

## USTAVNA ZAŠTITA PRAVA VLASNIŠTVA U SVJETLU STAVOVA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Sandra Marković,  
Marijana Radin,  
Sanja Trgovac,  
više ustavnosudske savjetnice,  
Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.23:342.565.2(497.5)  
Ur.: 19. studenoga 2010.  
Pr.: 21. veljače 2011.  
stručni rad

### **Sažetak**

*Ustav Republike Hrvatske u članku 3. utvrđuje nepovredivost vlasništva, kao jednu od najvećih vrednota ustavnog poretka. U članku 48. stavku 1. jamči pravo vlasništva, kao jedno od ljudskih prava i temeljnih sloboda te osigurava njihovu ustavnosudsku zaštitu pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (članak 128. Ustava). U radu se daje pregled prakse i stajališta Ustavnog suda u zaštiti ustavnog prava vlasništva od 1991. do danas, u apstraktnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti propisa i u konkretnoj kontroli zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. U prvom razdoblju predmetom ustavnosudske kontrole uglavnom su bili pretvorbeni propisi, odnosno njihova primjena na konkretne, pojedinačne slučajeve. U tom razdoblju Ustavni sud je zaštitio ustavnog prava vlasništva u pojedinačnim slučajevima pristupao relativno široko, pa je povredu tog ustavnog prava utvrdio čak i u slučaju smetanja posjeda i postupovnih povreda koje su učinili sudovi. Početkom 2000. Ustavni sud se priklonio restriktivnom pristupu u zaštiti ustavnog prava vlasništva, motiviran prije svega potrebom da svoje djelovanje svede u granice svoje ustavne nadležnosti (zaštitu ustavnih, a ne svih subjektivnih prava). Poticaj za takvu promjenu bilo je i znatno povećanje broja zaprimljenih ustavnih tužbi. U tom razdoblju Ustavni sud počinje sve više pozornosti pridavati i stajalištima Europskog suda za ljudska prava te počinje svoja stajališta usklađivati sa stajalištima toga suda. U posljednjem razdoblju, od 2009., počevši od odluke broj: U-IIIB-1373/2009. Ustavni sud je razradio ustavno pravo vlasništva te ustanovio tri zasebna pravila vezana uz ustavno uređenje vlasništva, po uzoru na Europski sud za ljudska prava. Istodobno, Ustavni sud je promijenio i način odlučivanja o ustavnim tužbama. Naime, zbog daljnega povećanja broja zaprimljenih ustavnih tužbi, ali i činjenice da je među njima veliki broj onih koje ne sadrže ustavnopravno relevantne razloge, koji bi bili valjana osnova za odlučivanje Ustavnog suda, Ustavni sud takve ustavne tužbe odbacuje ne upuštajući se u ocjenu o povredi, neobrazloženih već samo brojčano naznačenih ustavnih prava.*

**Ključne riječi:** *Ustavni sud, vlasništvo, Europski sud za ljudska prava.*

## 1. UVODNO

Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske i stupanja na snagu Ustava Republike Hrvatske (u nastavku: Ustav) 22. prosinca 1990.<sup>1</sup>, započelo je ponovno uspostavljanje (privatnog) vlasništva po različitim osnovama na nekretninama koje su u ranijoj državi, u velikom dijelu prisilnim prijenosom, “pretvorene” u društveno vlasništvo. Ustav je ukinuo dualizam vlasničkopravnih odnosa i više ne poznaje društveno vlasništvo već je, kao jednu od najvećih vrednota ustavnog poretka, utvrdio nepovredivost vlasništva (članak 3.), zajamčio je pravo vlasništva (članak 48. stavak 1.) kao jedno od ljudskih prava i temeljnih sloboda te “osigurao” njihovu ustavnosudsku zaštitu pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (članak 128., u nastavku: Ustavni sud).<sup>2</sup>

U ovom se radu daje pregled prakse i stajališta Ustavnog suda, kroz koje je razvidan pristup Ustavnog suda zaštiti ustavnog prava vlasništva od 1991. do danas, u apstraktnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti propisa (ocjena suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom) i u konkretnoj kontroli zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda (ustavne tužbe).<sup>3</sup> Rad je podijeljen na tri razdoblja: od 1991. do 2000., od 2000. do 2009. te od 2009. do danas. Ovo iz razloga što je u 2000. i 2009. Ustavni sud značajnije promijenio, ne samo svoj pristup zaštiti ustavnog prava vlasništva, nego i načinu rješavanja ustavnih tužbi.

Ustavotvorac je nakon svake promjene Ustava donosio pročišćene tekstove Ustava<sup>4</sup> te je u njima mijenjao brojčane oznake članaka. Ustavni sud se sada, unatoč pročišćenom tekstu iz 2010., u svojim odlukama služi brojčanim oznakama članaka naznačenim u pročišćenom tekstu objavljenom u “Narodnim novinama” broj 41/01. s naznakom (u zagradi) koji je to članak u posljednjem pročišćenom tekstu iz 2010.<sup>5</sup> U ovom su radu korištene brojčane oznake članaka pročišćenih tekstova Ustava koji

1 Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ 56/90., 135/97., 8/98.- pročišćeni tekst, 113/00., 124/00.- pročišćeni tekst, 28/01., 41/01.- pročišćeni tekst, 55/01. ispravak, 76/10. i 85/10.- pročišćeni tekst).

2 Nadležnost Ustavnog suda utvrđena je u članku 128. (129.) Ustava koji glasi:  
“Ustavni sud Republike Hrvatske:

- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,
- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,
- može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana,
- odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske,
- (...).”

3 O apstraktnoj i konkretnoj kontroli ustavnosti vidi u: Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu (2006.).

4 Pročišćeni tekstovi Ustava u (“Narodne novine” 8/98., 124/00., 41/01. i 85/10.).

5 Vidi Izvješće Ustavnog suda broj: U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006. (“Narodne novine” 64/06. i na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)) upućeno Hrvatskom saboru, o načinu izrade pročišćenih tekstova zakona.

su bili na snazi u vrijeme donošenja odluke s naznakom članka u pročišćenom tekstu iz 2001. i 2010. godine.

## **2. RAZDOBLJE OD 1991. DO 2000. GODINE**

### **2.1. Apstraktna kontrola**

Početakom devedesetih godina dvadesetog stoljeća zakonodavstvo Republike Hrvatske usklađuje se s Ustavom. Donesen je veći broj propisa na kojima se zasnivala pretvorba društvenog vlasništva u privatno vlasništvo, pa se i veći broj odluka Ustavnog suda u ovom razdoblju, gledano sa stajališta članka 48. Ustava, odnosio na ocjenu suglasnosti s Ustavom tih pretvorbenih propisa, odnosno na kontrolu primjene tih propisa na konkretne, pojedinačne slučajeve (ustavne tužbe).

Jedna od prvih odluka Ustavnog suda u kojoj je utvrdio nesuglasnost propisa s člankom 48. Ustava, odluka je broj: U-I-26/1991<sup>6</sup> kojom je Ustavni sud poništio Odluku Skupštine općine Rijeka o uknjižbi i predbilježbi nekretnina u društvenom vlasništvu.<sup>7</sup> Osporenom Odlukom bilo je određeno da će se u zemljišnim knjigama uknjižiti nekretnine u društvenom vlasništvu i prava koje pojedine društvene pravne osobe imaju na te nekretnine, uz istodobno naznačenje općine Rijeka kao nositelja vlasništva tih nekretnina. Nekretnine su činila zemljišta i zgrade (objekti) koje koriste taksativno navedeni subjekti. Ustavni sud je utvrdio da je osporena Odluka nesuglasna članku 48. Ustava, te odredbama Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima i Zakona o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu, jer ti zakoni ne omogućavaju uknjižbu na način kako je to odredila osporena Odluka.<sup>8</sup>

U tom razdoblju članak 48. Ustava bio je temelj za ocjenu suglasnosti s Ustavom, primjerice Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o prodaji stanova na

6 Odluka broj: U-I-26/1991 od 22. siječnja 1992. („Narodne novine“ 7/92.).

7 Odluka Skupštine općine Rijeka o uknjižbi i predbilježbi nekretnina u društvenom vlasništvu („Službene novine općine Rijeka“, 28/90.).

8 Za primijetiti je da je Ustavni sud poništio osporenu Odluku, (a nije ju ukinuo) što rijetko čini u svojoj praksi. Do sada je tako postupio u svega nekoliko slučajeva. Naime, Ustavni sud, prema tada važećem Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ 13/91.), ali i prema sada važećem Ustavnom zakonu („Narodne novine“, 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), ima ovlast ne samo ukinuti nego i poništiti drugi propis (no, ne i zakon). U odlučivanju hoće li neki propis poništiti ili ukinuti, Ustavni sud uzima u obzir sve okolnosti od važnosti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, imajući pri tomu u vidu osobito težinu povrede Ustava ili zakona i interes pravne sigurnosti. Ustavni sud će poništiti propis ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, odnosno ako se njime neki pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji položaj (članak 55. važećeg Ustavnog zakona, odnosno članak 22. ranije važećeg Ustavnog zakona).

kojima postoji stanarsko pravo,<sup>9</sup> Zakona o najmu stanova,<sup>10</sup> Zakona o pretvorbi i organiziranju poduzeća u komunalnim djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo,<sup>11</sup> Zakona o trgovačkim društvima,<sup>12</sup> Zakona o Hrvatskom fondu za privatizaciju,<sup>13</sup> Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća,<sup>14</sup> Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom,<sup>15</sup> Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba,<sup>16</sup> Zakona o privatizaciji,<sup>17</sup> Zakona o pretvorbi Zagrebačkog velesajma,<sup>18</sup> Zakona o

- 9 Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, („Narodne novine“, 58/95). Odlukom broj: U-I-527/1996 od 29. siječnja 1997. („Narodne novine“ 11/97.) Ustavni sud ukinuo je pojedine odredbe toga Zakona.
- 10 Zakon o najmu stanova („Narodne novine“ 91/96.). Odlukom broj: U-I-762/1996 i dr. od 31. ožujka 1998. Ustavni sud ukinuo je članak 21. stavak 2., članak 31. stavak 2. podstavak 3., članak 39. i članak 40. stavak 2. toga Zakona i odgodio nastup ukidnog učinka svoje odluke do 6. listopada 1998. Zakonodavac više godina nakon nastupa ukidnog učinka odluke Ustavnog suda nije proveo tu odluku Ustavnog suda, odnosno nije uredio pretpostavke za otkaz najma stana. Ustavni sud je stoga, u okviru svoje nadležnosti iz članka 128. (129.) alineje 5. Ustava Republike Hrvatske i članka 104. Ustavnog zakona podnio izvješće Hrvatskom saboru (U-X-2191/2007) od 20. lipnja 2007. („Narodne novine“, 67/07. i na: www.usud.hr) i upozorio ga na potrebu donošenja izmjena i dopuna Zakona o najmu stanova.
- 11 Zakon o pretvorbi i organiziranju poduzeća u komunalnim djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo („Narodne novine“ 91/92. i 70/93.). Rješenjem broj: U-I-77/1993 od 1. lipnja 1994. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti toga Zakona s Ustavom.
- 12 Zakon o trgovačkim društvima („Narodne novine“ 111/93.). Rješenjem broj: U-I-148/1996 od 2. travnja 1997. („Narodne novine“, 36/97.), Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti toga Zakona s Ustavom.
- 13 Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju („Narodne novine“ 84/92., 70/93., 76/93., 19/94., 52/94. i 87/96.). Rješenjem broj: U-I-554/1997 od 31. ožujka 1999. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti toga Zakona s Ustavom.
- 14 Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća („Narodne novine“ 19/91., 83/92., 94/93., 2/94., 9/95. i 21/96.). Rješenjem broj: U-I-41/1993 od 20. svibnja 1998. i dr. Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom tog zakona.
- 15 Zakon o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom („Narodne novine“ 73/95. i 7/96.) Odlukom broj U-I-1037/95 i dr. od 25. rujna 1997. („Narodne novine“ 100/97. i 119/97. i na: www.usud.hr), Ustavni sud je ukinuo tri članka toga Zakona dok je u preostalom dijelu odbio zahtjev pučkog pravobranitelja.
- 16 Zakon o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba, („Narodne novine“ 53/90. i 61/91.). Rješenjem broj: U-I-122/1992 od 24. ožujka 1993. („Narodne novine“ 37/93.), Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom toga Zakona.
- 17 Zakon o privatizaciji („Narodne novine“ 21/96., 71/97. i 16/98.). Rješenjem broj: U-I-239/1996 i dr. od 16. veljače 1999. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredbi toga Zakona.
- 18 Zakon o pretvorbi Zagrebačkog velesajma („Narodne novine“ 55/96.). Odlukom broj U-I-474/1996 i dr. od 11. veljače 1998. Ustavni sud je ukinuo taj Zakon.

naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.<sup>19</sup>

I Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima bili su više puta predmetom ocjene suglasnosti s člankom 48. Ustava.<sup>20</sup> Odlukom broj: U-I-46/1994<sup>21</sup> Ustavni sud je ukinuo dio članka 12. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, u dijelu koji glasi “dok ona postoji”. Osporenom odredbom društveno vlasništvo izgrađenog građevinskog zemljišta pretvoreno je u pravo vlasništva vlasnika zgrade izgrađene na zemljištu u društvenom vlasništvu dok zgrada postoji, no fizičkim prestankom zgrade iz bilo kojeg razloga, prestaje tako stečeno pravo vlasništva (vlasnika zgrade) na zemljištu. Ustavni sud je ocijenio “... da ustavnu normu o jamčenju prava vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava) valja tumačiti šire od jamstva pojedinačnog prava vlasništva na nekoj stvari i protegnuti je na jamčenje vlasništva kao pravnog instituta u pravnom poretku. Sud, naime smatra da je ovakvim (nejasnim) normiranjem zakonodavac ugrozio i sam pravni institut vlasništva, načelo o nepovredivosti vlasništva i vladavini prava. Sve da se nekom širom interpretacijom i prihvati da je interes Republike da pri uređivanju (re)privatizacije (građevinskog zemljišta) propiše i ovakva ograničenja, odnosno gubitak prava vlasništva, nikako se ne može ustavnopravno opravdati beziznimno propisivanje gubitka vlasništva bez naknade (tržišne vrijednosti).”

## **2.2. Konkretna kontrola**

U predmetima konkretne kontrole (postupci pokrenuti ustavnim tužbama) Ustavni sud je zaštitio ustavnog prava vlasništva, u ovom razdoblju, pristupao relativno široko. Povredu tog ustavnog jamstva utvrdio je, primjerice, i u slučaju

19 Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (“Narodne novine” 92/96.). Odlukom i rješenjem broj: U-I-673/1996 i dr. od 21. travnja 1999. (“Narodne novine” 39/99., 42/99., 43/00., 27/01., 34/01., 65/01. i 118/01. i na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)) Ustavni sud je ukinuo 4 članka toga Zakona, dok je ostale osporene članke ocijenio suglasnima s Ustavom.

20 Ustavni sud je u dva slučaja odlučivao o suglasnosti s Ustavom Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (U-I-27/1993 i U-I-46/1994), a o suglasnosti s Ustavom Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima donio je do sada 13 meritornih odluka, odnosno rješenja (U-I-943/1996 i dr. od 8. srpnja 1999., U-I-657/1999 od 27. listopada 1999., U-I-58/1997 i dr. od 17. studenog 1999., U-I-1094/1999 od 9. veljače 2000., U-I-311/2000 od 11. listopada 2000., U-I-551/2000 od 28. veljače 2001., U-I-744/2001 od 28. siječnja 2004., U-I-178/2002 od 8. lipnja 2005., U-I-1419/2003 i U-I-1864/2002 od 8. ožujka 2006., U-I-69/2001 od 1. lipnja 2006., U-I-2360/2005 od 21. travnja 2009. i U-I-2305/2006 od 24. ožujka 2010.).

21 Odluka broj: U-I-46/1994 od 30. studenog 1994. (“Narodne novine” 57/94. i 92/94.).

smetanja posjeda,<sup>22</sup> plaćanja poreza,<sup>23</sup> kamata,<sup>24</sup> uklanjanja grobnog spomenika,<sup>25</sup>

- 22 Odluka broj: U-III-578/1994 od 3. veljače 1999. ("Narodne novine" 19/99.). Ustavni sud je ukinuo rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, kojim je Vrhovni sud prihvatio zahtjev za zaštitu zakonitosti i odbio tužbeni zahtjev podnositelja ustavne tužbe podnesen u parnici zbog smetanja posjeda. Podnositelji su vlasnici stana i bili su u posljednjem posjedu stana. Tuženici su nasilno ušli u stan promijenivši pritom bravu, a uselili su u stan podnositelja na temelju rješenja Komisije za privremeno korištenje stanova MORH-a. Vrhovni sud je smatrao da su tuženici imali zakonsko ovlaštenje za korištenje stana podnositelja. Ustavni sud je utvrdio da se Zakon o privremenom korištenju stanova ne primjenjuje na stanove u vlasništvu fizičkih osoba na kojima postoji stanarsko pravo. Utvrdio je povredu članka 3., 14. stavka 2., 48. stavka 1. i 115. stavka 3. Ustava (članak 115. je u pročišćenom tekstu Ustava/2001 naznačen kao članak 117., a u pročišćenom tekstu Ustava/2010 kao članak 118.).
- 23 Odluka broj: U-III-623/1997 od 24. lipnja 1999. Podnositelju ustavne tužbe i njegovoj majci razrezan je porez na nasljedstvo i darove na temelju presude Općinskog suda u D. kojom im je priznato isključivo pravo suvlasništva na jednake dijelove određenih nekretnina. Porez je razrezan na temelju članka 7. st. 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, ("Narodne novine" 117/93), koja, prema stajalištu Ustavnog suda propisuje plaćanje poreza kod originarnih načina stjecanja prava vlasništva, dakle onih kod kojih se pravo slijednika ne izvodi iz prava prednika. Ustavni sud je utvrdio da je akt na temelju kojega je podnositelj ustavne tužbe stekao (su)vlasništvo predmetne nekretnine postojao i ranije (podnositelj i njegova majka su nasljednici prvog nasljednog reda, a njihov prednik je bio vlasnik te nekretnine, pa su oni postali vlasnici u času smrti ostavitelja) te presudom općinskog suda nije konstituirano nikakvo novo niti veće pravo koje on od ranije ne bi imao. Stoga, prema stajalištu Ustavnog suda ta presuda ne može predstavljati temelj za razrezivanje poreza na ime stjecanja imovine. Ustavni sud je utvrdio povredu ustavnog prava vlasništva i jednakosti svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava).
- 24 Odluka broj: U-III-737/96 od 1. srpnja 1998. ("Narodne novine" 94/98.). Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu i ukinuo presudu Vrhovnog suda u dijelu u kojem je tuženiku (podnositelju ustavne tužbe) naložio da tužiteljici plati na dosuđeni iznos naknade štete za tuđu pomoć i njegu zakonske zatezne kamate koje teku od dospijeca svakog pojedinačnog obroka pa do dana isplate. Ustavni sud je utvrdio da je visina naknade materijalne štete na ime troškova tuđe pomoći i njege određena presudom prvostupanjskog suda prema cijenama u vrijeme donošenja te presude, te da je podnositelj tada saznao za opseg svoje obveze slijedom čega je obveza podnositelja tek tada i dospjela. "*Dosuđujući vjerovniku zateznu kamatu za razdoblje prije zakašnjenja dužnika ... s ispunjenjem novčane obveze, Vrhovni sud ... pogrešno je primijenio materijalno pravo... Time je postupio protivno načelu iz članka 115. / članak 115. je u pročišćenom tekstu Ustava/2001 naznačen kao članak 117. , a u pročišćenom tekstu Ustava/2010 kao članak 118.)./stavka 3. Ustava ("Sudovi sude na temelju Ustava i zakona"), povređujući jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske - vladavinu prava (članak 3. Ustava), što je imalo za posljedicu i povredu imovinskih prava podnositelja ustavne tužbe ("Jamči se pravo vlasništva" - članak 48. stavak 1. Ustava)."*
- 25 Odluka broj: U-III-225/1997 od 16. prosinca 1998. ("Narodne novine" 166/98.). U postupku koji je prethodio ustavnosudskom utvrđeno je da je tužena s groba svog pokojnog brata uklonila postojeći nadgrobni spomenik, koji je podigla pokojnikova supruga (podnositeljica ustavne tužbe), i umjesto uklonjenog podigla novi spomenik. Osporenim presudama odbijen je tužbeni zahtjev podnositeljice za uklanjanje tog novog spomenika i za naknadu štete za uništeni nadgrobni spomenik. Ustavni sud je utvrdio da je samo podnositeljica, kao korisnica grobnog mjesta bila ovlaštena urediti i održavati grob svog pokojnog supruga, te da u konkretnom slučaju postupci tužena nisu izazvali učinku dopuštenog posloводства bez naloga budući da je podnositeljica uskratila tuženoj suglasnost za uređenje grobnog mjesta. Ustavni sud je utvrdio povredu ustavnog prava vlasništva.

sklapanja ugovora o kupoprodaji stana na kojem postoji stanarsko pravo,<sup>26</sup> čak i postupovnih povreda koje su učinili sudovi.<sup>27</sup> Vezano uz postupovna pitanja zanimljiv je slučaj jednog podnositelja koji je podnio tužbu Općinskom sudu protiv “društvenog vlasništva” kao prvotuženika, te Grada Z. i Republike Hrvatske kao drugo i treće tuženika. Prvostupanjski sud je rješenjem odbacio tužbu u odnosu na prvotuženog “budući da prvotuženi ne može biti stranka u postupku u smislu odredbe članka 77. stavka 1. i 2. Zakona o parničnom postupku...”. Iako je riječ o procesnom pitanju, Ustavni sud je rješenja o odbačaju tužbe podnositelja protiv “društvenog vlasništva” sagledavao sa stajališta članka 48. Ustava, pritom utvrdivši da tim rješenjima podnositelju ustavne tužbe nije povrijeđeno ustavno pravo vlasništva.<sup>28</sup>

Ustavnosudsku zaštitu prava vlasništva Ustavni sud pružio je i Republici Hrvatskoj. Tako je, primjerice u predmetu U-III-1031/1997<sup>29</sup> usvojio ustavnu tužbu Republike Hrvatske u vezi sa zemljišnoknjižnim postupkom upisa pretvorbe društvenog vlasništva u pravo vlasništva poljoprivredne zadruge na poljoprivrednom zemljištu. Republici Hrvatskoj, u tom zemljišnoknjižnom postupku, nije bio priznat položaj stranke. Ustavni sud je utvrdio, imajući u vidu odredbe Zakona o

26 Odluka broj: U-III-431/1996 od 25. studenog 1998. (“Narodne novine”, 166/98.). Pravomoćnom presudom naloženo je tuženiku (Osnovnoj školi) da s podnositeljicom sklopi ugovor o kupoprodaji stana na kojem postoji stanarsko pravo i na temelju te presude podnositeljica je ishodila uknjižbu prava vlasništva na stanu te je stan u cijelosti isplatila. Vrhovni sud je preinačio nižestupanjske presude i odbio tužbeni zahtjev podnositeljice zauzevši stajalište da je riječ o stanu za službene potrebe koji ne može biti predmetom prodaje u smislu Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (“Narodne novine” 27/91., 33/92., 43/92., 69/92.). Ustavni sud je utvrdio da se ne može zaključiti da je riječ o stanu za službene potrebe jer je podnositeljica uselila u stan prije nego što je taj stan Pravilnikom Osnovne škole određen kao stan za službene potrebe, a osim toga stranke nisu sklopile ugovor o pravima i obvezama u pogledu korištenja spornog stana kao stana za službene potrebe, što su bile dužne sukladno tada važećim propisima. Ustavni sud je utvrdio povredu članaka 3. i 115. (članak 115. je u pročišćenom tekstu Ustava/2001 naznačen kao članak 117., a u pročišćenom tekstu Ustava/2010 kao članak 118.) Ustava, a budući da je podnositeljica upisom u zemljišne knjige stekla pravo vlasništva na predmetnom stanu, presudom Vrhovnog suda, u povodu koje je podnesena ustavna tužba, povrijeđeno je podnositeljici i ustavno pravo vlasništva iz članka 48. Ustava jer je na temelju presude Vrhovnog suda izvršena uknjižba brisanja prava vlasništva podnositeljice u zemljišnim knjigama.

27 Odluka broj: U-III-89/93 od 23. veljače 1994. (“Narodne novine” 22/94.). Nižestupanjski sudovi su djelomično usvojili tužbeni zahtjev podnositelja i utvrdili da je suvlasnik u 1/2 dijela sporne nekretnine. Protiv drugostupanjske presude jedino je podnositelj izjavio reviziju smatrajući da mu pripada vlasništvo sporne nekretnine u cijelosti, a ne samo 1/2 koliko su utvrdili nižestupanjski sudovi. Vrhovni sud je preinačio nižestupanjske presude i odbio i dio tužbenog zahtjeva podnositelja kojeg su nižestupanjski sudovi usvojili. Ustavni sud je utvrdio da je Vrhovni sud, preinačivši nižestupanjske presude na štetu stranke koja je jedina izjavila reviziju postupio protivno odredbama ZPP-a što je dovelo do povrede članaka 3. i 115. (članak 115. je u pročišćenom tekstu Ustava/2001 naznačen kao članak 117., a u pročišćenom tekstu Ustava/2010 kao članak 118.) Ustava, a time i do povrede Ustavom zajamčenog prava vlasništva.

28 Odluka broj: U-III-63/1996 od 29. svibnja 1996.

29 Odluka broj: U-III-1031/1997 od 17. studenog 1999. (“Narodne novine” 135/99.).

poljoprivrednom zemljištu<sup>30</sup> i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, da bi nepriznavanje položaja stranke Republici Hrvatskoj u takvim zemljišnoknjižnim postupcima moglo dovesti do gubitka vlasništva, a koje se pravo jamči (i Republici Hrvatskoj) člankom 48. Ustava.<sup>31</sup>

### 2.3. Značajnija stajališta Ustavnog suda

Određujući sadržaj članka 48. stavak 1. Ustava Ustavni sud je u svojim odlukama izrazio i sljedeća stajališta:

- "... svatko tko nakon donošenja i objave Ustava ... tj. nakon dana 21. prosinca 1990. godine, donosi akte kojima oduzima ili ograničava vlasništvo na način i po postupku koji nije u skladu s navedenom ustavnom odredbom (člankom 50. stavkom 1. Ustava<sup>32</sup> - op. autorica), unatoč tome što navedena zakonska odredba nije formalnopravno prestala važiti (članak 11. Zakona o eksproprijaciji - utvrđivanje općeg interesa - op. autorica) postupka suprotno navedenoj ustavnoj odredbi, a time čini povredu prava vlasništva zajamčenog Ustavom."<sup>33</sup>

- "Jamčeći pravo vlasništva Ustav ne štiti samo pojedinačno pravo vlasništva, tj. nečije (stvarno) pravo koje ovlašćuje svog nositelja da s određenom stvari i koristima od nje raspolaže potpuno i čini što ga je volja (u skladu sa zakonom) i da svakog drugog od toga isključi, ako i u koliko to nije protivno tuđim pravima ili zakonskim ograničenjima, već štiti i samu ustanovu (institut) prava vlasništva u ustavnopravnom poretku države. Ustanova prava vlasništva štiti se i time što se zakonom propisuju uvjeti stjecanja, zaštita i prestanak prava vlasništva", (odluka broj U-I-28/93).<sup>34</sup>

30 Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine" 34/91., 26/93., 79/93., 90/93., 54/94. i 48/95.).

31 Vezano uz ovlaštenje Republike Hrvatske da podnosi ustavnu tužbu vidi noviju praksu Ustavnog suda; primjerice rješenje broj: U-III-2154/2007 od 5. studenog 2009. ("Narodne novine" 140/09. i na: www.usud.hr.). U postupku koji je prethodio ustavnosudskom Republici Hrvatskoj bilo je naloženo da tužiteljima naknadi štetu. Ustavni sud je ustavnu tužbu Republike Hrvatske odbacio ocijenivši je nedopuštenom. Pritom je izrazio stajalište: "*Ustavna tužba je ustavnopravno sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koja mogu biti povrijeđena pojedinačnim aktima tijela državne ili javne vlasti. Država nije ovlaštena podnositi ustavnu tužbu protiv odluka svojih vlastitih tijela, niti je po naravi stvari moguće da njoj budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode.*"

32 Članak 50. stavak 1. Ustava glasi: "Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti."

33 Odluka broj: U-III-437/1993 od 17. siječnja 1996. ("Narodne novine" 7/96.). Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu i ukinuo presudu Upravnog suda i rješenje Skupštine općine P. kojim je utvrđen opći interes radi eksproprijacije nekretnina u vlasništvu podnositelja ustavne tužbe.

34 Odluka broj: U-I-28/1993 od 17. travnja 1996. ("Narodne novine" 32/96. i 41/96.). Ustavni sud je ukinuo članak 22. Zakona o porezu na promet nekretnina ("Narodne novine" 53/90., 59/90., 61/91., 26/93. i 95/95.), a koji je propisivao da se bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišnim knjigama.



- "... to jamstvo se ne odnosi i na tzv. društveno vlasništvo iz ranijeg pravnog i političkog sustava ..." (rješenje broj: U-I-258/92 i dr.).<sup>35</sup>

- Ustavno jamstvo vlasništva ne odnosi se na nekretnine koje u momentu stupanja na snagu Ustava nisu bile u vlasništvu podnositelja ustavne tužbe,<sup>36</sup> međutim, pod određenim uvjetima, odnosi se na zaštitu budućeg vlasništva.<sup>37</sup>

- Ustavno pravo vlasništva nije apsolutno pravo.<sup>38</sup>

- "... Ustavom zajamčeno pravo vlasništva moglo (*bi se*) povrijediti i time što je nekome onemogućeno da ga ponovno stekne kada se za to stvore zakonom propisane pretpostavke".<sup>39</sup>

35 Rješenje broj: U-I-258/1992 i dr. od 14. lipnja 2000. Ustavni sud nije prihvatio prijedloge (podnesene u razdoblju od 1992. do 2000.) za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 3. stavka 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine" 34/91., 54/94. - pročišćeni tekst, 48/95., 19/98. i 105/99.).

36 Odluka broj: U-III-152/1992 od 31. ožujka 1993. ("Narodne novine" 29/93. i na: www.usud.hr). Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu. Osporenim upravnim rješenjem bilo je utvrđeno da su sporne nekretnine, ranije vlasništvo podnositeljeve supruge koja je optirala za talijansko državljanstvo, prešle u društveno vlasništvo 18. prosinca 1954. Ustavni sud je utvrdio da su upravna tijela pravilno primijenila međudržavne ugovore, da je upravno rješenje doneseno u provedbi međudržavnog ugovora između Republike Italije i bivše SFRJ te da ima deklaratorni karakter. "Kako se u konkretnom slučaju ne radi o nekretnini koja je u momentu stupanja na snagu Ustava ... bila u vlasništvu podnositelja ustavne tužbe... to navedenom presudom Upravnog suda... podnositelju ustavne tužbe nije moglo biti povrijeđeno ustavno pravo vlasništva."

37 U odluci broj: U-III-1056/1994 od 22. ožujka 1995. ("Narodne novine" 23/95.), Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu, zauzevši pritom stajalište da bivši vlasnici poduzeća u pretvorbi odnosno njihovi nasljednici, imaju pravo sudjelovati u postupku pretvorbe poduzeća te da "... ustavnu odredbu članka 48. stavak 1. (...) povezanu s temeljnim odredbama o nepovredivosti vlasništva, socijalnoj pravdi i o vladavini prava (članak 3. Ustava) valja tumačiti i kao zaštitu prava vlasništva u postupku nastajanja (vraćanja), odnosno i kao zaštitu i budućeg vlasništva.... Dakako, njihova (buduća) vlasnička prava ovise o propisima koje, kako je već rečeno, tek treba donijeti."

38 Odluka broj: U-I-1037/1995 od 25. rujna 1997., vidi bilješku 15. U toj odluci Ustavni sud je zauzeo stajalište: "Međutim, pravo vlasništva, kao i ostala prava i slobode zajamčene Ustavom ..., nije apsolutno. Prema članku 16. Ustava, slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a prema članku 50. Ustava, Zakonom je moguće u interesu Republike ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti (stavak 1.), a poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (stavak 2.)." U toj odluci Ustavni sud pozvao se i na članak 1. Protokola 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, iako u vrijeme donošenja odluke Konvencija još nije stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku (stupila je 5. studenog 1997.).

39 Odluka broj: U-III-22/1992 od 16. lipnja 1992. ("Narodne novine" 42/92.) Ustavna tužba podnositelja je odbijena jer je utvrđeno da nisu ispunjene pretpostavke za vraćanje u vlasništvo oduzetoga građevinskog zemljišta propisane člankom 4a. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine" 53/90).

#### **2.4. Vlasništvo nije samo pravo, ono i obvezuje**

Ustav jamči pravo vlasništva, no, Ustav u stavku 2. propisuje da vlasništvo i obvezuje. "To znači da je vlasnik, između ostalog, u obvezi držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske."<sup>40</sup> Rješenjem U-I-427/1993 Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom, između ostalih, članka 357. Carinskog zakona<sup>41</sup> koji propisuje obvezu izricanja zaštitne mjere oduzimanja predmeta u slučajevima kada je počinjen jedan od prekršaja koji je naveden u toj odredbi. Ustavni sud je ocijenio da je nepoštivanje obveza utvrđenih u Carinskom zakonu nepoštivanje pravnog poretka, "... u kojem slučaju Ustav dopušta propisivanje ograničenja ustavnih prava (članak 16. Ustava ...). To ograničenje temeljem zakona ponekad se može očitovati i u propisivanju mogućnosti oduzimanja predmeta kojim je počinjeno neko prekršajno djelo."

Iz istih razloga Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu podnositelja kojem je, uz novčanu kaznu zbog počinjenog carinskog prekršaja, izrečena i zaštitna mjera oduzimanja predmeta prekršaja (osobni automobil). Ustavni sud je ponovio u prethodno navedenoj odluci citirana stajališta, te ocijenio da u pravni poredak (kojeg su svi dužni poštivati) "... nedvojbeno spada i odredba članka 15. Carinskog zakona koja obvezuje vlasnika da robu kupljenu u inozemstvu (automobil), koji unosi u Republiku Hrvatsku, prilikom prijelaza preko carinske crte prijavi nadležnoj carinarnici. Nepoštivanje te zakonske obveze je nepoštivanje pravnog poretka, u kojem slučaju Ustav dopušta propisivanje /zakonom/ ograničenja ustavnih prava... Slijedom izloženog, podnositelj ustavne tužbe u konkretnom slučaju neosnovano traži ustavnosudsku zaštitu prava vlasništva pozivajući se na članak 48. Ustava..., budući da mu je u prethodno vođenom prekršajnom postupku temeljem zakonskih ovlasti oduzet predmet vlasništva (automobil) zbog počinjenja carinskog prekršaja, a u takvoj pravnoj situaciji nema osnova za ustavnosudsku zaštitu."

Pozvavši se, između ostalog, na odredbu Ustava prema kojoj vlasništvo obvezuje, Ustavni sud nije prihvatio ni prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredbi Zakona o boravišnoj pristojbi,<sup>42</sup> prema kojima boravišnu pristojbu plaćaju vlasnici kuća i stanova za odmor u turističkom mjestu. Ustavni sud je utvrdio da "pravo vlasništva ovlašćuje svoga nositelja da sa stvari čiji je vlasnik i koristima od nje čini što ga je volja, te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima. U tim granicama vlasnik ima, među ostalim, pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja svojom stvari. Propisivanjem obveze plaćanja boravišne pristojbe vlasnicima kuća i stanova za odmor u turističkim mjestima ni na koji način nije ograničeno njihovo pravo vlasništva na određenoj nekretnini. U prilog ovome može

40 Rješenje U-I-427/1993 od 23. studenog 1994., ("Narodne novine", 34/94.).

41 Carinski zakon ("Narodne novine" 53A/91., 33/92., 40/92., 61/92. i 106/93.).

42 Zakon o boravišnoj pristojbi ("Narodne novine" 27/91., 109/93., 30/94., 35/95. - pročišćeni tekst, 70/97. i 30/99.). Rješenje Ustavnog suda broj: U-I-438/1994 i dr. od 27. listopada 1999. ("Narodne novine" 122/99.).

se navesti i činjenica da odredba stavka 2. članka 48. Ustava propisuje da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkoga prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.”

### **3. RAZDOBLJE OD 2000. DO 2009. GODINE**

Početak 2000. godine Ustavni sud je u znatnoj mjeri izmijenio način postupanja i odlučivanja o ustavnim tužbama. Navedena promjena je prvenstveno bila motivirana potrebom da se njegovo djelovanje svede u granice ustavne nadležnosti, a to je značilo zaštitu ustavnih, a ne svih subjektivnih prava građana.<sup>43</sup> Poticaj za to je znatno povećanje broja zaprimljenih predmeta, osobito ustavnih tužbi, što je rezultiralo preopterećenošću Ustavnog suda te zaostacima u njihovu rješavanju. Stoga se je Ustavni sud priklonio restriktivnom pristupu u zaštiti ustavnog prava vlasništva.<sup>44</sup>

43 Ustavni sud je navedeno stajalište obrazlagao u svojim odlukama na sljedeći način: “(...) Ustavni sud, u postupku u povodu ustavne tužbe, ne obnaša nadležnost žalbenog suda niti Vrhovnog suda, već odlučuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama tužitelja došlo do ustavom nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, tj. jeli povrijeđeno ustavno pravo tužitelja (stavak 1. članak 59. Ustavnog zakona). Stoga su i ovlasti Ustavnog suda u svezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnog utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drukčije.

*Ustavni se sud, u pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje, ne upušta se ni u ocjenu dokaza niti u pravnu ocjenu sudova. Za Ustavni sud relevantne su činjenice o čijem postojanju ovisi ocjena o povredi ustavnog prava, a pogrešna primjena materijalnog prava nije, sama po sebi valjani razlog za podnošenje ustavne tužbe. (...)”- odluka broj: U-III-1097/1999 od 13. ožujka 2000. (“Narodne novine” 38/00. i na: www.usud.hr).*

44 “U doktrini i praksi europskih ustavnih sudova stalo se na stajalište da odredbe o jamstvu prava vlasništva štite vlasništvo samo od presizanja državnih tijela (posebno od upravnih i njima srodnih tijela), a u određenom obliku i od zakonodavca (i drugih donositelja propisa) koji općim aktima ne smiju ograničavati pravo vlasništva ispod razine određene ustavom. Ustavnopravno jamstvo vlasništva ne isključuje (ili ne mora isključivati) ustavnopravnu zaštitu zadiranja drugih subjekata privatnog prava (građana, pravnih osoba). Ono je zaštićeno i od takvih presizanja, ali ne na ustavnopravnoj razini, nego zakonom, ne u postupku u povodu ustavne tužbe nego pred redovnim sudovima.

*15.1. Pretežno se smatra da je zakonodavac svojoj ustavnoj dužnosti zaštite prava vlasništva udovoljio ako je vlasništvo regulirano zakonom i ako je uređen sustav pravosudne vlasti koja sud i imovinskopravnim sporovima, uključujući i ustavom zajamčene pravne lijekove. To stoga što sudovi sude ne samo na temelju zakona nego i primjenom ustavnih pravila (stavak 1. članka 5. Zakona o sudovima - NN 3/94.), pa i oni obavljaju (prvenstvenu) kontrolu ustavnosti koja je kada je riječ o imovinskopravnim sporovima - dostatna.*

*Zbog toga povreda vlasništva u privatnim građanskopravnim sporovima zapravo nije povreda ustavnog prava u smislu članka 59. Ustavnog zakona jer se na njoj ne može zasnovati ustavna tužba, čak ni u slučaju da sud u vlasničkoj ili drugoj imovinskoj parnici donese nezakonitu odluku. Protiv takve odluke stranka ima pravo ulagati pravne lijekove u građanskom sudskom postupku, a ne i pravo na ustavnu tužbu”. Velimir, Belajec “Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe” u “Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava”, Organizator Zagreb, 2000, str.109-110.*

### 3.1. Konkretna kontrola

U navedenom se razdoblju ustavnopravna zaštita ustavnog prava vlasništva ograničavala samo na zaštitu protiv nedopuštenih zahvata državnih, odnosno, javnopravnih tijela u imovinska prava pojedinaca (fizičkih ili pravnih osoba). Takvo stajalište Ustavni sud je prvi put istaknuo u odluci broj: U-III-661/1999.<sup>45</sup>

Prihvaćeno stajalište Ustavni sud obrazložio je na sljedeći način:

*„Ustav Republike Hrvatske u članku 48. jamči pravo vlasništva i pravo nasljeđivanja. To jamstvo na ustavnopravnoj razini štiti samo od pozivanja države u vlasnička prava pojedinaca, shvaćena u vrlo širokom smislu (načelno sva imovinska prava). Ono priječi upravnim vlastima da, propisom ili pojedinačnim aktom, posežu u vlasništvo na način da se na štetu vlasnika nameću određene dužnosti činjenja, trpljenja ili propuštanja, osim ako je to na zakonu osnovano.*

*Nema mjesta primjeni odredaba o ovom ustavnom jamstvu ako zadiranje u vlasništvo potiče od drugih pravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba). U tom slučaju, u pravilu, radi se o imovinskim sporovima privatnog prava, u kakvima je predviđena sudska, eventualno i neka druga pravna zaštita. Pa se ustavna tužba ne može s uspjehom podići, jer se ustavno jamstvo vlasništva ne odnosi na takve slučajeve. Odluke sudova u imovinsko pravnim stvarima načelno ne mogu biti podvrgnute nadzoru Ustavnog suda u postupku povodom ustavne tužbe, osim iznimno posredno-zbog povreda načela jednakosti u njegovom vidu zaštite od samovolje odnosno arbitrarnosti sudskih odluka, a za što u konkretnom slučaju ne postoje pretpostavke.“<sup>46</sup>*

Usljed tako restriktivnog pristupa zaštiti ustavnog prava vlasništva Ustavni sud je zaštitu ustavnog prava vlasništva u najvećem dijelu pružao protiv odluka donesenih u upravnim postupcima.<sup>47</sup> Međutim, tijekom vremena djelomično je

45 Odluka broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ 38/00. i na: www.usud.hr).

46 Odluka Ustavnog suda broj: U-III-361/1998 od 22. veljače 2001.

47 U odluci broj: U-III-894/2000 od 2. veljače 2001. („Narodne novine“ 13/01. i 22/01.), Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu podnositelja, protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske kojom je usvojena tužba u upravnom sporu, te je djelomično poništen Zaključak o preuzimanju športskih objekata i drugih nekretnina u vlasništvo G. Z., koji je donio podnositelj ustavne tužbe - G. s. G. Z. Ustavni sud je ocijenio da je nezakonito postupio Upravni sud kada je prihvatio nadležnost u konkretnoj stvari smatrajući pobijani Zaključak upravnim aktom koji je morao biti donesen prema pravilima upravnog postupka. U obrazloženju odluke ističe se sljedeće:“(…) No sve dok se u postupku pred nadležnim sudom ne utvrdi drugačije, upis prava vlasništva na Športskom parku “M.” u zemljišnim knjigama, proveden temeljem navedenog Zaključka o preuzimanju športskih objekata G. s. G. Z., ima se smatrati valjanim, sukladno načelu povjerenja u zemljišne knjige. Stoga Sud utvrđuje da je osporavanom presudom došlo i do povrede prava vlasništva podnositelja ustavne tužbe, zajamčenog člankom 48. stavak 1. Ustava(…)”.

- u odluci, broj: U-III-1014/2000 od 2. veljače 2000. (“Narodne novine” 12/01. i na: www.usud.hr), kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositelja Ustavni sud izrazio je sljedeće stajalište: „(…)Postupanjem upravnih tijela i Upravnog suda Republike Hrvatske u konkretnom slučaju povrijeđeno je i ustavno pravo iz članka 48. stavka 1. Ustava kojim se jamči pravo

odstupljeno od navedenog stajališta, te je sadržaj i opseg ustavnosudske zaštite jamstva vlasništva Ustavni sud obrazlagao na sljedeći način:

*„Ustavni sud, na temelju članka 48. Ustava, štiti pravo vlasništva na ustavnopravnoj razini na način da prijeći tijelima državne vlasti ograničavanje ili oduzimanje tog prava, osim ako je ograničenje ili oduzimanje zasnovano na zakonu.*

*U slučaju zadiranja u vlasništvo od strane drugih pravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) radi se, u pravilu o imovinskim sporovima privatnog prava. Ustavni sud ispituje i takvu odluku sudbene i druge vlasti kada ocijeni da je osporena odluka, prosuđujući je kroz zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih ustavom, utemeljena na neprihvatljivom pravnom stajalištu ili je tako pogrešna i bez razboritog pravnog obrazloženja da ju je moguće ocijeniti samovoljnom.“<sup>48</sup>*

Slijedi da je ustavnosudska zaštita jamstva prava vlasništva u tim konkretnim slučajevima ustavnosudske zaštite ustavnom tužbom bila svedena na kontrolu zakonitosti sudskih odluka, čime se moglo zaključiti da je stajalište Ustavnog suda bilo da se zakonitom odlukom ne može povrijediti ustavno jamstvo vlasništva.<sup>49</sup>

Naznake promjene navedenoga stajališta Ustavnog suda o ustavnosudskoj zaštiti ustavnog jamstva vlasništva po prvi put uočavamo u odluci Ustavnog suda broj: U-III-50/2006<sup>50</sup> (odlukom je odbijena ustavna tužba uz obrazloženje da zakonitim pojedinačnim aktom nadležnog tijela ne može biti povrijeđeno ustavno pravo vlasništva), kada je šest sudaca glasalo protiv navedene odluke o odbijanju ustavne tužbe i izdvojilo svoja mišljenja, a jedan od sudaca izdvojio je konkurirajuće mišljenje.

---

vlasništva.

Jamstvo prava vlasništva, na ustavnopravnoj razini, štiti to pravo od posizanja države u vlasnička prava pojedinca. Ono prijeći upravnim vlastima posizanje u vlasništvo na način da se na štetu vlasnika nameću određene dužnosti činjenja, trpljenja ili propuštanja, osim ako je posizanje zasnovano na zakonu. Kako su u konkretnom slučaju odluke donesene suprotno ranije navedenim odredbama Zakona o općem upravnom postupku, Sud je utvrdio da je takvim odlukama povrijeđeno ustavno pravo iz članka 48. stavka 1. Ustava, budući da je podnositelju osporenim odlukama naloženo plaćanje poreza na promet, poreza na dobit i poreza na dohodak od nesamostalnog rada sa zateznim kamatama u ukupnom iznosu od 85.192,40 kn.(...)“.

48 Vidi Odluke Ustavnog suda broj: U-III-1038/1999 od 29. svibnja 2002., U-III-338/1999 od 14. studenog 2002., U-III-1791/01 od 20. siječnja 2004., U-III-394/2003 od 7. srpnja 2004., U-III-2973/2006 od 30. siječnja 2008, U-III-3097/2005 od 16. listopada 2007. vidi na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

49 Odlukom broj: U-III-1604/2004 od 17. veljače 2005. Ustavni sud odbio je tužbu podnositelja uz sljedeće obrazloženje: “(...) Osporenim odlukama, donesenim u skladu sa zakonskim odredbama te u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku, a koji je, u konkretnom slučaju, jedino predmet ustavnosudske ocjene, podnositelju nije povrijeđeno ustavno pravo vlasništva niti je povrijeđena odredba članka 50. stavka 1. Ustava, kojom je određeno da je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.”

50 Odluka broj: U-III-59/2006 od 26. studenog 2006. ( „Narodne novine“ 132/06. i na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

U tom je predmetu tijekom prekršajnog postupka radi počinjena prekršaja iz članka 993. stavka 3. Pomorskog zakonika,<sup>51</sup> suglasno članku 1108. istoga Zakona izrečena zaštitna mjera oduzimanja predmeta izvršenja prekršaja, što je u konkretnom slučaju bila motorna jahta veće vrijednosti.

U izdvojenom mišljenju istaknuto je sljedeće:

*„Ustavni sud je u odluci od 22. studenog 2006. odbio ustavnu tužbu. Nasuprot tome smatramo da je ustavna tužba u ovom predmetu djelomično osnovana i da je u navedenim rješenjima trebalo ukinuti dio koji se odnosi na izricanje zaštitne mjere oduzimanja jahte, a odbiti je u dijelu koji se odnosi na izricanje prekršajne kazne u iznosu od 100.000,00 kuna. Naše stajalište temeljimo na ustavnopravnoj interpretaciji odnosa članka 48. Stavka 1. Ustava kojim se jamči pravo vlasništva i članka 16. stavka 2. Ustava koji propisuje da svako ograničenje sloboda i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. U ovom slučaju očita je i nedvojbeno izrazito velika i potpuno neprihvatljiva nesrazmjernost između težine počinjenog prekršaja i nedozvoljene zarade koja je njome ostvarena sa zaštitnom mjerom oduzimanja jahte (...). Zbog toga smatramo da je navedenom zaštitnom mjerom prekršen članak 48. stavka 1, u svezi s člankom 16. stavkom 2. Ustava, jer podnositelju je oduzeto pravo vlasništva jahte u okolnostima koje su nerazmjerne potrebi za ograničenjem prava vlasništva (...).*

*Također ističe se da je: “(...) potpuno neprihvatljivo ustavnopravno shvaćanje da zakonska odredba može derogirati zajamčeno ustavno pravo. Ovakvo obrazloženje ne samo da ne može biti temelj za odbijanje ustavne tužbe u navedenoj Odluci Ustavnog suda od 22. studenog 2006., nego je i načelno s motrišta buduće prakse Ustavnog suda neprihvatljivo. Iz njega proizlazi, naime, ne samo shvaćanje da pri odlučivanju o ustavnim tužbama Ustavni sud odlučuje o zakonitosti, a ne o povredi ustavnih prava već i shvaćanje da se zakonom može obrazložiti neprimjenjivanje ustavnih odredaba kojima se jamče ljudska prava i temeljne slobode.”*

Unatoč navedenom „tijesnom“ odbijanju ustavne tužbe u konkretnom slučaju, i u kasnijoj odluci Ustavnog suda u predmetu U-III-4584/2005,<sup>52</sup> u činjenično i pravno identičnom slučaju, ustavna tužba podnositelja je odbijena. Međutim, u obrazloženju navedene odluke Ustavni sud iznosi sljedeće stajalište:

*„(...)Oduzimanje plovila kojima je počinjen prekršaj izrečeno je na temelju odredbe članka 1008. stavka 2. Pomorskog zakonika koja propisuje obavezno izricanje zaštitne mjere oduzimanja plovila kojim je počinjen prekršaj, pa za ocjenu ustavnosti primjene te mjere nije mjerodavna odredba članka 16. stavka 2. na čiju povredu podnositelji u ustavnoj tužbi ukazuju. (...)“*

I ovaj put šest sudaca Ustavnog suda izdvojilo je svoje mišljenje protiv navedene odluke, te su dva suca, suglasna sa izrekom odluke, izdvojila mišljenja glede obrazloženja odluke.<sup>53</sup>

51 Pomorski zakonik („Narodne novine“ 181/04.).

52 Odluka broj: U-III-4584/2005 od 15. studenog 2007. (“Narodne novine” 122/07. i na: www.usud.hr).

53 U jednom od konkurirajućih mišljenja navodi se: „Na području kaznenopravnih i prekršajnih

### 3.2. Apstraktna kontrola

U istom je razdoblju u postupcima apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti propisa Ustavni sud utvrdio nesuglasnost s člankom 48. Ustava u svega nekoliko slučajeva.<sup>54</sup>

Tako je odlukom broj: U-I-236/1996.<sup>55</sup> utvrđeno je da su odredbe članka 14. stavaka 2. i 7. Zakona o statusu prognanika i izbjeglica,<sup>56</sup> koje su ukinute odredbom članka 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o statusu prognanika i izbjeglica<sup>57</sup> bile protivne odredbama članaka 48. stavka 1. i 50. Ustava, te članku 1. Protokola 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>58</sup> (u daljnjem tekstu: Konvencija).<sup>59</sup>

---

sankcija opseg i domet ustavnosudske kontrole ovisi, uz ostalo, o njihovim specifičnostima u odnosu na sankcije drugih pravnih grana.(...) pri pravilno shvaćenim ovlastima Ustavnog suda na kontrolu propisivanja i primjene kaznenih zakona, načelo razmjernosti, unatoč svoje javnopravne racionalnosti, predstavlja ograničeni instrument ustavnosudske kontrole. Tamo gdje je zakonodavac, potaknut javnim konsenzusom (izraženim npr. kroz medije javnog informiranja) o nužnosti reakcije represivnim sredstvima na napade na određena društvena dobra (kao što je npr. sigurnost gospodarskog poslovanja, dobrobit i očuvanje okoliša, kod nas posebice: „more, morska obala i otoci... i druga prirodna bogatstva... od osobitog ... gospodarskog značaja... za Republiku Hrvatsku“, članak 52. stavak 1. Ustava), propisao sankcije kao ograničavajuće norme, ti se *propisi* ne mogu ustavnosudski kontrolirati prema načelu razmjernosti jer je mjerodavni kriterij za njih kriminalna politika na koju je legitimiran zakonodavac(...). Samo iznimno propisi o kaznenim i prekršajnim sankcijama podliježu ustavnosudskoj ocjeni ustavnosti, na temelju specifičnih, ustavom propisanih načela koja određuju neprekoračive okvire tih sankcija, kao što su zabrana smrtne kazne, mučenja, okrutnog i nečovječnog postupanja ili zlostavljanja te načelo zakonitosti kaznenog djela i kazne. (...). Načelo razmjernosti je ovdje značajno kako u propisivanju tako i u primjeni postupovnih odredbi kaznenog i prekršajnog prava te izvršenju kaznenih i prekršajnih sankcija. No, bez obzira što je načelo razmjernosti i njegove parametre Ustavni sud Republike Hrvatske razvio u svojoj praksi, njegovoj primjeni u konkretnom slučaju nema mjesta (...).“

54 V. Radolović, Aldo, „Jamstvo prava vlasništva u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava“, *Pravo u gospodarstvu*, 2010., vol. 49 no.1.,1 - 498.

55 Odluka U-I-236/1996 i 840/1997 od 3. svibnja 2000. („Narodne novine“ 50/00. i na: www.usud.hr).

56 Zakon o statusu prognanika i izbjeglica („Narodne novine“ 96/93. i 39/95.).

57 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o statusu prognanika i izbjeglica („Narodne novine“ 128/99.).

58 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine - Međunarodni ugovori broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.*

59 U toj odluci navedeno je sljedeće: „(...) Ustavni sud je ocjenjujući ustavnost navedenih odredbi vodio računa o stvarnim prilikama u vrijeme donošenja i primjene Zakona i zaključio da je zaštita prognanika za vrijeme ratnih zbivanja i osiguranje njihova smještaja u imovini drugih osoba, nedvojben interes i dužnost Republike Hrvatske i da stoga predstavlja legitimnu svrhu donošenja navedenog propisa. Međutim, premda je navedeno ograničenje vlasništva (odnosno stanarskog prava) poduzeto s legitimnim ciljem, prema mišljenju ovoga Suda, navedeno ograničenje nije razmjerno navedenom cilju. To se ogleda prije svega i ponajviše u činjenici što je vlasništvo, prema osporenim odredbama, ograničeno bez ikakve naknade koju nalaže Ustav odredbom iz stavka 1. članka 50. Na nepoštivanje načela razmjernosti upućuje i činjenica da osporenim odredbom

Odlukom U-I-1559/2001<sup>60</sup> Ustavni sud je ukinuo više odredaba Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>61</sup> ocijenivši da osporeni članci Zakona nisu suglasni s člankom 48. stavkom 1. i člankom 51. stavkom 1. i stavkom 2. Ustava.<sup>62</sup>

---

Zakona nije kalendarski određeno vrijeme trajanja ograničenja, nego tek posredno - riječima "prisilni postupci iseljenja prognanika prekidaju se do stvaranja uvjeta za njihov povratak ili dok im se, uz njihovu suglasnost, ne osigura drugi odgovarajući smještaj...". Vremensku neodređenost ograničenja vlasništva potencira i vezivanje deložacije uz pristanak osobe na koju se odnosi, što također upućuje na nerazmjernost ograničenja(...)."

- 60 Odluka broj: U-I-1559/2001, U-I-2355/2002 od 21. veljače 2007. („Narodne novine“ 26/07. i na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).
- 61 Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02. i 147/03.).
- 62 Ustavni sud u navedenoj odluci izrazio je sljedeće stajalište: „(...) Polazeći od odredbe članka 48. Ustava i uzimajući u obzir značaj prava vlasništva na način kako je to iznijeto, zaključak je da vlasnika poduzetničke nekretnine, neizgrađenog građevinskog zemljišta i neobrađenog obradivog poljoprivrednog zemljišta nije dopušteno prisiljavati na određeni način postupanja, odnosno činjenja, (u konkretnom slučaju na korištenje navedenih nekretnina), ako se ono ne može odrediti kao doprinos općem dobru, odnosno ako nije u službi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Osporenim zakonskim odredbama zakonodavac je ovlastio općine i gradove na uvođenje poreza zbog nekorištenja nekretnina. Tim porezima posredno se vlasnicima nekretnina nameće obveza njihovog korištenja. Takvo ograničenje prava vlasništva na nekretninama prelazi okvir Ustavom dopuštenih ograničenja prava vlasništva jer nije učinjeno zbog ostvarenja legitimnog cilja propisanog Ustavom niti je razmjerno naravi potrebe za ograničenjem. Naime, porezi koji su propisani osporenim zakonskim odredbama imaju obilježje kaznenih poreza, kojima se vlasnik, porezni obveznik, kažnjava jer je propustio koristiti nekretninu određenu osporenim Zakonom, a koja obveza, po shvaćanju ovog Suda, nije u skladu s Ustavom dopuštenim ograničenjima prava vlasništva iz članka 16. Ustava u svezi s člankom 48. stavkom 2. Ustava. Pri tome Ustavni sud napominje da obveza korištenja nekretnine koja proizlazi iz osporenih zakonskih odredbi ne udovoljava ni načelu legitimnih očekivanja stranaka u odnosu na pravnu izvjesnost učinaka zakona (načelo izraženo u rješenju Ustavnog suda, broj: U-I-706/01 od 23. studenog 2005), jer osporenim Zakonom nije dostatno određeno postupanje vlasnika koje bi ga oslobodilo od obveze plaćanja navedenih poreza (...). Ustavni sud na kraju napominje da je zakonodavac ovlašten propisati različite zakonske mjere za poticanje obrade neobrađenog obradivog poljoprivrednog zemljišta, korištenje neiskorištenih poduzetničkih nekretnina i izgradnju neizgrađenog građevinskog zemljišta, pa i one koje ograničavaju vlasnička prava u skladu s člankom 16. Ustava, odnosno člankom 52. stavkom 2. Ustava kad su u pitanju poljoprivredna zemljišta. To se, međutim, ne smije činiti na način nesuglasan temeljnim ustavnim vrednotama i zaštićenim dobrima, što je zakonodavac u konkretnom slučaju učinio propisivanjem poreza zbog nekorištenja nekretnina, koji su protivni svrsi poreza i poreznog sustava (...).”



### **3.3. Zaštita pred Europskim sudom za ljudska prava u odnosu na Republiku Hrvatsku**

U razdoblju 2006. do 2009. Europski sud za ljudska prava<sup>63</sup> (u daljnjem tekstu: Europski sud) u više je predmeta protiv Republike Hrvatske utvrdio povredu konvencijskog prava zajamčenog člankom 1. Protokola 1<sup>64</sup> uz Konvenciju.

To su predmeti Radovanović protiv Republike Hrvatske od 21. prosinca 2006.,<sup>65</sup> Kunić protiv Hrvatske od 11. siječnja 2007.,<sup>66</sup> Bistrović protiv Hrvatske od 31. svibnja 2007., Vajagić protiv Hrvatske od 31. svibnja 2007.,<sup>67</sup> Gashi protiv Hrvatske od 13. prosinca 2007.,<sup>68</sup> Vučak protiv Hrvatske od 23. listopada 2008.,<sup>69</sup> Sinčić protiv Hrvatske od 8. siječnja 2009.,<sup>70</sup> Gabrić protiv Hrvatske od 5. veljače 2009.<sup>71</sup> i Trgo protiv Hrvatske od 11. lipnja 2009.<sup>72</sup>

63 Europski sud za ljudska prava (European Court of Human Rights) jest sudska instanca Vijeća Europe utemeljen 1959. godine za zaštitu prava i sloboda zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Stupanjem na snagu Protokola 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, 1. studenog 1998., Europski sud je postao stalna institucija zaštite ljudskih prava u Europi. Prije toga sudsku je funkciju, pored Suda, obavljala i Europska komisija za ljudska prava. Sjedište Suda je u Strassbourgu u Francuskoj.

64 Članak 1. Protokola 1 uz Konvenciju glasi:

#### **“Članak 1.**

#### **ZAŠTITA VLASNIŠTVA**

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

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

65 Europski sud našao je povredu članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju jer su domaći sudovi odbili reivindikacijski zahtjev podnositeljice da ju se vrati u posjed stana koji je Republike Hrvatska (po trećim osobama) zaposjela na temelju Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom.

66 Povreda članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju nađena je jer je protupravno odbačen reivindikacijski tužbeni zahtjev pozivom na Zakon o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom te na Zakon o područjima od posebne državne skrbi.

67 Povredu članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju Europski sud je našao u tome što podnositeljima nije izvlašten (pa stoga niti isplaćen) preostali dio nekretnine koji je nakon izvlaštenja glavnog dijela nekretnine izgubio svoj gospodarski smisao.

68 Podnositelju zahtjeva Europskom sudu je, uz suglasnost Državnog pravobraniteljstva, prodan stan po odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, a zatim je prihvaćen zahtjev države da se ta kupoprodaja oglasi ništavom. Navedenim, prema stajalištu Europskog suda, povrijeđen je članak 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

69 Europski sud smatra da je povreda članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju nastala zbog toga što je stan podnositelja protupravno zauzela RH (preko trećih osoba).

70 Podnositelju nije zbog neprovođenja ovrhe u razumnom roku vraćen privremeno oduzeti kamion čime je za njega nastupila povreda članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

71 Povreda prava zajamčenog člankom 1. Protokola 1 uz Konvenciju nastupila je kada su podnositeljici oduzeta novčana sredstva koja nije prijavila čime je počinila carinski prekršaj za koji je i kažnjena

72 Povredu je Europski sud našao u tome što domaći sudovi odbili podnositelju priznati da je on

### 3.4. Usklađivanje prakse Ustavnog suda sa stajalištima Europskog suda od 2007.

U skladu s praksom Europskog suda koja je izgrađena u primjeni članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju, te osobito one koja se odnosila na Republiku Hrvatsku, i u praksi Ustavnog suda može se zamijetiti promjena stajališta o zaštiti ustavnog jamstva vlasništva i njegovog približavanja praksi Europskog suda.

Tako, iako svojim rješenjem U-I-351/2001<sup>73</sup> u postupku apstraktne ocjene ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi<sup>74</sup> Ustavni sud nije našao razloga za prihvaćanje prijedloga za ocjenu ustavnosti<sup>75</sup> toga Zakona, u nizu pojedinačnih predmeta pokrenutih ustavnim tužbama kojima su se osporavale odluke redovnih sudova u primjeni odredaba tog Zakona, a polazeći od stajališta Europskog suda u predmetu *Radovanović protiv Hrvatske*, Ustavni sud je prihvaćao ustavne tužbe i pružao zaštitu ustavnog jamstva

---

na određenim nekretninama stekao dosjelošću (posjed od 1953. do 1993.) pravo vlasništva.

73 Odluka broj: U-I-351/2001 od 18. lipnja 2008. ("Narodne novine" 78/08. i na: www.usud.hr).

74 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi („Narodne novine“ 73/00. i 87/00.) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi („Narodne novine“ 88/02.).

75 U obrazloženju se navodi: „(...) Prema ocjeni Ustavnog suda nisu osnovani navodi predlagatelja da se osporenim odredbom “u nedogled praktično ograničava pravo vlasništva”. Upravo suprotno stajalištu podnositelja, osporenim odredbom, koja po svom sadržaju predstavlja prijelaznu i završnu odredbu, određuje se relativno kratak rok (od šest mjeseci) u kojem se imovina u vlasništvu fizičkih osoba dana na privremeno korištenje drugim osobama prema odredbama toga Zakona, a na zahtjev vlasnika, ima vratiti u posjed vlasniku, odnosno, propisuje rok od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZID ZPPDS iz 2000. godine, ukoliko je zahtjev za povrat imovine podnesen prije stupanja na snagu tog propisa. Osporenim odredbom članka 14. stavka 5. ZID ZPPDS iz 2000. propisuje se obveza nadležnom Ministarstvu da, ukoliko nije u roku od šest mjeseci osiguralo alternativni smještaj korisniku imovine i imovinu vratilo u posjed vlasniku, opet isključivo na zahtjev vlasnika, zaključni s vlasnikom ugovor o najmu obiteljske kuće ili stana koji se sklapa na vrijeme do povrata imovine u posjed vlasniku. Iz sadržaja osporene odredbe, suprotno navodima predlagatelja, nije vlasniku imovine propisana obveza na sklapanje ugovora o najmu, te slijedom navedenog niti mu se odriče pravo da od države, u postupku pred nadležnim sudom, zahtijeva odgovarajuću naknadu zbog nemogućnosti korištenja svoje imovine. Stoga, polazeći od odredbe članka 50. stavka 2. Ustava prema kojoj se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, Ustavni sud utvrđuje da je u konkretnom slučaju ograničenje prava vlasništva koje se ogleda u nemogućnosti stupanja u posjed i korištenja imovine, učinjeno radi zaštite interesa Republike Hrvatske, a to je uklanjanje posljedica rata, zaštite te imovine, te bržeg povratka prognanika i izbjeglica kroz njihovo stambeno zbrinjavanje. Također ocjena je Ustavnog suda da je navedeno ograničenje poduzeto radi ostvarenja legitimnog cilja propisanog odredbom članka 16. stavka 1. Ustava te da ono nije nerazmjerno naravi potrebe zbog koje je propisano, a to je radi zaštite pravnog poretka, te prava i sloboda drugih, odnosno u konkretnom slučaju naseljenika. S obzirom na navedeno Ustavni sud ocjenjuje da članak 14. stavak 5. ZID ZPPDS iz 2000., nije u nesuglasnosti s ustavnim odredbama koje predlagatelj navodi u prijedlogu (...).“

prava vlasništva.<sup>76</sup>

Ustavni sud je tako odlukom broj: U-III-195/2006<sup>77</sup> usvojio ustavnu tužbu podnositelja kojom je podnositelj osporavao odluke sudova kojima je odbijen njegov tužbeni zahtjev protiv Republike Hrvatske radi naknade štete. Prema podnositeljevu mišljenju u razdoblju od 1995. godine pa sve do 2003. Republika Hrvatska je raznim propisima i primjenom tih propisa kontinuirano ustanovila i štitila pravo privremenih korisnika na posjedovanje imovine, pa tako i imovine podnositelja ustavne tužbe, nasuprot pravu podnositelja, kao vlasnika da posjeduje svoju nekretninu.

U navedenoj odluci Ustavni sud istaknuo je sljedeće:

„(...)

*7. Međutim, predmet postupka koji je prethodio ustavnoj tužbi bilo je pitanje je li Republika Hrvatska odgovorna za prekomjerno ograničenje prava vlasništva koje se očituje u nemogućnosti posjedovanja nekretnina u vlasništvu podnositelja ustavne tužbe i to od dana kada je podnositelj podnio tužbeni zahtjev za povratom posjeda tih nekretnina (...).*

*7.3. Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud), odlučujući u povodu zahtjeva podnijetog glede povrata privatne imovine koja je bila dana na privremeno korištenje nakon oslobođenja okupiranih dijelova Republike Hrvatske i naknade za njezino korištenje, presudom Radanović protiv Hrvatske od 21. prosinca 2006. godine, utvrdio je da je u tom slučaju došlo do miješanja u pravo podnositeljice zahtjeva na vlasništvo, ali da ona nije bila lišena svog prava vlasništva, već je to miješanje predstavljalo kontrolu korištenja imovine u smislu 2. stavka članka 1. Protokola br. 1. Sud je prihvatio zadaću hrvatskih vlasti koje su morale postići ravnotežu između prava vlasnika i privremenih korisnika u kontekstu povratka izbjeglica i prognanika, budući da se radilo o postupanju u socijalno osjetljivim stvarima. Sud je prihvatio da tuženoj državi treba priznati široku slobodu procjene, međutim, ocijenio je da vršenje diskrecionog prava države ne može za sobom povlačiti posljedice koje se ne slažu sa standardima Konvencije.”*

*Zaključak je Europskog suda da hrvatske vlasti nisu postigle traženu, poštenu, ravnotežu između općeg interesa zajednice i zaštite prava podnositeljice zahtjeva na vlasništvo, te je stoga podnositeljica zahtjeva morala snositi prekomjeran pojedinačni teret i miješanje u pravo na vlasništvo, a da se to ne može smatrati razmjernim s legitimnim ciljem kojeg se željelo ostvariti. (...)*

*8. Ustavni sud smatra osnovanim pozivanje podnositelja u ustavnoj tužbi da je pogrešno stajalište sudova prema kojem se u navedenoj pravnoj situaciji imaju primijeniti isključivo odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi (“Narodne novine” broj 88/02.). Navedene*

76 Odluke broj: U-III-195/2006 od 18.6.2008., U-III-3225/2005 od 22.10.2008., U-III-229/2006 od 9.10.2008., U-III-1192/2005 od 25.9.2008., 1310/2005 od 12.11.2008., U-III-3636/2007 od 13.5.2009. i dr.

77 Odluka broj: U-III-195/2006. od 28.lipnja 2008. („Narodne novine“ 78/08 i na: www.usud.hr).

*odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi, prema ocjeni Ustavnog suda, predstavljaju prijelazne i završne odredbe kojima se propisuje obveza Republike Hrvatske na naknadu štete u slučaju nepriдрžavanja rokova koji su propisani tim zakonom, a ne i obveza Republike Hrvatske na naknadu vlasniku zbog nemogućnosti korištenja nekretnine u utuženom razdoblju, dakle od dana podnošenja zahtjeva nadležnom tijelu za njezino vraćanje u posjed zbog nemogućnosti korištenja nekretnine.*

*Ocjena je Ustavnog suda da navedene odredbe Zakona o područjima posebne državne skrbi nisu mjerodavne u konkretnom slučaju.*

*8.1. Međutim, to ne znači da samim time, kako to smatraju sudovi, ne postoji niti materijalnoppravna osnova za dosuđivanje podnositelju "naknade štete" odnosno naknade zbog nemogućnosti korištenja nekretnine u utuženom razdoblju - od dana podnošenja zahtjeva za njezino vraćanje u posjed, dakle i za razdoblje prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne države skrbi. Pravo podnositelja na naknadu za to razdoblje ovisit će o ocjeni suda je li podnositelju zbog duljine razdoblja u kome je bio onemogućen u posjedu svoje imovine nametnut prekomjeran teret u odnosu na legitiman cilj zbog kojeg mu je ona oduzeta iz posjeda. Stoga je obveza sudova da u svakom pojedinom slučaju, pri odlučivanju o osnovanosti tužbenog zahtjeva za naknadu zbog nemogućnosti korištenja imovine, utvrde postojanje navedenih okolnosti.*

*Na temelju svega navedenog, polazeći od odredbe članka 16. Ustava i Protokola br. 1 uz Konvenciju, ocjena je Ustavnog suda da se u ovim slučajevima radi o naknadi koja vlasniku pripada zbog nemogućnosti korištenja imovine, koju je uzrokovala država u provedbi socijalnih mjera, poduzetih s ciljem uklanjanja posljedica ratnih zbivanja (...).*"

#### **4. RAZDOBLJE OD 2009. GODINE**

U nastojanju da uskladi svoju praksu sa stajalištem Europskog suda, koja je izgrađena u primjeni članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju, u području zaštite prava vlasništva, u novijoj praksi, Ustavni sud je veliki korak napravio odlukom broj: U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009.<sup>78</sup>

Navedenom odlukom Ustavni sud je usvoji ustavnu tužbu, ukinuo rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva klasa: UP/I-361-05/07-06/8, ur. broj: 531-04-07-1 od 1. ožujka 2007., te je predmet vratio tom Ministarstvu na ponovni postupak. Ustavna tužba bila je podnesena na temelju ovlaštenja sadržanog u posljednjem dijelu odredbe članka 63. stavka 1.<sup>79</sup> Ustavnog

78 Odluka broj: U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009., („Narodne novine“ 88/09 i na: www.usud.hr)

79 Članak 63. stavak 1. Ustavnog zakona glasi:

“Članak 63.

(1) Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju ... kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava,

zakona, prije no što je protiv osporenog upravnog akta bio iscrpljen put pravne zaštite.

U ustavnosudskom postupku Ustavni sud je morao odgovoriti na pitanje je li osporenim rješenjem Ministarstva podnositeljima grubo povrijeđeno njihovo pravo vlasništva, zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava.<sup>80</sup>

Odgovor na postavljeno pitanje u prvom redu ovisio je o tome je li u konkretnom slučaju riječ o imovini podnositelja koja je zaštićena ustavnim jamstvom prava vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava) u smislu njegove nepovredivosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

Ustavni sud u konkretnom je slučaju u prvom redu bio dužan ispitati je li riječ o imovini podnositelja u koju se, prema njihovim tvrdnjama, država neosnovano umiješala ukidanjem građevinske dozvole koju su podnositelji ishodili za gradnju nekretnine.

Ustavni sud je podsjetio na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava “mora vrlo široko tumačiti”, jer obuhvaća „načelno sva imovinska prava,<sup>81</sup> što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.

U ovoj odluci Ustavni sud je podsjetio i na ustaljeno pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava koji priznaje da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati “imovinom” pod zaštitom članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji uređuje zaštitu vlasništva.<sup>82</sup>

---

a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. (...)”

- 80 Ta bi povreda, naime, u okolnostima konkretnog slučaja mogla dovesti i do povrede prava koja su podnositelji stekli ulaganjem kapitala zbog činjenice da su podnositelji poduzetnici koji su na temelju ukinute građevinske dozvole investirali u izgradnju nekretnine (članak 49. stavak 4. Ustava), sve u svjetlu okolnosti da je u Republici Hrvatskoj zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (članak 50. stavak 1. Ustava), odnosno da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (članak 50. stavak 2. Ustava), ali uvijek samo razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16. stavak 2. Ustava).
- 81 V., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.; U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.; U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.; U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000., itd.
- 82 Pojam ‘legitimnih očekivanja’ u kontekstu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju Europski je sud prvi put spomenuo u presudi *Pine Valley Developments LTD i ostali protiv Irske* od 29. studenoga 1991. (zahtjev br. 12742/87). U tom su predmetu podnositelji bili poduzetnici čija je temeljna djelatnost bila kupnja i izgradnja zemljišta. Oni su 1978. godine kupili zemljište pouzdajući se u nacrt plana izdavanja urbanističkih dozvola za izgradnju industrijskih skladišta i uredskih prostora, a on je naknadno, odlukom irskog Vrhovnog suda, utvrđen *ultra vires* i *ab initio* ništetnim, jer je bio u suprotnosti s mjerodavnim zakonima. Europski je sud zauzeo stajalište da je “legitimno očekivanje” nastalo onda kad je dozvola (*outline planning permission*) izdana, a na temelju pouzdanja u nju podnositelji su kupili zemljište s namjerom njegove izgradnje. Ta je dozvola, koju nadležna upravna tijela više nisu mogla ukinuti ili na drugi način opozvati, činila sastavni dio vlasništva (imovine) tvrtki podnositelja” (§ 51.

Ustavni sud je dodatno napomenuo da se uvjetna potraživanja ili zahtjevi koji su odbijeni uslijed toga što stranka nije ispunjavala uvjete propisane zakonom ili drugim mjerodavnim pravnim aktom ne smatraju imovinom koja bi konstituirala vlasnička prava u smislu članka 48. stavka 1. Ustava.<sup>83</sup>

U slučaju koji je bio predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku nije riječ o tomu da je zahtjev podnositelja za izdavanjem građevinske dozvole odbijen zato što nisu bili ispunjeni uvjeti za njezino izdavanje propisani zakonom. Suprotno od toga, u konkretnom je slučaju zahtjev za izdavanjem građevinske dozvole podnositelja utvrđen osnovanim, pa im je građevinska dozvola i izdana, a

---

presude *Pine Valley* i § 45. presude Velikog vijeća u predmetu *Kopecký protiv Slovačke* od 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98, 2004-IX).

U presudi *Kopecký protiv Slovačke* Veliko vijeće Europskog suda saželo je stajališta obrazložena u presudi *Pine Valley* i u novijoj presudi *Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 24. lipnja 2003. (zahtjev br. 44277/98, § 35). Ono je izrijekom utvrdilo da su u oba ta slučaja podnositelji bili ovlašteni pouzdati se na činjenicu da pravni akt na temelju kojeg su na sebe preuzeli teret financijskih obveza neće biti retroaktivno utvrđen nevaljanim (*invalidated*) na njihovu štetu. U toj se skupini slučajeva "legitimno očekivanje", prema tome, temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u pravni akt (*reasonably justified reliance on a legal act*) koji je imao valjanu pravnu osnovu (*sound legal basis*) i odnosio se na vlasnička prava" (§ 47. presude *Kopecký*).

Nadalje, Europski sud u nizu je svojih odluka opetovano isticao da podnositelji zahtjeva nemaju "legitimno očekivanje" ako se ne može utvrditi da imaju "aktualan ovršni zahtjev koji je u dostatnoj mjeri ustanovljen" (*currently enforceable claim that was sufficiently established*). Tako je u odluci Velikog vijeća o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke Republike* od 10. srpnja 2002. (zahtjev br. 39794/98, 2002-VII), u kojemu podnositelji nisu ispunjavali jednu od bitnih zakonskih pretpostavki za ostvarenje prava koje su potraživali, Veliko vijeće Europskog suda utvrdilo da zahtjev podnositelja nije bio dostatno ustanovljen u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. "Vjerovanje da će zakon koji je na snazi biti izmijenjen u korist podnositelja ne može se smatrati oblikom 'legitimnog očekivanja' u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Sud smatra da postoji razlika između puke nade u restituciju, koliko god razumljiva ta nada može biti, i legitimnog očekivanja, koje mora biti mnogo konkretnije naravi od puke nade i (mora) biti utemeljeno na zakonskoj odredbi ili pravnom aktu kao što je sudska odluka. Sud sukladno tome zaključuje da podnositelji nisu pokazali da imaju zahtjev (*claim*) koji je dostatno ustanovljen da bi bio ovršan i stoga oni ne mogu tvrditi da imaju 'imovinu' u smislu članka 1. Protokola br. 1" (§§ 73. i 74. odluke *Gratzinger* i § 49. presude *Kopecký*).

Na navedena pravna stajališta Europskog suda Ustavni sud se već pozvao u svojoj odluci broj: U-I-2921/2003, U-I-3114/2003, U-I-3615/2003, U-I-483/2004, U-I-2833/2004, U-I-3172/2005, U-I-2565/2007, U-I-2150/2008, U-I-3787/2008 od 19. studenoga 2008. ("Narodne novine" 137/08.), pa mu na ovom mjestu preostaje samo to da ih opetovano ocijeni sukladnim članku 48. stavku 1. Ustava, a time i primjenjivim u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske.

83 Istovjetno stajalište zauzima i Europski sud (v. sažetak relevantnih stajališta u predmetima: *Mario de Napolés Pacheco protiv Belgije*, odluka Europske komisije od 5. listopada 1978., zahtjev br. 7775/77, DR 15, str. 151. u engleskom izdanju; *Malhous protiv Češke Republike*, odluka Velikog vijeća od 13. prosinca 2000., zahtjev br. 33071/96, ECHR 2000-XII; *Prince Hans-Adam II protiv Njemačke*, presuda Velikog vijeća, zahtjev br. 42527/98, ECHR 2001-VIII, § 85.; *Nerva protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 24. rujna 2002., zahtjev br. 42295/98, Izvješće o presudama i odlukama 2002-VIII., § 43.).

podnositeljima je njome konačno i pravomoćno priznato pravo gradnje, koju su oni i započeli. Za potrebe te gradnje djelomice su uložili vlastita sredstva, a djelomice su se kreditno zadužili kod banke, s utvrđenim rokovima otplate kredita na određeno višegodišnje razdoblje.

Polazeći od navedenih pravnih stajališta Europskog suda, koje je u svojoj dosadašnjoj praksi i sam prihvatio, Ustavni sud je ocijenio da su u konkretnom slučaju podnositelji imali 'legitimno očekivanje' da će uvjeti iz građevinske dozvole, na temelju koje su na sebe preuzeli teret financijskih obveza, biti ispunjeni, s obzirom na to da se ono temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu. Ustavni sud je ocijenio da nema dvojbe da je njihov zahtjev bio dostatno ustanovljen, a time i 'ovršan', što ga kvalificira kao "imovinu" u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Ustavni sud je zaključio da je navedeno legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes podnositelja, pa je u konkretnom slučaju pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine podnositelja koja potpada pod jamstvo članka 48. stavka 1. Ustava i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

#### ***4.1. Tri ustavna pravila o jamstvu prava vlasništva***

Značaj ove odluke Ustavnog suda je u prihvaćanju tri pravila koja je Europski sud, u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, ugradio u svoju praksu.

Tumačeći sadržaj ustavnog prava vlasništva Ustavni sud je nastavio razvijati ustavnosudske standarde koje služe kao smjernica u interpretaciji i primjeni u konkretnom slučaju ovoga važnog ustavnog prava.<sup>84</sup>

U toč. 8. odluke Ustavni sud je naveo:

*"Članak 48. stavak 1. Ustava, koji jamči pravo vlasništva, mora se sagledavati zajedno s člankom 50. Ustava koji uređuje ustavnopravne mogućnosti njegova oduzimanja odnosno ograničavanja radi zaštite pojedinih ustavnih vrijednosti odnosno zaštićenih ustavnih dobara.*

Tako je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (članak 50. stavak 1. Ustava).

Osim toga, poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (članak 50. stavak 2. Ustava).

Sukladno navedenom, Ustav sadrži tri zasebna pravila vezana uz ustavno uređenje vlasništva:

- prvo pravilo, sadržano u članku 48. stavku 1. Ustava, opće je naravi i propisuje jamstvo prava vlasništva;
- drugo pravilo, sadržano u članku 50. stavku 1. Ustava, uređuje oduzimanje odnosno ograničavanje vlasništva koje se neće smatrati ustavnopravno nedopuštenim

84 V. Omejec, J., Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva, u Liber Amicorum, In honorem Jadranko Crnić, Novi informator, 2009., str. 139.-187

ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete odnosno ograničene imovine;

- *treće pravilo, sadržano u članku 50. stavku 2. Ustava, priznaje zakonodavcu ovlast da zakonom ograničava vlasnička prava (i poduzetničke slobode) radi zaštite pojedinih ustavnih vrednota ili zaštićenih ustavnih dobara koja ustavotvorac smatra toliko važnim da ih podvodi pod državne odnosno pod opće interese zajednice (zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi), bez obveze isplate bilo kakve naknade.*

*Ta tri pravila, međutim, nisu samostojna i nepovezana. Drugo i treće pravilo, koji se tiču određenih stupnjeva miješanja u pravo vlasništva, uvijek se moraju tumačiti u svjetlu općeg jamstva iz članka 48. stavka 1. Ustava: prije razmatranja je li prvo pravilo poštovano uvijek se mora odrediti jesu li druga dva primjenjiva na konkretan slučaj koji je predmet ustavnosudskog ispitivanja.*

*Ustavni sud također napominje da svako miješanje u pravo vlasništva, zasnovano na odredbama članka 50. Ustava, mora osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva za poštovanjem i zaštitom ustavnog prava vlasništva privatnih osoba i zahtjeva koje postavljaju državni odnosno javni ili opći interesi zajednice (koji mogu uključivati i zaštitu suprotstavljenih prava ili interesa trećih privatnih osoba). Zahtjev za postizanjem te ravnoteže izražen je u strukturi članaka 48. stavka 1. i 50. Ustava, promatra li ih se kao jednu cjelinu, pri čemu ustavotvorac izrijeком postavlja još i dopunski zahtjev: svako ograničenje vlasništva odnosno vlasničkih prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16. stavak 2. Ustava). Stoga u svakom pojedinom slučaju mora postojati razuman odnos razmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju ili ograničavanju vlasništva i ciljeva koji se time nastoje postići. Sažeto, miješanje u vlasništvo mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.*

*I u tom području, međutim, država uživa izvjesnu slobodu prosudbe u primjeni mjera koje poduzima u području vlasništva te ugovornih i drugih odnosa povezanih s njim, kao što je ima i u primjeni mjera u drugim područjima vezanim uz socijalnu, financijsku ili gospodarsku politiku zemlje. Istovjetno stajalište zastupa i Europski sud (v., primjerice, presudu u predmetu *Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 24. lipnja 2003., zahtjev br. 44277/98 § 37.; v., *mutatis mutandis*, i predmet *AGOSI protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 24. listopada 1986.,*



*Series A, br. 108, § 52.). Ustavni sud i taj zahtjev, dakle, mora uzeti u obzir pri ispitivanju navodnih povreda prava vlasništva u svakom pojedinom slučaju koji razmatra.*<sup>85</sup>

#### **4.2. Novije odluke Ustavnog suda**

Rješenjem broj: U-I-2643/07<sup>86</sup> Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 9.a Zakona o ljekarništvu.<sup>87</sup>

Iz ustavnih, međunarodnopravnih i zakonskih odredbi koje su citirane u prijedlogu, a polazeći od činjenice da je predlagateljica županija, to jest jedinica područne (regionalne) samouprave koja je ujedno osnivač određenog broja ljekarni na svom području, Ustavni sud je zaključio da predlagateljica smatra zakonsku zabranu prijenosa njezinih osnivačkih prava nad ljekarnama na druge pravne ili fizičke osobe neustavnim ograničavanjem njezinih poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava. Stoga je u konkretnom ustavnosudskom postupku Ustavni sud morao odgovoriti na pitanje je li u suglasnosti s ustavnim jamstvom prava vlasništva zakonska zabrana prijenosa osnivačkih prava županije nad ljekarnama kojima je ona osnivač na druge pravne ili fizičke osobe? Prije odgovora na to pitanje, međutim, bilo je potrebno utvrditi mogu li se osnivačka prava županije nad ljekarnama kojima

85 U konkretnom slučaju, ocjena je Ustavnog suda, da nije postignuta pravična ravnoteža između interesa Republike Hrvatske i zaštite prava vlasništva podnositelja. Jednostranim zahvaćanjem države u njihovo pravo vlasništva, koje se očitovalo u donošenju osporenog rješenja kojim je ukinuta njihova građevinska dozvola zbog (navodne) pogreške samog njezina donositelja, podnositelji snose prekomjeren pojedinačan teret koji se ne može smatrati razmjernim s naravi potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju, to jest s legitimnim ciljem koji se tim ukidanjem nastojao ostvariti.

Ustavni sud je posebno istaknuo da je u ponovljenom postupku Ministarstvo dužno podrobno ispitati konkretan slučaj uvažavajući zahtjev iz članka 50. stavka 1. Ustava da oduzimanje vlasništva (imovine) podnositelja mora biti u interesu Republike Hrvatske i sagledavajući te uzimajući u obzir sve aspekte postojeće situacije vezane uz vlasništvo (imovinu) podnositelja koje je Ustavni sud u ovoj odluci naznačio. Utvrdi li u ponovljenom postupku da je u interesu Republike Hrvatske ukidanje po pravu nadzora pravomoćne građevinske dozvole u konkretnom slučaju, jer je riječ o tako očitj povredi materijalnih odredbi Zakona o gradnji koju objektivni pravni poredak ne smije tolerirati, Ustavni sud utvrđuje obvezu Republike Hrvatske za isplatu podnositeljima naknade tržišne vrijednosti u smislu članka 50. stavka 1. Ustava (v. točku 10. obrazloženja ove odluke).

Ustavni sud je istaknuo da se konkretna pravna situacija može riješiti i na drugi način, odnosno drugim sredstvima koja su na raspolaganju državi i podnositeljima, ali se pri svakom rješenju uvijek mora paziti na postizanje pravične ravnoteže između državnih (javnih ili općih) interesa i zaštite ustavnog prava vlasništva podnositelja u svim njegovim aspektima koji su obrazloženi u ovoj odluci.

Budući da je utvrdio povredu ustavnog prava vlasništva podnositelja zajamčenog člankom 48. stavkom 1. u vezi s člankom 50. stavkom 1. Ustava, Ustavni sud nije razmatrao ostale navodne povrede ustavnih prava koje su podnositelji istaknuli u ustavnoj tužbi.

86 Rješenje broj: U-I- 2643/2007 od 22. prosinca 2009., ("Narodne novine" 4/10. i na: www.usud.hr).

87 Zakon o ljekarništvu ("Narodne novine" 121/03., 142/06., 35/08. i 117/08.).

je ona osnivač smatrati imovinom županije na koju se odnosi ustavno jamstvo prava vlasništva.

Ustavni sud je utvrdio da u konkretnom ustavnosudskom postupku županija, kao javnopravna osoba i subjekt javnog prava, osporava ustavnost zakonske mjere koju je u odnosu prema njoj propisala država (Hrvatski sabor), a koja se sastoji u zabrani prijenosa osnivačkih prava županija nad ljekarnama kojima su one osnivači na druge pravne ili fizičke osobe, koja prava nesporno predstavljaju imovinu županija posebne namjene, odnosno imovinu s osobitom javnopravnom svrhom. Ustavni sud je zaključio da i ta imovina iako specifična javnopravnog karaktera i iako vezana uz specifična javnopravnog ovlaštenika - načelno potpada pod ustavno jamstvo prava vlasništva. Pri ispitivanju eventualnih povreda toga prava u obzir se moraju uzimati različiti čimbenici koji ne postoje u slučajevima zaštite Ustavom zajamčenog prava vlasništva privatnih osoba u smislu pravila privatnog prava. Pri tom se mora uzeti u obzir i činjenica da je Republika Hrvatska ovlaštena mjerama gospodarske i socijalne politike stvarati uvjete za provođenje zdravstvene zaštite kao i uvjete za zaštitu i očuvanje te poboljšanje zdravlja stanovništva te usklađivati djelovanje i razvoj na svim područjima zdravstva u cilju osiguranja ostvarivanja zdravstvene zaštite stanovništva. Republika Hrvatska svoja prava, obveze, zadaće i ciljeve na području zdravstvene zaštite ostvaruje i tako da planira zdravstvenu zaštitu i određuje strategiju razvoja zdravstvene zaštite te osigurava zakonsku osnovu za ostvarivanje ciljeva zdravstvene zaštite (članci 4. i 5. Zakona o zdravstvenoj zaštiti).

Ustavni sud je podsjetio na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava „mora vrlo široko tumačiti.“

Prema ocjeni Ustavnog suda, u konkretnom slučaju nije riječ o prekomjernom teretu nametnutom županijama, osobito u svjetlu činjenice da one imaju ustavnu obvezu obavljati na svom području poslove koji se odnose na ljekarništvo kao javnu službu. Zato se zakonska zabrana prijenosa osnivačkih prava nad ljekarnama, nametnuta županijama, teško može i sagledavati kroz prizmu ograničenja njihovih vlasničkih prava u uobičajenom smislu članka 50. stavka 2. Ustava.<sup>88</sup>

Odlukom broj: U-III-3491/2006 i dr.,<sup>89</sup> Ustavni sud je, u toč. I. izreke, utvrdio da je osporenim odlukama podnositeljici ustavne tužbe povrijeđeno ustavno pravo

88 Ustavni sud je podsjetio na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava „mora vrlo široko tumačiti“ i na tri ustavna pravila o jamstvu prava vlasništva i u rješenju broj: U-I-3118/03 od 28. rujna 2009., („Narodne novine“ 117/10. i na: www.usud.hr). Tim rješenjem Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 33., 34., 42. stavka 1. alineje 4., 43. stavka 1. točaka 8., 9. i 10. i članka 50., 65. i 66. Zakona o stomatološkoj djelatnosti („Narodne novine“ 121/03. i 117/08.). Na sveobuhvatno tumačenje navedenih ustavnih odredbi, koje je Ustavni sud dao u odluci broj: U-IIIB-1373/2009 nazvavši ih „tri ustavna pravila o jamstvu prava vlasništva,“ Ustavni sud je podsjetio i u rješenju broj: U-I-1267/06 od 7. travnja 2010., („Narodne novine“ 47/10. i na: www.usud.hr). Tim rješenjem Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1., 2., 3., 6., 7., 8., 10., 11., 12. i 18. Zakona o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade („Narodne novine“ 22/06.).

89 Odluka broj: U-III-3491/2006, U-III-2081/2007, U-III-1243/2010 od 7. srpnja 2010., („Narodne novine“ 90/10. i na: www.usud.hr).

vlasništva zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske. Točkom II. izreke Ustavni sud je odlučio da je Vlada Republike Hrvatske dužna osigurati otklanjanje posljedica povrede ustavnog prava podnositeljice u primjerenom obliku (u nekretnini, novcu ili na drugi način) u visini koja čini razliku između iznosa koji je podnositeljica dobila od prodaje stanova, koji su predmet ova tri ustavnosudska postupka, do iznosa njihove tržišne vrijednosti na dan njihove prodaje. Za provođenje naloga iz točke II. Ustavni sud je odredio rok od tri godine od dana objave ove odluke Ustavnog suda u "Narodnim novinama."

Podnositeljica je podnijela tri ustavne tužbe u povodu presuda donesenih u tri parnična postupka vođena radi donošenja presuda kojima će se nadomjestiti ugovori o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Prema osporenim presudama podnositeljica, tužena u parničnim postupcima, prodaje tužiteljima (nositeljima stanarskog prava) stanove u svom vlasništvu pod uvjetima propisanim Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo<sup>90</sup> (u daljnjem tekstu: Zakon o prodaji stanova). U ustavnim tužbama podnositeljica je istaknula povredu ustavnog prava vlasništva zajamčenog člankom 48. stavkom 1. Ustava.

Ocjenjujući je li osporenim presudama podnositeljici povrijeđeno ustavno pravo vlasništva zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava, Ustavni sud je prethodno morao utvrditi smatraju li se sporni stanovi imovinom pod zaštitom jamstva prava vlasništva.

Prema ocjeni Ustavnog suda, obvezivanje podnositeljice da proda svoje stanove po nižoj, netržišnoj cijeni, sukladno Zakonu o prodaji stanova, predstavlja miješanje u vlasništvo podnositeljice. Ustavni sud je primijetio da podnositeljica nije lišena svoga prava vlasništva, jer iako je podnositeljica obvezana prodati svoje stanove po nižoj cijeni od tržišne, ona je ipak, od kupaca - bivših nositelja stanarskog prava ostvarila određenu naknadu za svoje vlasništvo. Stoga je u konkretnim slučajevima riječ o ograničenju njezina vlasništva u smislu umanjenja vrijednosti njezine imovine.

U svezi s navedenim, Ustavni sud je primijetio da su u konkretnom slučaju, zahtjevi za prodaju podneseni nakon stupanja na snagu Zakona o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti,<sup>91</sup> kojim je na temelju članka 27. podnositeljica postala vlasnicom i predmetne imovine. Stoga, ne dovodeći u pitanje legitimnost cilja Zakona o prodaji stanova, Ustavni sud je ocijenio da se (ponovno) oduzimanje (ili ograničavanje) vlasništva podnositeljice moglo provesti samo u skladu sa stajalištima Ustavnog suda i Europskog suda o zaštiti prava vlasništva.

Ustavni sud je utvrdio da je obvezivanjem na prodaju najmanje 30 stanova u svom vlasništvu po nižoj netržišnoj cijeni, podnositeljici nametnut prekomjeran teret u odnosu na legitiman cilj koji se Zakonom o prodaji stanova želio postići. To je dovelo do nerazmjerne neravnoteže između zaštite javnog interesa uspostavljenog

90 Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo („Narodne novine“ 27/91., 33/92., 43/92. - pročišćeni tekst, 69/92., 25/93., 48/93., 2/94., 44/94., 58/95., 103/95., 11/96., 11/97., 68/98., 96/99., 120/00. i 94/01).

91 Zakon o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti („Narodne novine“ 34/91. i 43/96.).

Zakonom o prodaji stanova i njegovih učinaka na podnositeljicu.<sup>92</sup>

Odlukom broj: U-III-647/2006<sup>93</sup> Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu, ukinuo osporene presude parničnih sudova.

Sa stajališta zaštite ustavnih prava podnositelja, Ustavni sud je ocijenio da je duljina trajanja upravnog postupka, odnosno s tim povezana duljina razdoblja kroz koje je podnositelj bio lišen svojega vlasništva i izložen trpljenju štete trebala predstavljati pravu činjeničnu i pravnu osnovu konkretnog spora pred parničnim sudovima i temelj odštetne odgovornosti Republike Hrvatske. Međutim, navedeno parnični sudovi nisu imali u vidu i nisu u tom smislu podnositelju pružili odgovarajuću satisfakciju, pa čak ni valjane razloge za njezin izostanak. S ustavnopravnog gledišta, Ustavni sud je takvo postupanje ocijenio kao izvor povrede ustavnih (članak 29. stavak 1., članak 48. stavak 1. i članak 50. stavak 1. Ustava) i konvencijskih prava (članak 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju), dakle, prava vezanih uz jamstva pravičnog suđenja, a napose onih vezanih uz zaštitu prava vlasništva, na koja je podnositelj posebno i supstancijalno ukazivao u svojoj ustavnoj tužbi.

Ustavni sud je napomenuo da je u ustavnim, odnosno konvencijskim odredbama koje štite pravo vlasništva sadržano, prije svega, načelo mirnog uživanja vlasništva. Pritom je naglasio da to načelo ne isključuje niti umanjuje pravo države da propisima uređuje uporabu vlasništva, pa stoga normativno uređenje uporabe vlasništva može podrazumijevati i oduzimanje vlasništva i njegovo ograničavanje. Iz tog razloga oduzimanje podnositeljevo vozila, do kojeg je u konkretnom slučaju došlo temeljem mjerodavnih propisa, samo po sebi, nije ustavnopravno sporno. Ono, samo po sebi, nije trebalo biti sporno ni u provedenom parničnom postupku, između ostalog i zbog činjenice da naknadno utvrđena neosnovanost sumnje na kazneno djelo nije učinila neosnovanim i oduzimanje vozila.

Međutim, Ustavni sud je naveo da svaka mjera koju država u pravcu ograničavanja ili oduzimanja vlasništva poduzima mora biti usklađena sa zahtjevima zakonitosti, javnog interesa i razmjernosti i na njima se zasnivati.

Ti zahtjevi bit će povrijeđeni ako tijela državne vlasti (upravne i/ili sudbene) zadiru u vlasništvo na način da provode postupke i/ili donose odluke koje su neprihvatljive s gledišta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i Konvencijom.

Prema ocjeni Ustavnog suda, u predmetu podnositelja ustavne tužbe ne može se osnovano tvrditi da mjera koju je poduzelo državno upravno tijelo, a kojom se zadire u podnositeljevo pravo vlasništva, udovoljava zahtjevima zakonitosti, javnog interesa i razmjernosti. Nametanje podnositelju prekomjernog tereta u vidu nemogućnosti uživanja svojega vlasništva i u vidu imovinske štete, koje je trpio znatno dulje i u većem opsegu negoli je to bio dužan i negoli je to bilo nužno - tijekom razdoblja od gotovo četiri godine - ne može se opravdati odgovarajućim

92 U toč. 20. odluke Ustavni sud je naveo: „Ustavni sud posebno ističe da se stajališta izražena u ovoj odluci odnose samo na ovaj slučaj i ne mogu se primijeniti ni na jedan drugi. Razlozi za to proizlaze iz obrazloženja ove odluke pod točkom 19. 2.”

93 Odluka broj: U-III-647/2006 od 6. srpnja 2010., (“Narodne novine” 91/10. i na: www.usud.hr).

stupnjem neposredne društvene potrebe, odnosno javnog interesa (otkrivanje i sprječavanje kaznenih djela vezanih uz trgovinu i uvoz motornih vozila) koji se u provedenom upravnom postupku želio zaštititi.

Stoga je Ustavni sud ocjenio da nadležni parnični sudovi, odlučujući o podnositeljevom zahtjevu za naknadu pretrpljene štete, nisu vodili računa o pravičnoj ravnoteži koja se u konkretnom slučaju morala postići između zaštite prava vlasništva podnositelja, s jedne strane, i zaštite javnog interesa, s druge strane, a za što su u mjerodavnom pravu, i s obzirom na činjenice utvrđene u konkretnom slučaju, imali osnovu.

#### ***4.4. Nova praksa u postupanju Ustavnog suda - utvrđivanje postojanja pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama***

Nova praksa u postupanju Ustavnog suda, kod utvrđivanja postojanja pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama,<sup>94</sup> od utjecaja je i u ovom području odlučivanja Ustavnog suda.

Naime, Ustavni sud je, u neprestanom povećanju broja zaprimljenih ustavnih tužbi općenito, ocijenio da među tim ustavnim tužbama ima velik broj onih koje ne pružaju razloge za valjanu osnovu za odlučivanje. Ustavni sud je zauzeo stajalište da u postupku u povodu ustavne tužbe Ustavni sud štiti ustavna prava, ali ne i neka druga, te da ustavna tužba nije redovni ili izvanredni pravni lijek u sustavu domaćih pravnih lijekova. Ona je posebno ustavnopravno sredstvo zaštite ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima. Stoga nije dostatno pozvati se u ustavnoj tužbi na povrede koje su rezultat navodnih nezakonitosti što ih je počinilo nadležno tijelo ili sud u sudskom postupku. Protiv takvih nezakonitosti pravnu zaštitu pružaju redovni i specijalizirani sudovi u postupcima ustrojenim u više stupnjeva sudske zaštite. One iznimno mogu biti i predmet ispitivanja pred Ustavnim sudom, ali samo ako i u mjeri u kojoj mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zaštićene Ustavom. U ustavnoj tužbi također nije dostatno ponoviti razloge koji su već istaknuti u žalbenim ili revizijskim postupcima pred sudom niti je dostatno samo navesti ustavna prava koja se smatraju povrijeđenima. Ustavna tužba mora sadržavati konkretne i obrazložene razloge eventualne povrede određenog ustavnog prava.

U ustavnopravnoj zaštiti prava vlasništva, u novijoj praksi Ustavnog suda, veliki je broj ustavnih tužbi povodom kojih je Ustavni sud donio rješenja o odbačaju, ne našavši da se radi o ustavnopravno relevantnom pitanju.<sup>95</sup>

94 Više u Marković, Sandra i Trgovac, Sanja, Nova praksa u postupanju Ustavnog suda Republike Hrvatske, Pretpostavke za odlučivanje o ustavnim tužbama, Informator, broj 5844, od 10. ožujka 2010.

95 Ustavni sud je rješenjima odbacio ustavne tužbe u predmetima broj: U-III-1931/07 od 7. siječnja 2010. (stjecanje prava vlasništva dosjelošću, odnosno građenjem), U-III-41863/09 od 21. siječnja 2010. (tužbeni zahtjev za utvrđenje da je podnositelj, kao najbolji ponuditelj, stekao pravo vlasništva na nekretnini), U-III-64585/09 od 11. ožujka 2010. (stjecanje prava vlasništva dosjelošću), U-III-166/09 od 11. ožujka 2010. (zahtjev za poništenje rješenja o eksproprijaciji), U-III-2937/08 od 25. ožujka 2010. (stjecanje prava vlasništva dosjelošću),

## 5. ZAKLJUČNO

Iz prikaza prakse i stajališta Ustavnog suda u odnosu na jamstvo prava vlasništva proizlazi da Ustavni sud intenzivno razvija svoju praksu, mijenjajući opseg zaštite ovog ustavnog prava, pri tom prihvaćajući visoke standarde koje postavlja Europski sud. Ustavni sud sve više prihvaća i svoju ulogu suda koji interpretativnim metodama pruža sve širi opseg zaštite ustavnih prava, tako i konkretno ustavnog prava vlasništva.

---

U-III-332/08 od 25. ožujka 2010. (tužbeni zahtjev za utvrđenje suvlasništva nadgrobnog spomenika), U-III-64796/09 od 25. ožujka 2010. (tužbeni zahtjev radi poništenja izjave o priznanju prava vlasništva na nekretninama), U-III-4117/08 od 9. lipnja 2010. (utvrđenje prava vlasništva suvlasničkog dijela nekretnine), U-III-525/08 od 30. rujna 2010. (utvrđenje suvlasništva i pravo na uknjižbu prava vlasništva, stečenog na temelju Zakona o ukidanju agrarnih odnosa feudalnog karaktera na području Dalmacije i Hrvatskog primorja), U-III-2895/08 od 6. listopada 2010. (predaja u posjed i utvrđenje prava vlasništva) i dr.

Sve su ovo primjeri u kojima je Ustavni sud ocijenio da ne postoje pretpostake za odlučivanje o biti stvari. Ustavni sud, kao ustavnosudske temelje u takvim rješenjima navodi:

*“Člankom 71. stavcima 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine” broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) propisano je:*

*(1) Vijeće, odnosno sjednica Ustavnog suda ispituje samo one povrede ustavnih prava koje su istaknute u ustavnoj tužbi.*

*(2) Ustavna tužba neće se uzeti u razmatranje u slučaju kad se ne radi o povredi ustavnog prava.*

*Člankom 32. Ustavnog zakona propisano je:*

*Ustavni sud će rješenjem odbaciti (...) ustavnu tužbu ... u drugim slučajevima kad ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.*

*Pod “odlučivanjem o biti stvari” u smislu članka 32. Ustavnog zakona razumijeva se odlučivanje o ustavnopravnoj biti stvari.*

## Summary

### **CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE RIGHT OF OWNERSHIP IN THE LIGHT OF POSITIONS TAKEN BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

According to the Article 3 of the Republic Croatia the right to own property is inviolable as one of the highest constitutional value. The Article 48, paragraph 1, guarantees the right to property as one of the human rights and basic freedoms. The constitutional judicial protection of these rights in front of the Constitutional Court of the Republic of Croatia is secured under the Article 128 of the Constitution. The article presents an overview of practice and standings of the Constitutional Court regarding the protection of constitutional right to property since 1991 until nowadays. Two main issues are discussed: the control of constitutionality and legality of legislative acts in abstracto and the control of protection of human rights and basic freedoms in concreto. In the first research period the object of constitutional control were transitional regulations and their application in concrete, individual cases. In such cases the Constitutional Court applied the extensive interpretation of the constitutional right of ownership. For example; the Court declared that the right of ownership was infringed even in case of trespassing and procedural infringements by courts. By the beginning of 2000, the Constitutional Court shifted to restrictive approach when deciding about protection of the constitutional right of ownership trying to restrict its actions within the limits of its constitutional jurisdiction (the Court in its judgements protects constitutional, but not all subjective rights). The impulse for such shifting was a significant rise of constitutional complaints lodged with the Court. In this period, the Constitutional Court began to pay more attention to the rulings of the European Court for Human Rights and to harmonise its own positions with these taken by the European Court. In the last period starting with 2009 and decision no. U-IIIB-1373/2009, the Constitutional Court has elaborated the essence of the constitutional right of ownership identifying three individual rules on constitutional regulation of ownership according to the model proposed by the European court for Human Rights. At the same time, the Constitutional Court has changed its method when deciding upon constitutional complaints. Due to the constant increase in number of constitutional complaints filed with the Court and to the fact that many of them do not contain relevant reasons from the constitutional point of view which would be a valid basis for the Constitutional Court to deliver a judgment, the Court dismisses such complaints without deciding about the infringement of constitutional rights because complaint has given no explanations on the infringement, but rather the constitutional rights have been only enumerated within it.

**Key words:** *Constitutional Court, ownership, European Courts for Human Rights.*

## Zusammenfassung

### **VERFASSUNGSRECHTLICHER SCHUTZ DES RECHTES AUF EIGENTUM IM LICHT DER STELLUNGNAHMEN DES VERFASSUNGSGERICHTES DER REPUBLIK KROATIEN**

Die Verfassung der Republik Kroatien legt im Artikel 3. die Unverletzbarkeit des Eigentums, als ein der höchsten Verfassungswerte fest und gewährleistet im Artikel 84. Abs. 1. das Recht auf Eigentum als Teil der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem ihr verfassungsrechtlicher Schutz vor dem Verfassungsgericht der Republik Kroatien sichergestellt wird (Artikel 128. der Verfassung). Diese Arbeit bietet eine Übersicht der Rechtsprechung und Stellungnahmen des Verfassungsgerichtes im Schutz des Verfassungsrechtes auf Eigentum in Bezug auf die abstrakte Verfassungsmäßigkeitskontrolle und auf konkrete Kontrolle des Menschenrechten- und Grundfreiheitschutzes seit dem Jahr 1991 bis heute. Im ersten Zeitraum bildeten Transformationsakten, bzw. ihre Anwendung auf konkrete Einzelfälle den Gegenstand verfassungsrechtlicher Kontrolle. Derzeit behandelte das Verfassungsgericht den verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentumsrechtes extensiv, so dass eine Verletzung dieses Rechtes auch im Fall von Besitzstörung oder Verfahrensverletzung seitens der Gerichte festgestellt werden konnte. Zu Beginn des Jahres 2000 nahm das Verfassungsgericht eine mehr restriktive Stellung gegenüber dem verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentumsrechtes. Dem zu Grunde liegende Motiv war die Notwendigkeit das Handeln des Gerichtes in Grenzen seiner Zuständigkeit zu halten (Schutz der Verfassungsrechte und nicht der subjektiven Rechte) sowie der Zuwachs an Verfassungsbeschwerden. Gleichzeitig beginnt das Verfassungsgericht die Stellungnahmen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu beachten und seine eigenen mit diesen in Einklang zu bringen. Seit der Entscheidung U-III B-1373/2009 aus dem Jahr 2009 hat das Verfassungsgericht das Verfassungsrecht auf Eigentum ausgearbeitet und nach dem Vorbild des Europäischen Gerichtshofs drei Regeln festgestellt. Parallel dazu, änderte das Verfassungsgericht die Entscheidungsweise über Verfassungsbeschwerden. Als Folge des Zuwachses an Verfassungsbeschwerden hatte eine Vielzahl der Beschwerden keine verfassungsrechtliche Begründung, weswegen solche Beschwerden vom Verfassungsgericht abgewiesen werden, ohne eine Verletzung der Rechte festzustellen.

***Schlüsselwörter:** Verfassungsgericht, Eigentum, Europäischer Gerichtshof  
für Menschenrechte.*



## Riassunto

### **LA TUTELA COSTITUZIONALE DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ ALLA LUCE DELLA POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA DI CROAZIA**

La Costituzione della Repubblica di Croazia sancisce all'art. 3 l'inviolabilità della proprietà, quale uno dei valori più alti dell'ordinamento costituzionale; all'art. 48, comma 1, poi, garantisce il diritto di proprietà, annoverandolo tra i diritti umani e le libertà fondamentali e garantendone la protezione a livello costituzionale dinnanzi alla Corte costituzionale della Repubblica di Croazia (art. 128 della Costituzione). Nel contributo è offerta una rassegna della giurisprudenza e della posizione della Corte costituzionale con riguardo alla tutela del diritto di proprietà dal 1991 ad oggi, quanto con riferimento all'astratto controllo di legittimità costituzionale e legalità delle leggi tanto al controllo concreto della tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In un primo periodo, erano oggetto di controllo costituzionale soprattutto le leggi di conversione, ossia la loro applicazione nei singoli casi concreti. In tale fase la Corte costituzionale aveva un approccio relativamente ampio nella tutela del diritto di proprietà costituzionalmente garantito, sicché è arrivata ad accertare la violazione di tale diritto costituzionale addirittura nel caso di molestie nei rapporti di vicinato, nel caso di molestie del possesso e nell'ipotesi di violazioni procedurali causate dalle corti. Agli inizi del 2000 la Corte costituzionale ha cominciato ad indirizzarsi verso un approccio restrittivo nella tutela del diritto di proprietà costituzionalmente garantito, mosso prima di tutto dall'esigenza di ricondurre il proprio operato entro i confini della sua competenza costituzionale (tutela dei diritti costituzionali e non di quelli soggettivi), in ragione anche dell'incremento del numero di ricorsi ricevuti. In detto periodo la Corte costituzionale inizia a prestare sempre crescente attenzione alle posizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, conformando i propri punti di vista con quelli di tale corte. Nel periodo più recente, dal 2009, partendo dalla decisione numero: U-IIIB-1373/2009, la Corte costituzionale ha elaborato il diritto costituzionale di proprietà, stabilendo, sul modello della Corte per i diritti dell'uomo, tre distinte regole connesse alla disciplina costituzionale del diritto di proprietà. Allo stesso tempo, la Corte costituzionale ha anche cambiato il modo di pronunciarsi sui ricorsi costituzionali. Precisamente, a causa del continuo incremento del numero di ricorsi ricevuti, ma anche per il fatto che tra questi ricorsi molti non contengono motivazioni rilevanti sotto il profilo costituzionale, tali da costituire valido motivo per l'intervento della Corte costituzionale, la Corte costituzionale rigetta detti ricorsi non entrando nel merito della questione di quelle violazioni di diritti costituzionali che risultano non motivate, bensì solo enumerate.

**Parole chiave:** *Corte costituzionale, proprietà, Corte dei diritti dell'uomo.*