

# USTAVNA JAMSTVA I GOSPODARSKI USTROJ REPUBLIKE HRVATSKE (O PODUZETNIČKOJ I TRŽIŠNOJ SLOBODI I PRAVU VLASNIŠTVA)

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 342.739(497.5)  
347.23:342.739(497.5)  
347.776(497.5)  
342.565.2(497.5)

Primljeno: 28. prosinca 2018.

Lovorka Kušan\*

Siniša Petrović\*\*

---

*Poduzetnička i tržišna sloboda, koja je ustavni temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, ne može se promatrati odvojeno od ustavnog jamstva prava vlasništva. U radu se analizira praksa Ustavnog suda u zaštiti tih ustavnih jamstava te se upozorava na ponekad nekritičko posezanje za ustavnom zaštitom kroz pravo na pravično suđenje, umjesto da se pobliže i dublje koncentrira upravo na specifična ustavna jamstva kojima se štite gospodarska prava.*

Ključne riječi: Ustav Republike Hrvatske, gospodarski ustroj, ustavna jamstva, gospodarska prava, poduzetnička i tržišna sloboda, pravo vlasništva

---

## 1. UVOD: ODREĐENJE I OGRANIČENJE TEME

Prije osamostaljenja Hrvatske, u okviru komunističkog sustava, poduzetništvo je smatrano herezom, uobičajeni kapitalistički pravni oblici obavljanja djelatnosti nisu ni bili poznati, a riječ kapital bila je proskribirana te se upravljanje nominalno temeljilo isključivo na radu. Zato je donošenje Ustava Republike Hrvatske 1990.<sup>1</sup> godine za poduzetničku djelatnost nesumnjivo značilo prekretnicu i novo razdoblje. Ustav utvrđuje vrlo važna gospodarska prava.

Pod pojmom slobode poduzetništva (poduzetničke slobode) ne treba shvaćati samo ustavne odredbe koje spominju slobodu poduzetništva izričito nego i sve odredbe koje su s tim povezane. Jedina ustavna odredba koja posebno spominje poduzetničku slobodu sadržana je u čl. 49/1. Ustava, u kojem je rečeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Međutim uz to u dijelu Ustava kojim se uređuju „gospodarska, socijalna i kulturna prava“ jamči se pravo vlasništva, država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, zabranjena je zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom, a prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu

---

\* Lovorka Kušan, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Mišljenja i stajališta autorice isključivo su osobna te ni na koji način ne odražavaju mišljenja i stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske.

\*\* Siniša Petrović, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

<sup>1</sup> Ustav je stupio na snagu 22. 12. 1990., NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

se umanjiti zakonom ni drugim pravnim aktom. Inozemnom se ulagaču posebno jamči slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala.

Poduzetnička i tržišna sloboda nije izrijeком navedena među najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka u čl. 3 Ustava. Iako bi bolje rješenje svakako bilo da nije tako, nego da je poduzetnička sloboda spomenuta kao jedna od temeljnih vrednota, koja je temelj za tumačenje Ustava, ne bi trebalo olako zaključiti da njezino nespominjanje znači da i poduzetnička sloboda barem neizravno, implicitno ne čini dio temeljnih ustavnih vrijednosti. Dvije druge izrijeком spomenute vrednote mogu se shvaćati kao one s kojima je sloboda poduzetništva povezana. To su nepovredivost vlasništva, a uz to nesumnjivo i vladavina prava. Iako potonja najviša ustavna vrednota nesumnjivo ima šire značenje, vladavina je prava svakako jedna od odrednica koje su bitne za učinkovito ostvarenje proklamirane poduzetničke i tržišne slobode.<sup>2</sup>

No uz navedene ustavne odredbe, koje se odmah mogu dovesti u vezu sa slobodom poduzetništva, Ustav sadrži i odredbe koje su ili općenitije (pa se zato tiču svih ustavnih prava) ili pak na prvi pogled nisu povezane sa slobodom poduzetništva jer nemaju izričaj iz kojega bi i *prima facie* bilo jednoznačno i nesumnjivo jasno da se odnose na sve pravne subjekte koji se bave poduzetništvom. Iz toga se razloga ovdje daje njihovo tumačenje i shvaćanje autora u kontekstu ustavne zaštite koju pružaju, pri čemu se i Ustavni sud izjasnio u svojim odlukama za takvo tumačenje. To je osobito važno kao polazište za sva pitanja o kojima se raspravlja u ovome tekstu kako ne bi bilo spora o tome da se temeljne slobode i prava odnose ne samo na pojedince, fizičke osobe, nego i na sve pravne subjekte, pravne osobe koje obavljaju djelatnost na tržištu (gospodarsku djelatnost), bez obzira na njihov pravni oblik i ostala obilježja, pod uvjetom da djeluju *iure gestionis*. To i nije te ne bi smjelo biti upitno, no čini se korisnim posebno naglasiti, jer je činjenica da ustavne odredbe to ne određuju izričito.<sup>3</sup>

Odredba čl. 16. Ustava određuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a da svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Time se postavlja načelo razmjernosti u ograničavanju sloboda i prava. Ta se odredba nalazi u Glavi III. Ustava, koja nosi naslov Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, a u njoj su ta „ljudska prava i temeljne slobode“ podijeljene na osobne i političke slobode i prava te na gospodarska, socijalna i kulturna prava. Čini se da su odredbe sročene na način da su se prije svega imala na umu prava pojedinaca, što jest logičan i ispravan pristup, no to u slučaju nekih odredaba istodobno dijelom otvara

---

<sup>2</sup> Čini se da bi se moglo smatrati kako je riječ o jednoj slobodi (poduzetničkoj i tržišnoj slobodi) koja ima dva obilježja, opisana pridjevima, a ne o dvije slobode (poduzetničkoj slobodi i tržišnoj slobodi). To nije pitanje pravnog tumačenja ili gramatičke analize, nego posve logičnog razmišljanja da nema slobodnog poduzetništva bez tržišnog gospodarstva, ali i da tržišno gospodarstvo ne može postojati bez poduzetničke slobode. Neovisno o tome, barem za potrebe ovoga rada, pitanje nije odlučno za analizu i razmišljanja koja se iznose.

<sup>3</sup> No valja jednako tako upozoriti na to da Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u čl. 62. određuje da svatko može podnijeti ustavnu tužbu.

nedoumice u kojoj se mjeri ta temeljna prava i slobode odnose i na pravne osobe. Za neka prava i slobode nije sporno da mogu biti samo prava fizičkih osoba i nije dvojbeno da ih pravne osobe ne mogu imati već po prirodi stvari,<sup>4</sup> dok su u nekim slučajevima prava dana samo pojedincima izričajem<sup>5</sup> normi.<sup>6</sup> No upravo dio Ustava čije su odredbe namijenjene, barem na prvi pogled, prije svega pojedincima, sadrži iznimno važno ustavno pravo na pravično suđenje u razumnom roku pred zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom (čl. 29.). I izričaj te norme navodio bi na zaključak da je izvorna intencija bila svakako da se to pravo na pravično suđenje veže uz pojedince; govori se o pravu da sud pravično i u razumnom roku odluči o „njegovim pravima i obvezama“, pri čemu se misli na prava i obveze pojedinca (s obzirom na to da su prethodne odredbe nesumnjivo usmjerene samo na fizičke osobe).

U radu se poseže za međunarodnopravnim instrumentima, a osobito za Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,<sup>7</sup> prije svega onda kada je to prijeko potrebno kao pomoć u tumačenju ustavnih odredaba. Istina, po hrvatskom Ustavu, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni i objavljeni, a koji su na snazi, pa tako i EKLJP, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj su snazi iznad zakona. To znači da se sve zakonske odredbe hrvatskog unutarnjeg prava trebaju tumačiti tako da se vodi računa o odredbama EKLJP-a.

Kao što je kazano, samo odredba čl. 49./1. Ustava spominje izrijeком poduzetničku i tržišnu slobodu, ali više je ustavnih odredaba koje su u vezi s pravima poduzetnika na obavljanje djelatnosti. Ipak, mogu se izdvojiti dvije temeljne ustavne garancije koje osiguravaju obavljanje gospodarske (poduzetničke) djelatnosti.<sup>8</sup> To su jamstvo prava vlasništva te poduzetnička i tržišna sloboda. Ustav, doduše, ne određuje da se jamče poduzetnička i tržišna sloboda, no s obzirom na to da su one određene kao temelj gospodarskog ustroja, ne bi smjelo biti dvojbeno da Ustav zapravo svakome tko obavlja gospodarsku djelatnost (bavi se poduzetništvom) jamči određena prava kojima se ostvaruje to da poduzetnička i tržišna sloboda budu doista i provedene kao temelj gospodarskoj ustroja.

---

<sup>4</sup> Npr. pravo na život (čl. 21.), nepovredivost slobode (čl. 23.), zabrana prisilnog rada i zlostavljanja (čl. 23.), uhićenje samo na temelju naloga (čl. 24.).

<sup>5</sup> Na prvi bi se pogled činilo da se to odnosi npr. i na članak 26. Ustava (jednakost hrvatskih državljana i stranaca pred sudovima i drugim državnim tijelima i tijelima s javnim ovlastima), no u Odluci U-III-4612/2015 od 11. 10. 2018. (t. 9.1.), u kojoj je podnositelj pravna osoba koja se poziva na povredu čl. 26., Ustavni sud kaže da taj članak nije relevantan jer podnositelj nije strana pravna osoba, iz čega bi dakle proizlazilo da načelno jest primjenjiv i na pravne osobe, samo nije u ovom konkretnom slučaju.

<sup>6</sup> Npr. način postupanja s uhićenjima i osuđenjima (čl. 25.).

<sup>7</sup> Narodne novine - Međunarodni ugovori 18/1997, 14/2002, 14/2002, 1/2006, 13/2017; dalje EKLJP.

<sup>8</sup> Ovdje se ne ulazi nimalo u pitanje valjanosti korištenja određenih termina te u raspravu o razlikama između pojmova poduzetnika i gospodarstvenika, kako *de lege lata* tako i *de lege ferenda*, te se termini suštinski rabe kao sinonimi.

## **2. JAMSTVO PRAVA VLASNIŠTVA**

### **2.1. Ustavne odredbe o pravu vlasništva**

Pravo vlasništva u hrvatskom Ustavu ima važno mjesto. Prije svega, nepovredivost vlasništva jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Hrvatske te temelj za tumačenje ustavnih prava (članak 3. Ustava). Nadalje, pravo vlasništva regulirano je s čak nekoliko ustavnih odredaba. Tako naš Ustav izrijekom jamči pravo vlasništva, pri čemu određuje da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru (članak 48. stavci 1. i 2.).

Miješanje u pravo vlasništva regulirano je člankom 50. Ustava, prema kojem je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (stavak 1.), a vlasnička prava (i poduzetnička sloboda) mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (stavak 2.). U članku 52. Ustav nabroja stvari koje imaju osobitu zaštitu države, a za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku (stavak 1.) te omogućava da se zakonom određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati njihovi vlasnici (i ovlaštenici prava na njima), kao i naknadu za ograničenja kojima su podvrgnuti (stavak 2.). Za ograničenja prava vlasništva važan je i članak 16. Ustava, koji govori o načelu razmjernosti i prema kojem se slobode i prava, pa tako i pravo vlasništva, mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.<sup>9</sup>

Ipak, unatoč tako važnom mjestu koje pravo vlasništva ima u Ustavu, odluke Ustavnog suda koje meritorno odlučuju o prigovorima povrede prava vlasništva i detaljnije tumače navedene odredbe Ustava, svaku zasebno ili u cjelini, relativno su rijetke. Naime praksu Ustavnog suda u vezi s pravom vlasništva određuje (te otežava i njezin razvoj i njezinu analizu) nekoliko okolnosti koje će se pokušati odrediti u nastavku.

### **2.2. Usud članka 29. u praksi Ustavnog suda?**

Prije svega se postavlja pitanje zašto je broj odluka i u postupcima apstraktne i u postupcima konkretne kontrole ustavnosti u kojima je Ustavni sud tumačio ustavne odredbe o pravu vlasništva relativno malen.

---

<sup>9</sup> O načelu razmjernosti u praksi Ustavnog suda u području zaštite prava vlasništva Bagić, Snježana, Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i hrvatskog Ustavnog suda s posebnim osvrtom na vlasništvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016, str. 254-327.

Naime u razdoblju od početka 2014. do kraja 2016. Ustavni je sud donio ukupno 267 odluka kojima je usvojio ustavne tužbe zbog povrede barem jednog ustavnog prava.<sup>10</sup> Analiza tih odluka upućuje na vrlo velik udio utvrđenih povreda prava na pravično suđenje. Od 267 odluka u njih 185 utvrđena je povreda (samo) članka 29. Ustava (pravo na pravično suđenje) te u 30 predmeta povreda članka 29. i članka 19. stavka 2. (jamstvo sudske kontrole zakonitosti upravnih akata). U najmanje 105 odluka utvrđena je povreda prava na pravično suđenje zbog nedostataka obrazloženja presuda redovnih sudova, odnosno arbitrarnosti.

Relativno velik broj ustavnih tužbi koje su podnesene u gore navedenom razdoblju, pa i onih u kojima je meritorno odlučivano, tj. koje nisu odbačene, pa čak i onih povodom kojih je utvrđena povreda prava na pravično suđenje, bile su podnesene povodom sudskih odluka koje su se na određeni način ticale prava vlasništva podnositelja ustavne tužbe. Međutim od 267 odluka kojima su u navedenom trogodišnjem razdoblju usvojene ustavne tužbe Ustavni je sud u (samo) njih šest utvrdio povredu prava vlasništva.<sup>11</sup>

Usporedbe radi, u istom razdoblju, od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2016., Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) donio je ukupno 53 konačne presude u postupcima protiv Republike Hrvatske u kojima je utvrdio povredu barem jednog konvencijskog prava. Od toga je u 11 presuda utvrdio povredu prava na mirno uživanje vlasništva (članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju), a u 17 presuda povredu prava na pravično suđenje (članak 6. Konvencije). Pri tome su se povrede prava na pravično suđenje uglavnom svodile na temeljne procesne povrede, i to povrede prava na pristup sudu, povrede načela kontradiktornosti i jednakosti oružja, povrede načela presuđene stvari, a samo iznimno na nedostatno obrazloženje ili arbitrarnost.

Podatak o većem broju presuda ESLJP-a kojima su utvrđene povrede prava na mirno uživanje vlasništva u odnosu na broj takvih odluka koje je donio Ustavni sud nužno dovodi do pitanja zašto povredu konvencijskog prava, u ovom slučaju prava vlasništva, koje je utvrdio ESLJP, a to je pravo zaštićeno i Ustavom, nije prije ESLJP-a uočio Ustavni sud.<sup>12</sup>

Veći broj povreda prava na pravično suđenje koje je utvrdio Ustavni sud u odnosu na ESLJP može se dijelom objasniti činjenicom da ESLJP povredu nekog prava može utvrditi samo ako Ustavni sud prije toga nije pružio odgovarajuću zaštitu tog prava, ali i time što domaći sud može (i treba) pružati višu razinu zaštite od međunarodnog suda. Međutim broj povreda prava na pravično suđenje koje je utvrdio Ustavni sud u odnosu na broj povreda drugih ustavnih prava, odnosno učestalost utvrđenja povrede tog prava, nužno dovodi do pitanja je li pravo na pravično suđenje doista ustavno pravo koje je

<sup>10</sup> Za potrebe ove analize isključene su odluke o prigovoru povrede prava na pravično suđenje zbog dugotrajnosti postupka, pa te odluke nisu uključene u navedeni broj.

<sup>11</sup> U tri predmeta utvrdio je (samo) povredu prava vlasništva, u jednom predmetu povredu članka prava vlasništva zajedno s povredom članka 29. stavka 1. te u dva predmeta povredu prava vlasništva zajedno s povredom članka 29. stavka 1. i članka 19. stavka 2.

<sup>12</sup> Ustavna je tužba u pravilu pravni lijek koji treba iscrpiti prije podnošenja zahtjeva ESLJP-u i ESLJP ne može razmatrati prigovor koji prije toga nije istican u ustavnoj tužbi.

najproblematičnije u našem pravnom poretku ili se pak u povredama prava na pravično suđenje "skrivaju" povrede nekih drugih ustavnih prava.

Naime pravo na pravično suđenje prije svega sadrži razna procesna prava stranke u nekom postupku te utvrđenje povrede tog prava ne govori ništa o pravu stranke o kojem se odlučivalo u tom postupku, a moguće je da se radilo o ustavnom pravu. Primjerice ako je utvrđena povreda prava na pravično suđenje jer je vlasniku oduzete nekretnine isplaćena naknada prema nalazu vještaka koji mu nije dostavljen, pa se na taj nalaz nije mogao očitovati, takva odluka ne govori ništa o povredi prava vlasništva, iako je u tom postupku moglo (ali nije nužno i moralo) doći i do te povrede. Nasuprot tome prigovor povrede prava na pravično suđenje može biti odbijen jer se osporavana odluka, suprotno tvrdnjama podnositelja ustavne tužbe, temelji na ustaljenoj i dosljednoj sudskoj praksi, a da se tom ustaljenom i dosljednom sudskom praksom vrijeđa ustavno jamstvo prava vlasništva. Stoga ocjenjivanjem prigovora povrede ustavnih prava prije svega s aspekta prava na pravično suđenje te nedostatnim razmatranjem drugih prigovora, poput prigovora povrede prava vlasništva, može doći do propusta pružanja zaštite nekog drugog ustavnog prava. Zaštita tog drugog ustavnog prava smanjena je i u onim slučajevima kad se utvrdi povreda prava na pravično suđenje, pa i onda kad se ona utvrđuje zbog nedostatka obrazloženja ili arbitrarnosti. Bez dovođenja u sumnju mogućnosti da odluke sudova doista budu nedostatno obrazložene ili arbitrarne, čini se da relativno velik broj nedostatno obrazloženih ili pak arbitrarnih sudskih odluka u nekom pravnom području upućuje na to da je problem negdje drugdje i da bi radi efikasnije zaštite ustavnih prava vrijedilo istražiti gdje. Naime problem može biti u zakonu, koji je nedovoljno jasan i predvidiv te kao takav uzrokuje probleme u praksi. Tada bi možda bilo bolje ispitati uzrokuje li takav zakon zbog tih ili nekih drugih nedostataka, a ne arbitrarne ili neobrazložene odluke, povredu ustavnih prava. U tom slučaju ne bi se radilo (samo) o povredi prava na pravično suđenje nego (ponajprije) o povredi prava o kojem se odlučivalo odlukom koja se osporava u ustavnosudskom postupku. Kada bi se problemu pristupilo na taj način, onda on ne bi bio riješen samo u tom konkretnom slučaju već bi olakšao sudovima odlučivanje i u drugim takvim predmetima, što bi spriječilo daljnje takve povrede. Svrha ustavnih tužbi nije samo pružanje zaštite konkretnom podnositelju nego i suzbijanje takvih povreda u budućnosti.

### **2.3. Usud članka 1. Protokola br. 1 Konvencije?**

Druga bitna okolnost vezana uz zaštitu ustavnog prava vlasništva pred Ustavnim sudom jest da Ustavni sud rijetko smatra da je jamstvo prava vlasništva relevantno za situaciju opisanu u ustavnoj tužbi, a kada ipak razmatra prigovor povrede prava vlasništva, odnosno kada zaključi da je došlo do miješanja u pravo vlasništva, načelno primjenjuje konvencijsko pravo, odnosno pokušava slijediti praksu ESLJP-a, a rjeđe daje svoje tumačenje ustavnih odredaba o pravu vlasništva.

Iako je od dana kad je Hrvatska postala država ugovornica EKLJP-a do vremena kad ju je Ustavni sud počeo u svojim odlukama koristiti proteklo više vremena nego što se očekivalo, posljednjih desetak godina to više nije iznimka. Nema sumnje da je to pridonijelo efikasnosti zaštite ustavnih prava te da je utjecaj ESLJP-a više nego dobrodošao.

Međutim u vezi s primjenom konvencijskog prava u području zaštite prava vlasništva još se uvijek postavlja nekoliko pitanja.

Prije svega Ustavni sud, kada zaključi da se radi o miješanju u pravo vlasništva te kada provodi test razmjernosti, ustavno pravo vlasništva tumači slijedeći ESLJP, iako tekst Konvencije i tekst Ustava nisu identični. Čak i ako se ostave po strani dileme o sadržaju prava vlasništva i prijevodu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju na hrvatski jezik (dileme o značenju riječi "vlasništvo" i "imovina"<sup>13</sup>), činjenica je da se ustavne odredbe o pravu vlasništva i odgovarajuće odredbe Konvencije razlikuju. Ako se tumačenja ESLJP-a o članku 1. Protokola br. 1 doslovno primjenjuju pred Ustavnim sudom, tada se otvara pitanje što je s ustavnim odredbama o pravu vlasništva, odnosno je li time Ustavni sud zapravo zaključio da razlike u sadržaju ustavnih i konvencijskih odredaba o pravu vlasništva nema. Ne treba zaboraviti ni to da su neki instituti, odnosno prava o kojima ESLJP raspravlja u okviru članka 1. Protokola br. 1, u našem Ustavu posebno regulirani (npr. poduzetnička sloboda, socijalna prava, načela poreznog sustava, pravo na zaradu). Nije zanemariva ni činjenica da pravo vlasništva u konvencijskom sustavu nema onu važnost kakvu ima u Ustavu, a bitne su i razlike u nadležnosti Ustavnog suda i ESLJP-a.

Drugi (i mnogo veći) problem jest u tome što mnoge situacije koje ESLJP smatra miješanjem u pravo na mirno uživanje imovine, odnosno vlasništva, Ustavni sud još uvijek ne ocjenjuje tako, odnosno ne razmatra ih u okviru prigovora povrede prava vlasništva, unatoč (pod utjecajem ESLJP-a) "ustaljenom stajalištu da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava mora vrlo široko tumačiti jer obuhvaća načelno sva imovinska prava (...), ali i legitimna očekivanja".<sup>14</sup> Čini se da taj problem testa primjenjivosti zaštite prava vlasništva proizlazi izravno iz prethodno utvrđenog problema – propusta davanja vlastitog tumačenja ustavnih odredaba te odlučivanja o prigovorima povrede prava vlasništva primarno zbog utjecaja ESLJP-a, jer se praksa Ustavnog suda i ESLJP-a najčešće razilaze oko pitanja je li se radilo o vlasništvu, odnosno imovini podnositelja, a o tome ovisi hoće li se uopće razmatrati prigovor povrede prava vlasništva ili ne.<sup>15</sup> Određene

<sup>13</sup> Službeni prijevod članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koristi termin „vlasništvo“. Engleska verzija koristi termine „property“ i „possessions“, a francuska verzija termine „propriété“ i „biens“. S obzirom na to da članak 1. Protokola br. 1 obuhvaća ne samo pravo na stvarima već i prava koja imaju novčanu vrijednost, čini se da bi radi boljeg razumijevanja prakse ESLJP-a možda pravilniji bio prijevod „imovina“, odnosno da se govori o pravu na mirno uživanje imovine, a ne o pravu na mirno uživanje vlasništva. O pojmu „imovine“ v. Nikšić, Saša, Imovina u građanskom pravu, Liber amicorum Petar Klarić, Zagreb, 2012, 487-521.

<sup>14</sup> Odluke Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. 3. 2000.; U-III-72/1995 od 11. 4. 2000.; U-III-551/1999 od 25. 5. 2000.; U-III-476/2000 od 14. 6. 2000.; U-IIIB-1373/2009 od 7. 7. 2009.

<sup>15</sup> Tako primjerice Ustavni sud, za razliku od ESLJP-a, nije ocjenjivao sa stajališta jamstva prava vlasništva prigovor vlasnika na visinu zaštićene najamnine (predmeti ESLJP-a Statileo i dr.), prigovor uskrate mirovine (predmet ESLJP-a Marija Božić protiv Hrvatske, br. 50636/09, presuda od 24. 4. 2014.), prigovor

prigovore koje Europski sud po ustaljenoj praksi propituje sa stajališta zaštite prava vlasništva Ustavni sud ne tretira na jednak način, već ih razmatra kroz pravo na pravično suđenje ili ih uopće ne smatra ustavnopravno relevantnima. To je jedan od razloga zašto se još uvijek događa da ESLJP utvrdi povredu članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju i u situacijama kad je Ustavni sud ranije imao pred sobom taj prigovor. Taj razlog, kao i okolnost da je moguće da ESLJP utvrdi povredu prava vlasništva do koje je došlo odlukom suda koja se ne smatra aktom iz članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (UZUS) jer nije meritorna odluka, pa onda ustavna tužba protiv takva akta nije dopuštena,<sup>16</sup> zajedno s gore opisanim problemom sklonosti da se prije svega u ustavnim tužbama ističu, a u odlukama Ustavnog suda razmatraju prigovori povrede prava na pravično suđenje, dovode do situacije da na pojedinu povredu prava vlasništva reagira tek međunarodni sud.

Propuštanje razmatranja prigovora povrede prava vlasništva pred Ustavnim sudom ako tu povredu poslije utvrdi ESLJP ima, uz dojam manje efikasnosti zaštite žrtve konkretne povrede, još nekoliko posljedica.

Prije svega Ustavni sud time ne koristi svoju ovlast procjene, koja je iznimno važna kod složenijih pravnih pitanja ili onih koja zahtijevaju izmjene zakonodavstva (poput onih za koja je ESLJP utvrdio povredu koja je sistemska). Ustavni sud, za razliku od ESLJP-a, poznaje i domaće pravo i domaću situaciju. To je posebno važna okolnost kada je u pitanju pravo vlasništva s obzirom na našu povijest razvoja tog prava. Nema sumnje da bi neki pravni problem u vezi s pravom vlasništva koji je specifičan za hrvatsko pravo (npr. stanarsko pravo, pretvorba itd.) Ustavni sud mogao riješiti kvalitetnije od međunarodnog suda.

Osim toga ESLJP kao međunarodni sud uspostavlja u odnosu na neko pravo minimalne standarde, koji su tada jednaki za sve članice Vijeća Europe, a svaka država članica može, ako želi, sebi postaviti više standarde. Razina tih minimalnih standarda ovisi o razini harmonizacije koju je moguće postići u određenom pravnom području. ESLJP pri tome vodi računa da njegova odluka bude provediva u svim zemljama strankama Konvencije bez obzira na njihove gospodarske mogućnosti, specifičnosti pravnog sistema, stupanj zaštite ljudskih prava itd. U vezi s pravom vlasništva poseban je problem velika razlika u shvaćanju, sadržaju i načinu reguliranja tog prava među državama strankama Konvencije, primjerice između zemalja sustava *common law* s jedne strane i kontinentalnog sustava s druge strane. ESLJP pomiruje različite pravne (ali i socijalne, pravopolitičke, ustavne i

---

raspolaganja imovinom u vlasništvu osoba pod skrbništvom (predmet ESLJP-a S. L. i J. L. protiv Hrvatske, br. 13712/11, presuda od 7. 5. 2015.), prigovor nemogućnosti korištenja nekretnine zbog spomeničke zaštite (predmet ESLJP-a Petar Matas protiv Hrvatske, br. 40581/12, presuda od 4. 10. 2016.) i dr.

<sup>16</sup> Tako primjerice odluka o parničnom trošku nije akt iz članka 62. UZUS-a, iako je zbog takvih odluka ESLJP utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine (npr. Klauz protiv Hrvatske, br. 28963/10, presuda od 18. 7. 2013.; Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske, br. 72152/13, presuda od 6. 9. 2016.), kao ni odluka o privremenoj blokadi imovine u kaznenom postupku (npr. Džinić protiv Hrvatske, br. 38359/13, presuda od 17. 5. 2016.) ili o prodaji imovine u ovršnom postupku (npr. Ljaskaj protiv Hrvatske, br. 58630/11, presuda od 20. 12. 2016.).



gospodarske) koncepte, a njihova različitost ni u kojem području nije toliko vidljiva kao u području prava vlasništva. Istovremeno svaka presuda ESLJP-a, odnosno sadržaj koji određenom pravu svojim tumačenjem daje ESLJP, mora biti primjenjiv u svim državama ugovornicama Konvencije. U tome se gube specifičnosti pojedinih pravnih sistema, koje za svoje postojanje često imaju važne razloge, a o kojima, za razliku od ESLJP-a, ustavni sudovi mogu i moraju voditi računa. ESLJP je sud koji članku 1. Protokola broj 1 mora dati isti sadržaj bez obzira na to odlučuje li o hrvatskom predmetu ili o predmetu iz zemlje koja vlasništvo tretira na način potpuno nerazumljiv hrvatskom pravniku i s kojim hrvatsko stvarno pravo gotovo da nema dodirnih točaka (npr. Engleska ili skandinavske zemlje). Osim toga ta svojevrsna harmonizacija dovodi do prelijevanja pojedinih koncepata iz jednog pravnog sistema u drugi, koji se onda često doživljavaju kao nametnuti, neprirodni i nerazumljivi, što otežava provedbu presuda ESLJP-a te u konačnici odgađa rješavanje problema koji uzrokuje povredu nekog prava.

Prednost tumačenja ustavnih odredaba koje se tiču vlasništva koje bi dao Ustavni sud posebno je u tome što, za razliku od ESLJP-a, Ustavni sud daleko bolje razumije sve specifičnosti hrvatskog pravnog sustava, koje se ne odnose samo na tradicionalno poimanje prava vlasništva i pojedina rješenja već i na vrlo kompliciranu situaciju u pogledu prava vlasništva koja je zatečena u vrijeme donošenja Ustava te iznimno zamršen proces tranzicije uz vrlo velik broj (ne uvijek dosljednih i međusobno ponekad komplementarnih, no ponekad i oprečnih) zakonodavnih rješenja.

Takva tumačenja ustavnih odredaba o pravu vlasništva istovremeno bi omogućila Ustavnom sudu da razvije vlastitu doktrinu o mnogim drugim pitanjima, važnim kako za pravo vlasništva tako i za druga ustavna prava. Tako bi Ustavni sud, prije i mimo i povrhu ESLJP-a, mogao odrediti opseg i sadržaj pozitivnih obveza države u odnosu na neko ustavno pravo vodeći računa o specifičnostima domaćeg pravnog sustava. Jednako tako, zašto bi samo ESLJP, a ne i Ustavni sud, nešto rekao o horizontalnom učinku u hrvatskom pravu?<sup>17</sup> Kada se prigovor povrede prava vlasništva razmatra samo kroz pravo na pravično suđenje, gubi se iz vida učinak prema trećima. Tko je u boljoj poziciji od Ustavnog suda da osuvremeni odnos privatnog i javnog prava?<sup>18</sup> Tako primjerice inzistiranje na strogoj podijeljenosti prava na javno i privatno onemogućava raspravljanje o prigovorima povrede prava vlasništva u području graditeljstva i prostornog uređenja, a ti prigovori nisu ni malobrojni ni irelevantni.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> O horizontalnom učinku konvencijskih prava v. Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Zagreb, 2013, str. 869-892.

<sup>18</sup> Da to nije isključeno, može se zaključiti primjerice iz odluke U-III-1339/2003 od 22. 2. 2006., u kojoj je Ustavni sud rekao: "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 kad ocijeni da je osporena odluka, prosuđujući je kroz zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, utemeljena na nepravilnom ili neprihvatljivom pravnom stajalištu."

<sup>19</sup> Tako primjerice u odluci U-I-4597/2012 od 4. 11. 2014. u t. 9. (o ozakonjenju zgrade nezakonito izgrađene na tuđoj nekretnini) Ustavni sud kaže da građani često neosnovano smatraju kako su podnošenjem prijave građevinskoj inspekciji zbog nezakonite gradnje doista poduzeli radnju relevantnu za zaštitu svojih stvarnih prava, da inspekcijski poslovi nemaju nikakve učinke na stanje stvarnih prava te da su za odlučivanje o

Stoga bi Ustavni sud, kada bi praksu ESLJP-a uzimao samo kao pomoćno sredstvo u vlastitoj interpretaciji nekog ustavnog jamstva te kao minimalni standard zaštite tog prava, mogao pružiti efikasniju zaštitu ustavnih prava od ESLJP-a te s većom osjetljivošću za posebnosti našeg pravnog sustava razriješiti neki pravni problem s kojim bi se suočio.

### 3. JAMSTVO PODUZETNIČKE I TRŽIŠNE SLOBODA

Člankom 49. određeno je da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, a da država svim poduzetnicima jamči jednak pravni položaj na tržištu te da je zabranjena zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom.

#### 3.1. Zabrana zlouporabe monopolskog položaja

Određenje da je zabranjena zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom otvara nekoliko pitanja: prvo, znači li to da je dopuštena zlouporaba monopolskog položaja koji nije određen zakonom, budući da to nije izrijeком zabranjeno; drugo, što je s vladajućim položajem u smislu pravila tržišnog natjecanja, je li i takvo ponašanje zabranjeno ili je ustavna zabrana ograničena samo na monopolski položaj; treće, o kojim se uopće slučajevima radi da je monopolski položaj određen zakonom.

Gramatičkim tumačenjem Ustav zabranjuje samo zlouporabu monopolskog položaja koji je određen zakonom, a ne i takva položaja koji bi mogao biti posljedica odnosa na tržištu na kojem postoji samo jedan poduzetnik, bilo zato što je riječ o prirodnom monopolu (pa i nije logično i gospodarski razumno da se pojavi konkurent monopolistu, makar to propis ne zabranjuje) bilo zato što je poduzetnik koji je monopolist takav položaj stekao uspješnim poslovanjem te je gospodarski efikasniji u tolikoj mjeri da je istisnuo konkurente svojim djelovanjem koje je bilo tržišno i nije bilo protivno pravilima o tržišnom natjecanju. Istina je da Ustav ne priječi da se ustavna zabrana zlouporabe „monopola određenih zakonom“ zakonski proširi i na ostale monopole, no tada se postavlja pitanje bi li se s ustavnopravnog gledišta takvo zakonsko proširenje moglo napadati te tvrditi da je ono protivno Ustavu. Prihvati li se takvo stajalište, značilo bi da je cijeli koncept propisa o tržišnom natjecanju, uključujući Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, protivan Ustavu. Čini se ispravnim tvrditi da takvo tumačenje ne bi bilo ispravno ni iz ustavnopravnog rakursa, ali ni s aspekta smisla i cilja pravila tržišnog natjecanja, jer bi tada cijeli sustav tih pravila bio neučinkovit. Pored toga, s obzirom na europska pravila o tržišnom natjecanju, a napose na pravila o zabrani zlouporabe vladajućeg položaja iz primarnog europskog zakonodavstva, to bi značilo da je hrvatsko pravo protivno europskom, što ne bi bilo dopušteno.<sup>20</sup>

---

stvarnim pravima i o njihovoj zaštiti nadležni jedino sudovi i da jedino sudovi, na temelju zakona mjerodavnih za pravno područje stvarnih prava, mogu na meritoran način pružiti pravnu zaštitu tim pravima.

<sup>20</sup> V. čl. 141.c/2. Ustava. V. čl. 5. UEU-a i čl. 3./1./b UFEU-a.

Ustavno pravilo koje brani zlouporabu monopola određenih zakonom zbog svega navedenoga treba tumačiti smisleno, temeljem čega bi se ustavna zabrana zlouporabe monopola određenih zakonom mogla smatrati kategorijom koja uzima i posebnu ustavnu zaštitu, budući da se radi o osobito teškoj povredi pravila tržišnog natjecanja koju Ustav specifično ističe; kada je monopol već zaštićen zakonom, onda je stvarno teška povreda kada poduzetnik koji je zakonski monopolist to zlouporabljuje. No takvo ustavno isticanje zlouporabe samo zakonski određenih monopola ne znači da Ustav dopušta zlouporabu drugih monopola, dakle onih koji nisu utemeljeni zakonom. Treba voditi računa o ostalim ustavnim pravilima o gospodarskim pravima, ponajviše o pravilu o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi poduzetnika kao temelju gospodarskog ustroja. Ostvarivanje poduzetničkih i tržišnih sloboda nije moguće bez pravila o tržišnom natjecanju jer ona priječe primjerice da se poduzetnici ponašaju na način da ne poštuju tržišne i poduzetničke slobode drugih poduzetnika. Zauzimanjem stajališta da svaki poduzetnik, pa i onaj koji ima monopolistički ili vladajući položaj na tržištu, može činiti što god želi zapravo bi se negirale ustavne slobode o poduzetničkim i tržišnim slobodama. Time bi se u pitanje dovelo i postojanje pravila o zaštiti tržišnog natjecanja uopće jer ona interveniraju tek ako poduzetnik takve tržišne i poduzetničke slobode zlouporabljuje na štetu drugih poduzetnika i potrošača. Moglo bi se zapravo kazati da ustavna ograničenja tržišnih sloboda suštinski jamče jednake tržišne slobode svih poduzetnika (sloboda je ograničena samo jednakom slobodom drugoga).

Osim toga i Ustav u članku 50. određuje da se zakonom (npr. onim koji uređuje tržišno natjecanje) poduzetnička sloboda može ograničiti, među ostalim i radi zaštite interesa Republike Hrvatske. Interes Republike Hrvatske nesumnjivo je i očuvanje poduzetničke i tržišne slobode kao ustavnoga postulata, a to se očuvanje može ostvariti samo ograničavanjem djelovanja poduzetnika kojim se narušavaju jednake slobode drugih poduzetnika i potrošača.

Važnost poduzetništva potvrđuje i odluka Ustavnoga suda koja, među ostalim, ustavno načelo iz članka 49./1. (da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskoj ustroja Hrvatske) utvrđuje kao jedno od onih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države te koja čine okvir unutar kojega se moraju tumačiti Ustavom definirani državni ciljevi i unutar kojega se ti državni ciljevi moraju zakonski razrađivati radi provođenja državnih zadaća.<sup>21</sup>

U odnosu na drugo pitanje o odnosu ustavne odredbe o zabrani zlouporabe monopola određenih zakonom i zakonskih pravila o zabrani zlouporabe vladajućeg položaja analiza i zaključci suštinski su jednaki kao i za prvo pitanje. Uzme li se u obzir samo izolirana ustavna zabrana zlouporabe monopola određenih zakonom, to ne bi obuhvaćalo zabranu vladajućeg položaja poduzetnika.<sup>22</sup> No stavi li se ta ustavna zabrana u kontekst poduzetničke i tržišne slobode kao temelja gospodarskog ustroja te ustavnog pravila da

<sup>21</sup> Odluka Ustavnog suda U-VIIR-1158/2015 od 21. 4. 2015., t. 43.1.

<sup>22</sup> Pojam vladajućeg položaja iz pravila tržišnog natjecanja obuhvaća i monopol. Vladajući je položaj širi pojam od monopola te svaki monopol jest svakako i vladajući položaj.

je te slobode moguće ograničiti zakonom, među ostalim radi zaštite interesa Republike Hrvatske, bilo bi razumno prihvatiti shvaćanje da pravila Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja mogu odrediti zabranu zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika jer se na taj način štite poduzetnička i tržišna sloboda drugih poduzetnika, što je u interesu Republike Hrvatske.

Monopol je štetan, načelno neprihvatljiv i izniman položaj poduzetnika na tržištu. Monopoli ograničavaju gospodarski razvoj jer poduzetnici u monopolskom položaju nemaju interes da kvalitetom svojim proizvoda, inovacijama i razvojem privuku potrošače jer su za njih neizbježni poslovni partneri. Zbog toga su monopoli za tržišno natjecanje nepoželjni, pa bi određivanje monopola zakonom trebalo doista biti krajnje restriktivno. Dapače, postavlja se i pitanje je li uopće i smisleno, osim ako nije riječ o prirodnim monopolima; no i tada je upitna opravdanost zakonskog određivanja monopola jer u slučaju prirodnih monopola drugi potencijalni konkurentni ionako nisu zainteresirani za ulazak na tržište, pa će postojeći poduzetnik monopolist takav svoj položaj ionako zadržati. Zakonski monopoli ipak imaju smisla ako bi, da nekom poduzetniku monopol nije dodijeljen zakonom, potrošači bili lišeni određenih proizvoda, odnosno usluga, jer nijedan poduzetnik inače ne bi bio zainteresiran za obavljanje određenih djelatnosti. Stoga monopol ima smisla ako se poveže istodobno s obvezom poduzetnika kojemu je dodijeljen monopol da obavlja neke djelatnosti, a monopol mu je jamstvo da neće biti izložen tržišnom natjecanju, koje bi inače svakako rezultiralo gubicima koje bi trpio obavljajući te djelatnosti. Primjer za to jesu primjerice univerzalne poštanske usluge.<sup>23</sup> Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja s pravom ne gleda blagonaklono na zakonom dodijeljene monopole, pri čemu je važno imati na umu da je moguće da se zakonom nekom poduzetniku dodijeli monopol izravno i izričito, ali jednako tako i zakonskim pravilima, koja, iako izričito ne određuju određenog poduzetnika, ipak upućuju na to da je moguće da samo neki poduzetnik ispunjava uvjete koji se zakonom propisuju za obavljanje neke djelatnosti.<sup>24</sup>

### 3.2. Jednak pravni položaj poduzetnika na tržištu

Ovdje treba napomenuti da je očito kako je odredba o zabrani zlouporabe monopolističkog položaja *prima facie* u logičkom neskladu s odredbom kojom država svim poduzetnicima osigurava jednak pravni položaj na tržištu. Naime ako država osigurava svim poduzetnicima jednak položaj na tržištu kao apsolutno pravilo, onda ne bi bilo moguće da se ijedan poduzetnik nađe u monopolističkom položaju koji određuje zakon jer bi država donošenjem takva zakona djelovala protivno ustavnom naređenju da svim poduzetnicima osigura jednak pravni položaj. Stoga se nameće kao logičan zaključak

<sup>23</sup> V. definiciju pojma univerzalne usluge u Zakonu o pošti, NN 142/12, 153/13, 78/15.

<sup>24</sup> V. mišljenje AZTN-a klasa: 031-02/2010-01/144, ur. broj: 580-05-11-26-2 od 10. 2. 2011. u kojem je, potpuno ispravno, u ocjeni nacрта Zakona o zaštiti od požara, navedeno da nije tržišno poželjno i da je protivno tržišnom natjecanju (pa i suštinski neprirodno) da se poduzetniku koji djeluje na određenom tržištu propisom daju i regulatorne ovlasti na tome tržištu, pri čemu je situacija još neprirodnija ako taj poduzetnik ima vladajući ili monopolistički položaj na tome tržištu.

da je obveza osiguranja jednakog pravnog položaja na tržištu svim poduzetnicima programska odredba, koja trpi odstupanja, odnosno ograničenja, ako su ona u skladu s ostalim ustavnim odredbama i načelima o tome kakva smiju biti ograničenja ustavnih prava. Odredba se međutim može shvaćati i kao ona kojom se zakonodavcu nalaže (postavlja mu se pozitivna obveza, obveza činjenja) da, kada zakonom određuje monopol, mora zakonom istodobno ugraditi i zapreke zlouporabi tako danog monopola; drugim riječima, zakonom dani monopol mora biti ograničen zabranom njegove zlouporabe.

Ustav nameće državi obvezu da potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana te da se brine za gospodarski razvitak svih svojih krajeva. Pitanje je ostavlja li to pravilo mogućnost da država svoju brigu za razvitak svih svojih krajeva potiče pozitivnom diskriminacijom podupirući određene gospodarske grane i djelatnosti na određenim područjima ili pak potičući gospodarsku aktivnost nekih skupina svojih građana.<sup>25</sup> Nameće se potvrđan odgovor.<sup>26</sup> No znači li to da u tim slučajevima može biti ustavno dopušteno i da se svim poduzetnicima ne osigurava jednak položaj na tržištu, nego da se privilegiraju oni koji djelatnost obavljaju u krajevima koji su manje razvijeni, primjerice kroz određivanje manjih poreznih opterećenja? Ako je Ustavom dopušteno da se donesu odgovarajuća zakonska pravila, znači li to da prednost valja dati jednakom razvoju svih krajeva, a na štetu osiguranja jednakog pravnog položaja? Ako se ta pravila promatraju kroz taj paralelni rakurs, znači li da neosiguravanje jednakog pravnog položaja na tržištu mora biti razmjerno? Dakako, sve pod uvjetom da uopće postoji neki od razloga zbog kojih se poduzetničke i tržišne slobode mogu ograničiti jer, kako je kazano, odredbe o osiguranju jednakog pravnog položaja na tržištu, o poduzetničkim i tržišnim slobodama i o mogućnostima njihova ograničenja, treba promatrati kao cjelinu. Očito se nameće zaključak da razlozi za ograničenja poduzetničkih sloboda (kroz pozitivnu diskriminaciju) postoje jer je razvitak svih njezinih krajeva nesumnjivo u interesu Republike Hrvatske.

U odredbi da jamči svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu Ustav naglasak stavlja na to da se radi o pravnom položaju. Dakako, država poduzetnicima ne može jamčiti jednak tržišni položaj neovisno o njihovim poslovnim rezultatima, učinkovitosti poslovanja, inovativnosti, uspješnosti u promicanju njihovih proizvoda i usluga i ostalom. Tom odredbom Ustava država zapravo ograničava samu sebe te se obvezuje da u odnosu na neke poduzetnike ili nekog poduzetnika neće donijeti takve propise koji će ga staviti u povoljniji položaj u odnosu na ostale glede okvira i uvjeta poslovanja ili da će nekim poduzetnicima svojim propisima dati inicijalnu prednost, bilo da njima postavlja manje zahtjeve u poslovanju bilo da neke izravno privilegira.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05, 80/08, 38/09, 148/13), Zakon o otocima (NN 116/18), Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 118/18), Zakon o potpomognutim područjima (NN 118/18).

<sup>26</sup> Pri tome se svakako mora voditi računa o ograničenjima određenima pravilima o državnim potporama.

<sup>27</sup> Ne vodeći računa o ostalim ustavnim odredbama i o obvezama države (da se brine za gospodarski razvoj, potiče ulaganja), moglo bi se npr. postaviti i pitanje ustavnosti Zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (NN 29/18, 114/98) jer se neke investicije (zapravo neki poduzetnici)

Moglo bi se raspravljati o tome je li, vodeći računa o gore navedenom, slučaj kada se nekim poduzetnicima dodjeljuje neko posebno pravo, na primjer koncesija, u neskladu s navedenom ustavnim odredbom. Koncesija je isključivo pravo nekog poduzetnika da gospodarski iskorištava neke prirodne resurse kojima upravlja država i/ili koji su opće dobro.<sup>28</sup> Temelj za dodjeljivanje koncesije sadržan je u odgovarajućem zakonu, a njime se jamči pravo svakog poduzetnika koji ispunjava minimalne uvjete za koje je ocijenjeno da su neophodni kako bi se neka djelatnost mogla obavljati da sudjeluje u postupku u kojem će biti izabran onaj koji će tu djelatnost obavljati, odnosno prirodne resurse iskorištavati najsvrsishodnije i na najveću dobrobit korisnika i svih građana. Može se kazati da sama okolnost da je predviđeno da samo jedan ili samo neki poduzetnici mogu biti nositelji koncesijskih prava nije protivna Ustavu, no da to može biti slučaj ako bi zakonske odredbe bile konstruirane na način da je postupak dodjele koncesija netransparentan, da nije javno unaprijed poznat te da nije u javnom interesu. Jednako tako, ako bi zakon bio napisan tako da je izravno određeno ili da je implicitno logično da samo jedan poduzetnik ispunjava uvjete za dodjelu koncesija, tada bi zakonske odredbe bile suprotne Ustavu jer poduzetnici ne bi imali jednak pravni položaj na tržištu. Pri tome međutim treba naglasiti da bi trebalo smatrati dopuštenim, pa i gospodarski i pravno logičnim, da se zakonom unaprijed propišu uvjeti koji se moraju ispuniti da bi se nekog poduzetnika uopće uzelo u obzir prilikom dodjele koncesija. No ti uvjeti, iako u osnovi predstavljaju ograničenje poduzetničkih sloboda (glede pravnog oblika, temeljnog kapitala, imovine, odgovornosti za obveze, prethodnih poslovnih rezultata, evidencije o redovitom ispunjavanju obveza iz ranijih poslovnih odnosa, redovitog podmirivanja obveza javnih davanja i plaćanja zaposlenika itd.), mogu biti smisleni ako je objektivna procjena da su oni toliko bitni za obavljanje predmetne djelatnosti da se bez njih ne može očekivati da će ta djelatnost biti obavljena onako kako je u interesu svih građana koji mogu biti korisnici proizvoda, odnosno usluga koje su predmet koncesije ili su s time povezani.

---

privilegiraju, pa je time narušeno pravilo o obvezi države da svim poduzetnicima osigura jednak pravni položaj na tržištu. Prema tim propisima određene poticajne mjere odnose se primjerice na postupke donošenja odluka upravnih tijela te na sadržajne mjere kojima se poduzetnicima koji sudjeluju u investicijskim projektima određene kvalitete i sadržaja (npr. glede visine ulaganja, broja novih zaposlenika, u određenim djelatnostima i slično) daju pogodnosti u obliku poreznih mjera, povrata dijela uložених sredstava na ime novog zapošljavanja, stručnog usavršavanja, kapitalnih ulaganja u opremu i strojeve itd. Kako su ovlaštenici takvih poticajnih mjera poduzetnici sudionici ulaganja, njih se suštinski stavlja u povoljniji položaj u odnosu na ostale poduzetnike te se zato može govoriti o pozitivnoj diskriminaciji. To se ne bi smjelo smatrati suprotnim ustavnim pravilu o jednakom pravnom položaju na tržištu već iz razloga što se mjere suštinski ne odnose *ad personam*, nego *ad rem*, tj. njihov je nositelj svaki poduzetnik čije je ulaganje određene vrste, sadržaja i kvalitete, a to unaprijed nije poznato. Dakako, u konačni ovlaštenici jesu konkretni poduzetnici, ali njih se ne stavlja apriorno u povoljniji pravni položaj na tržištu (nejednak u odnosu na ostale poduzetnike), nego je to posljedica njihova konkretnog ulagačkog projekta.

<sup>28</sup> Čl. 3. st. 3. Zakona o koncesijama (NN 69/17).

#### 4. OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA TE PODUZETNIČKE I TRŽIŠNE SLOBODE

Odredba članka 50. Ustava omogućava da se poduzetnička i tržišna sloboda, odnosno prava koja su prijeko potrebna za ostvarenje poduzetničke slobode, ograniče. Pri tome Ustav razlikuje ograničenja vlasništva s jedne strane i ograničenja poduzetničke slobode i vlasničkih prava s druge strane. Vlasništvo se može ograničiti ili oduzeti (i) zakonom (ii) u interesu Republike Hrvatske (iii) uz naknadu tržišne vrijednosti. Time Ustav izravno postavlja i okvir dopuštenih ograničenja vlasništva, odnosno ograničenja za to da se pravo vlasništva ograniči ili oduzme. Istodobno okvir u kojemu se poduzetnička sloboda može ograničiti jednak je okviru mogućih ograničenja vlasničkih prava: to se može učiniti (i) samo iznimno (ii) zakonom (iii) radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Iz navedenoga proizlazi nekoliko preliminarnih nespornih zaključaka. Prvo, očito je da Ustav razlikuje institut vlasništva od vlasničkih prava. To je opravdano i logično, jer je ograničavanje ili oduzimanje punine vlasništva veće zadiranje u ustavna prava negoli je to kada se ograničavaju (samo neka) vlasnička prava. U potonjem slučaju vlasništvo postoji i dalje, ali su neka prava koja proizlaze iz vlasništva ograničena. Drugo, upravo zbog većeg zahvata u pravo vlasništva to je moguće samo uz naknadu tržišne vrijednosti, dok se uvjet takve naknade ne postavlja kada je riječ o ograničavanju poduzetničke slobode i vlasničkih prava. Treće, dok se vlasništvo može ograničiti ili oduzeti, vlasnička se prava i poduzetničke slobode mogu samo ograničiti. To zapravo i jest logično, iako je na prvi pogled kontradiktorno shvaćanju da je zadiranje u pravo vlasništva veći stupanj ograničenja negoli zadiranje u vlasnička prava. No kada je riječ o poduzetničkoj slobodi, zapravo je prirodno da se ona ne može oduzeti ili ukinuti, nego tek ograničiti, jer bi time inače bio poljuljan cijeli temelj gospodarskog ustroja s obzirom na to da je poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Uz to, posve logično, sloboda (poduzetnička) ne može se oduzeti, nego (tek) ograničiti. Četvrto, nameće se pitanje je li nakana različitog izričaja nekih uvjeta za ograničenje vlasništva, odnosno ograničenje vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda, posljedica tog drugačijeg shvaćanja opsega prava vlasništva, odnosno opsega (samo) vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda. Naime dok je vlasništvo moguće ograničiti ili oduzeti „u interesu Republike Hrvatske“, vlasnička se prava i poduzetnička sloboda mogu ograničiti „radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi“. Čini se kao da je dopušteno polje ograničavanja ili oduzimanja vlasništva (uvjeta pod kojima se to može učiniti) uže negoli je ograničavanje vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda, što ima smisla pođe li se od premise da u prvom slučaju dolazi do oduzimanja ili ograničenja vlasništva, dok se u drugom slučaju vlasnička prava i poduzetničke slobode (samo) ograničavaju. Iz toga razloga ograničenja vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda ustavno su dopuštena ne samo kada je riječ o zaštiti interesa Republike Hrvatske nego i kada je razlog za to sigurnost Republike Hrvatske, zaštita prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Načelno nije sporno da je popis dopuštenih razloga ograničenja taksativan, no drugo je pitanje što se sve i koje se sve situacije mogu smatrati onima zbog kojih se

radi zaštite „interesa Republike Hrvatske“ mogu i oduzeti ili ograničiti vlasništvo (iz stavka 1. čl. 50.) i ograničiti vlasnička prava i poduzetnička sloboda (2. stavak članka 50. Ustava).

Drugo pitanje koje se otvara jest što se smatra općim dobrom. Očito nije riječ o općem dobru u stvarnopravnom smislu (u smislu odredaba Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>29</sup>), nego o ustavnom shvaćanju općeg dobra, koje međutim Ustavom ipak nije definirano, a nije ni naznačeno što bi obuhvaćalo, te je to prepušteno tumačenju Ustavnog suda. Pojam općeg dobra u tome smislu prije svega bi se mogao odnositi na obvezu plaćanja javnih davanja (poreza, doprinosa, drugih naknada – na primjer komunalnih). To je u skladu sa shvaćanjem vlasništva u širem smislu, ne samo vlasništva nad stvarima nego i vlasništva nad svim onim nad čim se mogu ostvarivati vlasnička prava, kao što su tražbine, dionice i udjeli u trgovačkim društvima, imovinskim cjelinama ili dijelovima cjelina kao što je obrt, neki drugi oblik u kojem se obavlja gospodarska djelatnost (opće poljoprivredno gospodarstvo, oblik u kojem se obavljaju profesionalne djelatnosti slobodnih zanimanja). No potom se svakako nameće dvojba o stajalištu Ustavnog suda<sup>30</sup> da je protivno Ustavu da se vlasnicima nameće obveza plaćanja većih poreza, većih naknada ili sankcija (kako god da se formalno interpretira ikakva obveza izdvajanja većih sredstava) u slučaju kada vlasnik (ili nositelj vlasničkog prava) predmet vlasništva ne koristi na način koji bi trebao biti logičan zbog prirode stvari koja je predmet vlasništva (na primjer ako ne koristi ili ne održava poljoprivredno zemljište za svrhu kojoj je namijenjeno). Ako je to doista suprotno ustavnoj zaštiti vlasništva, što onda uopće znači da vlasništvo obvezuje? Dakako, drugo je pitanje razmjernosti ograničenja, pa slijedom toga i granice dopuštenosti ograničenja. No i tada se otvara dilema kako uopće nametnuti obvezu pridonosa općem dobru (pa i provođenja obveza koje proizlaze iz vlasništva) ako je principijelna ocjena da su takva sankcionirajuća ograničenja (kroz obvezu plaćanja većih poreza i slično) nedopuštena.

To je posebno važno kroz prizmu interpretacije dopuštenih ograničenja, a posebno interesa Republike Hrvatske kao dopuštenog razloga ograničenja. Istina, svako ograničenje (jer se radi o ograničenju ustavnih prava) treba tumačiti restriktivno, no to ne bi smjelo biti pretjerano jer je i suviše restriktivno tumačenje onda protivno smislu ustavnih ograničenja s obzirom na to da se ograničenjima zapravo baš i štite neka druga ustavna prava.

Osim toga zakonodavcu i nije suviše od pomoći ocjena Ustavnog suda o nedopuštenosti ograničenja ako istodobno Ustavni sud ne daje smjernice o tome kako treba tumačiti

<sup>29</sup> V. čl. 3./2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14 (dalje u tekstu – ZV).

<sup>30</sup> Odluka Ustavnog suda broj U-I-1559/2001 i dr. od 21. 2. 2007.



razloge zbog kojih su ograničenja dopuštena te u tome ne postavi barem vrlo općenite okvire i granice ograničenja.<sup>31</sup>

Uz to stvar je onda i vrijednosne i pravne ocjene Ustavnog suda što se primjerice smatra interesom Republike Hrvatske. Bilo bi itekako korisno za zakonodavca i potrebno iz razloga pravne sigurnosti, pa i legitimnih očekivanja, da se Ustavni sud upusti u davanje barem općih napomena o tome koje elemente mora ispunjavati neka mjera koja se određuje u interesu Republike Hrvatske, a ograničavajuća je za ostvarivanje prava zajamčenih Ustavom, pa tako i pravo vlasništva.

Nadalje, što znači da vlasništvo obvezuje ako se vlasnicima ne može nametnuti obveza da svoja vlasnička prava ne koriste tako da time ne ugrožavaju jednaka prava drugih vlasnika? Je li odredba po kojoj su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru konkretizacija odredbe da vlasništvo obvezuje? Ako jest, nije li logično da je obveza vlasnika da koristi stvar koja je predmet vlasništva na način za koji je ta stvar namijenjena jer inače vlasnik ne pridonosi općem dobru? Dakako, ovo se pitanje postavlja tek ako se pojam općeg dobra shvati ne samo kao obveza podmirivanja poreznih i javnih davanja povezanih s predmetom prava vlasništva, nego se općim dobrom smatra i korištenje stvarju koja je predmet vlasništva tako da to bude ne samo u interesu vlasnika nego i u interesu Republike Hrvatske. Pri tome to ne bi značilo da se zanemaruju vlasnička prava vlasnika te da se daje prednost interesu Republike Hrvatske, ali svakako ostvarivanje vlasničkih prava (odnosno, konkretno može značiti i njihovo neostvarivanje jer se predmet vlasništva uopće ne koristi u svrhu za koju je namijenjen) ne bi smjelo dovesti do toga da se time postupa protivno interesu Republike Hrvatske, odnosno protivno općem dobru, a pridonosenje općem dobru nesumnjivo bi se moglo smatrati da je načelno u interesu Republike Hrvatske.<sup>32</sup>

Takvo je tumačenje u skladu sa shvaćanjem da se sve odredbe Ustava o gospodarskim pravima ocjenjuju i tumače kao cjelina i u kontekstu da služe ne samo zaštiti tih prava pojedinaca nego i da se samo ograničenjima koja su imanentna da bi ta ustavna prava uopće bila efikasna (ograničenja zbog jednakih prava drugih) može jamčiti njihova dosljedna zaštita.

Doista se može postaviti i dublje, iskonsko pitanje ima li smisla propisivati posebne uvjete za obavljanje neke djelatnosti ili valja prepustiti tržištu i potrošačima da sami procijene kvalitetu proizvoda i usluga. Kakvi god uvjeti bili ispunjeni na strani poduzetnika, to

---

<sup>31</sup> Istina je da na primjer ni Sud Europske unije ne daje pobliže tumačenje pojma „osobito opravdanih ograničenja u javnom interesu“, nego upućuje da je to stvar nacionalnog zakonodavca, a sebi daje pravo (s razlogom s obzirom na ulogu Suda prema europskom pravu da tumači europsko pravo) da daje konačnu ocjenu usklađenosti nacionalnog prava s europskim pravom primjenjujući opća načela europskog prava.

<sup>32</sup> O pojmovima javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske v. izvrsnu analizu u Staničić, Frane, Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 55 (2018) 1: 111-129. V. i Gavella, Nikola, Građansko pravo i posebna pravna uređenja za određene vrste dobara, u: Liber amicorum Petar Klarić, Zagreb 2012: 223-268.

ionako nije nikakva garancija da će on obavljati svoju djelatnost zakonito ili da će biti uspješan u poslovanju. Čini se da ima itekako smisla argumentacija da treba pribjegavati što manjim ograničenjima u obavljanju djelatnosti, a time i u poduzetničkim slobodama. No s druge strane to i nije ustavnopravno pitanje na načelnoj razini jer i sam Ustav ionako dopušta ograničenja poduzetničkih i tržišnih sloboda, ma koliko dopustivost tih ograničenja sužava uvjetujući da moraju biti utemeljena na točno određenim razlozima propisanim Ustavom (zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi). Međutim svakako je ustavnopravno pitanje kada se ta ograničenja analiziraju ne samo glede razloga zbog kojih su postavljena zakonom nego i glede toga jesu li pretjerana, odnosno je li prilikom njihova propisivanja bilo poštivano načelo razmjernosti (čl. 16./2.).

Granice dopuštenih ograničenja nisu određene Ustavom samo razlozima zbog kojih se ona mogu propisati i stupnjem intervencije u inače proklamirana ustavna načela i prava. Granice poduzetničkih i tržišnih sloboda određene su i jednakim slobodama drugih. To je Ustavom određeno i izrijekom u čl. 16. te je nesumnjivo logična i smisljena posljedica uzajamnog poštivanja sloboda svakoga.

Potonje vrijedi i kada se govori o jamstvu prava vlasništva. Pravo se vlasništva jamči. No vlasništvo i obvezuje te su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru. Vlasništvo se može ograničiti ili oduzeti uz naknadu tržišne vrijednosti, dok se vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Razlozi zbog kojih se vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom nabrojeni su taksativno. S obzirom na to da je riječ o ograničenju jednog od temeljnih ustavnih prava (prava vlasništva), ograničenja bi trebalo tumačiti restriktivno te posezati za njima samo kada je to doista prijeko potrebno, pri čemu se mora voditi računa o načelu razmjernosti.

Nabrojeni dopušteni razlozi za ograničenja naizgled su uži negoli je to na primjer u europskom pravu, kada su ograničenja dopuštena ako postoje u osobito opravdanim razlozima u općem interesu. Konkretni razlozi ovise o svim okolnostima slučaja i u praksi su se pojavili neki tipični razlozi, kao što su zaštita potrošača, zaštita vjerovnika, zaštita radnika i slično.<sup>33</sup> Pitanje je jesu li neka od tih ograničenja obuhvaćena onim pojmovima koji su kao dopušteni razlozi ograničenja ustavnog prava vlasništva spomenuti Ustavom. Postavlja se i pitanje mogu li se time obuhvatiti na primjer razlozi pravne sigurnosti (povjerenje u zemljišne knjige). Može li se to smatrati interesom Republike Hrvatske? Potvrđan odgovor čini se kao logičan i razuman.

---

<sup>33</sup> Iz bogate prakse Europskog suda može se izdvojiti jedna od recentnijih odluka, gdje se spominju neki od tih razloga, v. C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, toč. 52. i 54.

Nabrojani razlozi spominju se identično u ZV-u,<sup>34</sup> no isti propis to proširuje i na razlog zaštite spomenika kulture, kada je riječ o tome da je određeno da je vlasnik na temelju zakona dužan nešto poduzeti glede vlastite stvari.<sup>35</sup>

Nameće se pitanje tumačenja i dosega obveze da vlasništvo obvezuje te da je vlasnik dužan pridonositi općem dobru. Zakon o vlasništvu to tek dijelom pojašnjava određujući da je općenito prilikom izvršavanja svoga prava dužan postupati obzirno prema općim i tuđim interesima koji nisu protivni njegovu pravu, a osobito: vlasnik se, a ni itko drugi, ne smije služiti svojim pravom s jedinim ciljem da drugome šteti ili da ga smeta; vlasnik nije ovlašten zabraniti tuđi zahvat u svoju stvar kad je taj zahvat nužan radi otklanjanja štete koja nekome neposredno prijeti, a nerazmjerno je veća od one što iz toga zahvata proizlazi za vlasnika, nego je samo ovlašten potraživati naknadu za pretrpljenu štetu; vlasnik nekretnine nije ovlašten braniti tuđe zahvate poduzete na tolikoj visini ili dubini gdje on nema nikakva opravdanoga interesa da ih isključi.<sup>36</sup>

Ustav određuje da se ograničenja moraju propisati zakonom, dok ZV navodi da se pravo vlasništva može oduzeti ili ograničiti protiv vlasnikove volje samo „na način određen zakonom“. Potonje ostavlja mogućnost da se i podzakonskim aktom odrede neka ograničenja.

U europskom pravu ograničenjem se smatra sve ono što obavljanje neke djelatnosti čini manje privlačnim. Time u pojam ograničenja ne ulaze samo različita izravna ograničenja, nego i dozvole, odobrenja i suglasnosti koje su potrebne za obavljanje djelatnosti, kao i svaka mjera (primjerice, potreban minimalni temeljni kapital, dopušteno obavljanje djelatnosti samo za poduzetnike određenog pravnog oblika, propisivanje maksimalnog broja poduzetnika na nekom području, obveza da se nekom djelatnošću poduzetnik bavi kao jedinom djelatnošću ili zabrana da se neka djelatnost uz određenu djelatnost obavlja i slično).<sup>37</sup>

## **5. POSTOJI LI DOISTA VIŠE USTAVNIH GARANCIJA SLOBODE PODUZETNIŠTVA ILI JEDNA KOJA IMA RAZLIČITE POJAVNE OBLIKE?**

Analiza ustavnih odredaba o gospodarskim pravima kojima se štiti vlasništvo te poduzetnička i tržišna sloboda upućuju na to da ih treba promatrati kao cjelinu te da su one međusobno povezane. Primjerice pravilo o tome da država osigurava svim poduzetnicima jednak položaj na tržištu treba promatrati u kontekstu mogućnosti da se poduzetnička sloboda može iznimno ograničiti zakonom o propisanim slučajevima, što znači da bi bilo dopušteno da i zbog interesa Republike Hrvatske pravni položaj svih poduzetnika ne bude jednak. Ustavni sud svojim odlukama dosljedno slijedi takav pristup

---

<sup>34</sup> Čl. 32./1. ZV-a

<sup>35</sup> Čl. 32./3. ZV-a.

<sup>36</sup> Čl. 31. ZV-a.

<sup>37</sup> C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, toč. 46.

te sve navedene ustavne odredbe primjenjuje u konkretnim slučajevima ocjene povrede ustavnih prava kao cjeline.

Činjenica je da je Ustavni sud i odredbe o poduzetničkim i tržišnim slobodama ocjenjivao povezano s odredbom čl. 29./1. Ustava te da je zbog toga razloga često odredbe o gospodarskim pravima spominjao tek usputno ne upuštajući se u dublju analizu njihova dosega, pa smo zbog toga, nažalost, lišeni njihove supstantivnije analize. Nema uopće nimalo dvojbe o tome da je pravo na pravično suđenje iz čl. 29./1. Ustava iznimno značajno, pa i ključno za pravnu sigurnost, i da bez njega sva ustavna prava ostaju tek puke floskule ako se ne provode, no Ustavni se sud ne bi smio zadržati na ocjeni da je neko postupanje suda protivno pravu na pravično suđenje ako su mu suštinski temelj za tu ocjenu nepoštivanje drugih ustavnih prava. Pravo na pravično suđenje iz čl. 29./1. namijenjeno je prije svega zaštititi valjanog postupka i sprečavanju postupanja koje po svojoj formi ne osigurava pravično suđenje i u razumnom roku. Pojam pravičnosti ovdje se ne odnosi na ocjenu materijalnih prava ili na ocjenu je li sud u svome postupku pravilno primijenio propise jer ako je to tako, onda Ustavni sud, potpuno nepotrebno, a i protivno samome Ustavu, postaje redovni sud najvišeg stupnja koji kontrolira pravilnu primjenu propisa od strane drugih sudova.

Čini se da Ustavni sud nije zauzeo stajalište u dosadašnjoj praksi jesu li slučajevi mogućnosti ograničenja poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava iz čl. 50./2. taksativno nabrojani te da zbog toga nije moguće u konkretnom slučaju proširiti razloge za dopuštena ograničenja. No to ne znači da bi se Ustavni sud trebao samoograničavati te se ne bi trebao upustiti u tumačenje svakog od razloga dopuštenih ograničenja. *De lege ferenda*, možda bi trebalo jasno izraziti da su navedeni razlozi ograničenja navedeni primjerice. Naime ako su taksativni i još se tumače restriktivno, ne izmiču li time mogućnosti da se zakonom ograniče neka ustavna prava zbog razloga za koje zapravo i nije sporno da su u interesu Republike Hrvatske, kao što je na primjer zaštita potrošača, zaštita vjerovnika ili općenitije interes pravne sigurnosti? Čini se da ne bi smjelo biti sporno da to jesu kategorije koje su u interesu Republike Hrvatske, ili barem u općem interesu, a opći interes nije posebno naveden kao razlog zbog kojih su moguća zakonska ograničenja vlasničkih prava i poduzetničkih sloboda.

## 6. ZAKLJUČAK

Gospodarski ustroj Republike Hrvatske temelji se na očekivanim civilizacijskim dostignućima i shvaćanjima toga koji su uvjeti prijeko potrebni za gospodarski razvoj: slobodno poduzetništvo, tržišne slobode, pravna sigurnost i odgovarajuća jamstva pravom zaštićenih vrijednosti. Hrvatski Ustav opravdano štiti sve te vrijednosti, no u konkretnim slučajevima konkretizacije njihove zaštite postavljaju se i neka pitanja. Ona su dijelom posljedica ustavnih odredaba koje zahtijevaju tumačenje, kako samostalno tako i u odnosu na druge ustavne odredbe. Načelno to samo po sebi nije problem jer temeljni pravni dokument kao što je ustav, nastao u kontekstu određenog povijesnog

trenutka, treba i bez formalnih promjena prilagođavati tumačenjem novim odnosima, stvarnostima i tehnologijama. No za to je od odlučne važnosti zauzimati načelna stajališta o tim pitanjima, a u tome je po prirodi stvari ključna uloga Ustavnog suda.

Analiza odluka Ustavnog suda pokazuje da Ustavni sud često poseže za člankom 29. Ustava, koji jamči pravo na pravično suđenje, a rjeđe se upušta u analizu prigovora sa stajališta drugih ustavnih odredaba, koje su ponekad za određeno pravno pitanje mnogo relevantnije. Takvo samoograničavanje nije nužno sa stanovišta zaštite samostalnosti drugih grana vlasti, jer je često aktivnost Ustavnog suda neophodna radi zaštite ustavnih prava i drugih ustavnih vrijednosti. To dokazuju i promjene propisa i pravne prakse koje su posljedica odluka ESLJP-a, a koje bi mogle biti kvalitetnije i pravodobnije kada bi bile rezultat promišljanja Ustavnog suda. On naime može daleko više od međunarodnog suda voditi računa o specifičnostima domaćeg pravnog sistema. Osim toga tako bi se izbjegla i pogrešna percepcija Ustavnog suda kao „suda četvrtog stupnja“ te bi se smanjio priljev predmeta koji su sa stanovišta zaštite ustavnih prava irelevantni te nepotrebno opterećuju rad suda. I na kraju, tako stvoren svojevrsni katalog ustavnih prava pridonio bi većoj zaštiti ustavnih prava u zakonodavnom postupku i pred redovnim sudovima te u konačnici vladavini prava i drugim najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka.

**CONSTITUTIONAL GUARANTEES AND THE ECONOMIC SYSTEM  
OF THE REPUBLIC OF CROATIA  
(ON ENTREPRENEURIAL AND MARKET FREEDOM AND  
THE RIGHT OF OWNERSHIP)**

Entrepreneurial and market freedom, which is the constitutional basis of the economic system of the Republic of Croatia, cannot be observed independently of the constitutional guarantee of the right of ownership. This paper analyses the case law of the Constitutional Court on the protection of such constitutional guarantees and warns about the sometimes uncritical use of constitutional protection through the right to a fair trial, instead of concentrating more closely and deeply on the specific constitutional guarantees themselves that protect economic rights.

*Keywords: Constitution of the Republic of Croatia, economic system, constitutional guarantees, economic rights, entrepreneurial and market freedom, right of ownership*

**Lovorka Kušan**, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia

**Siniša Petrović**, Professor in the Department of Commercial and Company Law at the Faculty of Law, University of Zagreb