

Ustavna (dis)harmonija jamstva i ograničenja prava vlasništva

*Jadranko Crnić**

UDK 347.234

324.739(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 20.12.1999.

Prihvaćeno: 22.12.1999.

U najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske spada i nepovredivost vlasništva (članak 3. Ustava Republike Hrvatske - u nastavku teksta: Ustav).

U pristupu toj ustavnoj odredbi, koja kao svoj antipod ima ograničenje prava vlasništva¹, treba, kako bi se njezin domašaj mogao u potpunosti sagledati, poći i od ustavne vrednote - vladavine prava, a i ustavnog načela, te od ustavnosti i zakonitosti. Naime, i ova druga ustavna vrednota (također iz članka 3. Ustava) a i ustavno načelo u funkciji su ostvarivanja i vrednota ustavnog poretka, ali i njihovih ustavnih ograničenja.

Pri tome materija koja je predmet ovog članka odnosi se u svojoj uzajamnosti i isprepletenosti kako na tijela sudbene tako i izvršne vlasti, tijela državne uprave, te ima zajednički ustavni značaj.

Vladavina prava

Privrženost pravu i vladavini prava jedna je od temeljnih osobina povijesnog bića hrvatskog naroda. O tome svjedoče brojni pravni dokumenti kako iz starije tako i novije prošlosti. Oni su dokaz da je hrvatski narod oduvijek pripadao europskom civilizacijskom i kulturnom krugu i da su u njemu uvijek žive moralne, intelektualne i političke snage koje su takvu orijentaciju nosile i poticale. Na to posebno upućuju dokumenti kojima se u Hrvatskoj uređivala

* Dr. sc. Jadranko Crnić, predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske, u mirovini

¹ V. npr. članak 50. Ustava

vladavina prava, pa tako i brojni statuti: Vinodolski zakon iz 1288. godine², Statut grada Splita³, Korčulanski statut⁴, Statut poljički iz 1333.⁵, Senjski statut iz 1388.⁶ i dr.⁷

Svaki od tih statuta odnosi se i na ljudska prava. Međutim, mi ćemo se ovdje zadržati tek natuknicom na Vinodolskom zakonu. To je prvi ili jedan od prvih pravnih tekstova na hrvatskom jeziku pisanih hrvatskim pismom - uglavtom glagoljicom⁸. On u biti govori o ljudskim pravima i na određeni je način sputavao plemiće, feudalce, a štitiio pučane.

U Vinodolu u (širem smislu) ljudi su shvatili da Publius Ovidius Naso, negdje od 43. do 17. godine prije Krista, u početnim stihovima svoje pjesme *Metamorphoseon Libri*, govori o imaginarnom zlatnom dobu u kojem će se "bez zakona gajiti dobra vjera i ono što je pravo" tako da pravo u užem smislu nije ni potrebno. Shvatili su, međutim, da je to nedostižan ideal potpune pravne kulture, a da je, naprotiv, potrebno da pravo, kao klinička medicina bolesnih međuljudskih odnosa, bude kao lijek propisano i da tako propisano postane odbojnik u interesnim sukobima među ljudima.⁹ I od tada drugi nam milenij donosi u svom XIII. stoljeću Vinodolski zakon, čiji je sadržaj i značaj tako briljantno, otklanjajući bilo kakve zablude o riječi "zakon", objasnio akademik Lujo Margetić kada nam je pokazao da zakon u našoj staroj hrvatskoj terminologiji nema značaj zakona u modernom smislu, već značaj pravnog običaja (*consuetudo*), ali i to u specifičnom smislu,¹⁰ a u zaštiti prava čovjeka.

"U političkom smislu, koncepcija vladavine prava (*rule of law*) objedinjava u sebi niz načela ustavne vladavine, prema kojima su svi nositelji funkcija vlasti podvrgnuti ograničenjima uspostavljenim pravnim poretkom u državi, pod političkim nadzorom predstavničkih tijela, na temelju mandata dobivenog od

² V. Lujo Margetić: Vinodolski zakon, Novi Vinodolski, 1987., zatim Lujo Margetić: Vinodolski zakon, Vitagraf, Rijeka, 1998.

³ V. Statut grada Splita, Srednjovjekovno pravo Splita, drugo (dotjerano) izdanje, Književni krug, Split, 1987.

⁴ V. Korčulanski statut iz 1214. godine, izd. JAZU i dr., Zagreb, 1987.

⁵ V. Poljički zbornik, svezak I., Zagreb, 1968.

⁶ V. Senjski zbornik, godina 12, Gradski muzej Senj, Senjsko muzejsko društvo, Senj, 1988.

⁷ V. Lujo Margetić i Magdalena Apostolova Maršavelska: Hrvatsko srednjovjekovno pravo, Vrela s komentarom, Narodne novine, Zagreb, 1990.

⁸ V. Milan Moguš: *Filološki pogled na starohrvatske pravne spomenike*, Informator, br. 4474 od 22. 1. 1997.

⁹ V. Boštijan, M. Zupancić: Prvine pravne kulture, Fakulteta za cruzbenc vede, Ljubljana, Ljubljana, 1995., str. 28 i sl.; v. i Peter Häberle: *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Duncker Humblot, Berlin, 1982., Peter Häberle: *Europäische Rechtskultur, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1997.*

¹⁰ V. Lujo Margetić: Vinodolski zakon, Vitagraf, Rijeka, 1998., str. 76 i sl.

naroda, što osigurava pružanjem zaštite nezavisno sudstvo u primjerenom i zakonom propisanom postupku u kojem je osigurano poštivanje prava čovjeka. Oblikovana u engleskoj ustavnoj doktrini 19. stoljeća, ideja vladavine prava vuče korijenje još iz srednjovjekovnih koncepcija prema kojima se pojedinci - građani imaju pokoravati zakonima, a ne drugim ljudima (non sub homine, sed sub lege).

U pravnom smislu, vladavina prava zahtijeva strogo pridržavanje ustava i zakona od strane svih državnih tijela i pojedinih dužnosnika, kao i od samih građana."¹¹

Vladavina prava kao najviša vrednota hrvatskog i međunarodnog pravnog poretka upisana je i u ustavnu Odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske gdje se u toč. VI. navodi:

"Prihvaćajući načela Pariške povelje, Republika Hrvatska jamči svim svojim državljanima nacionalna i sva druga temeljna prava i slobode čovjeka i građanina, demokratski poredak, vladavinu prava i sve ostale najviše vrednote svoga ustavnog i međunarodnog pravnog poretka."¹²

Pretpostavka ostvarenju vladavine prava jest prije svega:

1. ustav,
2. dioba vlasti,
3. ustavnost i zakonitost.¹³

Još je u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina koju je Narodna skupština Francuske donijela 1789. zapisano: "Ono društvo koje ne primjenjuje diobu vlasti uopće nema Ustava i nije slobodno" (nešto drukčije u prijevodu objavljenom u J. Hrženjak: *Međunarodni europski dokumenti o ljudskim pravima*, Informator, Zagreb, 1992.: "Nije ustavno društvo u kojem nije osigurano jamstvo na prava, kao ni utvrđena podjela vlasti.").

O vladavini prava utemeljenoj u biti na diobi vlasti Smerdel¹⁴ navodi sljedeće:

¹¹ V. Smerdel, u knjizi: Smiljko Sokol - Branko Smerdel: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1995., str. 96. V. i Željko Horvatić: *Novo hrvatsko kazнено pravo*, Organizator, Zagreb, 1997., str. 107.

¹² Narodne novine, br. 31/91.

¹³ O ustavnosti i zakonitosti više u poglavlju: *Ustavnost i zakonitost*.

¹⁴ V. Branko Smerdel: *Načela opće deklaracije o ljudskim pravima i hrvatski Ustav*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 6/98, str. 733.

“Ustavna jamstva sloboda i prava čovjeka i građanina, kao i cjelina ustavno uređenog ustroja države, s primjenom načela diobe vlasti, uz postojanje relativno nezavisnih zaštitnih institucija, čine, na prvom mjestu, sustav institucija usmjeren na nadzor i usmjeravanje javne vlasti. Prva je funkcija ustava omogućiti ‘ustavljanje’, usmjeravanje i ograničavanje ponašanja nositelja javne vlasti pravom. Ustavni tekst, ako ispunjava određene zahtjeve, nosi u sebi takav potencijal i može poslužiti civiliziranju, racionaliziranju i, možemo kazati, ‘kroćenju’ suvremenog državnog Leviathana. Ali za to je potrebno stabilizirati ustavni sustav, širiti svijest o mogućnostima koje otvara ustav, kreirati i njegovati ‘opinio constitutionis’. Demokratizacija, kao i poštovanje ljudskih prava, razvija se tijekom vremena, u okviru pojedinog društva, ali u međuzavisnom svijetu, kroz simbiozu prosvijetljenog vodstva i odgovornog građanstva.”¹⁵

Ustavnost i zakonitost

Ostvarenju vladavine prava imanentno je i ostvarenje načela ustavnosti i zakonitosti (članak 5. Ustava). Naime, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. Svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštovati pravni poredak Republike.

Odredba Ustava prema kojoj je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske “razlikuje se u pogledu onoga što se nalaže državnim tijelima od onoga što se zahtijeva od građana. Građaninu je, načelno, dopušteno činiti sve što nije zabranjeno Ustavom ili na Ustavu utemeljenim pravnim propisom.

U pogledu upravnih i sudbenih tijela, koja neposredno primjenjuju pravne propise, situacija je obrnuta: ta se tijela imaju kretati jedino u okvirima koji su zakonom dopušteni te postupati na temelju zakonskih ovlasti”¹⁶

Svi državni organi dužni su u postupcima primjenjivati Ustav i zakon, kontrolirati primjenu Ustava i zakona u okviru svoje Ustavom i zakonima odre-

¹⁵ David Heaps: Paving the way to Democracy by Upholding Human Rights, Christian Science Monitor, 25. srpnja 1988., cit., Forsythe, str. 21.

¹⁶ Smerdel, u Sokol-Smerdel: op. cit., str. 97 i 98; v. i Horvatić: Novo hrvatsko kazneno pravo, Organizator, Zagreb, 1997., str. 144, i Horvatić-Novoselec: Kazneno pravo - Opći dio, MUP - Policijska akademija, Zagreb, 1999., str. 104.

dene nadležnosti, što sve pokriva određene elemente izvanredno razvijenog mehanizma pravne zaštite ustavnosti i zakonitosti.

Međutim, kontrola ustavnosti zakona isključivo je pravo Ustavnog suda i u toj se ulozi ne može pojaviti ni jedan drugi organ. Što je ustavno, može meritorno odlučiti samo Ustavni sud. Time se Republika Hrvatska opredijelila za koncentrirani sustav kontrole ustavnosti. Ta je kontrola usredotočena u jednom organu - Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

To ujedno znači da sudovi (vidjeti Zakon o sudovima¹⁷) nisu ovlašteni za kontrolu ustavnosti zakona. Kada sud u konkretnom postupku nađe da zakon koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom, zastat će s postupkom i zatražiti da Vrhovni sud Republike Hrvatske podnese Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona.¹⁸ Tek nakon što Ustavni sud odluči o ustavnosti zakona može sud koji je posumnjao u ustavnost zakona nastaviti postupak. U teoriji se o tome govori kao o ustavnom monopolu Ustavnog suda ("Verwerfungsmonopol" der Verfassungsgerichte)¹⁹.

Time se ni ukoliko ne umanjuje zadatak i uloga Hrvatskog državnog sabora Republike Hrvatske kao nositelja zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj (članak 70. stavak 1. Ustava). Međutim, ni on nije izuzet iz ustavnosudske kontrole Ustavnog suda Republike Hrvatske - odlučivanja Ustavnog suda o suglasnosti zakona s Ustavom (članak 125. alineja 1. Ustava). Naime:

"Uvijek bi bilo teško postići da neki organ sam sebe striktno ograničava riječima propisa koji je sam formulirao. Budući da se ne računa ono što je donosilac propisa namjeravao postići, već ono što doneseni propisi moraju značiti nepristranom promatraču, izgleda da je nužno primjenu tih propisa prepustiti nekom nezavisnom autoritetu."²⁰

Time smo na neki način uputili na onoga čija je riječ, kada se radi o ustavnim pravima, posljednja. To je u diobi vlasti Ustavni sud Republike Hrvatske.

¹⁷ Narodne novine, br. 3/94. i 100/96., te odluka Ustavnog suda br. U-914/1996, U-I-34/1997 (Narodne novine, br. 115/97. i 131/97.).

¹⁸ Članak 35. Ustavnog zakona, koji glasi:

"(1) Ako sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom, zastat će s postupkom i zatražiti da Vrhovni sud Republike Hrvatske podnese Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom.

(2) Ako sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom, odnosno zakonom, taj propis neće primijeniti, o čemu će izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske."

¹⁹ V. Maunz, Zippel, Deutsches Staatsrecht, 27. izdanje, München, 1988.

²⁰ F. von Hayek: Politički ideal vladavine prava, Školska knjiga, Zagreb, 1994., str. 51.

Dioba vlasti i ustavnosudska funkcija

Uređujući ustrojstvo državne vlasti, Ustav u članku 4. ograničava trodiobom državnu vlast. To je utemeljeno na vječnom iskustvu koje je isticao još Montesquieu u svom djelu *O dubu zakona*²¹ naglašavajući da je svaki čovjek koji ima vlast sklon tu vlast zloupotrijebiti. Tako:

“Politička sloboda građanina jest onaj mir naravi koji nastaje iz povjerenja kojim raspolaže svaki pojedinac u cilju svoje sigurnosti. Da bi se raspolagalo s tom slobodom, vlada mora biti usmjerena tako da se građanin ne mora plašiti drugoga. Ako je u istoj osobi ili u istom organu vlasti objedinjena zakonodavna vlast s izvršnom, nema nikakve slobode. Nadalje, slobode nema ako sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti. Ako je spojena sa zakonodavnom vlasti, bilo bi odlučivanje o životu i slobodi građana samovolja, jer bi sudac bio zakonodavac.

Sve bi bilo izgubljeno kada bi isti čovjek ili isti organ velikih plemstva ili naroda vršio sve tri vlasti: moć, donošenje zakona, izvršavanje javnih odluka i suditi zločine i individualne sporove”.

James Madison nazvao je diobu vlasti “mudrim pronalaskom”,²² jednako značajnim i primjenjivim na svim razinama organizacije vlasti. Dioba vlasti prijestolje je potrebna sa stajališta ustavne vladavine²³.

Evo kako je James Madison obrazložio bit problema uspostavljanja pravnog poretka:

“Kada bi ljudi bili anđeli, tada ne bi trebala postojati nikakva vlast. Kada bi anđeli vladali ljudima, ne bi trebalo nikakve, ni vanjske ni unutrašnje kontrole. Koncentracija sve vlasti u istim rukama, bilo jednoga, bilo nekolicine, bilo mnogih, bez obzira je li nasljedna, samo imenovana ili izborna, vodi tiraniji. Ambicija pojedinaca treba biti tako usmjerena da se suprotstavlja ambiciji. Stoga, različite ‘službe’ treba razdije-

²¹ De l'esprit des lois, knjiga IX., odj. 6.

²² O načelu diobe vlasti v. Sokol, u: Smiljko Sokol - Branko Smerdel: Ustavno pravo, Zagreb, 1998., str. 222.

V. i podjela vlasti u F. von Hayek: Politički ideal vladavine prava, Školska knjiga, Zagreb, 1994., str. 51.

V. i Branko Smerdel: Ustav Sjedinjenih Američkih Država, Pan Liber, Osijek, 1994., str. 6.

V. i Vjekoslav Miličić: Opća teorija prava i države, I. svezak, Azur, Zagreb, str. 134.

Siniša Rodin: *Kontrola ustavnosti i dioba vlasti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 2/96.

²³ V. Branko Smerdel: op. cit. u bilješki 22, str. 7.

liti i tako urediti da svaki može biti kočnica drugome, kako bi privatni interes mogao postati zaštitnikom javnog prava.”²⁴

Državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti na:

- zakonodavnu,
- izvršnu,
- sudbenu.

U toj trodiobi Ustav daje posebno mjesto Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ne svrstava ga ni u jednu od triju državnih vlasti. Time, jer je riječ o uređenju neposredno u samom Ustavu (članak 125. i 127. Ustava), omogućuje tumačenje o ustavnoj iznimci prema kojoj je riječ o posebnoj ustavnoj kategoriji kojom se ne mogu baviti zakoni, jer se ona bavi zakonima - a to je Ustavni sud kao zasebno tijelo visoke pravne stručnosti i autoriteta, izdvojeno iz sustava trodiobe vlasti, čija je glavna zadaća - ustavnost i zakonitost.

Time se u stanovitom smislu može govoriti ili o četverodiobi vlasti ili pak (čini nam se prije) o međuvlasti²⁵ koja nadzire sve tri državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) u nadležnostima utvrđenim samim Ustavom. Ona nije hijerarhijski nad njima, niti je njihov dio u smislu ustrojstva državne vlasti, a ni u kojem drugom smislu.²⁶ Ustavna pitanja su pravna pitanja kao i druga, samo s mnogo većom političkom implikacijom.²⁷ To također karakterizira i položaj Ustavnog suda i ustavnog sudovanja.

U tom smislu i Siniša Rodin:

²⁴ V. Branko Smerdel: op.cit. u bilješki 22., str. 8.

²⁵ V. Jadranko Crnić: Vladavina Ustava, Informator, Zagreb, 1994., str. 3. V. i Smerdel, u: Sokol-Smerdel, op. cit., 107. U istom smislu i Hrvoje Mornčinović: *Obvezatnost pravnih stajališta Ustavnog suda izraženih u ukidnoj odluci u povodu rješavanja o ustavnoj tužbi*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb, 1997., str. 72. U istom smislu i Gordana Mršić: *Obvezatnost pravnih stajališta izraženih u odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Pravo i porezi, Zagreb, br. 2/1998., str. 153.

²⁶ V. Mihajlo Dika: *Marginalije uz institut ustavne tužbe*, Zbornik Ljubljansko-zagrebskega kolokvija - Ljubljana, 1993., str. 41. Tronošću državne vlasti u Republici Hrvatskoj Lauc dodaje i znanost. V. o tome Ante Lauc: *Autopoiesis i porezna politika*, Financiranje lokalne samouprave, Zbornik radova, Osijek, 1999., str. 131.

²⁷ V. Sokol, u: Sokol-Smerdel, str. 6. V. i Jutta Limbach: *Missbraucht die Politik das Bundesverfassungsgericht*, Arbeitgeberverband der Metall-punt Elektroindustrie, Köln, 1997.

Karl-Georg Zierlein: *Savezni ustavni sud, Institucija s ulogom inicijative, koordiniranja, odlučivanja u sporovima i poticanja mirnih rješenja, na raskrižju prava i politike*. Predavanje koje je autor održao 20. svibnja 1997. na Državnom sudu kneževine Lichtenstein na lichtensteinskom Institutu u Bendernu.

Peter Häberle: *Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Politik und Rechtswissenschaft*, Athenäum Verlag GmbH, Königstein/Ts, 1980., Jutta Limbach: *Die Akzeptanz verfassungsgerichtlicher Entscheidungen*, 210, Westfälische Wilhelms - Universität, Münster, 1997.

“Prema Ustavu RH Ustavni sud predstavlja zasebno tijelo koje u ustrojbenom smislu ne pripada ni zakonodavnoj, ni izvršnoj, ni sudbenoj grani vlasti. U funkcionalnom smislu Ustavni sud nedvojbeno obavlja sudske funkcije, a da pri tome ne pripada sudbenoj vlasti.²⁸ Pri tome je od ključne važnosti njegova neovisnost. Da bi mogao obnašati svoju funkciju ustavnog arbitra, Ustavni sud mora biti ustrojbeno i funkcionalno neovisan o svim ostalim granama državne vlasti pri čemu ustavnosudska autonomija uključuje procesnu i interpretativnu autonomiju.

O opsegu procesne i interpretativne autonomije vode se brojne rasprave. Pod pojmom procesne autonomije u najširem smislu razumijemo ustavnosudsku ‘derivaciju’ procesnih normi iz temeljnih načela procesnog prava i autonomno odlučivanje o analognoj primjeni normi građanskog kaznenog i upravnog procesnog prava. Pojam interpretativne autonomije označava proces ustavnosudske kristalizacije interpretativnih načela, poput načela proporcionalnosti. Oba pojma predstavljaju dio sudske autonomije, a ona je u svakom slučaju ograničena intenzitetom zakonodavne regulacije u ustavnim okvirima.”²⁹

Po načinu odlučivanja, po metodi rada, bliska je sudbenoj vlasti, jer, može se reći, sudi i zakonima te drugim propisima, ali i pojedinačnim aktima putem instituta ustavne tužbe.³⁰

U arhitektonici Ustava, a i ustavnoteoretski, posebnost Ustavnog suda u hrvatskom Ustavu nalazi svoj izraz u biti u njegovom karakteru sa značajkama ustavnog organa.³¹

²⁸ Isto vrijedi za Njemačku; usp. Geiger, *Deutsche Richterzeitung* (1951), 172, 174.

²⁹ Siniša Rodin: *Osnovni parametri reforme Ustavnog zakona o Ustavnom sudu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 6/1998., str. 645.

³⁰ O ustavnoj tužbi v. Zdravko Bartovčak: *O zaštiti ustavnih prava i sloboda putem ustavne tužbe*, *Odvjetnik*, br. 9-12/92., str. 3; Hrvoje Momčinović: *Ustavna tužba*, *Privreda i pravo*, br. 1-2/94., str. 12; Hrvoje Momčinović: *Odluka arbitraže i ustavna tužba*, *Zakonitost*, Zagreb, br. 8-12/1993., str. 612; Jadranko Crnić: *Ustavna tužba - zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina*, *Zakonitost*, br. 9-10/1991., str. 959; Jadranko Crnić: *Pretpostavke zaštite ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina ustavnom tužbom*, *Informator*, br. 4188, Male stranice; Jadranko Crnić: *Konstitucionalna žalba u konstitucionopravnom sustavu na Republika Hrvatsija*, *Pravna mislja*, Bugarska akademija nauka, Institut za pravne nauke, Sofija, 1994., br. 4/1994., str. 71.

Zanimljivo je navesti da je u Hrvatskoj na potrebu izravnog ustavnog sudovanja o osnovnim pravima čovjeka i građanina i drugim ustavom zajamčenim pravima još 1960. upućivao Ivo Krbek u svojoj knjizi *Ustavno sudovanje*, izdavački zavod JAZU, Zagreb, 1960., str. 68.

³¹ Pojam ustavnog organa poznat je i talijanskoj teoriji državnog prava. Tako Santi Romano: *Nozione e natura degli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella costituzione Italiana*, *Rivista trim. Diritto pubblico*, 1951., str. 91.

Kvaliteta ustavnog organa ovisi prije svega o položaju koji on zauzima u okviru cijelog ustava, a tek nakon toga o vrsti i načinu na koji funkcionalno obavlja svoju djelatnost.

Tako Santi Romano: Ustavni organi "si distinguono dagli altri non tanto per una differenza di funzioni, quanto di posizione, nel senso che essi, ed essi soli, individualizzano lo Stato in un dato momento storico e lo rendono capace di continuare ad organizzarsi per raggiungimento dei suoi fini".³²

Ustavni sud Republike Hrvatske ima svoj vlastiti ustavnopravni status koji po značenju ne zaostaje za ostalim ustavnim organima pa tako ni Hrvatskim državnim saborom, predsjednikom Republike ni Vladom.

Krug novih nadležnosti Ustavnog suda i njegovih ovlaštenja koja izvire izravno iz Ustava čine Ustavni sud jamcem i čuvarom Ustava, najvišim organom ustavnog jamstva, opskrbljenim najvišim autoritetom.

Konstituiranje ustavnih organa stvara u biti poseban sustav kontrole *check and balances*³³ utvrđene samim Ustavom te mogućnost djelovanja jednog ustavnog organa na drugi ostaje samo u okviru one određene tim istim Ustavom. Neovisnost, autonomija spadaju, ako iz samog Ustava ne proizlazi što drugo, u pojam ustavnog organa. U tome je Ustavni sud ustavni organ kontrole ustavnosti, a nije u hijerarhijskom odnosu ni nadređenosti ni podređenosti u odnosu prema ostalim ustavnim organima.

U tom je smislu i Smiljko Sokol u svom radu *Ustavnopravna zaštita ljudskih prava u Republici Hrvatskoj*³⁴ naveo sljedeće:

"Pisci hrvatskog Ustava prihvatili su, i načelno i kad je riječ o njegovim ovlaštenjima, model ustavnog suda kako je on oblikovan njemačkim Ustavom, smatrajući ga najpotpunijim djelotvornim oblikom zaštite načela ustavnosti i zakonitosti, napose zaštite ljudskih prava, a time i važnim jamcem Ustavom uspostavljenog sustava vladavine prava. Pritom se sigurno za zaštitu ljudskih prava i hrvatske demokracije najvažnijim pokazao ustavni izbor, po uzoru na njemačko rješenje, ustavne tužbe. Prema čl. 125. Ustava i čl. 28. do čl. 30. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu,³⁵ Ustavni sud štiti ustavne slobode i pra-

³² V. Santi Romano, op. cit.

³³ V. o tome Smerdel, u: Sokol-Smerdel, op. cit., str. 106.

³⁴ Smiljko Sokol: Ustavnopravna zaštita ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, Zbornik izlaganja - 50. obilježnica Opće deklaracije o ljudskim pravima UN, Zagreb, 1999., str. 37.

³⁵ Sada čl. 59. i sl. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 99/99.).

va čovjeka i građanina, te svaka fizička i pravna osoba može podnijeti, nakon što iscrpi druga sredstva pravne zaštite, Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da joj je odlukom tijela sudbene vlasti, izvršne vlasti, ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti, povrijeđeno jedno od Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina.”

Ove temeljne odredbe Ustava putokaz su u primjeni ostalih odredaba Ustava o pravu vlasništva i u odnosu prema pravu vlasništva. Temelj je to ustavnog jamstva prava vlasništva. Uputa je zakonodavcu u donošenju zakona koji uređuju ma na koji način pitanja vezana uz vlasništvo te primjeni u praksi, uključivo dakle upravnoj i sudskoj praksi, a, dakako, i praksi Ustavnog suda.

Ona je temelj niza ustavnosudskih odluka odnosno rješenja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, kako u apstraktnoj normativnoj kontroli, tako i u postupku u povodu ustavnih tužbi radi zaštite sloboda čovjeka i građanina.

Nepovredivost prava vlasništva i iz nje proizašlo jamstvo prava vlasništva

Iz nepovredivosti vlasništva kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske proistječe i ustavno jamstvo prava vlasništva.

Ustavno jamstvo prava vlasništva

Prema odredbi čl. 48. Ustava:

“Jamči se pravo vlasništva.

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

Strana osoba može stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom.

Jamči se pravo nasljeđivanja.”

Na tu odredbu nadovezuju se posebno i odredbe čl. 49. i 50. Ustava. O njima poslije.

Odredbe o vlasništvu nalaze se u nizu propisa. Međutim, u ostvarivanju ustavnih odredaba o vlasništvu, u njegovoj zakonodavnoj provedbi treba uputiti prije svega na Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/96.), koji je stupio na snagu 1. siječnja 1997.

Prema odredbi čl. 30. tog zakona:

“(1) Pravo vlasništva je stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari 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.

(2) U granicama iz stavka 1. ovoga članka vlasnik ima, među ostalim, pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja svojom stvari.”³⁶

O članku. 48. stavku 1. Ustava, prema kojem se jamči pravo vlasništva, u literaturi se navodi i ovo:

“Ta odredba znači vraćanje izvorima građanske ustavnosti, jer se uklanjaju sva ograničenja prava vlasništva uvedena u komunističkom režimu. Ona zahtijeva donošenje zakonodavstva kojim bi se omogućila pretvorba golemog dijela ukupnog vlasništva koje se vodi kao društveno, u različite oblike vlasničkih odnosa. Problem ‘privatizacije’, s kojim su suočene sve bivše socijalističke zemlje, u nas je još složeniji upravo zbog ideološke konstrukcije pojma društvenog vlasništva.

Društveno vlasništvo, naime, određivalo se ne kao pravni, već kao društveno-ekonomski odnos, tako da ne postoji nositelj prava na stvarima u društvenom vlasništvu (titular). To otežava primjenu određenih modela pretvorbe u vlasničke oblike, npr. prodaju dionica, i zahtijeva intervenciju države. Postupak je uređen Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća od 22. travnja 1991. godine, s kasnijim izmjenama i dopunama.

Drugi problem koji otvara to ustavno jamstvo jest problem ‘reprivatizacije’, vraćanja imovine oduzete revolucionarnim mjerama zahvata u vlasničke odnose (nacionalizacija gospodarskih poduzeća, građevinskog zemljišta i stambenog fonda, konfiskacije imovine, propisi o agrarnom maksimumu, itd.) njihovim prijašnjim vlasnicima, odnosno nasljednicima tih vlasnika. To je također veoma složena zadaća koja, na prvom mjestu, zahtijeva golemo sredstvo. Zbog toga zakonodavstvo tek mora biti doneseno.”^{37, 38}

³⁶ O pravu vlasništva v. i Martin Vedriš-Petar Klarić: *Gradansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1998., str. 219.

³⁷ Iz: Smiljko Sokol-Branko Smerdel: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., str. 87.

³⁸ Tako i Nikola Gavella: *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima - bitne novosti, s osobitim osvrtom na stjecanje vanjskog priraštaja nekretnine*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 4, Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, str. 33.

Vrijeme tranzicije

Zakonodavac je u toj materiji intervenirao već nizom propisa. Mnogi od njih bili su ili su još predmet ocjene ustavnosti i sa stajališta povrede članaka 3., 48., 49. i 50. Ustava. Pri tome nitko, pa ni Ustavni sud, nije mogao i ne može zanemariti da se radi o prijelaznom razdoblju koje teorija i praksa naziva i **tranzicijskim razdobljem**. Ono doista postoji. U njemu se među brojnim dvojbama otvara i pitanje može li za uklanjanje ograničenja prava vlasništva, uvedenih u prijašnjem režimu, oduzimanja vlasništva, nepravdi koje su u vezi s time učinjene, biti **kao isključivo** primijenjeno i temeljno načelo iz članka 3. Ustava kao i ustavno jamstvo iz čl. 48. Ustava.

Zakonodavac ga očito nije primijenio. Kako ustavnosudska praksa pokazuje, nije ga primijenio ni Ustavni sud.

Izrazit primjer toga vidi se iz odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 31. ožujka 1998. br. U-I-762/1996 (i dr. navedenim uz tu odluku)³⁹ kojom su ukinute pojedine odredbe Zakona o najmu stanova⁴⁰, a kojom ujedno nije prihvaćen prijedlog za pokretanje ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o najmu te za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo⁴¹ i odredbe čl. 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo⁴².

U toj odluci do punog izražaja dolazi sukob koji se zbog prijašnjih propisa, a njihovim usklađivanjem s Ustavom, događa na relaciji stanar - najmodavac odnosno stanar - vlasnik te nastojanje države da koliko je vjerojatno bilo moguće ispravi učinjene nepravde. To u praksi znači da učinjene nepravde "podijeli" među sve kojih se to usklađenje tiče, dakle ovdje među vlasnike i stanare, najmodavce i stanare.⁴³

³⁹ Narodne novine, br. 48/98., ispr. u br. 66/98.

⁴⁰ Narodne novine, br. 91/96.

⁴¹ Narodne novine, br. 43/92. (i br. 58/95.).

⁴² Narodne novine, br. 58/95.

⁴³ Pitanje je da li je to učinjeno na optimalan način, ako takav i postoji. No, to nije pitanje koje je ovlašten razrješavati i na njega odgovarati Ustavni sud. U nadležnosti je Ustavnog suda samo ono što mu izrijeckom Ustav daje, a to je, kada je riječ o zakonu, ocjena ustavnosti zakona. Tako je Ustavni sud reagirao i u ovom ustavnom sporu. Neustavne odredbe ukinuo je, a za one za koje je našao da nisu u nesuglasnosti s Ustavom nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka.

Pitanje utjecaja tranzicijskog razdoblja na ocjenu ustavnosti zakona kojima se s Ustavom usklađuju bilo zakoni bilo stanje nastalo prijašnjim zakonima svom se žestinom pojavljuje i u ocjeni ustavnosti Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.^{44,45}

Izvršena pretvorba i jamstvo prava vlasništva

U ovom tranzicijskom vremenu, koje je u mnogo čemu upitno, što očito prelazi okvire ovog članka, izraženo je i ustavnopravno stajalište prema kojem je, nakon što je usklađenje s Ustavom u određenoj materiji i provedeno te vlasnik određene imovine poznat, vlasništvo te imovine nepovredivo.

Na njega se primjenjuje kako članak 3. Ustava tako i ustavno jamstvo iz čl. 48. st. 1. Ustava odnosno ograničenja iz čl. 50. Ustava. Za primjenu odnosno promjenu tih odnosa tranzicijsko je razdoblje prestalo. To je, primjerice, izkazano i u odluci Ustavnog suda od 11. veljače 1998. br. U-I-474/1996 te U-I-733/1996⁴⁶, kojom je ukinut Zakon o pretvorbi Zagrebačkog velesajma.⁴⁷ Tim je zakonom Zagrebački velesajam, kao društvo s ograničenom odgovornošću s jednim članom - osnivačem Gradom Zagrebom, postao društvo s ograničenom odgovornošću, ali sada ne više s jednim članom, već su članovi društva: Republika Hrvatska i Grad Zagreb. U temeljnom kapitalu društva, prema tom zakonu, Republika Hrvatska sudjeluje sa 60%, a Grad Zagreb sa 40%. To su temeljni ulogi. Poslovni udjeli članova društva određuju se u omjeru preuzetih temeljnih uloga. U razlozima o osnovanosti prijedloga i ukidanja Zakona rečeno je i ovo:

“Polazeći od ustavnih načela odnosno ustavnih prava (članak 3., 48. st. 1. i 50. Ustava) Ustavni sud smatra bitnim za odlučivanje odgovor na pitanje da li je pretvorba Zagrebačkog velesajma u društvo s ograničenom odgovornošću bila provedena prije stupanja na snagu osporenog Zakona (dakle prije 18. srpnja 1996.) rješenjem odnosno drugim aktima donesenim prije tog dana ili je ona provedena osporenim Zakonom...”

⁴⁴ Narodne novine, br. 92/96.

⁴⁵ V. Snježana Bagić: *Denacionalizacija, aktualna pitanja iz prakse*, Godišnjak 4, 1997., Društvo za građansko-pravne znanosti i praksu Hrvatske, Zagreb, str. 311, zatim V. i Snježana Bagić, Miroslav Šeparović, Mladen Žuvela: *Komentar Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine*, Organizator, Zagreb, 1997., str. 11, te Jadranko Crnić: *Komentar Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine*, Informator, Zagreb, 1997.

⁴⁶ Narodne novine, br. 27/98.

⁴⁷ Narodne novine, br. 55/96.

Iz odredbe članka 1. osporenog Zakona proistječe da se njime ne vrši pretvorba iz društvenog vlasništva u vlasništvo s poznatim vlasnikom. Naime, prema toj odredbi Zagrebački velesajam kao društvo s ograničenom odgovornošću u kome je jedini član osnivač Grad Zagreb (poznati vlasnik) ostaje pravna osoba koja ima isto svojstvo, dakle ostaje društvo s ograničenom odgovornošću, ali sada sa dva člana: Republikom Hrvatskom i Gradom Zagrebom. Prema tome osporeni Zakon nije Zakon o pretvorbi. On je Zakon kojim se mijenjaju udjeli u imovini. Tom se promjenom oduzima dio cjelovitog udjela Grada Zagreba (stopostotnog) tako što se Gradu oduzima 60% i daje Republici Hrvatskoj. Po svom ustavnopravnom sadržaju to je oduzimanje vlasništva, dakle izvlaštenje. Pretvorba je, naime, prvenstveno pitanje promjene iz društvenog vlasništva na društvenim sredstvima u sredstva vlasništva poznatog vlasnika - pravnih ili fizičkih osoba. Svrha je pretvorbe određivanje vlasnika, a imovina društvenog poduzeća postaje imovinom onog tipa poduzeća odnosno pravne osobe koja nastaje pretvorbom. Zagrebački velesajam je međutim, u trenutku donošenja osporenog Zakona, već bio društvo s ograničenom odgovornošću sa stopostotnim udjelom Grada Zagreba...

U postupku iznijete dvojbe o pravu Grada Zagreba na po njemu provedenu pretvorbu nisu bitne za odlučivanje o ustavnosti osporenog Zakona. Činjenica je da akti na temelju kojih je ta provedba provedena nisu, ni u kojem postupku, ni na koji način i ni od koga, pa ni nadležnih tijela Republike Hrvatske, bili osporeni, da su na temelju tih akata obavljani i upisi u odgovarajući sudski registar. Njima se (do možebitnog pravomoćnog osporenja) jamči istinitost upisa, time i pravna sigurnost kao dio jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske - vladavine prava, te nepovredivost vlasništva. Uz nesporno postojanje svih tih činjenica, mijenjanje tako nastalih pravnih odnosa, opsega vlasništva, udjela, mimo utvrđenih pravnih sredstava, povreda je ustavnog načela iz članka 3. odnosno ustavnog prava iz članka 48. stavka 1. Ustava i suprotna pretpostavkama određenim u članku 50. Ustava. Taj kao pretpostavke oduzimanju vlasništva (u cjelini ili djelomično) određuje da to mora biti u interesu Republike Hrvatske i da je dana naknada tržišne vrijednosti. To osporeni zakon nije propisao, pa time te pretpostavke nisu ispunjene. Ako je Republika Hrvatska smatrala da je njezino pravo bilo povrijeđeno time što se Grad Zagreb upisao kao jedini osnivač, sa stopostotnim udjelom, mogla je to osporavati na zakonom propisani način, a to nije učinila. S obzi-

rom na to da je osporeni zakon izmijenio udjele u temeljnom kapitalu trgovačkog društva tako da je oduzeo u korist Republike Hrvatske 60% udjela Grada Zagreba, bez naknade, nesuglasan je s člankom 3., 48. stavkom 1. i člankom 50. Ustava Republike Hrvatske. Stoga je Ustavni sud temeljem članka 126. stavka 1. Ustava i članka 21. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ukinuo osporeni zakon."⁴⁸

Odluka Ustavnog suda, dakle, upućuje na to da propisi koji su lišeni epiteta "tranzicijski" nedvojbeno moraju u cijelosti poštovati ustavno načelo iz čl. 3. odnosno jamstvo iz čl. 48. Ustava.

Opseg ustavnopravne zaštite prava vlasništva

Opseg ustavnopravne zaštite povremeno je dvojbjen. Smatramo da se ustavnim jamstvom prava vlasništva jamče sva imovinska prava.

O tome da se ustavnim jamstvom prava vlasništva jamče sva privatna imovinska prava još je 1992. u teoriji rečeno i ovo:

"Vlasništvom se bave razne discipline pravne znanosti, a dakako i drugih društvenih znanosti, svaka sa svog aspekta. S tim u vezi nastaju nesporazumi zbog baratanja pojmovima nejednakog sadržaja i opsega, a time i različitog dosega, koje se sve naziva jednako - vlasništvo. Laičku, široku upotrebu naziva vlasništvo već smo spomenuli. Slično široki pojam vlasništva u upotrebi je političke ekonomije, sociologije i politologije, koje govoreći o vlasništvu redovito misle na brojne ekonomske ili socijalne odnose. Sa stajališta discipline pravne znanosti koju nazivamo građansko (privatno) pravo - a od koje se ipak očekuje da u prvom redu ona, služeći se i dostignućima drugih disciplina i znanosti, istražuje vlasništvo i pokušava naći odgovore na pitanja koja se postavljaju - vlasništvo znači dvoje. Jedno je pravni institut, a drugo je svaka ona pojedinačna neposredna i apsolutna privatna pravna vlast koju subjektivno pravo vlasništva daje svom nositelju (vlasniku) u pogledu pojedinačnih stvari. U tom smislu govore o vlasništvu suvremena građanskopravna znanost i struka. Naglašavamo suvremena, jer se građanskopravna znanost ranije služila nekim širim pojmovima vlasništva, takvima koji su ga izjednačavali s pojmom imovine, što je omogućavalo da se pod vlasništvo podvede i privatne pravne

⁴⁸ Narodne novine, br. 27/98. Vidjeti u istim Narodnim novinama izdvojeno mišljenje sudaca Ustavnog suda Mladena Žuvele i mr. Vojislava Kučekovića.

vlasti nad objektima koji nisu pojedinačne stvari (dakle i nad tzv. bestjelesnim stvarima - pravima, skupnim stvarima). Suвременa građanskopravna znanost ne služi se više tako široko određenim pojmom vlasništva, premda se u literaturi, zakonodavstvu i judikaturi ponekad nalaze tragovi ranije upotrebljavnog, sada već napuštenog šireg pojma prava vlasništva. No, ne samo da je disciplina građanskog prava ranije baratala širim pojmom vlasništva od onoga kojim se sada služi kao pravnotehničkim pojmom, nego to čine i neke druge pravne discipline. Tako npr. ustavnopravna disciplina barata daleko širim pojmom vlasništva, takvim koji se podudara sa svim privatnim pravima, ili barem svim privatnim imovinskim pravima. Kada Ustav Republike Hrvatske, a isto je i s npr. njemačkim Grundgesetzom, daje garanciju prava vlasništva, tada on time daje garanciju svih privatnih imovinskih prava".⁴⁹

"Ovo ustavno jamstvo vlasništva je ustavni temelj cijelog hrvatskog stvarnopravnog uređenja. I ne samo njega, nego i cijelog građanskopravnog, ili barem cijelog imovinskopravnog uređenja. Naime, u suvremenim se pravnim poretcima pridaje jamstvima vlasništva, što ih daju ustavi i međunarodne konvencije o ljudskim pravima, daleko šire značenje od jamčenja samog prava vlasništva. Jamči se, naime, ne samo pravo vlasništva u užem, pravno-tehničkom smislu, nego u najširem smislu. Krug privatnih prava koja se time jamče ponešto se razlikuje od jednog do drugog pravnog poretka - u mnogima se jamstvo vlasništva shvaća veoma široko, u drugima nešto uže, ali u svima se ono odnosi barem na sva privatna imovinska prava, što nedvojbeno uključuje sva stvarna prava".⁵⁰

To stajalište može se iznaći i u praksi Ustavnog suda. On sve više širi područje zaštite pomoću članka 3. i 48. Ustava tako da se zaštita vlasništva odnosi na doista brojna imovinska prava. Međutim, takav pristup, koji podržavamo, nosi u sebi svojevrsne opasnosti. On naime prijeti, s obzirom na svoju širinu, zagušenosti ustavnim tužbama i opasnošću da se Ustavni sud mora baviti

⁴⁹ Iz N. Gavella - I. Gliha - T. Josipović - Z. Stipković: Odabrane teme iz stvarnog prava, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1992., str. 11.

Za pojam imovine vidjeti i Snježana Bagić, Miroslav Šeparović, Mladen Žuvela: Komentar zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Organizator, Zagreb, 1997., str. 11; Jadranko Crnić: Komentar Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Informator, Zagreb, 1997. Dakako, tu je riječ o pojmu imovine za potrebe tog zakona, ali on može poslužiti i u našim razmatranjima o tome što je sve predmet ustavnopravne zaštite o nepovredivosti vlasništva iz članka 3. te ustavnog jamstva iz članka 48.-50. Ustava.

V. i Mladen Žuvela: O građanskopravnom režimu nekretnina u prelaznom razdoblju, u: Vlasničkopravni odnosi, peto, prerađeno i dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 1996., str. 753. i sl.

⁵⁰ N. Gavella, u: Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj, Zlatan Stipković: Stvarno pravo, Informator, Zagreb, 1998., str. 28.

svakim sporom koji se odnosi na tako široko shvaćenu ustavnopravnu zaštitu prava vlasništva. Stoga je očito potrebno kod prvih promjena Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske unijeti u postupovne odredbe odgovarajući zaštitni mehanizam. Taj bi, slično ovlaštenjima Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, pa i Vrhovnog suda SAD, omogućavao Ustavnom sudu odluku o tome kada će ustavna tužba biti predmet odlučivanja, a kada će moći to odlučivanje otkloniti. Tako pojednostavljeni prijedlog koji ovdje iznosimo ne treba shvatiti doslovno. To zaslužuje vrlo ozbiljnu razradu. Ona pak prelazi okvire ovoga rada.

U praksi Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke interesantan je u tome stav koji je proizašao iz izdvojenog mišljenja sutkinje Rupp - v. Brünneck u povodu rješenja Prvog senata Saveznog ustavnog suda od 20. listopada 1971. - 1 BvR 757/66, a u kojem se uskrata prava na naknadu štete smatrala povredom imovine, povredom prava vlasništva. To izdvojeno mišljenje bilo je, kao što to nije rijetko kod izdvojenih mišljenja, povodom kasnijoj izmjeni ustavnosudske prakse Saveznog ustavnog suda, koja je prihvatila takvo stajalište.⁵¹

U pristupu sudskoj praksi treba naglasiti što je sadržaj prava vlasništva. Iz članka 30. stavka 2. ZV slijedi da vlasnik ima, među ostalim (treba naglasiti - među ostalim):

- a) pravo posjedovanja (possidere),
- b) uporabe (uti),
- c) korištenja (frui) i
- d) raspolaganja svojom stvari (abuti).

Zakon o osnovnim vlasničkopравnim odnosima⁵², koji je prestao važiti 1.

siječnja 1997. (u nastavku teksta: ZOVO) izrijeком je spominjao samo tri ovlaštenja vlasnika: posjedovanje, korištenje i raspolaganje. Međutim, on je pojmom korištenje očito uključivao i "uporabu"⁵³.

⁵¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 32. Band, 1972 Jahre, J.C. MOHR, Tübingen, str. 129. Tim putem ide i praksa Ustavnog suda Republike Austrije. V. Rudolf Machacek: Verfahren vor dem Verfassungsgesichtshof, Beč, 1989., posebno str. 61. Tako i praksa Ustavnog savjeta Republike Francuske. V. i Dictionnaire Constitutionnel, Presses Universitaires de France, 1992., posebno dio: Droit de propriété, str. 324.

⁵² Narodne novine, br. 53/91.

⁵³ Vedriš - Klarić, op. cit., str. 225, upozoravaju da je to samo djelomično točno. O sadržaju prava vlasništva v. i Mladen Žuvela: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, u suradnji Sandre Glihe i Marijane Radin, Organizator, Zagreb, 1997., str. 7 i 316.

O dis(harmoniji) ograničenjem prava vlasništva

Prava koja proistječu iz vlasništva nisu ni neiscrpna ni neograničena. Sam Ustav propisao je u članku 48. stavku 2. da vlasništvo obvezuje a da su nositelj vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.

Vlasništvo je nepovredivo ali i obvezujuće

U tom je smislu i zakonodavac propisao u članku 31. ZV da vlasništvo obvezuje i da je vlasnik dužan pridonositi općem dobru pa je općenito prilikom izvršavanja svoga prava dužan postupati obzirno prema općim i tuđim interesima koji nisu protivni njegovu pravu, nabrajajući zatim posebno neke karakteristike odredbe o tome da vlasništvo obvezuje.

“Vlasništvo, dakle nije samo pravo raspolagati svojom imovinom, i iz toga raspolaganja isključiti sve ostale, već i dužnost pridonositi općem dobru razmjerno obujmu te imovine. Ta norma predstavlja ustavne temelje za zakonsko uređivanje poreznih obveza na temelju vlasništva.”⁵⁴

U tom smislu postupa i ustavnosudska praksa. Naime, u povodu ustavne tužbe u kojoj se kao povreda prava vlasništva pa tako i ustavnog prava iz članka 48. Ustava smatrala dužnost naknade za održavanje zajedničkih dijelova i uređaja u zgradi i dijela troškova za upravljanje zgradama, Ustavni je sud, odbivši ustavnu tužbu, naveo i ovo:

“Ustavne odredbe što ih je podnositeljica navela jamče prava vlasništva, ali propisuju i da vlasništvo obvezuje i da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru. Naznačene ustavne odredbe propisuju i to da je u interesu Republike zakonom moguće ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti, ali i da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike.

Bit ove ustavne tužbe, međutim, svodi se na tvrdnju da podnositeljica, kao vlasnica etažnog stana u zgradi koju je gradila stambena zadruga, nije dužna plaćati naknadu za održavanje zajedničkih dijelova i uređaja u zgradi upravo SIZ-u za stanovanje i upravljanje zgradama i to iznos naknade koji odredi taj SIZ...

Ustavni sud je ocijenio da podnositeljici ustavne tužbe, time što je obvezana na plaćanje naknade za održavanje zajedničkih dijelova i uređaja u zgradi kao i

⁵⁴ V. Sokol - Smerdel, op.cit., str. 88.

dijela troškova upravljanja stambenom zgradom, nisu povrijeđena u ustavnoj tužbi navedena ustavna prava. Ovo stoga što takvo obvezivanje vlasnika etažnih stanova u zgradi proizlazi iz zakonske regulacije prema kojoj su vlasnici posebnih dijelova zgrada dužni sudjelovati u troškovima održavanja zajedničkih dijelova zgrade.

(Odluka Ustavnog suda, broj U-III-102/1991 od 25. veljače 1998.)

Tu međutim nije riječ o ograničenju u pravom smislu riječi, već o obvezama koje izvire iz vlasništva samog.

Ograničenje i(li) oduzimanje

Ustavne odredbe o nepovredivosti odnosno o jamstvu prava vlasništva ne znače da se vlasništvo ne može **ograničiti** ili **oduzeti**. U tom smislu, kada je riječ o ograničenjima, članak 16. Ustava određuje da se slobode i prava mogu ograničiti (i pravo vlasništva), ali **samo zakonom**, da bi se zaštitili:

- slobode i prava drugih ljudi te
- pravni poredak
- javni moral i zdravlje.

Iznimka od pravila da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom utvrđena je u članku 17. Ustava kojim se pod određenim pretpostavkama to pravo daje i predsjedniku Republike.⁵⁵

Međutim, osnovni, Ustavom utvrđeni "zahvati" u nepovredivo vlasništvo propisani su odredbom članka 50. Ustava. Prema tom propisu:

"Zakonom je moguće u interesu Republike ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

⁵⁵ Članak 17. glasi: "U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski državni sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, predsjednik Republike.

Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.

Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi ovoga Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi."

V. i Sokol, u: Sokol-Smerdel, op. cit., str. 214, citat na str. 216. V. i Arsen Bačić: *Odredbe o stanju nužnosti u Ustavu Republike Hrvatske 1990. - rekapitulacija, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1-2/1997., str. 39; v. i Saša Šegvić: *Ustavnost izvanrednog stanja*, Vladavina prava, br. 1/1999., str. 73.

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.”

U tom su smislu i odredbe članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁵⁶ koje utvrđuju pravo svake fizičke ili pravne osobe na mirno uživanje svoga vlasništva, ali navode i da se ono ne može apsolutizirati.

Protokol utvrđuje pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni. Time se, kad postoje određene pretpostavke, zadire u prava koja proistječu iz Protokola 1. stavka 1. o “mirnom uživanju” vlasništva.

Europski je sud izgradio svoje stajalište o ravnoteži između privatnog interesa pojedinca i javnog interesa.⁵⁷

Odredbu članka 50. stavka 1. Ustava zakonodavac je pretočio i u Zakon o izvlaštenju⁵⁸.

Zakonom o izvlaštenju završava se jedan period započet Osnovnim zakonom o eksproprijaciji iz 1947. godine, obilježen nizom propisa o izvlaštenju - eksproprijaciji.⁵⁹

Kao obilježje tih propisa moglo bi se navesti - lakoća uzimanja. Naime, u skladu s cjelokupnim tadašnjim društveno-političkim sustavom, u kojem je pravo vlasništva bilo tek podređeno, a državno vlasništvo, zatim općenarodna imovina i kasnije društveno vlasništvo imalo primat, pristupilo se institutu izvlaštenja (eksproprijacije) na tome odgovarajući način. Stoga su zapreke izvlaštenju bile blage, a naknada za izvlaštenu imovinu u prvo vrijeme bila je potpuno zanemariva. Ta se situacija trebala izmijeniti od 15. veljače 1968. kada je uveden pojam pravične naknade. Međutim, u sudskoj praksi pojam pravične naknade sporo je poprimao svoje prave (i pravne) atribute. Značajniji po-

⁵⁶ Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Protokol br. 1., 4., 6., 7. i 11., uz Konvenciju, Zakonom o potvrđivanju Konvencije (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97.).

⁵⁷ V. o tome Donna Gomein: Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima, Vijeće Europe, Organizator, Zagreb, 1996., str. 110.

⁵⁸ Narodne novine, broj 9/94. Za naziv tog zakona u daljnjem tekstu koristimo se kraticom ZOI.

⁵⁹ V. Jadranko Crnić: Komentar Zakona o izvlaštenju, Informator, Zagreb, 1994.

mak učinjen je nakon donošenja Zakona o eksproprijaciji, kada je sudska praksa približila pojam pravične naknade onome što se željelo njime kazati. Međutim, pretpostavke pristupu eksproprijaciji ostale su i dalje vrlo blage.

U tome je Zakon o izvlaštenju učinio radikalnu prekretnicu. Utemeljen je na Ustavu Republike Hrvatske. To znači da je utemeljen na:

- nepovredivosti vlasništva,
- ustavnom pravu vlasništva,
- ustavnoj iznimci o mogućnosti izvlaštenja.

Takva ustavna odredba upućuje zakonodavca na mogućnost oduzimanja ili ograničenja vlasništva samo kao na strogu, Ustavom utvrđenu, iznimku. Stoga i odredbe Zakona o izvlaštenju, koje se mogu provesti samo u interesu Republike Hrvatske, omogućuju oduzimanje ili ograničenje vlasništva, u sadržaju Ustavom vraćene izvorne građanske ustavnosti vlasništva.

One polaze od ustavnog načela nepovredivosti vlasništva, ustavnog jamstva prava vlasništva kao pravila, te se mogu tumačiti samo na način da i one štite vlasništvo. Izvlaštenje utvrđuju kao iznimku podvrgnutu vrlo strogim uvjetima uz koje se vlasništvo može oduzeti ili ograničiti.

Dosljedno tome, odredbe Zakona o izvlaštenju potrebno je na tim ustavnim temeljima i tumačiti i primjenjivati. U tome je i bitna razlika od odredaba prijašnjeg Zakona o eksproprijaciji koji je prestao vrijediti 18. veljače 1994. (članak 49. ZOI).

Izvlaštenje, bilo da je riječ o potpunom izvlaštenju, dakle oduzimanju vlasništva, bilo da je riječ o nepotpunom izvlaštenju, dakle o ograničenju vlasništva u obliku služnosti ili zakupa, a donekle i privremenom uzimanju u posjed zemljišta, ustavna je iznimka. Mogućnosti primjene te iznimke moraju biti vrlo restriktivno tumačene. U tom je smislu Zakon o izvlaštenju i koncipiran.⁶⁰

Zakon o izvlaštenju zatekao je u tijeku mnoge postupke eksproprijacije po Zakonu o eksproprijaciji i njihovi traci pružili su se daleko u razdoblje nakon 18. veljače 1994. kada je ZOI stupio na snagu, pa se pružaju sve do danas. Stoga nije iznimka u ustavnosudskoj praksi da se i danas, jer se neka tijela uprave u svojim odlukama pozivaju na prijašnji Zakon o eksproprijaciji, pojavljuju pred Ustavnim sudom ustavni sporovi o (ne)ustavnosti pojedinih rje-

⁶⁰ V. i Ante Žuvečić: *Vlasnička ograničenja samo u skladu s Ustavom*, Informator, Zagreb, br. 4228, str. 13.

šenja o eksproprijaciji (izvlaštenju). Tako se postavilo i pitanje vrijedi li opći interes utvrđen kao pretpostavka eksproprijacije prije stupanja na snagu ZOI i nakon stupanja na snagu ZOI. Bilo je sporno jesu li rješenja tada nadležnih tijela o utvrđenju općeg interesa i dalje valjani temelj izvlaštenju, ili su ona prestala vrijediti.

Prema Ustavu iz 1974. godine, kao pretpostavka izvlaštenju (tada eksproprijaciji) bilo je "utvrđenje općeg interesa" za izgradnju objekta odnosno izvođenja drugih radova na nekretnini.

Taj "opći interes" mogao je utvrđivati vrlo širok krug osoba. Među njima su, primjerice, bile sve skupštine općina.

Uvjeti za utvrđivanje općeg interesa nisu bili strogi, pa se eksproprijaciji prilazilo vrlo pojednostavljeno, s time da je kriterij "opći interes" bio vrlo široko tumačen. Tome je pridonosilo i shvaćanje prema kojem je osnova društvenim odnosima društveno vlasništvo. Privatno vlasništvo, unatoč određenim ustavnim jamstvima, bilo je ipak u drugom planu i nije bilo dovoljno zaštićeno.

Odredbe Zakona o izvlaštenju, utemeljene i na odredbi članka 50. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, mijenjaju u temeljima takav odnos prema vlasništvu te štite vlasništvo, a izvlaštenje utvrđuju samo kao iznimku.

Stoga, za razliku od, prema Ustavu iz 1974. godine, gotovo neograničenih mogućnosti i širokog kruga onih koji su utvrđivali "opći interes" za ograničenje ili oduzimanje vlasništva nizom različitih pravnih sredstava: eksproprijacijom, podruštvljenjem, arodancijom i sl., Ustav sužuje te mogućnosti i svodi svoj interes samo na interes Republike Hrvatske. Naime, prema članku 50. stavku 1. Ustava, zakonom je moguće (samo) u interesu Republike ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

Na toj osnovi temelji se i stavak 1. članka 6. ZOI, prema kojem se nekretnina može izvlaštiti nakon što je na način određen odredbama ZOI utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje drugih radova.

Zakon o izvlaštenju potpuno izostavlja pojam "opći interes". Umjesto njega, ali kao mnogo restriktivniji i određeniji pojam, rabi pojam "interes Republike Hrvatske".

Izvan toga nema mogućnosti izvlaštenja nekretnine ni u koju svrhu i ni u čiju korist.

Interes Republike Hrvatske jest materijalnopravni uvjet o kojem ovisi mogućnost korisnika izvlaštenja da podnese prijedloge za izvlaštenje.⁶¹

Ustavni sud nije odmah nakon donošenja Ustava otklanjao opći interes kao materijalnopravni uvjet za provođenje eksproprijacije jer se pozivao i na odredbu čl. 48. st. 2. reč. 1. Ustava prema kojoj vlasništvo obvezuje.⁶² Tu je praksu izmijenio tako da je otklonio primjenu odredaba Zakona o eksproprijaciji u općem interesu kao pretpostavci eksproprijacije (izvlaštenja). U tom je smislu naveo i ovo:

“Donošenjem i proglašenjem Ustava Republike Hrvatske 21. prosinca 1990. godine prestala je mogućnost utvrđivanja općeg interesa normiranog odredbom članka 11. Zakona o eksproprijaciji ('Narodne novine', broj 28/87, 39/88 i 73/91 - pročišćeni tekst) kao osnove za izvlaštenje, jer Ustav u članku 3. utvrđuje - između ostalih - i nepovredivost vlasništva kao najvišu vrednotu ustavnog poretka, a odredbom stavka 1. članka 48. jamči se pravo vlasništva kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka.

Ustav ipak omogućuje oduzimanje i ograničenje vlasništva propisujući u stavku 1. članka 50. da je zakonom moguće u interesu Republike ograničiti i oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti.

Stoga svatko tko nakon donošenja i objave Ustava Republike Hrvatske, 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 ustavnim odredbom, unatoč tome što navedena zakonska odredba nije formalno-pravno prestala važiti, postupa suprotno navedenoj ustavnoj odredbi, a time čini povredu prava vlasništva zajamčenog Ustavom.

Ustavni sud Republike Hrvatske je zbog toga pružio zaštitu Ustavom zajamčenog prava vlasništva podnositelja ustavne tužbe. Ovo stoga što je zakonska odredba članka 11. Zakona o eksproprijaciji - pročišćeni tekst ('Narodne novine', broj 73/91) suprotna navedenoj ustavnoj odredbi koja propisuje kada se, ali

⁶¹ O tome pobliže i Jadranko Crnić: *Izvlaštenje nekretnina - pretpostavke i zapreke*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak I, Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, 1994., str. 29; v. i Snježana Bagić: *Zakon o izvlaštenju*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 6, Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, Zagreb, 1999., str. 365. O ograničenjima v. i Mladen Žuvela: *Grđanskopravni režim nekretnina u prijelaznom razdoblju*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 1, Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, 1994., str. 1.

⁶² Odluka Ustavnog suda od 17. listopada 1994., br. U-III-378/1993.

samo zakonom, može oduzeti i ograničiti vlasništvo. Ustavni sud, naime, ocjenjuje ustavnost propisa svakodobno sve dok postoji mogućnost takve ocjene. U ovome slučaju Ustavni sud je bio u mogućnosti ocjenjivati ustavnost osporenih akata, jer o ustavnoj tužbi nije odlučivao do 18. veljače 1994. godine, kojeg je dana stupio na snagu Zakon o izvlaštenju ('Narodne novine', broj 9/94).

Ustavni je sud ocijenio ustavnost osporenih akata i njima počinjenu povredu Ustavom zajamčenog prava vlasništva primjenom odredbe stavka 1. članka 50, jer Ustav ne poznaje 'opći interes', već 'interes Republike'.

Iz navedenih razloga Sud je u skladu s odredbama 59. i 60. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 29/94) ustavnu tužbu usvojio i osporene akte, zbog povrede Ustavom zajamčenog prava vlasništva (čl.48. Ustava), ukinuo.⁶³

Poduzetnička i tržišna sloboda - uvođenje načela razmjernosti

Odredba članka 49. Ustava svojevrsno je jamstvo, ali i uspostavljanje ravnoteže između poduzetničke i tržišne slobode s jedne strane i blagostanja građana te brige za gospodarski razvitak svih krajeva države, s druge strane. To je u ustavnosudskoj praksi uvođenje načela razmjernosti.

U svezi s tim potrebno je ukazati i na odredbu članka 50. stavka 2. Ustava kao svojevrsnu zapreku neograničenoj poduzetničkoj slobodi i vlasničkim pravima koje se mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa:

- a) Republike Hrvatske,
- b) prirode,
- c) ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Ograničenje ili oduzimanje vlasništva može biti legitiman cilj kojim se ne vrijeđa ni članak 3. ni članak 48. Ustava. Naime, pravo vlasništva nije apsolutno. Već smo rekli da se ono temeljem članka 16. i članka 50. Ustava može iznimno ograničiti. To ograničenje mora odgovarati određenom cilju. O tome je Ustavni sud zauzeo stajalište ocjenjujući odredbe Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom⁶⁴. Svojom je odlukom neke od odredaba toga zakona ukinuo, a dijelom je odbio zahtjev pučkog pravobra-

⁶³ Iz odluke Ustavnog suda od 17. siječnja 1996., br. U-III-437/1993. Cjelovitu odluku vidjeti u Narodnim novinama, br. 7/96. U biti isto i u odluci Ustavnog suda od 23. listopada 1996., br. U-III-653/94.

⁶⁴ Narodne novine, br. 73/95. i 7/96.

nitelja Republike Hrvatske, odnosno nije prihvatio prijedloge za ocjenu ustavnosti drugih odredaba tog zakona. Ustavni sud ukinuo je odredbe koje su branile vlasniku da imovinom dok je pod upravom Republike Hrvatske raspoláže (otudi, zamijeni, da u zakup, najmi na privremeno besplatno ili naplatno korištenje, optereti hipotekom ili drugim teretom) i neke druge odredbe koje su po mišljenju Ustavnog suda izlazile iz okvira potrebnog za zaštitu te imovine. Za to je u obrazloženju naveo i ovo:

“Osporeni zakon donijet je temeljem (i pozivom na) članak 50. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, koji, između ostalog, daje ovlaštenje Saboru Republike Hrvatske da zakonom iznimno ograniči vlasnička prava radi zaštite interesa Republike.

Zakon je donesen 21. rujna 1995. godine, nedugo nakon oslobađanja velikog dijela nekad okupiranog područja Republike Hrvatske, kada je najveći dio stanovništva napustio to područje ostavljajući za sobom najveći dio imovine koja je tako ostala i izložena oštećenjima, krađama i pljački te se pokazalo neophodnim zaštititi je.

U tu svrhu zakonom je bilo nužno urediti privremeno (iznimno) preuzimanje, korištenje, upravljanje i nadzor nad imovinom koja je napuštena odnosno koju vlasnici ne koriste, a sve prvenstveno u cilju njene zaštite od prijeteće devastacije (članak 1. i 2. Zakona).

Stoga, po ocjeni Ustavnog suda, svrha Zakona i njegov temeljni sadržaj izražen u člancima 1. i 2., niti sa stajališta Ustava Republike Hrvatske, niti Europske konvencije, nisu upitni te je zahtjev i prijedloge za ukidanje cijelog Zakona Sud utvrdio neosnovanim.

Ustavni sud je, međutim, polazeći od svoga višekratno ponavljano stajališta da se i zakonom mogu utvrditi samo takva ograničenja ustavnih sloboda i prava koja su primjerena (razmjerna) svrsi ograničenja (u ovom slučaju zaštititi interesa Republike kroz zaštitu imovine od devastacije) i koja ne dovode samo ustavno pravo u pitanje, pažljivo ispitao sve druge odredbe osporenog zakona.

U tom ispitivanju dvojbe su se pojavile u pogledu većeg broja odredaba Zakona, posebno u pogledu nedovoljne definiranosti pojma napuštene imovine (članak 2.), davanja imovine u posjed i na korištenje i zaštite prava vlasnika u tom postupku (članak 5.) te prava i ovlasti privremenih posjednika (članak 7.), a te su dvojbe dobrim dijelom proizišle i iz saznanja o slučajevima konkretne primjene tih odredaba, suprotno temeljnom sadržaju i svrsi Zakona.

Ocijenjujući ustavnost spomenutih odredaba, Sud je morao voditi računa o stvarnim prilikama u vrijeme donošenja i primjene Zakona, posebno na područjima na kojima se Zakon u pretežnom dijelu i primjenjuje. S jedne strane radilo se o nemogućnosti države i lokalnih vlasti da svu tu imovinu zaštite putem upravnih i drugih tijela u redovitom pravnom postupku, a s druge strane o velikom broju beskućnika, uglavnom prognanika i izbjeglica, koje je trebalo zbrinuti. Vodeći računa o tim okolnostima, bez obzira na nezakonitost pojedinih postupaka i rješenja u praktičnoj primjeni, Sud je ocijenio da sve odredbe nisu nesuglasne s Ustavom, tj. da samo sadržaj određenih odredba izlazi iz okvira nužnih za zaštitu interesa Republike, sukladno članku 50. stavku 2. Ustava.

Sud posebno smatra potrebnim naglasiti da prestankom tih okolnosti, tj. kada prestane potreba za posebnom zaštitom te imovine, i spomenute, ali i druge odredbe ovog zakona (a koje se u ovom trenutku ne ocjenjuju neustavnim), mogu izići iz okvira ovlaštenja iz članka 50. stavka 2. Ustava i postati neustavnim, o čemu i zakonodavac treba voditi računa.⁶⁵

Ustavni sud odredbu članka 50. Ustava smatra odredbom o ustavnom pravu.

Čini se da bi se o tome moglo ipak raspravljati, jer zaštitu će povrijeđeni tražiti pozivom na ustavno pravo vlasništva iz članka 48. Ustava, a tek uzgredno pozivom na članak 50. stavak 1. Ustava. Stavak 2. je pak odredba slična odredbi čl. 16. Ustava o granicama korištenja slobodama i pravima.⁶⁶

Možda bismo kao zaključak u svemu mogli izvesti onaj da, umjesto kakofonije, ove međusobno disharmonične odredbe ipak omogućuju ustavnom orkestru gotovo harmoničnu izvedbu.

⁶⁵ U biti načelo o *res publica i semper reformandi*.

⁶⁶ V. Jadranko Crnić: Komentar Zakona o izvlaštenju, Informator, 1994., str. 22, te Jadranko Crnić: Izvlaštenje nekretnina - pretpostavke i zapreke, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Društvo za građansko-pravne znanosti i praksu Hrvatske i Organizator, Zagreb, 1994., str. 29.

CONSTITUTIONAL (DIS)HARMONY OF GUARANTEES OF THE RIGHT OF OWNERSHIP

Summary

Inviolability of the right on ownership belongs among the supreme values of the constitutional order of the Republic of Croatia, as expressly stipulated by the Article 3 of the Constitution. For its constitutional, and the following legislative implementation the road marker makes also the provision of the Article 48 of the Constitution on the constitutional guarantee of the right on ownership, as well as the Law on Ownership and Other Property Rights (Narodne novine no.91/1996).

By pointing at numerous legal documents, for instance the Code of Vinodol of 1288, ad the series of Medieval statutes, which prove a commitment to the law and the rule of law, as one of the fundamental properties of the historical substance of Croatian people, the author presents, on those foundations established survey of the constitutional jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, in relation to decisions of the administrative as well as the judicial and even the legislative power. By this he also defines the constitutional position of the Constitutional Court in the system of separation of powers, as an interim power with a completely defined authority.

Within the apparent (dis)harmony of inviolability of ownership and the constitutionally provided restrictions of the right f ownership, the author finds an elimination of constitutional or legislative cacophony, and by this its prevention in practice and a possibility of a constitutional harmony between those two antipodes.

Key words: guarantee of the right on ownership, restrictions of the right on ownership, administrative restrictions of the right on ownership