazloženju P. Z. br. 78 istaknula kako 95 jedinica lokalne samouprave nisu imale uveden porez na kuće za odmor te je tako dolazilo do neujednačenosti statusa poreznih obveznika. Uvođenje obaveznog poreza na nekretnine ima za posljedicu ujednačavanje statusa vlasnika nekretnina odnosno poreznih obveznika na cijelom području Republike Hrvatske.

17.11. Ustavni sud primjećuje da su nekretnine koje služe za stalno stanovanje vlasnika (primarne stambene nekretnine) oslobođene od plaćanja poreza na nekretnine. Na ostale se (dodatne) nekretnine plaća porez. Stoga, nesporno proizlazi da ova porezna mjera istodobno štiti stambenu sigurnost građana s jednim prebivalištem. Dosadašnji porez na kuće za odmor zamijenjen je porezom na nekretnine te je usredotočen na one koji posjeduju više nekretnina ili nekretnine ne koriste za stalno stanovanje, slijedom čega će snositi i veće porezno opterećenje.

17.12. Ovim zakonodavnim izmjenama cilj je smanjiti špekulativno vlasništvo nad nekretninama, kao i smanjiti praksu posjedovanja više nekretnina koje se ne koriste, čime će se prema procjeni Vlade doprinijeti smanjenju cijena nekretnina na tržištu. Kako je to pojašnjeno u očitovanju Ministarstva, namjera je zakonodavca motiviranje vlasnika nekretnina koje se ne koriste, staviti ih u funkciju stanovanja. Cilj je poreza na nekretnine smanjiti broj praznih stanova i nekorištenih nekretnina, poticati vlasnike da stambene nekretnine iznajmljuju ili koriste, te i na taj način doprinositi lokalnim proračunima i pravednijoj raspodjeli poreznog opterećenja. Kako su to Vlada i Ministarstvo istaknuli, to se želi postići nizom različitih mjera, pa tako i ovom poreznom mjerom kojom se želi stimulirati dugoročni najam stambenih jedinica za stanovanje.

Razmatrajući sve navedeno, a u skladu sa svojim ustavnim ovlastima, Ustavni sud nije utvrdio da je osporenim zakonodav-

nim izmjenama došlo do nejednakog opterećenja vlasnika sličnih nekretnina ili da se daje prednost određenoj skupini vlasnika bez opravdanog razloga.

Slijedom navedenog, Ustavni sud nije našao razloge prema kojima bi ocijenio da je ovim zakonodavnim izmjenama došlo do ometanja vlasničkih prava u mjeri koja nije opravdana.

18. Osporavajući (ne)suglasnost s Ustavom članka 26. ZoLP-a predlagatelji smatraju da propisivanje iznosa poreza na nekretnine koji ovisi o odluci jedinice lokalne samouprave nije u suglasnosti s člankom 51. Ustava, prema kojem se porezni sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti. Kao primjer navode da će »po kvadratnom metru korisne površine plaćati vlasnik novog modernog luksuznog stana u novogradnji i vlasnik dotrajalog stana kojeg je naslijedio od roditelja, koji ne zadovoljava uvjete niti za iznajmljivanje u zgradi staroj 50 ili 100 godina u neposrednom susjedstvu... na istim lokacijama mogu nalaziti nekretnine slične ili jednake površine, ali drastično različite tržišne vrijednosti... prema odredbama ZoLP-a, za takve će se nekretnine plaćati isti porez«.

18.1. Člankom 26. ZoLP-a propisano je da se porez na nekretnine plaća godišnje od 0,60 do 8,00 eura/m² korisne površine nekretnine, određene propisom kojim se uređuju uvjeti i mjerila za izračun zaštićene najamnine. Visinu poreza na nekretnine u zakonski određenim granicama predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave propisuje svojom odlukom. Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom ne propiše visinu poreza na nekretnine, porez se određuje u iznosu od 0,60 eura/m² korisne površine nekretnina.

18.2. Ustavni sud primjećuje da je Ministarstvo u očitovanju obrazložilo da visinu poreza na nekretnine jedinice lokalne samouprave određuju ovisno o mjestu, ulici, naselju ili zoni gdje se nekretnina nalazi, kao i o površini nekretnine. Navedeni način određivanja visine poreza, ovisno o smještaju u prostoru odnosno lokaciji, kao i utvrđivanje poreza na nekretnine na temelju površine nekretnine, nose najveći dio vrijednosti nekretnine pa je ovakav porez na nekretnine vrijednosni porez. Pri tome, korisna površina nekretnina je određena propisom kojim se uređuju uvjeti i mjerila za izračun zaštićene najamnine, a što se kao kriterij koristi i kod utvrđivanja obveze komunalne naknade prema posebnom propisu. Propisivanjem ovakvog načina utvrđivanja korisne površine, administrativno se pojednostavljuje postupak pred poreznim tijelima, čime se omogućava da se jednom utvrđena korisna površina koristi i u postupku utvrđivanja poreza na nekretnine i komunalne naknade.

Upravo s namjerom da se ojača vrijednosni element pri utvrđivanju visine poreza na nekretnine, ovim zakonodavnim izmjenama omogućeno je jedinicama lokalne samouprave da visinu poreza na nekretnine uvećaju ovisno o nekim drugim kriterijima, kao što je starost i/ili prisutnost sadržaja, koji povećavaju vrijednost nekretnine, poštujući zakonom određen raspon iznosa poreza na nekretnine (članci 26. stavci 5. i 6. ZoLP-a).

18.3. Ministarstvo je dodatno pojasnilo da se u poreznom sustavu Republike Hrvatske, kao i u drugim europskim državama, fizičke karakteristike predmeta oporezivanja koriste pri utvrđivanju imovinskih poreza (dužina plovila, snaga motora, vrsta pogona, starost). Istaknuto je da lokacija nekretnine na području Republike Hrvatske je od značaja za vrijednost nekretnine te iz tog razloga jedinice lokalne samouprave same određuju visinu poreza na nekretnine u zakonski propisanim granicama.

Ministarstvo je istaknulo da je prema do sada utvrđenim iznosima poreza očigledno da su lokalne jedinice utvrdile najvišu visinu poreza u turistički intenzivnim područjima te gospodarskim centri-

ma u kojima je vrijednost nekretnina viša, u odnosu na područja koja su propisala niže iznose poreza.

18.4. U tom kontekstu, Ministarstvo je dodatno istaknulo da su jedinice lokalne samouprave načelno odredile iznos poreza u skladu s prostornom distribucijom vrijednosti nekretnina (visina poreza na nekretnine ne određuje se jednako za sve nekretnine, već ovisi o lokaciji nekretnine), a iznos poreza koji su mogle uvesti kreće se u rasponu od 0,60 do 8,00 eura/m². Prema podacima Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i Ekonomskog instituta u Zagrebu medijalna cijena stanova/apartmana po m² u 2023. godini iznosila je 2.004,00 eura. Efektivna porezna stopa u odnosu na medijalnu cijenu nekretnine koja je oporeziva prema tome može iznositi od 0,3% do 0,4 % ovisno o utvrđenom iznosu poreza. Ministarstvo je naglasilo da je iz svih navedenih pokazatelja razvidno da je efektivna porezna stopa izrazito niska.

18.5. Predlagatelji u nekim od podnesenih prijedloga navode da članak 27. ZoLP-a »nije protivan Ustavu, ali da proizvodi neustavne učinke«. Predlagatelj u predmetu broj: U-I-1601/2025 smatra da članak 27. ZoLP-a kojim je propisano oslobođenje od plaćanja poreza na nekretnine nije u suglasnosti s člankom 14. Ustava. U tom smislu navodi da »Sve iznimke za fizičke osobe koje su navedene u članku 27. ZoLP-a predstavljaju diskriminaciju u načinu utvrđivanja porezne obveze«.

18.6. Članak 14. stavak 1. Ustava zabranjuje diskriminaciju. Ustavno jamstvo jednakosti svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava) je poseban izraz jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

Diskriminacija znači različito postupanje prema osobama ili skupinama u sličnim situacijama bez objektivnog i razumnog opravdanja. Različito uređenje prava i obveza smatrat će se diskriminatornim samo ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići (v. odluku Ustavnog suda broj: U-I-3335/2006 i dr. od 14. lipnja 2011., »Narodne novine« broj 74/11.).

Država (zakonodavac) uživa određeno područje slobodne presude u ocjeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike, u inače sličnim situacijama, različito postupanje. Širina tog područja varira ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, predmetu o kojem je riječ i njegovom kontekstu. Široko područje slobodne presude države obično je dopušteno kad je riječ o općim mjerama gospodarske ili socijalne strateške politike (v. predmet Europskog suda za ljudska prava, u daljnjem tekstu: ESLJP, *Andrejeva protiv Latvije* [Vv], br. 55707/00, presuda od 18. veljače 2009.).

18.7. Člankom 27. stavkom 1. točkom 1. ZoLP-a propisano je da se porez na nekretnine ne plaća na nekretnine koje služe za stalno stanovanje. U točkama 2. do 9. navedenog članka taksativno je navedeno za koje nekretnine se ne plaća porez na nekretnine, dok je u njegovom stavku 2. propisano da se od obveze plaćanja poreza na nekretnine mogu osloboditi socijalno ugroženi građani pod uvjetima koje svojom odlukom odredi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

18.8. Ustavni sud primjećuje da su člankom 27. ZoLP-a značajno izmijenjene i odredbe koje se odnose na oslobođenje od plaćanja poreza na nekretnine, odnosno na zaštitu vlasnika starijih ili neupotrebljivih nekretnina, nekretnina socijalno ugroženih osoba, kao i onih koje se nalaze na području gdje je proglašena prirodnih nepogoda. Od obveza plaćanja poreza na nekretnine oslobođene su nekretnine koje služe za javnu namjenu, kao i nekretnine namijenjene institucionalnom smještaju osoba. Međutim, i do sada su neke je-

dinice lokalne samouprave primjenjivale mjeru oslobođenja od plaćanja poreza na nekretnine za dotrajale ili nenaseljene nekretnine.

Ministarstvo je obrazložilo da porezne olakšice, odnosno izuzeci, prate određenu politiku države te se propisuju zakonom sa svrhom ispunjenja nefiskalnih ciljeva države (socijalnih, gospodarskih, demografskih, pronatalitetnih, obrazovnih i dr.). Porezne olakšice mogu biti propisane u obliku potpunog oslobođenja od oporezivanja, oslobođenja od propisanog iznosa, umanjenja porezne osnove, ali i u obliku umanjenja porezne obveze u tijeku određenog poreznog razdoblja. Usmjerene su prema određenim obveznicima ili predmetu oporezivanja, ovisno o svrsi odnosno cilju utvrđenom pri njihovom propisivanju.

18.9. Ustavni sud potvrdio je u svojoj ustavnosudskoj praksi da je socijalna pravda sastavna komponenta koncepta socijalne države, jer takva država zahtijeva uspostavu i očuvanje socijalne pravde. Stoga, povreda koncepta socijalne države nastaje kada pomoć, osigurana onima kojima je potrebna, ne odgovara zahtjevima socijalne pravde, bilo da je pokrivenost nekim socijalnim davanjima pogrešno ograničena bilo da je socijalna zaštita jedne socijalne skupine zanemarena (v. rješenje broj: U-I-1634/2023 od 19. prosinca 2023., www.usud.hr).

Stoga i suprotno prigovorima predlagatelja, Ustavni sud ocjenjuje da je zakonodavac tako želio postići pravednu raspodjelu poreznog tereta. Potpunu razmjernost, jednakost i pravednost nije moguće postići ni u jednom poreznom propisu. Međutim, Ustavni sud nije našao razloge prema kojima bi ocijenio da je došlo do različitog postupanja prema osobama ili skupinama u sličnim situacijama bez objektivnog i razumnog opravdanja.

18.10. Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da je država (zakonodavac), poštujući načelo socijalne države na kojoj počiva ustavnopravni poredak Republike Hrvatske, u situaciji negativnih socijalnih i demografskih trendova, imala pozitivnu obvezu poduzeti određene mjere u gospodarstvu odnosno umiješati se u poduzetničku i tržišnu slobodu (u smislu članka 49. stavka 3. i članka 50. stavka 2. Ustava), kako bi osigurala provođenje plana stambene politike.

19. Predlagatelji osporavaju i model koji je zakonodavac izabrao za obračun visine poreza na nekretnine. Smatraju da je »visinu poreza na nekretnine jedino ispravno obračunati *ad valorem*«, odnosno prema stvarnoj vrijednosti nekretnina.

19.1. Međutim, u skladu s ustaljenim stajalištem Ustavnog suda, nije na Ustavnom sudu da određuje zakonodavcu način na koji će urediti pojedino pravno područje. Eventualno postojanje drukčijeg zakonskog rješenja ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica. Kao što je već istaknuto, Ustavni sud nije nadležan ustavnost ZoLP-a provjeravati s aspekta svrsishodnosti (prikladnosti) njegovih odredaba. Njemu je dopušteno provjeravati je li zakonodavac u tom području prekoračio vanjske granice svoga slobodnog odlučivanja koje mu je priznato Ustavom. Tako bi ZoLP mogao doći pod provjeru Ustavnog suda tek ako bi se utvrdilo, primjerice, da se za njegove odredbe ne može pronaći racionalno opravdanje koje slijedi iz prirode stvari ili je to na neki drugi način očito (v. odluku broj: U-I-8069/2014 od 23. siječnja 2015., »Narodne novine« broj 14/15.).

Stoga i prigovor predlagatelja iz kojeg proizlazi da bi prema njihovom mišljenju jedino bio pravičan model *ad valorem*, ne može biti predmetom ove ustavnosudske kontrole, kraj činjenice da porezni model koji je predmet konkretne ustavnosudske kontrole nije u nesuglasnosti s Ustavom.

20. Prigovori predlagatelja koji su usmjereni na osporavanje propisane visine novčane kazne za porezne prekršaje (članak 56. ZoLP-a) nisu relevantni s ustavnopravnog aspekta. Ustavni sud podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da visina odnosno kvantifikacija nekog prava ili obveze načelno nije ustavnopravno pitanje tako dugo dok ona ne narušava samu bit prava (v. primjerice rješenja broj: U-I-6303/2014 i U-I-6305/2014 od 5. srpnja 2016., točku 8., broj: U-I-422/2014 i U-I-423/2014 od 9. listopada 2018., točku 17., i broj: U-II-2306/2016 i U-II-3490/2016 od 15. prosinca 2020., točku 6., sve na www.usud.hr). Ustavni sud primjećuje da iz očitovanja Ministarstva proizlazi da su propisane visine kazne za porezne prekršaje usmjerene na povećanje porezne discipline i to u odnosu na dostavu pravovremenih i točnih podataka koji su relevantni za utvrđivanje i naplatu poreza na nekretnine.

Zaključak

21. Kao što je već prethodno navedeno, u poreznim stvarima zakonodavac uživa široku slobodu procjene jer je riječ o važnim instrumentima javne politike. Ipak, budući da propisi porezne naravi *prima facie* zadiru u temeljna ustavna prava, za njihovo opravdanje zakonodavac mora pokazati postojanje osobito važnog (kvalificiranog) javnog interesa.

Ustavni sud ocjenjuje da je za donošenje ZIDZoLP-a 152/24 postojao osobito važan javni interes: potaknuti učinkovito korištenje nekretnina u funkciji stanovanja i pravedniju raspodjelu poreznog tereta.

22. Slijedom navedenog, uvođenje poreza na nekretnine zasnovano je na kvalificiranom javnom interesu, a zakonodavac je u donošenju ZoLP-a postupao unutar svojih ustavnih ovlasti u provođenju fiskalne politike i uređenju poreznog sustava Republike Hrvatske.

22.1. Stoga je ocjena Ustavnog suda da ZoLP, u gospodarskim i socijalnim okolnostima u kojima je donesen, zadovoljava zahtjeve koje mu postavlja ustavotvorac u svjetlu određenja Republike Hrvatske kao socijalne države (članak 1. Ustava) i socijalne pravde kao najviše vrednote njezina ustavnog poretka (članak 3. Ustava).

B. U ODNOSU NA PRIGOVORE PODNOSITELJA ZAHTJEVA I PREDLAGATELJA O (NE)SUGLASNOSTI ČLANAKA 20. STAVKA 1. I 28. ZOLP-a S ČLANKOM 131. USTAVA

23. Prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja, kojima spore suglasnost s Ustavom članka 20. stavka 1. i članka 28. ZoLP-a, sadrže u osnovi istu tvrdnju: da je država osporenim zakonskim odredbama, koje su u nesuglasnosti s Ustavom, uskratila slobodu jedinica lokalne samouprave da same odlučuju o njihovom uvođenju ili neuvođenju. Takvom se obvezujućom odredbom, također, krši ustavna odredba koja jedinicama lokalne samouprave daje pravo da slobodno raspolažu svojim prihodima (članak 131. Ustava). Smatraju da ZoLP »grubo narušava ustavna prava lokalnoj samoupravi, ali i Europsku povelju o lokalnoj samoupravi«.

24. Ustavni sud utvrđuje da su za ocjenu tih prigovora mjero-davni članci 129 a. i 131. Ustava kojim su određeni poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i način njihova financiranja, koji glase:

»Članak 129.a

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima. Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.«

»Članak 131.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspoložu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.«

24.1. Članak 9. stavci 2. i 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Zakon o potvrđivanju »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/97. i 4/08.; u daljnjem tekstu: Europska povelja), koji u mjerodavnom dijelu glase:

»Članak 9.

Financijski izvori lokalnih jedinica

(...)

2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.

3. Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, same određuju.«

25. Poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i način njihova financiranja definirani su člancima 129.a i 131. Ustava. Izričito odredbom članka 129.a stavka 1. Ustava, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Ti poslovi uređuju se zakonom, a radi njihova obavljanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspoložu (članak 131. stavak 1. Ustava), dok je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom. Time proizlazi da država zakonom uređuje koji prihodi pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, razmjerno njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom (članak 131. stavak 3. Ustava).

26. Ustav pruža demokratski legitimiranom zakonodavcu mogućnost procjene pri izboru oblika i sustava davanja putem kojih će se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurati vlastiti prihodi kojima će slobodno raspolagati pri obavljanju poslova iz svog djelokruga. Međutim, svaki oblik financiranja koji izabere zakonodavac mora biti svrsishodan, odnosno mora biti sposoban osigurati prihode kojima će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moći slobodno raspolagati na temelju odluke svojih nadležnih tijela, a koji prihodi će biti razmjerno dostatni ovlastima koje su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurane Ustavom i zakonom (v. odluku broj: U-I-3019/2018., i dr. od 30. listopada 2018., točku 10.2., »Narodne novine« broj 110/18.).

27. Ministarstvo je istaknulo da se, suprotno navodima podnositelja zahtjeva i predlagatelja, Ustavom, Europskom poveljom, kao i pozitivnim propisima Republike Hrvatske ne jamči pravo lokalnim vlastima da autonomno odlučuju o obvezatnosti vlastitih poreza, naknada i drugih javnih davanja. To pravo im je Republika Hrvatska omogućila u odnosu na određene prihode (porez na potrošnju ili

porez na korištenje javnih površina). Ministarstvo je pojasnilo da je Republika Hrvatska napravila i dodatne korake pa je tako jedinica lokalne samouprave zajamčila pravo da u granicama utvrđenim zakonom određuju stope zajedničkog poreza, odnosno, poreza na dohodak koji je u 2023. godini činio 47 % prihoda poslovanja jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave.

28. Kako to proizlazi iz očitovanja Ministarstva, ovim zakonodavnim izmjenama jedinice lokalne samouprave dužne su uvesti porez na nekretnine, a mogu uvesti porez na potrošnju i porez na korištenje javnih površina. Porez na nekretnine je lokalni porez čiji se prihod dijeli tako da 80 % udjela zadržavaju jedinice lokalne samouprave na čijem se području nekretnina nalazi i 20 % pripada jedinici područne (regionalne) samouprave. Podjela prihoda je opravdana time da će osigurati ravnomjerni razvoj, smanjiti fiskalne nejednakosti i omogućiti financiranje važnih javnih usluga na regionalnoj razini. Također, cilj je osigurati stabilne i predvidive prihode za jedinice lokalne samouprave.

Ministarstvo je nadalje obrazložilo da se s obzirom na nedovoljnu fiskalnu autonomiju lokalnih vlasti u Republici Hrvatskoj, pokazala potreba za povećanjem autonomije lokalnih vlasti i smanjenjem ovisnosti jedinica lokalne samouprave o prijenosima središnje države, što je u skladu i s Europskom poveljom, prema kojoj najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenima zakonom, određuju same lokalne jedinice (članak 9. stavak 3. Europske povelje). Prema navedenom, to će doprinijeti osiguranju fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj jer se tako svim jedinicama lokalne samouprave omogućuje da, određujući visinu poreza u granicama utvrđenim zakonom, postizu ciljenu visinu potrebnih prihoda za ostvarenje svojih zadaća te smanje ovisnost o transferima središnje države.

Izmjenama ZoLP-a jedinicama područne (regionalne) samouprave ustupljeno je 20 % prihoda od poreza na nekretnine, a istodobno su proširene zakonom utvrđene granice za utvrđivanje stopa s 0,60 do 5,00 eura/m² na 0,60 do 8,00 eura/m². Na navedeni način omogućeno je jedinicama lokalne samouprave da stope poreza na nekretnine utvrde u iznosu kojim će, nakon razdiobe prihoda, lokalnoj jedinici pripasti jednako ili više prihoda nego prije uvođenja razdiobe.

Ministarstvo je pojasnilo da je podjela poreza na nekretnine na način da udio pripadne i županiji na čijem se području nalazi nekretnina jedini način transformacije ovog poreza, a da to bude u skladu i s Europskom poveljom i preporukama Vijeća Europe iz posljednjeg izvješća o monitoringu primjene Europske povelje Report CG (2024) 46-18 od 28. ožujka 2024. Stoga je ovim zakonodavnim izmjenama izvršena transformacija poreza na kuće za odmor u porez na nekretnine tako da taj porez ostane maksimalno na području gdje se nekretnina nalazi i da se 20 % tog poreza razdijeli jedinici područne (regionalne) samouprave na tom području.

Ministarstvo je naglasilo da je država osnovala fond fiskalnog poravnjanja upravo s ciljem da jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom osigura dodatna sredstva kako bi raspolagali potrebnim fiskalnim kapacitetom za pružanje usluga iz samoupravnog djelokruga.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da je takvo postupanje u skladu sa stajalištima izraženima kroz praksu Ustavnog suda kojom je Ustavni sud podržao model fiskalne decentralizacije, koje omogućuje jedinicama lokalne samouprave prikupljanje i

upravljanje vlastitim sredstvima (v. rješenje broj: U-I-383/2018 i dr. od 11. ožujka 2025., www.usud.hr).

Zaključak

29. Kao što je već istaknuto, svaki oblik financiranja koji izabere zakonodavac mora biti svrsishodan, odnosno mora biti sposoban osigurati prihode kojima će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moći slobodno raspolagati na temelju odluke svojih nadležnih tijela, a koji prihodi će biti razmjerno dostatni ovlastima koje su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurane Ustavom i zakonom.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da osporenim člankom 20. stavkom 1. i člankom 28. ZoLP-a nije došlo do uskrate ili nerazmjernog ograničenja prava lokalnih jedinica na vlastite prihode. Ovim zakonodavnim izmjenama, jedinicama područne (regionalne) samouprave ustupljeno je 20 % prihoda od poreza na nekretnine, ali su istodobno jedinicama lokalne samouprave proširene zakonom utvrđene granice za utvrđivanje stopa poreza na nekretnine. Tako je jedinicama lokalne samouprave omogućeno da stope poreza na nekretnine utvrde u iznosu kojim će nakon razdiobe prihoda, lokalnoj jedinici pripasti jednako ili više prihoda nego prije uvođenja razdiobe. Naime, pravo na slobodno raspolaganje vlastitim prihodima u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga očituje se u slobodi lokalnih vlasti da prema svojim lokalnim specifičnostima i potrebama zajednice slobodno upravljaju raspoloživim vlastitim sredstvima, pri čemu vlasti više razine imaju svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti, što je prema ocjeni Ustavnog suda zakonodavac ovdje ispoštovao. Naime, Ustavni sud bi mogao osporiti ovaj zakonodavni model tek kada bi se pokazalo da lokalnoj jedinici koja ubire poreze nije ostavljeno dovoljno sredstva za izvršavanje njezinih ustavnih funkcija, što ovdje nije slučaj.

Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da se ovim poreznim mjerama ne ograničava jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da imaju vlastite prihode kojima slobodno raspolazu u obavljanju poslova iz svog djelokruga u skladu s člankom 131. stavkom 1. Ustava.

Također, uvažavajući navedene ciljeve osporene porezne mjere, Ustavni sud ocjenjuje da člankom 20. stavkom 1. i člankom 28. ZoLP-a nije došlo do nerazmjernosti između prihoda lokalnih jedinica u odnosu na njihove ovlasti predviđene Ustavom i zakonom (članak 131. stavak 2. Ustava).

Konačno, kad je riječ o članku 131. stavku 3. Ustava, Ustavni sud ocjenjuje da je podjela prihoda od poreza na nekretnine između jedinica lokalne samouprave (80 %) i područne (regionalne) samouprave (20 %) u skladu s ustavnim načelima fiskalne decentralizacije, autonomije lokalne vlasti i supsidijarnosti.

Zakonodavac ima ovlast odrediti kako se prihodi dijele između razina vlasti, a raspodjela prihoda u omjeru 80 % jedinicama lokalne samouprave i 20 % jedinicama područne (regionalne) samouprave ne krši njihovu fiskalnu autonomiju, jer su prihodi i dalje raspodijeljeni unutar javnog sektora, a model dijeljenja koristi se radi financijske ravnoteže i osiguravanja osnovnih zadataka svih razina samouprave.

Ustavni sud stoga ocjenjuje da se osporenim člancima 20. stavkom 1. i 28. ZoLP-a ispoštovalo načelo fiskalne autonomije lokalne samouprave (članak 131. Ustava), da su usklađeni s funkcionalnom raspodjelom nadležnosti (članak 129. a Ustava) te da omogućuju ravnomjerniji regionalni razvoj.

30. U skladu s navedenim, Ustavni sud ocjenjuje da podnositelj zahtjeva i predlagatelj svojim navodima nisu doveli u sumnju suglasnost članka 20. i članka 28. ZoLP-a ni s jednom odredbom članka 131. Ustava.

C. ZAVRŠNA OCJENA

31. Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da podnositelj zahtjeva i predlagatelj svojim razlozima nisu doveli u sumnju suglasnost osporenih zakonskih odredaba ZoLP-a s odredbama Ustava mjerodavnima za njihovu ocjenu.

32. Na temelju članaka 43. stavka 1. i 44. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točki I. izreke odluke i točki I. izreke rješenja.

33. Podnositelj zahtjeva i predlagatelj predložili su da Ustavni sud donese odluku kojom se odgađa primjena osporenih odredaba. Ustavni sud taj zahtjev nije razmatrao jer je donio odluku i rješenje kao u izreci.

34. Objava ove odluke i rješenja (točka II. izreke odluke odnosno točka II. izreke rješenja) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-46/2025
U-I-265/2025
U-I-338/2025
U-I-397/2025
U-I-533/2025
U-I-890/2025
U-I-1601/2025 i dr.
Zagreb, 31. ožujka 2026.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik
dr. sc. Frane Staničić, v. r.

Dostaviti:

1. Marina Karačić
Brkljačićeva 20
10000 Zagreb (U-I-1706/2025)
2. Hrvoje Karačić
Vrbik 33
10000 Zagreb (U-I-1707/2025)
3. Daren Karačić
Vrbik 33
10000 Zagreb (U-I-1708/2025)
4. Jan Karačić
Vrbik 33
10000 Zagreb (U-I-1709/2025)
5. Jelena Jordan
D. Kušlana 35
10000 Zagreb (U-I-1710/2025)
6. Verica Gregov
Sredmanuška 1
21000 Split (U-I-1711/2025)
7. Mubina Krajnović
Nova cesta 91
51410 Opatija (U-I-1712/2025)
8. Branko Trstenjak
Radoslava Lopašića 2
10000 Zagreb (U-I-1713/2025)

9. Ivica Pavić
A. B. Šimića 9
32100 Vinkovci (U-I-1714/2025)
10. Armin Mulabećirović
Nova cesta 91
51410 Opatija (U-I-1715/2025)
11. Siniša Jorgić
Zamorski breg 40
10000 Zagreb (U-I-1716/2025)
12. Asmira Husić Mulabećirović
Nova cesta 91
51410 Opatija (U-I-1717/2025)
13. Sonja Banko
Bruno Valenti 76
52440 Poreč (U-I-1718/2025)
14. Mirjana Kumičić Koljan
Golovik 30
51417 Mošćenička Draga (U-I-1719/2025)
15. Andreja Majerović
Sestrunjski put 8
10000 Zagreb (U-I-1720/2025)
16. Gorana Tomac
Gospinica 28
21000 Split (U-I-1721/2025)
17. Antonia Eterović
Spinčićeva 25c
21000 Split (U-I-1722/2025)
18. Renato Eterović
Spinčićeva 25c
21000 Split (U-I-1723/2025)
19. Jadranka Holer Tomšić
Savska 10
10000 Zagreb (U-I-1724/2025)
20. Paola Malić
Zavala 152
21465 Jelsa (U-I-1725/2025)
21. Dag Tomšić
Savska 10
10000 Zagreb (U-I-1726/2025)
22. Alen Kumalić
Ivančićeva 12
52100 Pula (U-I-1727/2025)
23. Emina Merslavić
Radnička 20
10000 Zagreb (U-I-1728/2025)
24. Krasnaja Mikšić
Spinčićeva 33a
21000 Split (U-I-1729/2025)
25. Lara Blagojević
Sibeliusova 2
10000 Zagreb (U-I-1730/2025)
26. Sandra Krznarić
Anđela Nuića 20
10040 Zagreb (U-I-1731/2025)
27. Jožef Lipošek
Vrbik 35a
10000 Zagreb (U-I-1732/2025)
28. Renata Lipošek
Vrbik 35a
10000 Zagreb (U-I-1733/2025)
29. Sanja Anić
Valdebečki put 52d
52100 Pula (U-I-1734/2025)
30. Dženan Čavšević
Brajšina 14
51000 Rijeka (U-I-1735/2025)
31. Loreta Čandrić
Janeza Trdine 1
51000 Rijeka (U-I-1736/2025)
32. Dean Luketić
Pod stranica 4
51218 Čavle (U-I-1737/2025)
33. Kristijan Rački
Rastočine 7
51000 Rijeka (U-I-1738/2025)
34. Blaženka Širinić
K. Zvonimira 81
21000 Split (U-I-1739/2025)
35. Katarina Kućan Gruber
Hruševac 55
49240 Donja Stubica (U-I-1740/2025)
36. Davor Gruber
Hruševac 55
49240 Donja Stubica (U-I-1741/2025)
37. Ticiano Mihelić
Mihelići 1a
52440 Poreč (U-I-1742/2025)
38. Klarin Berc
Spinčićeva 29
52108 Pula (U-I-1864/2025)
39. Sergej Berc
Spinčićeva 29
52108 Pula (U-I-1865/2025)
40. Iva Martinis
Frlani 7
51215 Kastav (U-I-1866/2025)
41. Ivana Krešić
Dr. Ante starčevića 1b
20103 Dubrovnik (U-I-1867/2025)
42. Vladimir Martinis
Kvaternikova 10
51114 Rijeka (U-I-1868/2025)

43. Zoran Herceg
Južna obala VII 6
10000 Zagreb (U-I-1869/2025)
44. Mirjana Maljevac
Frlani 7
51215 Kastav (U-I-1870/2025)
45. Ivan Tošić
Vukovica 10
23000 Zadar (U-I-1871/2025)
46. Ivana Šoša Tošić
Vukovica 10
23000 Zadar (U-I-1872/2025)
47. Leonida Tošić
Vukovica 12
23000 Zadar (U-I-1873/2025)
48. Božena Carić
Ulica Pavla Radića 24
10000 Zagreb (U-I-1874/2025)
49. Diana Markoni
Baletinova 9
20210 Cavtat (U-I-1875/2025)
50. Katica Širić
Nikole Tesle 30
32100 Vinkovci (U-I-1876/2025)
51. Josip Maljevac
Frlani 7
51215 Kastav (U-I-1877/2025)
52. Dejan Martinis
Brestovice 39
51215 Kastav (U-I-1878/2025)
53. Igor Ivanović
Mletačka 10
52100 Pula (U-I-1879/2025)
54. Marko Ivanović
Radićeva 16
52100 Pula (U-I-1880/2025)
55. Željko Širić
Nikole Tesle 30
32100 Vinkovci (U-I-1881/2025)
56. Pero Drežnjak
Brodská 25
32100 Vinkovci (U-I-1882/2025)
57. Adriana Ergotić
Ferde Livadića 14
32100 Vinkovci (U-I-1883/2025)
58. Luka Ergotić
Ferde Livadića 14
32100 Vinkovci (U-I-1884/2025)
59. Andrea Ivanović
Varaždinska 15
52100 Pula (U-I-1885/2025)
60. Jadranka Martinis
Brestovice 39
51215 Kastav (U-I-1886/2025)
61. Domagoj Drežnjak
Zagrebačka 16
32100 Vinkovci (U-I-1887/2025)
62. Aneta Ivanović
Gladijatorska 5
52100 Pula (U-I-1888/2025)
63. Jelena Brozić
Bojčić 2
51500 Krk (U-I-1889/2025)
64. Ivan Ergotić
Ferde Livadića 14
32100 Vinkovci (U-I-1890/2025)
65. Alex Nicovich
Opatijska 8
52221 Rabac (U-I-1891/2025)
66. Ingrid Pavinčić Kovačević
Omladinska 11
52221 Rabac (U-I-1892/2025)
67. Vinko Markoni
Antuna Mihanovića 35
20210 Cavtat (U-I-1893/2025)
68. Dorothea Katušić
V. Velebita 40
10141 Zagreb (U-I-1894/2025)
69. Nikša Krešić
Ante Šercera 1b
20103 Dubrovnik (U-I-1895/2025)
70. Suzana Peša
Kumičićeva 36
51001 Rijeka (U-I-1896/2025)
71. Kristina Skurić
Miočići 33
20213 Čilipi (U-I-1953/2025)
72. Franka Karabatić
Tijardovićeve 22
21000 Split (U-I-1954/2025)
73. Jana Karabatić
Miline Gornje 29
21222 Sevid na Moru (U-I-1955/2025)
74. Edita Krstić
Požeška 4
21107 Split (U-I-1956/2025)
75. Chiara Erceg
Radnička 6
21000 Split (U-I-1957/2025)
76. Miljenko Matić
Brune Bušića 12
21000 Split (U-I-1958/2025)
77. Maja Karadža
Jadranska 3
21000 Split (U-I-1959/2025)

78. Goran Karabatić
Tijardovićeve 22
21000 Split (U-I-1960/2025)
79. Ante Ercegović
Ulica sv. Klare 18
21000 Split (U-I-1961/2025)
80. Nada Molan
Dunjevac 17
10000 Zagreb (U-I-1962/2025)
81. Ivana Žlender Čirić
Gundulićeve 55/1
10000 Zagreb (U-I-1963/2025)
82. Nenad Čirić
Susedgradska 3
10106 Zagreb (U-I-1964/2025)
83. Ana Žlender
Avenija Marina Držića 68a
10106 Zagreb (U-I-1965/2025)
84. Martina Žlender
Gundulićeve 55/1
10106 Zagreb (U-I-1966/2025)
85. Nives Rajić
Vinkovačka 47
21107 Split (U-I-1967/2025)
86. Frane Radić
Put Blatine 5
21106 Split (U-I-1968/2025)
87. Luka Ercegović
Bregovita 8a
21102 Split (U-I-1969/2025)
88. Ira Lažeta
Blato 27
21312 Podstrana – Sita (U-I-1970/2025)
89. Natalie Željeznjak Ružić
Vrtače 27, Viškovo
51107 Rijeka (U-I-1971/2025)
90. Maja Erceg
Poljička cesta 28a
21000 Split (U-I-1972/2025)
91. Ivana Lažeta
Zagrebačka 21
21000 Split (U-I-1973/2025)
92. Rodanka Dužević
Ivana plemenitog Zajca 9
21000 Split (U-I-1974/2025)
93. Gordana Matic
Šetalište Ivana Pavla II. br. 21
21000 Split (U-I-1975/2025)
94. Krešimirka Vujin
Kopernikova 5
10129 Zagreb (U-I-1976/2025)
95. Niko Čudić
Martićeva ulica 14
10020 Zagreb (U-I-1977/2025)
96. Višnja Vutmejić
Dubrava 37
10040 Zagreb (U-I-1978/2025)
97. Nenad Hajdić
Šelendići 16
10166 Zagreb (U-I-1979/2025)
98. Renata Napan
Gradečak lijevi 42
10129 Zagreb (U-I-1980/2025)
99. Ana Hadjić
Zelengaj 3, Vantačići
51511 Malinska (U-I-1981/2025)
100. Veljko Čudić
Ulica Franje Krežme 6
10129 Zagreb (U-I-1982/2025)
101. Darija Ercegović
Bregovita 8a
21000 Split (U-I-1983/2025)
102. Ivan Lažeta
Blato 27
21312 Podstrana – Sita (U-I-1984/2025)
103. Aurora Erceg
Poljička cesta 28a
21000 Split (U-I-1985/2025)
104. Filip Krolo
Trondheimska ulica 9
21114 Split (U-I-1986/2025)
105. Hana Matic
Žnjan 3a
21000 Split (U-I-1987/2025)
106. Vedran Ružić
Vrtače 27, Viškovo
51107 Rijeka (U-I-1988/2025)
107. Nikola Brkljačić
Mukinje 23
53231 Plitvička Jezera (U-I-1989/2025)
108. Marela Vukšić
Don Vjekoslava Bilote 31f
21218 Seget (U-I-1990/2025)
109. Mirela Ana Mužina
Gračanska cesta 127a
10108 Zagreb (U-I-1991/2025)
110. Daniela Boevonović
Sv. Marije 19
51551 Veli Lošinj (U-I-1992/2025)
111. Katarina Bagić
Put oljica 3
23206 Sukošan (U-I-2215/2025)
112. Damir Bilandžić
Doverska 9
21000 Split (U-I-2216/2025)

113. Senka Vuković
Ulica Dinka Vitezovića 16
52100 Pula (U-I-2217/2025)
114. Mario Klarić
Podrvanj brda 3
51219 Čavle (U-I-2218/2025)
115. Saša Burić
Papandopulova 3
21000 Split (U-I-2219/2025)
116. Maja Bišćan
Ulica Marka Vukasovića 6
10430 Samobor (U-I-2220/2025)
117. Mario Bišćan
Ulica Marka Vukasovića 6
10430 Samobor (U-I-2221/2025)
118. Martina Bolf
Ivana Rendića 3
10000 Zagreb (U-2222/2025)
119. Branimir Bjedov
Ulica Emilija Randića 4
51000 Rijeka (U-I-2223/2025)
120. Nataša Burić
Papandopulova 3
21000 Split (U-I-2224/2025)
121. Danijel Brozović
Tribalj 2d
51243 Tribalj (U-I-2225/2025)
122. Ivana Ljubić Herceg
VII Južna obala 6
10000 Zagreb (U-I-2226/2025)
123. Jasmina Tanović
Giovanni Moise 3
52210 Rovinj (U-I-2227/2025)
124. Ljiljana Blagojević
Sibeliusova 2
10000 Zagreb (U-I-2228/2025)
125. Tomislav Erceg
Poljička cesta 28a
21000 Split (U-I-2229/2025)
126. Jasna Vrgoč Šiljak
Vodovodna 17a
53291 Novalja (U-I-2230/2025)
127. Ljubica Matijašević
Gaj 49
21432 Stomorska (U-I-2231/2025)
128. Marino Jakovčević Martinov
Veli Dolac 15
21432 Stomorska (U-I-2232/2025)
129. Vinka Jakovčević
Veli Dolac 15
21432 Stomorska (U-I-2233/2025)
130. Jasmin Tanović
Giovanni Moise
52210 Rovinj (U-I-2234/2025)
131. Petra Bagić
Vlatka Mačeka 1E
23000 Zadar (U-I-2235/2025)
132. Nataša Vuković
Viale Sarca 330
Milano, Republika Italija (U-I-2236/2025)
133. Nicoletta Berović
Smoračka glavica 9
23287 Veli rat (U-I-2237/2025)
134. Mladen Brkljačić
Ulica bana Josipa Jelačića 2
53000 Gospić (U-I-2238/2025)
135. Željka Gojun
Jadranska avenija 6/28
10000 Zagreb (U-I-2239/2025)
136. Ljiljana Šimić
Dobricheva ulica 5
52100 Pula (U-I-2240/2025)
137. Katarina Brozović
Tribalj 2d
51243 Tribalj (U-I-2241/2025)
138. Mirjana Lakić
Veli dol 125
51262 Križišće (U-I-2242/2025)
139. Nadija Tomic
Ulica Studenca 7a
51260 Crikvenica (U-I-2243/2025)
140. Dinka Gojun
Jadranska avenija 6/28
10000 Zagreb (U-I-2244/2025)
141. Tibor Gojun
Jadranska avenija 6/28
10000 Zagreb (U-I-2245/2025)
142. Josipa Bagić
Put oljica 3
23206 Sukošan (U-I-2246/2025)
143. Gordana Blagojević
Sibeliusova 2
10000 Zagreb (U-I-2247/2025)
144. Vesna Tanović
Giovanni Moise 3
52210 Rovinj (U-I-2248/2025)
145. Sidrana Lebar
Veli dolac 8
21432 Stomorska (U-I-2249/2025)
146. Antonia Vidan
Veli dolac 89
21432 Stomorska (U-I-2250/2025)

147. Dean Šimić
Ulica Hermana Dalmatina 4
52100 Pula (U-I-2251/2025)
148. Šime Čorkalo
Ulica grada Vukovara 239a/1
10000 Zagreb (U-I-2252/2025)
149. Ljiljana Bjedov
Ulica Emilija Randića 4
51000 Rijeka (U-I-2253/2025)
150. Mirjana Mila Anzur
Vodovodna 17a
53291 Novalja (U-I-2254/2025)
151. Lada Mladineo
Varica 27
21432 Stomorska (U-I-2255/2025)
152. Ljubica Šimac
Oca Gabrića 11
21000 Split (U-I-2256/2025)
153. Maja Restović
Put Skalica 45
21000 Split (U-I-2257/2025)
154. Milanka Dujić
Svilajska 4
10000 Zagreb (U-I-2258/2025)
155. Ljubica Brkljačić
Ulica bana Josipa Jelačića 4
53000 Gospić (U-I-2259/2025)
156. Vedran Tomić
Braće Bačić 14
51000 Rijeka (U-I-2260/2025)
157. Josip Bagić
Put Oljica 3
23206 Sukošan (U-I-2261/2025)
158. Josip Bagić
Široka ulica 6
23000 Zadar (U-I-2262/2025)
159. Tomislav Ožvald
Urekova 57/1
10000 Zagreb (U-I-2036/2025)
160. Irena Ožvald
Urekova 57/I
10000 Zagreb (U-I-2037/2025)
161. David Kužini
Petrova 41A
10000 Zagreb (U-I-2038/2025)
162. Ivana Brešan
Remetinački gaj 2H
10000 Zagreb (U-I-2039/2025)
163. Adrian Kužnini
Ulica Vjekoslava Klaića 44/1
10000 Zagreb (U-I-2040/2025)
164. Ivan Brešan
Remetinečki gaj 2H
10000 Zagreb (U-I-2041/2025)
165. Nikolina Lončar
II. Maksimirsko naselje 15
10000 Zagreb (U-I-2042/2025)
166. Ankica Kužnini
Velebitska 28
53291 Novalja (U-I-2043/2025)
167. Tomislav Brnjas
Ilica 159
10000 Zagreb (U-I-2278/2025)
168. Juraj Prelas
Njegoševa 1B
21000 Split (U-I-2279/2025)
169. Leona Čveljo
Osječka 4
21000 Split (U-I-2296/2025)
170. Mario Čveljo
Osječka 4
21000 Split (U-I-2297/2025)
171. Frane Ančić
Rudina 36
21420 Bol (U-I-2298/2025)
172. Dean Blašković
Šćiri 6
52220 Labin (U-I-2299/2025)
173. Danijel Brozić
Poljica 33
51500 Krk (U-I-2300/2025)
174. Tina Prelas
Njegoševa 1b
21000 Split (U-I-2301/2025)
175. Nensi Diminić
K. Kranjce 25
52220 Labin (U-I-2302/2025)
176. Petar Krešimir Ančić
Šetalište pape Ivana Pavla II. 45
21000 Split (U-I-2303/2025)
177. Tomislav Brozović
Markovići 27b
51000 Rijeka (U-I-2304/2025)
178. Osman Dželil
Svetog Ivana 3
52100 Pula (U-I-2305/2025)
179. Toni Turković
Sv. Ivana 3
52100 Pula (U-I-2306/2025)
180. Neda Goreta
Senjska 21
21000 Split (U-I-2347/2025)
181. Sanja Štajduhar
Marinići 80 c
51216 Viškovo (U-I-2348/2025)

182. Bruno Štajduhar
Marinci 80c
51216 Viškovo (U-I-2349/2025)
183. Sanja Perinović Kovačević
A. Hebranga 6E
23000 Zadar (U-I-2420/2025)
184. Lorena Lazić
Bečići 80
52220 Labin (U-I-2421/2025)
185. Matija Ergotić
I. Gundulića 40
32100 Vinkovci (U-I-2442/2025)
186. Zvonimir Antun Ergotić
I. Gundulićeva 40
32100 Vinkovci (U-I-2443/2025)
187. Nediljko Muslim
Osječka 24A
21000 Split (U-I-2367/2025)
188. Romana Marin
Gospe od Karmela 11
21000 Split (U-I-2368/2025)
189. Slavica Muslim
Vojka Krstulovića 37
21000 Split (U-I-2369/2025)
190. Rozana Balić Sobin
Don Frane Bege 15
21214 Kaštel Kambelovac (U-I-2370/2025)
191. Goranka Jakoplić
Jelenovac 26
10000 Zagreb (U-I-2502/2025)
192. Hrvoje Jakoplić
Jelenovac 26
10000 Zagreb (U-I-2503/2025)
193. Bruno Andrijić
Maksimirska cesta 52
10000 Zagreb (U-I-2504/2025)
194. Silvestar Andrijić
Maksimirska cesta 52
10000 Zagreb (U-I-2505/2025)
195. Jasenka Andrijić
Maksimirska cesta 52
10000 Zagreb (U-I-2506/2025)
196. Melisa Mihalić
Ilica 117/a
10000 Zagreb (U-I-2562/2025)
197. Vedrana Dujjić Carew
3116 Groton way 2
San Diego, CA (U-I-2563/2025)
198. Ana Vrbatović
Bleiburška 15
21312 Podstrana (U-I-2564/2025)
199. Katica Vrbatović
Bleiburška 15
21312 Podstrana (U-I-2565/2025)
200. Sofija Aposotlovski
Ulica Lj. Posavskog 19
52100 Pula (U-I-2566/2025)
201. Daniel Žgomba
Voltićeva 5
52100 Pula (U-I-2567/2025)
202. Mirjana Radolović
Užica 55
52100 Pula (U-I-2568/2025)
203. Anita Stipić
Kačića Miošića 4
52100 Pula (U-I-2569/2025)
204. Ivana Vrbatović
Bleiburška 15
21312 Podstrana (U-I-2570/2025)
205. Ivan Vrbatović
Bleiburška 15
21312 Podstrana (U-I-2571/2025)
206. Antonia Žgomba
Samagher 10
52100 Pula (U-I-2572/2025)
207. Katija Orebičić Haldek
Velika Prapatna 1
20240 Trpanj (U-I-2573/2025)
208. Mladenko Ninković
Mletačka 12
52100 Pula (U-I-2574/2025)
209. Vedran Belančić
P. Radića 22
10000 Zagreb (U-I-2575/2025)
210. Antonio Vrbatović
Bleiburška 15
21312 Podstrana (U-I-2591/2025)
211. Marija Kurelović
Andrejevići 54f
52402 Cerovlje (U-I-2648/2025)
212. Biserka Drndić
Vinogradska 1
52100 Pula (U-I-2662/2025)
213. Olivera Batarilo
Ulica Kamenjak 7
52100 Pula (U-I-2663/2025)
214. Goran Batarilo
Ulica kamenjak 7
52100 Pula (U-I-2664/2025)
215. Zoran Radević
Ulica Trsine 10
52100 Pula (U-I-2665/2025)
216. Medo Ibši
Valdebečki put 73
52100 Pula (U-I-2666/2025)

217. Manon Vuletović Jusufagić
Plominska 40
52221 Rabac (U-I-2667/2025)
218. Mario Grubišić
Sv. Mateja 71
10000 Zagreb (U-I-2668/2025)
219. Nevenka Brezić
Balokovićeva 3
10000 Zagreb (U-I-2669/2025)
220. Andrea Brezić Grubišić
Vijenac Frane Gotovca 10
10010 Zagreb (U-I-2670/2025)
221. Dunja Košutić Grubišić
Sv. Mateja 71
10010 Zagreb (U-I-2671/2025)
222. Borko Grubišić
Vijenac Frane Gotovca 10
10010 Zagreb (U-I-2672/2025)
223. Đani Šumberac
Presika 88a
52220 Labin (U-I-2794/2025)
224. Zdeslav Rajić
Rašeljkina 9
21000 Split (U-I-2972/2025)
225. Ismeta Bačić
Poljana Jurja Andrassyja 3
10000 Zagreb (U-I-3008/2025)
226. Tomislav Jović
Jakova Gotovca 7
10360 Sesvete (U-I-1627/2025)
227. Duje Reić
Biokovska 1
21000 Split (U-I-1631/2025)
228. Hrvoje Vidan
Preradovićeva 10/III
10000 Zagreb (U-I-3402/2025)
229. Pavica Pirija
Okička 20
10000 Zagreb (U-I-3398/2025)
230. Živomir Topić
Doverska 11
21000 Split (U-I-4006/2025)
231. Nevenka Dimitrijević
Ulica Mahatme Gandhija 2
10090 Zagreb (U-I-4184/2025)
232. Alma Bačić
Nalješkovićeva 25
10000 Zagreb (U-I-3011/2025)
233. Milka Savić
Ljerke Šram 16
10000 Zagreb (U-I-1018/2026)

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

**IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE USTAVNOG
SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETIMA
BROJ: U-I-46/2025, U-I-265/2025, U-I-338/2025, U-I-397/2025, U-I-533/2025, U-I-890/2025, U-I-1601/2025
OD 31. OŽUJKA 2026.**

Ne mogu se složiti s mišljenjem većine da se u ovim ustavnosudskim predmetima zahtjev i prijedlozi odbiju.

Osporeni Zakon prvenstveno ne uzima u obzir činjenicu da cijena m² stambene površine u različitim dijelovima RH izrazito varira.

Pritom, Zakon ostavlja izrazito veliki raspon mogućnosti oporezovanja na volju lokalnoj samoupravi.

Tako, npr. uz pretpostavljenu cijenu m² stambene površine novogradnje od 1.500 eura u Slavoniji i 3.500 eura na obali, porezno opterećenje u startu može biti 3x (300 %) veće za onoga tko je vlasnik jeftinije nekretnine, naravno, gledano prema ukupnoj cijeni nekretnine. Uzimam u obzir aproksimativne cijene novogradnje, dok razlika može biti i nekoliko puta veća ako usporedimo npr. m² u novoj zgradi i m² u staroj zgradi.

Sloboda procjene oporezivanja ostavljena je lokalnoj samoupravi u rasponu od 0,60 eur/m² do 8 eur/m². To dalje znači da bi pri istoj vrijednosti tj. tržišnoj cijeni kvadrata nekretnine oporezovanje po m² moglo varirati 13,33 puta, odnosno 1333%.

Kad potencijalnu maksimalnu razliku u rasponu oporezivanja zbrojimo s aproksimativnom razlikom cijene m² u različitim dijelovima zemlje, dobivamo potencijalnu razliku u odnosu porez/tržišna cijena nekretnine u iznosu od 5000 %, odnosno 50 puta više.

Dakle je moguće da nekretnina od 100 m² (nota bene, upravo u području RH najviše ugroženom zbog iseljavanja) bude oporezovana s 800 eur ukupno, tj. u vrijednosti cijene 0,53 m² te nekretnine na tržištu. Istovremeno je moguće da nekretnina iste površine izgrađena na obali bude oporezovana sa 60 eur ukupno, tj. u vrijednosti cijene 0,01 m² te nekretnine na tržištu.

Takve razlike koje se mogu pojaviti kod oporezivanja nekretnina ne odgovaraju zahtjevu iz članka 51. Ustava RH, koji diktira da se porezni sustav ima temeljiti na načelima jednakosti i pravednosti.

Usput rečeno, krajnje je dvojbeno postizanje deklariranog cilja Zakona, budući da je za očekivati da će lokalne samouprave postaviti stopu u nižem dijelu raspona tamo gdje je većina praznih stambenih prostora (vikendica) u vlasništvu ljudi koji na tom teritoriju i inače žive (i glasaju!). Suprotno tome, za očekivati je da se porez odredi u višem dijelu raspona tamo gdje je većina praznih objekata u vlasništvu onih koji tamo ne žive, i ne glasaju. Te razlike imat će veze s politikom, tj. uspješnošću na nekim budućim lokalnim izborima, ali neće nužno biti u korelaciji s potrebama stanovanja.

Iz navedenih razloga, smatram da je osporeni propis, barem djelomično, nesukladan s Ustavom RH.

Zagreb, 8. travnja 2026.

Sudac
Andrej Abramović, v. r.

Nikola Gavella

PRIVATNO PRAVO

▣ Pravna biblioteka – monografije ▣ siječanj 2019. ▣ 448 stranica ▣ tvrdi uvez ▣

Cijena: 35,84 EUR

Oznaka: 811-423

Vidjeti više na: **www.nn.hr**

Knjiga se može naručiti u Narodnim novinama d.d., Odjel prodaje knjiga i časopisa, Zagreb, Savski gaj XIII. 6, tel.: 01/6652-866, 6652-843, telefaks: 01/6652-828, e-pošta: **prodajaknjiga@nn.hr**, odnosno kupiti u prodavaonicama ili e-trgovini Narodnih novina d.d.

NARODNE NOVINE
SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

Glavna urednica: Anamarija Badovinac
10 000 Zagreb, Trg sv. Marka 2, telefon: (01) 4569-244
NAKLADNIK: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6
Predsjednik Uprave: Alen Gerek
Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6
Direktor: Ostap Graljuk
Izvršna urednica: Gordana Mihelja – telefon: (01) 6652-855
TISAK I OTPREMA NOVINA: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 13, telefon: (01) 6502-759, telefon/telefaks: (01) 6502-887.
Reklamacije za neprimljene brojeve primaju se u roku od 20 dana.
Poštarina plaćena u pošti 10000 Zagreb.
Novine izlaze jedanput tjedno i po potrebi.

Internetsko izdanje – www.nn.hr

PRIMANJE OGLASA I PRETPLATA: Narodne novine d.d. – Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Primanje oglasa: telefon: (01) 6652-870, telefaks: (01) 6652-871,
e-adresa: oglas@nn.hr. Cjenik objave oglasa dostupan je na www.nn.hr.

MALI OGLASNIK – oglasi za poništenje isprava: telefon: (01) 6652-888, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: oglas.gradjana@nn.hr.

Oglasi za Mali oglasnik plaćaju se osobno u maloprodajama Narodnih novina d.d. ili uplatom na žiroračun (upute dostupne na www.nn.hr).

Preplata i prodaja novina: telefon: (01) 6652-869, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: e-preplata@nn.hr. Preplata za 2026. godinu iznosi 376,00 EUR, bez PDV-a, za inozemne pretplatnike iz Europe 860,00 EUR, bez PDV-a, a izvan Europe 1.070,00 USD, bez PDV-a. Pretplatnicima koji se pretplate tijekom godine ne možemo osigurati primitak svih prethodno izašlih brojeva.

O promjeni adrese pretplatnik treba poslati obavijest u roku od 8 dana.

Žiroračun kod Privredne banke Zagreb: IBAN: HR3623400091500243194/ SWIFT: HPBZHR2X. Cijena ovog broja je 7,00 EUR.