

PODNOŠITELJ:

_____ iz
(ime i prezime, OIB)

(adresa i mjesto stanovanja)

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE

Trg svetog Marka 4, 10000 ZAGREB

Temeljem članka 35. Ustavnog zakona o Ustavom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 49/02. – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu UZUS) u vezi s člankom 129. točkom 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, u daljnjem tekstu Ustav), podnosimo ovaj

PRIJEDLOG

za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 4. Zakona o izmjenama i dopunama zakona o ugostiteljskoj djelatnosti („Narodne novine“ 152/2024), u daljnjem tekstu ZOIDZOUD, odnosno članka 30.a Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, u daljnjem tekstu ZOUD, s prijedlogom da Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu Ustavni sud) temeljem članka 55. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu ukine navedeni članak Zakona.

1. Člankom 4. ZOIDZOUD-a propisuje se:

"(Članak 30.a Zakona)

Iza članka 30. dodaje se naslov iznad članka i članak 30.a koji glase:

„Domaćin

Članak 30.a

(1) Domaćin je iznajmljivač koji ima prijavljeno prebivalište na području jedinice područne (regionalne) samouprave gdje se nalazi objekt u kojem pruža ugostiteljsku uslugu smještaja u domaćinstvu iz članka 30. stavka 3.točke 1.ovoga Zakona.

(2) Domaćin uz ugostiteljsku uslugu smještaja u domaćinstvu iz stavka 1.ovoga članka može pružati i uslugu doručka gostima kojima pruža usluge smještaja.

(3) Domaćinom se ne smatra iznajmljivač koji pruža usluge iz stavka 1.ovoga članka u višestambenoj i stambeno-poslovnoj zgradi kako je definirana propisom kojim se uređuje upravljanje i održavanje zgrada."

Podnositelj ovog prijedloga za ocjenu ustavnosti smatraj da se navedenim Člankom 4. ZOIDZOUD-a, odnosno člankom 30. a ZOUD-a krši Ustav, i to naročito se krši jednakost, kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava, sukladno članku 3. Ustava.

U stavku (1) ovoga zakona domaćin se definira kao "iznajmljivač koji ima prijavljeno prebivalište na području jedinice područne (regionalne) samouprave gdje se nalazi objekt u kojem pruža ugostiteljsku uslugu smještaja u domaćinstvu" Ova definicija stvara razliku među građanima isključivo na temelju prebivališta, što svakako krši ustavno načelo jednakosti svih građana pred zakonom iz čl. 14. Ustava. Ovakvo razlikovanje dovodi do nejednakog tretmana iznajmljivača koji obavljaju istu gospodarsku djelatnost, samo na temelju administrativne činjenice - mjesta gdje im je prijavljeno prebivalište. Takvo razlikovanje je protuustavno jer uvodi arbitrarni geografski kriterij koji nije nužno povezan s kvalitetom usluge ili načinom poslovanja, ali je uzrokom značajne diskriminacije u statusu među hrvatskim građanima.

Nadalje, u stavku (3) spornog članka se, suprotno Ustavnoj odredbi iz članka 14. "Svi su pred zakonom jednaki", diskriminira pojedine građane, i to na način da se, one građane koji, unatoč što zadovoljavaju sve uvjete iz st. (1), ali pri tome *"pružaju ugostiteljsku uslugu smještaja u domaćinstvu u višestambenoj i stambeno-poslovnoj zgradi"*, bez opravdanog razloga, ne smatra "Domaćinom", odnosno oni nisu jednaki pred zakonom.

Člankom 14. Ustava je izrijekom propisano da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o imovini, te da su svi pred zakonom jednaki. Diskriminacija na osnovu toga da li netko ima kuću ili stan, te sukladno tome, iznajmljuje ili u kući ili u stanu, je nedopuštena i protuustavna.

Pri tome se ne poštuje načelo razmjernosti koje zahtijeva da svaka zakonska mjera bude opravdana (ima legitimni cilj u javnom interesu koji se postiže primjenom te mjere), te da mjera bude razmjerna na način da adresatima ne bude nametnut prekomjeren teret. Nametanjem prekomjernog tereta su u ovom slučaju najviše pogođeni pripadnici lokalne zajednice, dakle građani koji žive u mjestu, i/ili čak na istoj adresi gdje se nalazi stan kojega iznajmljuju, te su u potpunosti posvećeni ovoj djelatnosti kao pozivu. Činjenica da ih se ovom mjerom diskriminira, i to samo zbog načina na koji je njihova imovina klasificirana u Zakonu o zgradama, potpuno je neprihvatljiva, diskriminirajuća i neustavna.

U obrazloženju Zakona navedeno je: *"Domaćin je osoba koja upravlja smještajnim objektom te igra središnju ulogu u kreiranju gostoljubivog i ugodnog iskustva za goste. Domaćin osigurava čistoću i funkcionalnost objekta te pruža sve potrebne informacije o smještaju, dočekuje goste, informira gosta o tehničkim karakteristikama i funkcionalnostima objekta, upoznaje goste s informacijama, običajima i kulturi, znamenitostima i događanjima u destinaciji. Kroz brzu i jasnu komunikaciju, domaćin odgovara na upite gostiju, rješava eventualne probleme i tijekom cijelog boravka na raspolaganju je gostu. Domaćin također brine o održavanju kvalitete objekta, prateći povratne informacije gostiju te stalno poboljšava svoju uslugu. Domaćin pruža gostima personalizirano, autentično iskustvo povezano s lokalnom zajednicom, tradicijom i kulturom."*

Građane koji u potpunosti ispunjavaju sve navedene uvjete i obavljaju sve ove poslove, ne tretira se jednako pred zakonom i potpuno neopravdano ih se diskriminira ukoliko pružaju navedene usluge u višestambenoj i stambeno-poslovnoj zgradi ili ukoliko im je adresa prebivališta u nekoj drugoj županiji. Zakonodavac ne daje nikakve konkretne argumente za ovu diskriminaciju. Međutim, u obrazloženju Zakona navodi:

"Cilj je ovih zakonskih izmjena omogućiti jasno razlikovanje pravog obiteljskog smještaja, kao dodatne vrijednosti hrvatskog turizma od smještaja ostalih iznajmljivača koji pružaju uslugu smještaja isključivo s ciljem stjecanja dobiti."

Posljednjih godina uočeno je da obavljanje ugostiteljske djelatnosti odnosno pružanje ugostiteljskih usluga smještaja turistima u objektima koji se nalaze u višestambenim i stambeno-poslovnim zgradama izaziva mnogobrojne negativne učinke kao što su primjerice porast cijena nekretnina i cijena dugoročnog najma zbog smanjenja stambenog fonda dostupnog za dugoročno stanovanje, te nezadovoljstvo lokalnog stanovništva utjecajem na kvalitetu života u stambenim zgradama zbog korištenja zajedničkih dijelova zgrade, nedopuštene razine buke i slično.", a da pri tome uopće nije dokazao niti kvantificirao te negativne pojave.

Nadalje, ovom odredbom se, suprotno temeljnim načelima Ustava, pojedine pružatelje usluga kratkoročnog najma neosnovano stavlja u povoljniji položaj (iznajmljivače u obiteljskim kućama s prebivalištem unutar županije), od onih malih obiteljskih iznajmljivača koji iznajmljuju stanove u zgradama. Kao argumenti kojim se opravdava ova diskriminacija, također se navode gore navedene negativne pojave, a za koje se neosnovano optužuju mali obiteljski iznajmljivači.

U nastavku ovog prijedloga dani su dokazi neutemeljenosti i nesvrishodnosti, odnosno nepostojanja legitimnog cilja u javnom interesu kojeg je moguće postići primjenom sporne mjere.

Pokazano je kako ova mjera ne doprinosi postizanju proklamiranog legitimnog cilja u javnom interesu (priuštivo stanovanje i kvaliteta života u zgradama), budući da detektira kratkoročni najam u zgradama kao izvor problema, i to naročito u dijelu koji se odnosi na pružanje usluga smještaja turistima u kućanstvu od strane lokalnog stanovništva, a kojemu, posljedično, nameće nerazmjerno veliki teret, neopravdano kršeći Ustavom zajamčenu jednakost svih pred zakonom.

Sva dokumentacija na koju se referiramo, radi ekonomičnosti postupka dostupna je na sljedećem linku: https://drive.google.com/drive/folders/122jC71vuBz02K2Q0cRxaHNftj3sBOAYo?usp=drive_link, a navedenu dokumentaciju je, po potrebi, u najkraćem roku moguće dostaviti i u nekom drugom obliku. Također, ta dokumentacija u cijelosti je u papirnatom obliku predana uz prijedlog za ocjenu ustavnosti ZOIDZOD podnesen od Udruge Spasimo male obiteljske iznajmljivače 23. travnja 2025.

2. U ovom dijelu priložiti ćemo dokaze neutemeljenosti i nesvrhsishodnosti, odnosno nepostojanja legitimnog cilja u javnom interesu kojega je moguće postići primjenom sporne mjere (Svi navedeni podaci uključujući i numeričke, uzeti su iz istih onih izvora koji su korišteni i od strane zakonodavca).

1.1. Kratkoročni najam je pogrešno detektiran kao jedan od glavnih uzročnika smanjivanja raspoloživog stambenog fonda. Prilikom izrade Zakona, te tijekom javne rasprave, od strane zakonodavca je sa javnošću komunicirana primarna intencija Zakona - omogućavanje priuštivog stanovanja. Pri tome je zakonodavac težište stavio na angažiranje onog dijela stambenog fonda koji se trenutno ne koristi za svoju primarnu namjenu - stanovanje. Kako u obrazloženju samog Zakona, tako i na svim relevantnim točkama¹ prezentiralo se², kako se čak 40% ukupnog stambenog fonda Republike Hrvatske ne koristi za stanovanje. Pri tome je kratkoročni najam ("*najam stana ili dijela stana koji služi za privremeni smještaj osoba na razdoblje kraće od 30 dana*") - definicija iz članka 4, st. 5. ZOUIOZ-a) adresiran kao jedan od glavnih uzroka smanjivanja raspoloživog stambenog fonda. Zakonodavac svoja zakonska rješenja³ temelji na podatku da se čak 231.000 stanova nalazi u kratkoročnom najmu, a kao izvor navedenog podatka uzet je popis iz 2021. godine.⁴

Međutim, u tim podacima Državnog zavoda za statistiku koji se odnose na popis iz 2021. godinu, doista je navedena brojka od 231.488 stanova, ali ne da su u kratkoročnom najmu, već da se radi o kućama za odmor (tzv. "nekomercijalni smještaj"), te za koje je izrijekom navedeno da se ne koriste za komercijalni najam turistima. Dakle, zakonodavac je učinio ogromnu pogrešku, budući da kratkoročni najam nije uzurpirao 231.000 stanova, već je to učinjeno od strane nekomercijalnog smještaja⁵.

1.2. Što je nekomercijalni smještaj?

Nekomercijalni smještaj predstavlja smještaj u kućama i stanovima za odmor koji se ne iznajmljuju komercijalno gostima, niti se u njima obavlja ugostiteljska djelatnost, te ih sezonski, ili povremeno, koriste, i u njima noće, vlasnici tih objekata, članovi njihovih obitelji, te ostala rodbina i prijatelji.

(Prema definiciji DZS: "U tu skupinu nisu uključeni stanovi koji se isključivo koriste za iznajmljivanje u turističkoj sezoni, nego samo stanovi kojima se vlasnici koriste za svoje potrebe.")

Vlasnici ove vrste smještaja, na obali, uglavnom su stranci i vrlo često posluju u "sivoj" zoni, iznajmljujući na crno, bez ikakvih poreza i davanja.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u Hrvatskoj je 2023. godine bilo 650.929 postelja⁶ u nekomercijalnom smještaju! (više postelja nego kod malih obiteljskih iznajmljivača!).

Karakteristika stanova u ovoj vrsti smještaja je da su tijekom najvećeg dijela godine prazni, te da nisu dostupni za dugoročni najam. U špici sezone se popune, i upravo njihovi gosti su oni koji doprinose nastajanju nesnosnih ljetnih gužvi i prekomjernog opterećenja komunalne infrastrukture. Pri tome, doprinose nikako ili minimalno proračunima lokalne zajednice i države.

Svaki stan koji postane dijelom nekomercijalnog smještaja direktno utječe na smanjenje stambenog fonda i fonda stanova za dugoročni najam, crpi lokalne resurse, a da pri tome ništa ne pruža zauzvrat, te je nepovratno izgubljen za Hrvatsku.

1.3. Koliko se doista stanova ne koristi za stanovanje jer su angažirani za pružanje usluga smještaja turistima u kućanstvu?

Za isto razdoblje 2021. Državni zavod za statistiku daje podatak da je 93.583 kućanstava⁷ pružalo usluge smještaja turistima u domaćinstvu. Kako u Hrvatskoj cca 2/3 domaćinstava živi u obiteljskim kućama⁸, a 1/3 u stanovima, zaključak je da se pružanje usluga u domaćinstvu odvijalo u manje od 34.000 stanova. Većina tih stanova (defanzivno možemo pretpostaviti barem 50%) se tijekom godine koristi za stanovanje vlasnika (koji tijekom sezone, žrtvujući svoj komfor, odlaze u alternativni smještaj), a preostali dio se koristi isključivo za kratkoročni najam turistima. Prvi su u popisu 2021. svrstani pod 1.433.445 nastanjenih stanova ("*Nastanjeni stanovi jesu stanovi koji su se u vrijeme Popisa koristili za stalno stanovanje ili za stanovanje i obavljanje djelatnosti jedne ili više osoba.*" - Definicija DZS), a drugi su svrstani kao dio od 112.530 stanova koji se koriste isključivo za obavljanje poslovnih aktivnosti (*liječničke ordinacije, javnobilježnički uredi...*)⁹.

¹ Privitak14_MPGI Savjetovanje s javnošću za Prijedlog Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. godine

² Privitak12_MPGI Prezentacija1-NPSP_18_10_2024, Privitak13_MPGI Prezentacija2-NPSP_18_10_2024

³ Privitak02_Vlada RH Prijedlog Zakona PZ_49-Zgrade-02-08

⁴ Privitak15_DZS popis-2021-stambene-jedinice-po-gradovima-i-opcinama

⁵ Privitak20_Autor- Analiza pogrešaka u Nacionalnom planu stambene politike Republike Hrvatske do 2030 godine

⁶ Privitak10_HTZ Turizam Hrvatske 2019-2023

⁷ Privitak07_DZS si-1700_turizam-u-2021

⁸ Privitak01_IMF Country Report Croatia 1934-7685-002.2024.issue-247-en

⁹ Privitak15_popis-2021-stambene-jedinice-po-gradovima-i-opcinama

Dakle, tek nekih 17.000 stanova (cca polovina od 34.000) uzurpirano je sa tržišta stanova od strane kućanstava sa ciljem pružanje usluga smještaja turista, a ne 231.000!

Radi se o 15 puta manjem broju od onog sa kojim se krenulo u izradu Zakona. Pružanje usluga smještaja turista u kućanstvu je, u domeni lokalnih kućanstava, tržištu stanova učinio nedostupnim manje od 1% ukupnog stambenog fonda (oko 7 promila!), a snosi puni teret ovih zakonskih odredbi kao da je stvarni krivac za manjak od (pogrešno pročitanih!)¹⁰ 231.000 stanova.

Nekomercijalni smještaj je pojava koja je dovela do svih negativnih posljedica za koje je optužen kratkoročni najam, a posljedice snose kućanstva koja pružaju usluge smještaja turistima. Zakonodavac je postavio priuštivo stanovanje kao cilj od javnog interesa za Republiku Hrvatsku, ali je potpuno pogrešno detektirao izvor problema, te propisao mjere za ograničavanje kratkoročnog najma, a ne nekomercijalnog smještaja.

Iako je postavljeni cilj priuštivog stanovanja plemenit i u javnom interesu, propisane mjere nikako ne mogu biti u javnom interesu, jer neće dovesti do postizanja cilja zbog kojeg su donesene. Zakonodavac je krenuo krivim putem od samog početka, a što ga je dovelo do pogrešnih zaključaka, te su posljedično i pogrešni adresati kojima je nametnut prekomjeran i nerazmjerni teret.

U privitku je dan poseban dokument sa analizom pogrešaka u prijedloga Nacionalnog plana stambene politike¹¹ iz kojega je razvidno zakonodavčevo nerazumijevanje prirode problema, te posljedično pogrešno proglašavanje kratkoročnog najma kao uzročnika, uz istovremeno nerazumijevanje i zanemarivanje bujanja nekomercijalnog smještaja i njegovog fatalnog utjecaja na nepriuštivost stanovanja u Hrvatskoj.

1.4. Porast cijena stanova u Hrvatskoj nije u korelaciji sa kratkoročnim najmom

1.4.1. Prosječni porast cijene stanova na razini cijele Hrvatske

Sukladno podacima Državnog zavoda za statistiku¹²

PROSJEČNI GODIŠNJI INDEKSI CIJENA STAMBENIH OBJEKATA¹³

Tablica 1

god	Indeks cijena stanova	godišnji prirast	ukupan porast cijena
2019	121,1		
2020	130,38	7,66%	
2021	139,91	7,31%	
2022	160,69	14,85%	
2023	179,88	11,94%	48,54%

Na razini cijele Hrvatske cijena stanova je u periodu od 2019-2023 porasla za 48%

1.4.2. Porast cijena stanova po regijama u Hrvatskoj¹⁴

PROSJEČNI GODIŠNJI INDEKSI CIJENA STAMBENIH OBJEKATA (13.1.5.)

	Prosječni godišnji indeksi (Ø 2015. = 100)		
Godina	Grad Zagreb	Jadran	Ostalo
2019.	131,75	119,08	104,11
2020.	142,47	126,55	114,50

¹⁰ Privitak20_Autor- Analiza pogrešaka u Nacionalnom planu stambene politike Republike Hrvatske do 2030 godine

¹¹ Privitak20_Autor- Analiza pogrešaka u Nacionalnom planu stambene politike Republike Hrvatske do 2030 godine

¹² <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/cijene/indeks-cijena-stambenih-nekretnina/>

¹³ Izvor DZS, Privitak 11 str 1

¹⁴ Privitak19_DZS-msi-cijene

2021.	152,73	136,96	121,22
2022.	180,00	153,87	139,74
2023.	201,00	171,26	162,47

Porast indeksa cijena stambenih objekata po regijama HR

	Grad Zagreb	Jadran	Ostalo
2023/2019	53%	44%	56%
2023/2020	41%	35%	42%
2023/2021	32%	25%	34%
2023/2022	12%	11%	16%

Državni zavod za statistiku je, za potrebe korisnika, u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom (HNB-om), dao izračune za kategoriju ukupno, te za tri definirana geografska područja – Grad Zagreb, Jadran i Ostalo.

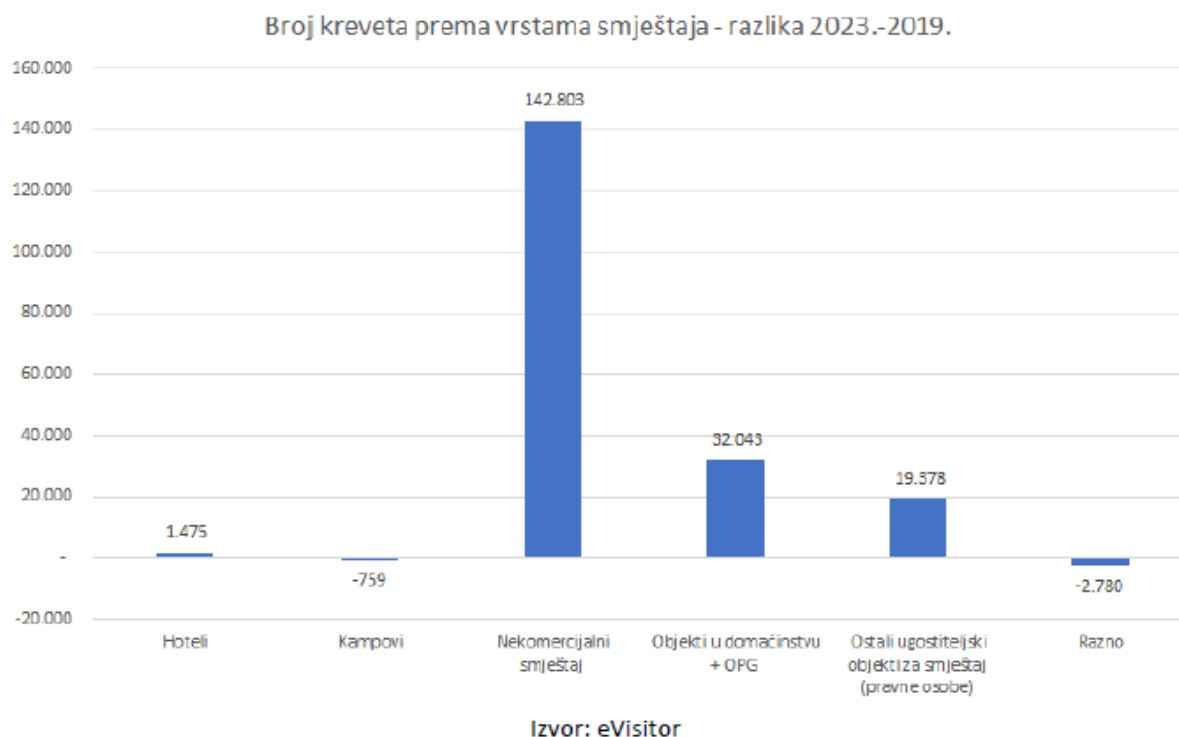
Kako se može vidjeti iz gornje tablice, u odnosu na 2019. godinu, stanovi u Zagrebu su u 2023. godini bili skuplji za 53%, na Jadranu za 44%, a u ostalim dijelovima Hrvatske čak za 56%. To znači, da je u onim dijelovima Hrvatske gdje kratkoročni najam ne postoji ili je zanemariv, cijena stanova u posljednjih 5 godina porasla više nego u gradu Zagrebu ili na Jadranskoj obali!. Ovo nedvosmisleno pokazuje da ne postoji korelacija između kratkoročnog najma i povećanja cijena stanova.

Dakle, budući da cijene stanova rastu neovisno o postojanju kratkoročnog najma, zakonodavac je potpuno neutemeljeno i nesvrishodno usmjerio djelovanje predmetnog Zakona na ograničavanje kratkoročnog najma. Zakonodavac, bez ikakvih dokaza (a ne može niti imati dokaze kada činjenice govore upravo suprotno) optužuje vlasnike stanova da, dajući svoje stanove u kratkoročni najam, smanjuju raspoloživi stambeni fond i time utječu na povećanje cijena stanova. Na osnovu tih neutemeljenih optužbi gradi cijelu strategiju, dio koje je i ovaj Zakon, koja, zbog pogrešno postavljene dijagnoze, potpuno promašuje cilj.

Cijene stanova doista rastu, ali ograničavanje kratkoročnog najma ih neće zaustaviti, već će samo nanijeti ogromnu štetu malim obiteljskim iznajmljivačima, te, suprotno najvišim vrednotama Ustava, pogodovati ostalim dionicima iz skupine 55 NKD, prvenstveno hotelima.

Međutim, postoji jasna povezanost između porasta cijena stanova i povećanja kapaciteta nekomercijalnog smještaja:

1.5. Neprekidno povećanje nekomercijalnog smještaja

Slika 1. Broj kreveta prema vrstama smještaja - razlika 2023-2019¹⁵

Prema podacima Turizam Hrvatske 2019-2023.pdf - REZULTATI HRVATSKOG TURIZMA U RAZDOBLJU 2019-2023, broj postelja u nekomercijalnom smještaju se u navedenom razdoblju kontinuirano povećavao

Tablica 2¹⁶

godina	Broj postelja	porast	porast %
2019	508.126		
2020	557.484		
2021	587.528		
2022	619.943		
2023	650.929	+142.803	+28,10%

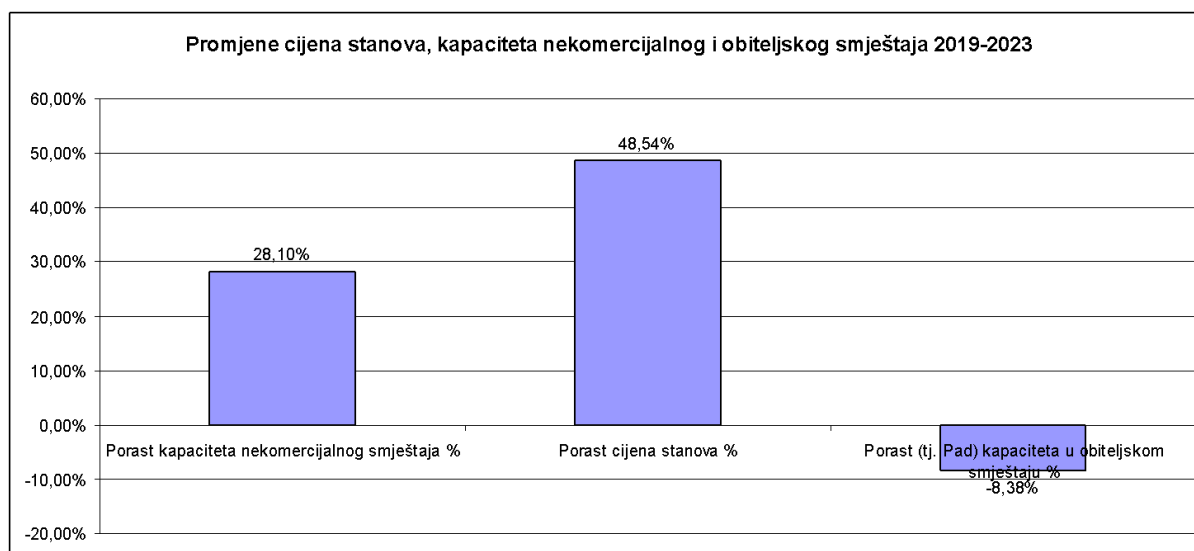
Broj postelja u nekomercijalnom smještaju neprestano raste iz godine u godinu (u razdoblju od 2019 do 2023 je narastao za 142803 postelje, te je u 2023 godini dostigao ukupan broj stalnih postelja u skupini 55.2 NKD kratkoročnog najma, odnosno premašio ukupan broj stalnih postelja kod malih obiteljskih iznajmljivača.

Korelacija između porasta cijena stanova i nekomercijalnog smještaja JE OČITA!

Porast od 28% u odnosu na 2019. godinu je ogroman i ovdje treba tražiti uzroke pretrpanosti gradova i plaža u špici sezone, zagušenje komunalne infrastrukture i ostale negativne pojave sa kojima se susrećemo posljednjih godina, uz istovremeno smanjenje turističke potrošnje.

¹⁵ Izvor HTZ, eVisitor, Privitak10 str 5

¹⁶ Izvor HTZ Privitak10 str 4

Slika 2¹⁷

S druge strane 2019. godine u kratkoročnom najmu je bilo 862.025 postelja, a 2023. godine 789.829. Naime u promatranih 5 godina, broj postelja u kratkoročnom najmu ne samo da nije porastao, već se i smanjio, i to za preko 72.000!

Dakle, krivac za ono za što se optužuje kratkoročni najam je nekomercijalni smještaj, a zakonodavac uopće ne dotiče nekomercijalni smještaj, niti jednim slovom! Umjesto adresiranja kratkoročnog najma, čime se evidentno neće postići proklamirani javni interes, zakonodavac mora problem riješiti na drugi način.

1.6. Utjecaj kratkoročnog najma na kvalitetu života hrvatskih građana

1.6.1. Znanstvena analiza utjecaja obveze ishođenja suglasnosti na život u zgradama¹⁸

Propisana obveza prikupljanja suglasnosti 2/3 (i svih susjednih) vlasnika stanova u zgradama neće povećati kvalitetu stanovanja, nego će je smanjiti.

Zakonodavac je argumente za određivanje ove obveze dao u sekciji prijedloga zakona „III. OBJAŠNJENJE ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA“¹⁹, te se u sklopu obrazloženja uz članak 34 navodi: „Naime, posljednjih godina je praksa pokazala da takav oblik korištenja stanova negativno utječe na kvalitetu stanovanja svih suvlasnika i stanara u zgradi.“ Također se navodi: „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 mijenjanja osoba koje koriste zajedničke prostorije kroz cijeli dan, ali često i cijelu noć. Javlja se strah i nelagoda u prostoru koji po svojoj osnovnoj namjeni treba biti siguran.“

Međutim, ne postoji nikakva "praksa" niti postoje bilo kakvi znanstveno utemeljeni dokazi koji potvrđuju ove tvrdnje, a koje su neistinite i vrlo opasne, te ničim nisu potkrijepljene.

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, na temelju empirijski potkrijepljenih spoznaja, znanstvenim metodama zaključuje se kako je propisana obveza ishođenja odobrenja suvlasnika za kratkoročni najam stanova u zgradama izrazito štetna, i to iz slijedećih razloga:

¹⁷ Autor, prikaz podataka iz Tablica 1, 2 i 3

¹⁸ Privitak18-1_prof.dr.sc.gracanin_misljenje

¹⁹ Privitak02_Vlada RH Prijedlog Zakona PZ_49-Zgrade-02-08

Prvo, ona će uvelike ugroziti društvene odnose u zgradama, što će dovesti do pada a ne do porasta kvalitete života, tako što će dovoditi do velikih neslaganja, pa čak i do ozbiljnijih oblika sukoba među stanarima.

Ovakva obaveza 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. Zakon predviđa da osim navedene 2/3 vlasnika, suglasnost također trebaju dati svi vlasnici stanova sa kojim stan graniči, kao i vlasnici stanova iznad i ispod dotičnog stana. Poznaajući 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! Nedavanje dozvole od strane pojedinih stanara za iznajmljivače će imati ozbiljne posljedice, što će nedvojbeno ostaviti dugotrajan trag na odnose u zgradi. S obzirom na težinu posljedica koje odluke stanara mogu imati, **u procesu samog pregovaranja o dozvolama može doći do ozbiljnih sukoba.**

Drugo, rezultat 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 (što u startu anulira ciljeve samog propisa). U brojnim slučajevima, neodobravanje 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, a pri tome su npr. utjecajni od tražitelja odobrenja ili postoji opravdani strah od ulazanja s njima u raspravu. 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 (što ovaj zakon zvanično pokušava riješiti), nego zato 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 zauzvrat, uspjeti ishoditi odobrenja od ključnog broja (i ključnih) stanara. Ovdje ulazimo u domenu potkupljivanja, 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 dvojake implikacije. Prvo, u privatnim kućama koje se nalaze u nekom naselju, pojedinci će moći bez problema iznajmljivati prostor. Drugim riječima, pojedini kvart može biti prepun turista, i tu regulacije nema. U istom kvartu se može nalaziti zgrada u kojoj iznajmljivač ne dobiva odobrenje za izdavanje, npr. kako zbog neslaganja manjeg broja suvlasnika, tako i zbog česte nemogućnosti kontaktiranja preostalih suvlasnika. Osjećaj nepravde je neminovan. 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 (po novom zakonu) pravnih osoba. Kada se uvede ovakav izvor razdora među stanarima, proces donošenja svih drugih odluka koje stanari zajednički trebaju donositi postati će mukotrpan, što će često blokirati rješavanje gorućih problema u zgradama. Nije teško zamisliti situaciju u kojoj grupa suvlasnika kojoj je uskraćeno pravo na rad odbija glasati za prijedloge drugih suvlasnika koji primjerice žele obnoviti pročelje zgrade. Sa sigurnošću ukazujem na mogućnost spiralne eskalacije koja će ponekad dovesti i do nasilnih sukoba. Svi opisani procesi imaju veliki potencijal rezultirati višestrukim sudskim tužbama, što će dodatno opteretiti već ionako opterećeno hrvatsko pravosuđe.

Iz svega navedenog, jasno je da je sporni element zakona izrazito opasan jer ima potencijal za veliko snižavanje kvalitete života u zgradama. Ne treba zanemariti i ljudska prava i psihološku dobrobit samih iznajmljivača. Treba li netko tko svojim radom dolazi do redovnih primanja (treba imati na umu da kratkoročno iznajmljivanje zahtijeva redovan i ozbiljan rad) biti u konstantnoj ovisnosti od raspoloženja određenih pojedinaca? Ti pojedinci samo jednim korakom mogu, bez obveze da pruže i jedan argument, uskratiti iznajmljivaču pravo na rad. Takva neizvjesnost je izrazito stresna i može se predvidjeti da bi dovodila do niza osobnih problema, ali i šire. Uz sve navedeno, treba primijetiti da se ovom zakonom velik dio odlučivanja prepušta pojedincima, odnosno država skida sa sebe odgovornost reguliranja broja turista u stambenim naseljima, što je izrazito važna problematika. Npr. želimo li imati zimska naselja duhova koja su neki suvlasnici konsenzusom godinama prepustili turistima i u kojima preostali stanari možda također osjećaju nelagodu? Ovakav zakon to omogućava. Je li država prepuštala stanarima odlučivanje o nošenju maski za vrijeme covid pandemije ili su se

slušale znanost i struka? O ovom problemu treba odlučivati sustavno, na temelju dobrih argumenata, što nije slučaj s navedenom novo propisanom obavezom.

1.6.2. Analiza aspekta ljudskih potreba²⁰

Nadalje, ako se dodatno elaborira navedena problematika iz psihološke perspektive, pri čemu će se usmjeriti na ljudske potrebe, i to

a) malih iznajmljivača i svih drugih pojedinaca čije bi korištenje stanova ovakvi akti mogli regulirati i

b) svih ostalih stanara koji (ponekad) ne spadaju u tu skupinu.

a) Mali iznajmljivači obavljaju navedenu djelatnost zbog toga što njome ostvaruju određene potrebe. Najčešće se radi o zadovoljenju potrebe za financijskim prihodima, što onda omogućava zadovoljavanje brojnih drugih potreba. Općenito, brojne aktivnosti koje ljudi provode u stanovima, bile one komercijalne ili nekomercijalne, imaju svrhu zadovoljenja ljudskih potreba, a mnoge od njih su regulirane kućnim redom i različitim zakonskim aktima (npr. netko ima potrebu vikati, ali to može remetiti javni red i mir). Kao dobar primjer može se uzeti detaljno istraženu potrebu za kućnim ljubimcima. Istraživanja pokazuju da pojedinci zadovoljavaju brojne potrebe imajući psa kao kućnog ljubimca: od potrebe za socijalnim kontaktom, preko potrebe za kretanjem, do potrebe za brigom o drugim bićima, itd. Kada bi se držanje pasa u stanovima reguliralo na isti način kao što sporni zakon pokušava regulirati kratkoročno iznajmljivanje (koje također zadovoljava određene potrebe pojedinaca) nastali bi problemi identični onima navedenim ranije.

b) Jednako kao i mali iznajmljivači, susjedi malih iznajmljivača također imaju potrebu za fizičkom sigurnošću, mirom, higijenom, itd. Prolazak gostiju malih iznajmljivača kroz stubišta navodno izaziva nelagodu, iako nije jasno na čemu se takva tvrdnja temelji. Ne postoje podaci o fizičkoj i psihičkoj šteti koju gosti malih iznajmljivača prouzrokuju drugim stanarima. Međutim, ako se vratimo na primjer kućnih ljubimaca, postoje brojni dokazi o tome da npr. psi koji se drže u stanovima mogu ozlijediti ljude, bučiti ili defecirati po stubištu, što je nedvojbeno u konfliktu s potrebama prosječnog stanara.

Unatoč svemu navedenome, nikome ne pada na pamet da predloži zakon prema kojem bi vlasnici stanova u zgradama trebali formalno odobriti primjerice držanje pasa drugim vlasnicima. Isto vrijedi za sve kućne ljubimce, ali i za bilo koje druge aktivnosti kojima ljudi zadovoljavaju potrebe (od sviranja instrumenata, pjevanja, bučnih ali nužnih građevinskih radova, do nošenja cipela s tvrdim potplatom, ili pak oblačenja u „neprimjerenu“ odjeću koja bi mogla stanare tijekom prolaska stubištem uplašiti ili pak uvrijediti). Za regulaciju nekih od navedenih pojava postoje kućni red i različiti zakonski akti. Međutim, ni za šta od navedenog srećom ne postoji akt koji propisuje nužno odobravanje od strane susjeda.

Proizlazi da novi zakon predstavlja opasan presedan koji stvara mogućost terora većine nad manjinom u raznim drugim područjima, jer ako krenemo u tom smjeru, hoće li se u budućnosti tražiti konsenzus za bilo što od gore navedenoga? Naravno, regulacija u smislu kvantifikacije je često nužna (glasno sviranje noću nije dozvoljeno; držanje 30 mačaka u stanu svakako bi izazvalo sudski odgovor; pretrpavanje stambenog kvarta turistima trebalo bi biti pravno onemogućeno), ali takva pitanja prvenstveno treba regulirati država. Država to ne može prepustiti drugim pojedincima.

Na temelju svega navedenog, može se zaključiti da je navedeni zakon izrazito opasan i štetan po tome što propisuje da se, za zadovoljenje određenih ljudskih potreba, treba dobiti dozvola od strane ne samo većine, nego i točno određenih stanara u zgradi, dok se istovremeno, za zadovoljenje drugih ljudskih potreba, koje ponekad može stvarati znatne poteškoće susjedima, takvih obaveza nema. Navedeni zakon stoga vidljivo diskriminira naše građane, ima veliki potencijal za stvaranje opasnih konflikata i onemogućavanje funkcioniranja zgrada kao pravnih osoba. Konačno, zbog svega navedenoga ovaj zakon vodi nas u nove opasne sfere gdje bez stručne i znanstvene utemeljenosti pravno omogućavamo linč većih skupina građana na manjima, istovremeno izostavljajući sustavno planiranje i preuzimanje odgovornosti države za važna pitanja koja se tiču psihološke dobrobiti njenih građana.

1.7. Nemogućnost direktne primjene europskih rješenja na Hrvatsku - zakoni suprotni praksi Suda Europske unije

Uredba (EU)2024/1028 Europskog parlamenta i Vijeća od 11/04/24 navodi²¹

"(4) U kontekstu usluga kratkoročnog iznajmljivanja smještaja, Sud Europske unije (Sud) prepoznao je borbu protiv nestašice stambenih objekata za najam kao prevladavajući razlog od javnog interesa, koji opravdava donošenje mjera koje su nediskriminirajuće i razmjerne cilju koji se želi postići.

²⁰ Privitak18-2_prof.dr.sc.gracanin_misljenje_dodatak

²¹ Izvor EU Privitak 17 str 2

Dostupnost pouzdanih podataka na ujednačenoj osnovi trebala bi pomoći državama članicama da razvijaju politike i propise koji su u skladu s pravom Unije.

Naime, kako je jasno navedeno u sudskoj praksi Suda, države članice dužne su podacima i dokazima opravdati moguća ograničenja pristupa tržištu za iznajmljivače."²²

Prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda²³:

- 85% stanovnika Hrvatske živi u vlastitim stanovima bez hipoteke. (u EU je ta brojka 44%)
- još 6% stanovnika Hrvatske također živi u vlastitim stanovima, ali su oni opterećeni hipotekom
- > Dakle, više od 90% stanovnika Hrvatske, odnosno više nego dvostruko u odnosu na stanovnike EU, živi u vlastitim domovima.
- 8% stanovnika Hrvatske žive kao podstanari (4 puta manje nego prosjek EU)

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 turizam i ugostiteljstvo, oslonjeno na turizam. Umjesto u iznajmljenim stanovima, ogromna većina građana Republike Hrvatske, (preko 91%) pri tome živi u vlastitim domovima, a povećana potreba za dugoročnim najmom pojavljuje se samo tijekom turističke sezone, zbog povećanog broja radnika angažiranih na sezonskim poslovima u turizmu.

Pojava galopirajućeg rasta nekomercijalnog smještaja je pravi uzrok nestajanja stanova sa tržišta, a što se direktno projicira na nepriuštivost stanovanja i dugoročnog najam. Štoviše, u domeni malih obiteljskih iznajmljivača koji su najviše pogođeni ovim zakonima, nekretnine koje oni daju u kratkoročni najam, u velikoj većini uopće nisu niti bile u dugoročnom najmu, te se stoga njihovim kratkoročnim najmom uopće ne smanjuje raspoloživi stambeni fond niti fond dugoročnog najma. Mali obiteljski iznajmljivači se, u pravilu, odriču vlastitog komfora stanovanja, te tijekom sezone napuste vlastite stanove i odu živjeti u alternativnom smještaju, kako bi stan iznajmili turistima i time popunili kućni budžet.

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

1.8. Zaključak: Ograničavanje kratkoročnog najma nije u javnom interesu Republike Hrvatske - kratkoročni najam je pogrešno optužen!

Pri donošenju nova tri zakona koja su stupila na snagu 1.siječnja 2025. (Zakon o održavanju zgrada, Zakon o izmjenama zakona o ugostiteljskoj djelatnosti i Zakon o lokalnim porezima), Vlada je kao glavne ciljeve koje želi njima postići navela:²⁴

Cilj 1: priuštivo stanovanje

Cilj 2: kvalitetu života hrvatskih građana

Cilj 3: održivi turizam

Pri tome je, kao glavni problem koji stoji pred ostvarenjem ovih ciljeva, detektiran kratkoročni najam, te su se, u svakom od navedena tri Zakona, građani koji se bave kratkoročnim najmom našli pod velikim udarom. Pojedinim odredbama tih zakona, direktno se krše njihova Ustavom zajamčena prava, kao što su jednakost, pravo vlasništva, poduzetnička i tržišna sloboda i pravo na rad.

Iako je tijekom provedene javne rasprave, zakonodavac višestruko upozoravan na ovu činjenicu, ustrajao je u donošenju Zakona, obrazlažući da su ciljevi koje će Zakon postići, budući da smatra kako se radi o javnom interesu Republike Hrvatske i njenih građana, razmjerni ograničavanju prava i sloboda građana koji se bave kratkoročnim najmom.

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.

²² Privitak17_Službeni list EU uredbaEU2024-1028

²³ Privitak01_IMF Country Report Croatia 1934-7685-002.2024.issue-247-en

²⁴ Izvor: Vlada RH, Privitak02 str 44, Privitak03 str 27, Privitak04 str 4, str 18

Međutim, da je Zakonodavac barem pokušao proučiti dostupne podatke Državnog zavoda za statistiku, došao bi do nedvojbenih zaključaka, da je u Hrvatskoj, zbog njenih izraženih specifičnosti, sasvim drugi uzrok uočenih negativnih pojava.

Nekomercijalni smještaj uopće nije adresiran ovim Zakonima, a predstavlja glavni uzrok uočenih negativnih pojava koje Zakonodavac namjerava riješiti ovim Zakonima. Budući da je dijagnoza uzročnika problema pogrešna, terapija propisana ovim Zakonima nema nikakvu šansu za uspjeh, već će samo pogoršati stanje, i to nepovratno. Iako Zakonodavac tvrdi *"Kroz sveobuhvatnu analizu identificirani su razlozi, kao i odgovori na iznimno visoke cijene stanova za kupnju, ali i najam u Hrvatskoj"*, počinio je kardinalne pogreške.

Istovremeno, Ministarstvo turizma, koje je upućeno u problematiku nekomercijalnog smještaja, i koje raspolaže podacima o njegovom kontinuiranom galopirajućem rastu (trenutno je u Hrvatskoj u nekomercijalnom smještaju više postelja nego kod malih obiteljskih iznajmljivača!), nije reagiralo, jer je njegov rad u velikoj mjeri pod utjecajem interesnih skupina kojima je dobrodošlo ograničavanje, ili čak ukidanje kratkoročnog najma, čak i po cijenu neispunjavanja ciljeva Zakona. Ovo se prvenstveno odnosi na druge pružatelje usluga kratkoročnog najma, kao što su hoteli, a koji imaju interes i raspoložive resurse, da pomognu stvaranju pogrešne slike o kratkoročnom najmu kao glavnom uzroku navedenih problema.

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. Nekomercijalni smještaj je glavni uzrok uočenih negativnih pojava. Ograničavanje kratkoročnog najma, u domeni malih obiteljskih iznajmljivača iz redova lokalnog stanovništva, nije javni interes Republike Hrvatske!

2. Sukladno svemu iznijetom, predlažemo da Ustavni sud pokrene postupak ocjene ustavnosti osporavanih odredbi ZOIZOUD-a s Ustavom Republike Hrvatske te da nakon toga ukine predmetne odredbe kao neustavne.

Također, s obzirom na posljedice koje bi primjena spornih odredbi mogla imati na ostvarivanje ljudskih prava građana, kao što je navedeno u ovom zahtjevu predlaže se da sukladno članku 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske Ustavni sud do donošenja konačne odluke donese rješenje kojim će privremeno obustaviti provedbu 4. Zakona o izmjenama i dopunama zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, odnosno članka 30.a Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.

U _____, dana _____ godine.

PODNOŠITELJ:

(vlastoručni potpis)