

USTAVNOPRAVNI OKVIR OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Dr. sc. Mato Arlović*

UDK 347.23:342.739(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.11>
Ur.: 23. prosinca 2024.
Pr.: 17. veljače 2025.
Pregledni rad

Sažetak

Ustavnopravni okvir u Republici Hrvatskoj, koji uređuje pravo vlasništva i njegovo ograničenje, koherentan je s njegovim konvencijskim uređenjem sadržanim u članku 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ovi propisi, s jedne strane, pristupaju pravu vlasništva kroz sinergijsku povezanost ustavnog i konvencijskog jamstva, a s druge strane pristupaju obvezi njegovih nositelja da ga koriste na način koji doprinosi općem dobru i/ili ostvarivanju općeg javnog interesa, zbog čega ono može biti ograničeno, pa čak i u krajnjoj liniji oduzeto. U takvom svojem pristupu oni polaze od stajališta da jamstvo prava vlasništva nije apsolutno pravo te da se može ograničiti (pa i oduzeti) ako se i kada se steknu uvjeti i kriteriji propisani Ustavom Republike Hrvatske i zakonom radi zaštite te ostvarivanja kvalificiranog javnog interesa u korist javnog dobra zajednice. Ograničenje ili oduzimanje prava vlasništva mora biti provedeno u skladu s propisanim postupkom te popraćeno odgovarajućom naknadom, odnosno obeštećenjem vlasnika. U radu se navedene teze razrađuju na teorijskoj razini te potkrjepljuju stajalištima iz nekoliko predmeta iz jurisprudencija Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudskih prava.

Ključne riječi: *pravo vlasništva; Ustavni sud Republike Hrvatske; Europski sud za ljudska prava.*

1. UVOD

Koncept prava vlasništva kao najcjelovitije privatnopravne vlasti na predmetu vlasništva, nastao je, razvio se i svoju afirmaciju doživio u rimskom pravu. Počiva na stajalištu po kojem pravni vlasnik ima potpunu vlast na stvari (lat. *plena in re potestas*), odnosno da ima pravo sa svojom stvari činiti sve što za njega proizlazi iz prava vlasništva ili što nije protupravno. Iz navedenog se pristupa u teoriji razvio

* Dr. sc. Mato Arlović, zamjenik predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske; mato_arlovic@usud.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8937-1753>.

individualistički koncept prava vlasništva koji je karakterističan za sljedbenike rimskopravnog pristupa ovom pravu.¹ Međutim, bilo bi pogrešno iz prethodno rečenog izvući zaključak da po tom konceptu nije bilo nikakvih njegovih ograničenja, što naprosto ne bi odgovaralo istini. Naime, i u rimskom pravu vlasništva postojala su njegova ograničenja s kojima se u ovom radu nećemo baviti. Samo uzgred napominjemo da su ona bila vezana uz dobrosusjedska prava² i ona koja su činjena u javnom interesu.³ Polazeći od ove spoznaje, poznati je postglosator Bartolus de Saxoferrato, prihvaćajući individualistički teorijski koncept, definirao pravo vlasništva kao *ius de re corporali perfecte disponendi, nisi lege prohibitor* (pravo potpunog raspolaganja tjelesnom stvari, osim u slučajevima kad to zabranjuje zakon).⁴

Povijesnim razvojem, „najkraće rečeno, u potrebi uređenja civiliziranog suživota u jednoj ljudskoj zajednici na određenom teritoriju“, napose kada nastupaju „brojni razlozi koji nalažu ograničenje vlasništva – gospodarski, ekološki, zdravstveni, kulturni itd.“⁵, nositelji zakonodavne vlasti prepoznaju nužnost potrebe njegova ograničenja, a teoretičari prava te filozofi u svojim radovima to zastupaju, opravdavaju i predlažu. Njihov je utjecaj na području Europe snažnije prisutan, poglavito početkom 19. stoljeća kada zbog potreba građansko-kapitalističkog društva dolazi do velike kodifikacije građanskog prava. Tako npr. u Francuskoj *Code civile* iz 1804. godine u članku 544. pristupa pravu vlasništva kao da je ono „pravo uživanja i raspolaganja stvarima na najapsolutniji način pod uvjetom da se ne čini ono što je zabranjeno zakonskim i drugim propisima“. U sadržajnom smislu slično određuje i njemački Građanski zakonik iz 1896. godine u § 903. gdje propisuje: „Vlasnik neke stvari može, ako to nije protivno zakonu ili pravima trećih s njome postupati kako ga je volja i treće isključiti od svakog utjecaja na stvar.“ Slično se postupa i u švicarskom Građanskom zakoniku iz 1907. godine koji u članku 641. propisuje: „Tko je vlasnik jedne stvari može njome, u granicama pravnog poretka, po svojoj volji raspolagati. On ima pravo zahtijevati je od svakog tko je nezakonito posjeduje i otkloniti svaki protupravni utjecaj na stvar.“⁶

Bez upuštanja u traganje za zajedničkim elementima navedenih zakonodavnih

- 1 Individualistički koncept pristupa pravu vlasništva polazi od klasičnog rimskopravnog poimanja prava vlasništva po kojem je to vlast potpuna i isključiva na tjelesnoj stvari koju su svi dužni poštivati. Detaljnije vidi u: Martin Vedriš i Petar Klarić, *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2003.), 220.
- 2 Ograničenje vlasništva po rimskom pravu zbog poštivanja dobrosusjedskih prava odnosilo se npr. na uređivanje međa, ograničenje vlasništva u odnosu na drveća i plodove, zbog uređivanja protoka oborina, ograničenja zbog imisija, ograničenja vlasništva da bi se osigurao pristup grobu itd.
- 3 U rimskom pravu ograničenje vlasništva u javnom interesu nastalo je zbog potreba i koristi šire društvene zajednice, a propisivalo se zbog izgradnje putova, vodovoda i kanalizacije. Provodilo se u pravilu kao potpuno ograničenje prava vlasništva eksproprijacijom stvari.
- 4 Vladimir Pezo, ur., *Pravni leksikon* (Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.), 1757.
- 5 Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 226.
- 6 Citirane odredbe iz sva tri navedena građanska zakona preuzeta su iz: Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 221.

tekstova, može se zaključiti da oni polaze od individualističkog koncepta prava vlasništva i mogućnosti njegova ograničenja. Dakle, kod zakonodavaca još nije prisutna spoznaja i želja da se pravo vlasništva ograniči i zbog njegove socijalne dimenzije i zbog njezina utjecaja na razvoj cijele društvene zajednice. Potrebu da se pravo vlasništva ograniči zbog njegove socijalne funkcije prvi prepoznaju filozofi i pravopolitički teoretičari te ju znanstveno elaboriraju u svojim radovima. Pišući o ovom problemu Rudolf von Jhering u djelu *Cilj u pravu* ističe: „Dakle nije istina da svojina po svojoj ideji u sebe uključuje apsolutnu vlast raspolaganja. Svojinu u takvom obliku društvo ne može trpeti i nikad je nije trpelo – ideja svojine ne može sa sobom donositi ništa što bi bilo u protivrečnosti sa idejom društva. Ona predstavlja još posljednji ostatak one nezdrave prirodnopravne pretpostavke koja je individuu izolirala u samu sebe. Kuda bi to moralo odvesti kad bi se vlasnik morao povlačiti u svoju svojinu kao neki nepristupačni zamak, to nije potrebno dokazivati. Otpor jednog jedinog čoveka bi sprečio gradnju nekog javnog puta, železničke pruge, zidanja tvrđave – dela od kojih može zavisiti blagostanje hiljada ljudi, napredak cele provincije, bezbednost države (...) U oba ta slučaja nije posredi samo interes nekog pojedinca nego istovremeno i interes društva.“ Zatim kad na istom mjestu piše o izvlaštenju navodi: „Značaj eksproprijacije se po mom mišljenju pogrešno shvata ako se u njoj vidi zadiranje u svojinu, neka abnormalnost, koja se nalazi u protivrečnosti s njezinom idejom. U ovoj svetlosti nju može videti jedino onaj koji svojinu shvata samo sa stanovništva individua (individualistička teorija svojine).“⁷ Socijalnu dimenziju vlasništva još jezgrovitije ističu Leon Duguit i Otto von Gierke. Tako Duguit ističe: „Vlasnička funkcija obvezuje držaoca jednog dobra da ga koristi na socijalno odgovorni način, ona ga obvezuje da koristi svoja dobra u interesu društva za održavanje i umnožavanje opšteg dobra. Iz subjektivnih prava vlasnika nastaje socijalna funkcija držaoca dobra.“⁸ Pitanje socijalne funkcije s pravnog aspekta cjelovito i sažeto izlaže Otto von Gierke navodeći da: „U osnovi privatna svojina već po svom pojmu nije nikakvo pravo. Sva zakonska ograničenja postavljena svojini u javnom interesu, uključujući i mogućnost eksproprijacije, su sadržana u njezinom pojmu i proizlaze iz njezine unutrašnje suštine.“⁹ On je bio među prvim pravnim teoretičarima koji je ukazao na činjenicu da pravo vlasništva u sadržajnom smislu ne obuhvaća samo pravo, već i obveze. Na prostorima država nastalih raspadom SFRJ-a socijalnu dimenziju vlasništva te njezinu društvenu ulogu i značaj zastupalo je dosta teoretičara građanskog prava u vremenu između dva svjetska rata. Njihov se rodonačelnik s pravom smatra Mihajlo Konstatinović, poznati srpski teoretičar prava, profesor i dekan Pravnog fakulteta u Beogradu. On je u djelu *Pitanje svojine, Generacija pred stvaranjem* o problemu prava vlasništva istaknuo: „Činjenica da je netko sopstvenik ne ovlašćuje ga da sa stvarima postupa po svojoj volji, već mu nameće obvezu da stvar koju ima upotrebi na zadovoljenje

7 Rudolf von Jhering, *Cilj u pravu* (Podgorica: CID, 1998.), 227.

8 Dragoljub Stojanović, „Pravo svojine“, u: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, Tom II., ur. Obren Stanković, Slobodan Perović i Miodrag Trajković (Beograd: Novinsko izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, 1979.), 1135.

9 Stojanović, „Pravo svojine“, 1135.

ličnih potreba, s jedne strane, i opštih potreba, s druge strane. Samo takva aktivnost je u interesu zajednice, samo ona ima društvenu vrednost i zato samo ona uživa zaštitu. Za civilizovano društvo koje počiva na podeli rada i u kome je ta podela rada daleko doterala, interesantan je samo onaj koji vrši svoju dužnost, praktikuje društvenu solidarnost.¹⁰ Polazeći od navedenog stajališta, i s pozivanjem na njega, Dragoljub Stojanović navodi da su se „pojavila mišljenja po kojima je rimski individualistički pojam svojine prevaziđen društvenim razvojem i da ga treba zamijeniti novim socijalnim pojmom.“¹¹ Stojanović je jedan od pravnih teoretičara koji se nakon Drugog svjetskog rata, uz profesore Andriju Gamsa, Pavu Rastovčana, Martina Vedriša, Nikolu Gavellu, Petra Klarića i druge, svrstao uz one koji s jedne strane zastupaju potrebu pravnog uređivanja vlasništva iz socijalnog aspekta, a s druge strane zastupaju potrebu osigurati njegovo ustavno jamstvo, odnosno zaštitu kao ljudskog prava i slobode, te mogućnost njegova ograničenja zakonom u skladu s ustavom. Njihovo je učenje suvremeni ustavotvorac i zakonodavac prihvatio, te na njegovoj osnovi stvorio ustavnopravni okvir kojim se osigurava jamstvo prava vlasništva, ali i mogućnosti ograničenja radi ostvarivanja njegove socijalne funkcije.

2. USTAVNOPRAVNI OKVIR

Ustavnopravni okvir Republike Hrvatske u supstancijalnom sadržaju odnosi se na pravno uređenje ograničenja prava vlasništva te obuhvaća, u užem smislu, odgovarajuće odredbe pravnih akata međunarodnog i unutarnjeg prava koji u skladu s ustavom utvrđuju uvjete i kriterije te postupak po kojem se može ograničiti, pa u krajnjoj liniji, i oduzeti vlasništvo. No, iako govorimo o odredbama pravnih akata međunarodnog i unutarnjeg prava, ipak moramo istaknuti da je iz ustavnopravnog aspekta okvir ograničenja prava vlasništva, uostalom kao i samo jamstvo prava vlasništva u Republici Hrvatskoj, jedinstven i međusobno koherentan te čini jedinstveni dio njezinog ukupnog ustavnopravnog poretka, neovisno o izvornom podrijetlu pravnih akata čiji su dio i odredbe koje se odnose na ovaj predmet regulacije. Naime, hrvatski je ustavotvorac u odnosu na neke međunarodne pravne akte prihvatio monistički koncept te je za njih u članku 141. Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav RH) propisao da: „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona.“¹² Budući da su međunarodnopravni akti koji sadrže odredbe o jamstvu vlasništva, pa i njegovom ograničavanju akti koji ulaze u kategoriju međunarodnih ugovora, to je nesporno da oni čine sastavni dio njezinog ustavnopravnog poretka. Ne samo to, već je snagom citirane odredbe Ustava RH, sam ustavotvorac jasno i nedvojbeno utvrdio njihovo mjesto te pravnu snagu u hijerarhijskoj strukturi ustavnopravnog poretka.

10 Mihajlo Konstantinović, „Pitanje svojine“, u: *Generacija pred stvaranjem: almanah jedne grupe* (Beograd: Grupa za socijalnu i kulturnu akciju, 1925.), 11. Preuzeto iz: Stojanović, „Pravo svojine“, 1144.

11 Stojanović, „Pravo svojine“, 1144.

12 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

Oni su po svojoj pravnoj snazi, doduše, ispod pravne snage Ustava RH i njegovih odredaba, ali su s druge strane iznad zakona kojim se uređuju isti društveni odnosi. Ovdje konkretno vezane uz jamstvo prava vlasništva i njegovo ograničavanje. Slijedom prethodnoga, u navođenju pravnih izvora koji se u užem smislu odnose na pravno uređenje ograničavanja prava vlasništva neće se slijediti njihova podjela na međunarodne i unutarnje, već će se navoditi prema njihovom položaju u stratifikaciji hijerarhije pravnih propisa koja proizlazi iz Ustava RH. Isto tako, pravni propisi koji se u širem smislu odnose na ograničavanje prava vlasništva neće se enumerirati. Prvo, zbog toga što oni izvorno ne čine sam ustavnopravni okvir koji sadrži uvjete, kriterije i propisani postupak za ograničavanje prava vlasništva, već su oni u svojoj sadržajnoj biti propisi koji razrađuju ograničavanje prava vlasništva, koji su doneseni na osnovi Ustava RH i u skladu s ustavnopravnim okvirom. Drugo, takvo bi navođenje zbog njihove brojnosti znatno opteretilo tekst ovog rada, iako se oni, u užem smislu, ne odnose na ustavnopravni okvir za ograničavanje prava vlasništva, već su primarno propisi (zakoni) kojima se *in concreto* uređuju ograničenja dobara od interesa za Republiku Hrvatsku i koji zbog toga sadrže odredbe o pravnom režimu tih dobara te mogućem ograničavanju vlasnika, ali i njihova prava (osobito naknada) za ograničenja kojima su podvrgnuti. Takvi su zakoni primjerice Zakon o šumama,¹³ Zakon o poljoprivrednom zemljištu,¹⁴ Zakon o vodama,¹⁵ Zakon o lovstvu¹⁶ itd. Ustavnopravni okvir za ograničavanje prava vlasništva u formalnopravnom smislu obuhvaća odredbe koje se, zbog ograničenog opsega ovog rada ne navode u cijelosti, već se na njih upućuje u odgovarajućim bilješkama: a) Ustava RH,¹⁷ b)

13 Zakon o šumama, Narodne novine, br. 68/18., 115/18., 98/19., 32/20., 145/20., 101/23., 145/23., 36/24., 145/24.

14 Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.

15 Zakon o vodama, Narodne novine, br. 66/19., 84/21., 47/23.

16 Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20, 127/24.

17 Članci 48., 50. i 52. Ustava RH. Analizom navedenih odredaba Ustava RH uz primjenu teleološke metode prilikom njezinog provođenja može se zaključiti: prvo, da je po Ustavu RH: a) nepovredivost vlasništva jedna od njegovih najviših vrednota njezinog ustavnog poretka, b) da je u istom rangu i vrednota socijalne pravde, c) da obje vrednote uz ostale imaju istu namjenu, odnosno da su temelj za tumačenje. Dakle, da sve i svakog obvezuje da prilikom tumačenja Ustava RH polaze i od ovih vrednota kao temelja za njegovo tumačenje. Drugo, na prvi pogled moglo bi se pomisliti da između ove dvije vrednote postoji proturječje. Osobito ako se vrednoti nepovredivosti vlasništva pristupi s klasičnog individualističkog aspekta, koji u svojoj biti isključuje svakog trećeg od miješanja u ostvarivanje vlasničkih prava i koristi pravnog vlasnika na konkretnom dobru koji je predmet prava vlasništva. Tim prije, ako se ima u vidu da pojam socijalna pravda podrazumijeva koncepciju građanskog društva u kojem se pravda i pravičnost postižu u svakom dijelu društvene zajednice. Stoga, socijalna pravda razumijeva, s jedne strane, doprinos svih i svakog da razmjerno svojim mogućnostima i sposobnostima, pa tako i sa svojim vlasništvom, doprinose (povećanju) općeg dobra, a s druge strane, ideju da svi ljudi (članovi društvene zajednice) zaslužuju jednake uvjete što razumijeva solidarnost s onim članovima društva koji su u potrebi, a sami nisu u stanju osigurati zadovoljavanje ni prosječnih životnih uvjeta koje ima svaki član. Tekstualnom i normativnom analizom ovih ustavnih odredbi samih po sebi ne može se u potpunosti sagledati razloge, opseg, sadržaj pa i sam legitimni cilj ustavotvorca koji je on želio postići propisivanjem ovakvih mogućnosti ograničavanja prava vlasništva, uključujući i poduzetničkih sloboda.

Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Opća deklaracija),¹⁸ c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja EU-a),¹⁹ d) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i uz nju prihvaćenim Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14 (u daljnjem tekstu: Konvencija), konkretno članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju²⁰ te e) Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.²¹

Međutim, metodom analize, teleološkom metodom i metodom komparacije, kao i primjenom pravnih metoda navedenih propisa može se izvući više zaključaka, od kojih ćemo zbog prirode i namjene ovog rada navesti samo nekoliko.

Stoga je nužno kod interpretiranja ovih odredbi njihovo tumačenje razmotriti polazeći od cjeline ustavnog teksta, a osobito u odnosu s drugim ustavnim odredbama koje se na neizravan način odnose na isto pitanje. Te odredbe su sadržane u glavi II. *Temeljne odredbe* i to napose u članku 1. stavku 1., koji propisuje da je Republika Hrvatska „socijalna država“. Zatim u članku 3. kojim su propisane najviše vrednote „ustavnog poretka Republike Hrvatske“ i koje su „temelj“ za tumačenje Ustava RH. Među tim vrednotama su i vrednote „socijalne pravde“ te „nepovredivost vlasništva“. Nadalje, među neizravne odredbe koje se odnose i/ili se mogu odnositi na tumačenje i razumijevanje ograničenja prava vlasništva su i odredbe Ustava RH iz njegove glave III. *Zaštita ljudskih prava i sloboda*, i to iz potpoglavlja 1. *Zajedničke odredbe*, članak 16.

18 Opća deklaracija o ljudskim pravima usvojena je i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda Rezolucijom 217 A(III) od 10. prosinca 1948. U ovom se radu navodi tekst iz Odluke o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine, br. 12/09., članci 17. i 29. Budući da za pravničke vrijedi načelo prema kojem pravnu prirodu (pa i općenito pravnost) akata određuje njihov sadržaj, a ne naziv, iz tog se razloga autor ovog rada opredijelio da ju uvrsti kao jedan od izvora ustavnopravnog okvira za uređenje društvenih odnosa u pogledu prava vlasništva i njegova ograničavanja. Naime, Opća deklaracija u svijetu je od gotovo svih država prihvaćena i kao pravni akt koji uređuje ljudska prava i slobode te su opća načela međunarodnog prava važna za njihovo uređivanje. Doduše, kao pravno neobvezujući akt, ali svakako kao politički i moralno obvezujući akt za države članice Ujedinjenih naroda i međunarodne organizacije, koje ga uzimaju u obzir i od njega polaze prilikom pravnog uređivanja (u okviru svoje zakonodavno-pravne suverenosti i nadležnosti) ljudska prava i slobode. U tom smislu, ona za njih ima karakter preparatornog – prethodnog akta u kojem su zauzeta stajališta, utvrđene vrednote, načela i ciljevi koje će trebati ostvariti u zakonodavnoj regulaciji ovih pitanja. Dodatno, Opća deklaracija je prethodila i bila podloga za donošenje mnogih općeobvezujućih međunarodnih akata koji uređuju ljudska prava i slobode, pa tako i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda te uz nju pripadajućih protokola, uključujući i Protokol br. 1 koji u svojem članku 1. uređuje pitanja prava vlasništva i mogućnosti njegova ograničavanja. Osim toga, Opća deklaracija i navedena Konvencija bile su nezaobilazni akti prilikom donošenja Povelje Europske unije o temeljnim pravima, ali i kod ustavnog utvrđivanja i propisivanja zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u mnogim ustavima, pa tako i Republike Hrvatske, koji su doneseni nakon njezinog donošenja. i stupanja. na snagu.

19 Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/390, 7.6.2016.

20 Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 14, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

21 Članci 30.-35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

Prvo, odredbe Ustava RH o pravu vlasništva i njegovu ograničavanju po svojem su opsegu šire i obuhvatnije, a prema sadržaju cjelovitije uređuju ova pitanja nego što to čine odredbe međunarodnih pravnih akata. Za razliku od Opće deklaracije i Konvencije, odnosno članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, Ustav RH pravno uređuje pravo na tržišnu naknadu za oduzimanje te ograničenje prava vlasništva i bez prava na naknadu te pravo na naknadu za ograničenja kojima su podvrgnuta dobra od interesa za Republiku Hrvatsku. Međutim, odredbe tih međunarodnih pravnih akata, iako prema svojem sadržaju uže od navedenih odredbi Ustava RH, nisu njima suprotne jer se iz aspekta ocjene o suprotnosti s Ustavom RH nekim konkretnim odredbama ne može ocjenjivati sadržaj koji ta odredba ne obuhvaća. Osim toga, na temelju odredbi Ustava RH koje uključuje i po sadržaju širi njihov obuhvat u odnosu na navedene odredbe međunarodnih pravnih akata, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima razradio je u skladu s Ustavom RH pitanje prava vlasništva i njegovo ograničavanje. Uspoređujući u sadržajnom smislu odredbe Opće deklaracije i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju može se zaključiti da su one koherentne s odredbama Ustava RH. Ako se pri tome ima u vidu da je Povelja EU-a o ljudskim pravima propisala pravo na pravičnu (tržišnu) naknadu s jedne, a s druge strane da je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) zauzeo stajališta koja se tiču prava na naknadu, odnosno izostanka prava na naknadu još 2005. godine,²² a budući da su njegove odluke i stajališta zauzeta u obrazloženju izreka tih odluka općeobvezujuća, tako je ESLJP svojom praksom (sudskim aktivizmom) upotpunio sadržaj odredbe članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. U tom je smislu dodatno osnažio argumente koji omogućuju zaključiti da su ove odredbe međunarodnih pravnih akata usporedive i koherentne citiranim odredbama Ustava RH. Polazeći od prethodnih konstatacija valja istaknuti osnovne zaključke i stajališta koja proizlaze iz odredaba Ustava RH, a tiču se uređivanja prava vlasništva i njegova ograničavanja. Pored ostaloga, i zbog toga što su one dovoljno obuhvatne i sadržajne, s pravom možemo reći da one čine gornju i donju granicu ustavnopravnog okvira koja se odnosi na ovo pitanje. S jedne strane uključuju: a) gornju granicu, preko koje se ne može ići i b) donju granicu, ispod koje se ne može ići kada je u pitanju jamstvo prava vlasništva, a s druge strane mogućnost njegovog ograničavanja. Naravno, osim u slučajevima ograničavanja prava na temelju pravnih poslova vlasnika, poštujući načelo da pravni vlasnik može činiti sa svojim pravom vlasništva sve što mu nije zakonom zabranjeno i što nije protivno tuđim pravima. Polazeći od citiranih odredbi kao temeljnog dijela sadržajnoga ustavnopravnog okvira kojim je uređeno pravo vlasništva i njegovo ograničavanje, možemo reći kako je Ustav RH propisao: a) da je Republika Hrvatska socijalna država, b) da su socijalna pravda i nepovredivost vlasništva (uz ostale) najviše vrednote ustavnog poretka i temelj za tumačenje, c) da je jamstvo prava vlasništva, kao i ustavna dužnost obvezivanja osnova vlasništva, a mogućnost ograničavanja prava vlasništva je sastavni dio Glave III. *Zaštita ljudskih*

22 Presuda ESLJP-a u predmetu Jahn i dr. protiv Njemačke, br. zahtjeva 46720/99, 72203/01 i 72552/01 od 30. lipnja 2005. Ovom je presudom ESLJP po prvi put raspravljao o pitanju naknade za izvlaštenu imovinu i to radi uspostave socijalne pravde u kontekstu ponovnog ujedinjenja Njemačke.

prava i temeljnih sloboda, d) da su člankom 48. stavkom 2. Ustava RH u sadržaj prava vlasništva ušle, uz prava, i obveze, e) da je ustavotvorac, uz propisivanje ustavnog jamstva prava vlasništva istodobno propisao i da vlasništvo obvezuje njegove vlasnike i korisnike da pridonose općem dobru – tako je snagom ustavne norme izvršena socijalizacija prava vlasništva, f) da je propisivanjem mogućnosti ograničavanja prava vlasništva, hrvatski ustavotvorac ukinuo pravo vlasništva kao apsolutno pravo i utvrdio ga kao relativno pravo i g) da je propisujući ustavne razloge zbog kojih je moguće ograničiti (čak i oduzeti) pravo vlasništva prihvatio da je to moguće iz javnopravnih i privatnopravnih razloga te potreba.

Drugo, da je hrvatski ustavotvorac u navedenim odredbama jasno i nedvojbeno utvrdio te propisao uvjete i kriterije zbog kojih je moguće provesti ograničenje prava vlasništva. To uključuje: a) zaštitu interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja (prema članku 50. stavku 2. Ustava RH) – u tom slučaju nositeljima prava vlasništva koje se oduzima ili ograničava ne mora biti osigurana tržišna naknada za oduzeto dobro ili ograničena vlasnička prava i poduzetničke slobode (za razliku od slučaja propisanog u članku 50. stavku 1. Ustava RH, kada se za oduzeto ili ograničeno vlasništvo naknada tržišne vrijednosti mora osigurati jer se to čini u interesu Republike Hrvatske), b) kada su u pitanju dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, njihova uporaba i iskorištavanje te (zbog takve njihove namjene) ograničenja koja iz toga proizlaze za njihove vlasnike ili ovlaštenike, pri čemu se osigurava naknada za ta ograničenja koja se propisuje zakonom, odnosno da se u navedenim slučajevima samo zakonom, u skladu s Ustavom RH, može propisati ograničavanje prava vlasništva uz obveznu tržišnu naknadu u slučajevima ograničenja iz članka 50. stavka 1. te uz propisanu naknadu u slučajevima iz članka 52. Ustava RH, c) da je zakonom moguće ograničiti pravo vlasništva kao ljudsko pravo radi zaštite sloboda i prava drugih te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja (članak 16. stavak 1. Ustava RH), d) da svako ograničenje prava vlasništva s jedne strane mora biti razmjerno potrebi za ograničenjem, a s druge strane nužno i opravdano u demokratskom društvu, jer se na drugi (blaži) način nije mogao postići isti cilj zaštite šticećenog dobra.

Prilikom svih ograničavanja ljudskih prava i sloboda općenito, što uključuje ograničenja prava vlasništva i poduzetničkih sloboda prilikom upravljanja, iskorištavanja i raspolaganja vlasništvom, nositeljima prava vlasništva i njihovim korisnicima mora biti osigurana sudska zaštita, uključujući i onu pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RH), nakon što iskoriste svu dopuštenu pravnu (sudsku) redovnu zaštitu, za moguću povredu njihovih prava uslijed ograničavanja njihovog vlasništva kojima su podvrgnuti.

Prethodno izložena pitanja i problemi u vezi s ograničavanjem prava vlasništva kako ih regulira Ustav RH, utvrđena su u svom supstancijalnom dijelu i u prethodno spomenutim pravnim aktima međunarodnog prava te razrađena u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Oni zajedno čine ustavnopravni okvir za ograničavanje prava vlasništva. U nastavku rada će se iz tog ustavnopravnog okvira izložiti moguća klasifikacija ograničenja prava vlasništva, pri čemu će se voditi računa i o teorijskim klasifikacijama koje su već prikazali spomenuti eminentni teoretičari prava, osobito

u Republici Hrvatskoj. Nadalje, uzimajući u obzir karakteristike ograničenja prava vlasništva, njihovoj pravnoj snazi i obilježjima, prikazat će se sudska praksa Ustavnog suda RH i ESLJP-a.

3. POJAM, KLASIFIKACIJA, OBJEKT, SUBJEKTI, SADRŽAJ I OBILJEŽJA OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA

3.1. O pojmu ograničenja prava vlasništva

Ograničenje prava vlasništva je pravni institut koji sadrži pravna pravila koja ograničavaju vlasnika da svoje pravo vlasništva iskorištava i njime raspoláže preko granica koje su svim pravnim vlasnicima takve (konkretne) stvari postavljene na temelju prava. Ono postoji, zapravo, od postanka prava vlasništva. U tom je smislu ograničenje prava vlasništva vezano uz pravo vlasništva i imanentno je samom pravu vlasništva. Usporedno s povijesnim razvojem pravnog uređenja prava vlasništva razvijalo se i njegovo ograničenje – kako u pogledu opsega i sadržaja, tako i s obzirom na društvenu svrhu, odnosno cilj koji se željelo (odnosno želi) postići. Ograničenja su se oblikovala prema potrebama koje je trebalo zadovoljiti i ciljevima koji su se željeli postići, s obzirom na stupanj društveno-ekonomskog razvoja, izgradnju i prihvaćanje sveukupnih vrednota, ideala i ciljeva koje društvo nastoji postići.

Ograničenje prava vlasništva pravnom vlasniku i/ili drugom ovlašteniku prava na konkretnoj stvari, odnosno osobi koja je vlasnik u smislu hrvatskog ustavnopravnog okvira, mogli bismo definirati kao zakonom propisanu (ograničenu) granicu unutar koje se on može kretati u ostvarivanju tako ograničenog sadržaja vlasničkih prava na konkretnoj stvari podvrgnutoj ograničenjima, kao i prava i dužnosti koje mu na temelju zakona pripadaju zbog ograničenja zakona zbog tih ograničenja.

Dakako, uz gornje pojmovno definiranje ograničenja vlasništva moguća su i drugačija ograničenja, pogotovo ako se odnose na pojedinu vrstu, npr. izvlaštenje. Kontrec i Rajčić definiraju izvlaštenje kao potpuno ograničenje prava vlasništva na sljedeći način: „Izvlaštenje jest autoritativni zahvat države u prava građana kojim se znatno ograničava njihovo pravo vlasništva. Može se sastojati od potpunog oduzimanja prava vlasništva ili od njegova ograničavanja ustanovljivanjem prava služnosti ili zakupa.“²³

Ograničenje prava vlasništva mijenjalo se od rimskog doba do danas. Na njemu su postavljene i društveno-političke, ekonomske i kulturne osnove, unutar kojih su utvrđeni legitimni ciljevi koji se i danas nastoje ostvariti ograničavanjem prava vlasništva. Ti su ciljevi iz pravnog aspekta izraženi i utvrđeni u ustavnopravnom okviru koji se odnosi na regulaciju ograničavanja prava vlasništva.

23 Damir Kontrec i Davor Rajčić, „Kada država ograničava pravo vlasništva“, *Građevinar* 70, br. 7 (2018): 624.

3.2. Klasifikacija ograničenja prava vlasništva

Polazeći od svake od njih, moguće je izvršiti klasifikaciju ograničenja prava vlasništva. Pri opredjeljenju i utvrđivanju te klasifikacije ograničenja prava vlasništva dragocjene su i nezaobilazne one koje su već učinili pojedini pravni teoretičari u svojim radovima. Stoga, u daljnjem izlaganju moguće klasifikacije ograničenja prava vlasništva koristit će se kako prethodno izloženim normativnim sadržajem koje obuhvaća ustavnopravni okvir u Republici Hrvatskoj, tako i postojećim klasifikacijama koje su konkretno u svojim radovima izložili Stojanović iz Republike Srbije te Vedriš i Klarić iz Republike Hrvatske, bez njihovog šireg elaboriranja i komentiranja.

Stojanović smatra da se sva ograničenja prava vlasništva mogu svrstati u dvije grupe, na javnopravna i privatnopravna ograničenja. Ovakvu podjelu ograničenja prava vlasništva izvodi iz stajališta da su: „Ograničenja imanentna pravu svojine, ali ne ulaze u njezin pojam, već dolaze spolja.“²⁴ On ističe da su javnopravna ograničenja „najbrojnija i zasnivaju se na mnogim propisima“, dok privatnopravna ograničenja „proizlaze iz susjedskih odnosa“.²⁵

Vedriš i Klarić u knjizi *Građansko pravo*²⁶ svoju klasifikaciju temelje na i izvode iz, prije svega, normativnog sadržaja Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te Ustava RH koji se odnosi na ograničenje prava vlasništva. Oni klasificiraju ograničenja prava vlasništva u dvije grupe, gdje prvu čine opća ograničenja i ona obuhvaća: a) zabranu zlouporabe prava vlasništva, b) trpljenje zahvata na vlasništvu radi otklanjanja neposredno prijeteće štete i c) trpljenje zahvata koji ne ugrožavaju interes vlasnika. Drugu grupu čine posebna ograničenja prava vlasništva, a u nju ulaze: a) ograničenja radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, b) ograničenja stvari od interesa za Republiku Hrvatsku i c) susjedska prava.

Obje izložene klasifikacije imaju svoje ustavnopravno i teorijsko utemeljenje, opravdanje i obrazloženje. Međutim, uz njih je moguće, a zbog potrebe za što boljim razumijevanjem instituta ograničenja prava vlasništva, prema mišljenju autora, napraviti još tri klasifikacije. Prva se temelji na opsegu mogućeg ograničenja prava vlasništva i možemo je klasificirati na potpuno i na djelomično ograničenje prava vlasništva. Razlika između njih je u činjenici da kod potpunog ograničenja pravni vlasnik ostaje bez prava vlasništva nad stvari. Radi se, zapravo, o izvlaštenju. Ustavnopravni okvir Republike Hrvatske propisuje da u svakom slučaju kada se radi o izvlaštenju radi interesa Republike Hrvatske, dotadašnji pravni vlasnik ima pravo na naknadu u visini tržišne vrijednosti. Kod djelomičnog ograničenja radi se o činjenici kada se ograničenje odnosi samo na dio konkretne stvari pravnog vlasnika. Primjer koji može potvrditi ovakav slučaj uspostava je ograničenja na dijelu konkretne katastarske čestice radi postavljanja dizalice za izgradnju zgrade tijela državne vlasti na susjednom građevinskom zemljištu.

24 Stojanović, „Pravo svojine“, 1145.

25 Stojanović, „Pravo svojine“, 1145.

26 Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 227-230.

Druga klasifikacija ograničenja vlasništva može se temeljiti na trajanju ograničenja. Ono može biti vremenski ograničeno, pri čemu prestaje njegovim istekom. Nakon isteka roka na koje je ograničenje uspostavljeno, pravo vlasnika na prethodno ograničena dobra ponovno se uspostavlja. Ovo se obilježje naziva elastičnošću prava vlasništva. S druge strane, vremenski neograničeno ograničenje prava vlasništva po svojim je učincima na dotadašnjeg pravnog vlasnika na toj stvari gotovo identično s izvlaštenjem.

Treća klasifikacija ograničenja vlasništva mogla bi se izvesti polazeći od propisivanja uvjeta i kriterija upotrebe, korištenja i raspolaganja konkretnim vlasnikovim dobrom. Radi se, zapravo, o pravnom režimu propisanom za ostvarivanje sadržaja prava vlasništva. Ova se klasifikacija u Republici Hrvatskoj primarno odnosi na dobra od njezinog interesa. Zbog toga ova klasifikacija u svojoj biti počiva na pravnom režimu kojim se ograničavaju pojedina takva dobra. Zbog izbjegavanja nabiranja svih tih dobara, u praktičnom bi se pogledu takva klasifikacija mogla temeljiti na nazivima pravnih propisa kojima je propisan pravni režim za svaku vrstu pojedinih dobara od interesa za Republiku Hrvatsku. Zapravo, klasifikacija se temelji na zakonodavnim aktima koji uređuju npr. poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vodno dobro, rude, zaštitu prirode, javne ceste, željeznicu itd.

Ove se klasifikacije, po prirodi stvari, na ovaj i/ili onaj način mogu uklopiti u klasifikacije koje su učinili prethodno navedeni pravni teoretičari. Štoviše, one mogu biti podvrste mogućih klasifikacija ograničenja prava vlasništva unutar sustava koje su teoretičari izložili u svojim radovima. Zbog toga one ne samo da nisu proturječne tim klasifikacijama, već su s njima i supstancijalno koherentne.

Međutim, potrebno je ukazati na jednu posebnu vrstu ograničenja vlasništva koju je učinio hrvatski zakonodavac u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a koja je po sudu autora, ne samo dvojbena, već je u cijelosti neodrživa. Radi se o ograničenjima na temelju pravnog posla propisano člankom 34. istog Zakona. Navedeni članak u stavku 1. propisuje: „Ako nije što drugo određeno, vlasnik može u svaku svrhu koja nije zabranjena svoje pravo ograničiti, uvjetovati ili oročiti, a može ga i opteretiti.“ Citirani se stavak 1. dodatno razrađuje u stavicama 2., 3., 4., 5. i 6. istog članka. Međutim, samom analizom teksta članka 34. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarima vidljivo je da ograničenje prava vlasništva dolazi od samog pravnog vlasnika, a ne izvana. Zbog toga bi se, ako se u ovim slučajevima uopće može govoriti o ograničenju prava vlasništva, radilo o samoograničenju vlasništva pravnog vlasnika. No, teško je prihvatiti stajalište zakonodavca da je moguće uopće provesti ograničenje prava pravnog vlasnika na temelju pravnog posla u koji on ulazi sa svojim vlasništvom. Naime, pravo vlasništva po svojem sadržaju ovlašćuje vlasnika da svoju stvar „koristi, da ne koristi, da s njom raspoláže, da ju opterećuje (...) da može sva druga lica isključiti od utjecaja na stvar, tj. od korištenja stvari“. Pravni vlasnik stoga sva ograničenja koja proizlaze iz pravnog posla uspostavlja realizacijom svojih prava iz sadržaja prava vlasništva. Ona nisu izvana nametnuta, nego su izraz njegove volje da tako ostvaruje svoje pravo vlasništva i zbog toga se u ostvarivanju prava vlasništva u pravnim poslovima ne može govoriti o ograničenju prava vlasništva. Osim toga, kod pravnog posla radi se

o opterećenju prava vlasništva, a ne o njegovom ograničenju. Između ta dva oblika postoji bitna razlika jer kod opterećenja vlasništva uvijek ima pravnog odnosa, dok ga kod ograničenja nema.²⁷

3.3. Subjekti, objekt, sadržaj i obilježja ograničenja prava vlasništva

Iz sadržaja ustavnopravnog okvira ograničenja prava vlasništva mogu se izvući: subjekti, objekt (predmet), sadržaj i obilježja prava vlasništva. Bez šireg elaboriranja u nastavku poglavlja predstaviti će se tko su subjekti, što je objekt ograničenja prava vlasništva te koji je njegov sadržaj i obilježja.

Subjekti ograničenja prava vlasništva su: a) zakonodavno tijelo Republike Hrvatske koje donosi zakon kojim se propisuje ograničenje u skladu s Ustavom RH i konvencijskim pravom, b) pravni vlasnik stvari, odnosno dobra za koje se propisuje ograničenje njegovog prava vlasništva i c) fizička i/ili pravna osoba zbog čijih se potreba i interesa propisalo ograničenje prava vlasništva, i/ili ona osoba kojoj se ograničenjem prava vlasništva uz vlasnika povređuju neka prava, pa zbog toga ima pravni interes vezan uz konkretno ograničenje.

Predmet je ograničenja prava vlasništva konkretna stvar, odnosno dobro postojećeg pravnog vlasnika ili drugog ovlaštenika prava na toj stvari, odnosno dobru za koje se propisuje ograničenje.

Sadržaj ograničenja prava vlasništva može obuhvaćati, s jedne strane pravne norme kojima se zabranjuje određeno činjenje, a s druge strane može upućivati kako ostvarivati prava iz sadržaja prava vlasništva koje se ograničava, dok s treće strane, norme koje nalažu određeno trpljenje i propuštanje kod korištenja te raspolaganja sa stvarju koja je objekt ograničenja. Zapravo se ograničenja vlasništva svode na propisivanje kako i tko, te u čijem interesu mora konkretnu stvar upotrebljavati i iskorištavati, te s njom raspolagati, polazeći od prirode i namjene te stvari kako je propisuje zakon. Osim toga, sastavni je dio sadržaja instituta i pravo na naknadu za ono ograničenje za koje je ona ustavnopravnim okvirom propisana. Autor smatra da je pitanje naknade u konkretnom predmetu ograničenja prava vlasništva na nekoj stvari dobro propisati i kada se ona ne daje, odnosno da je ona isključena s obzirom na to da je u takvim slučajevima ustavnopravni okvir ne propisuje kao pravo. Zakonodavac uređujući pitanje ograničenja vlasništva ima široko polje slobode djelovanja, ali nema neograničene mogućnosti. Naime, unatoč takvoj ustavnoj poziciji zakonodavac ipak nema neograničen prostor, već je on dužan kod zakonskog propisivanja ograničenja vlasništva poštovati propisane uvjete i kriterije te u skladu s ustavom donijeti zakon. Drugim riječima, kod zakonskog se ograničenja prava vlasništva zakonodavac mora držati granica koje mu nalažu ustavne norme.

Obilježja ograničenja prava vlasništva proizlaze iz same svrhe njegovog postojanja i cilja koji se njime želi postići. Tu svrhu, kao legitimni cilj propisa koji se njime želi ostvariti ograničavanjem vlasništva na konkretnoj stvari, utvrđuje donositelj propisa. U Republici Hrvatskoj to je najviše zakonodavno tijelo, dakle Hrvatski sabor, jer se po Ustavu RH ograničenja prava vlasništva i kao ljudska

27 Detaljnije o tome vidi istovjetno mišljenje u: Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 226., bilj. 13.

prava i slobode, i kao gospodarska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom. Slijedom toga, sasvim je razvidno da se ograničenje vlasništva ispoljava kao vanjska, prinudna djelatnost koja ima zakonsku snagu, koja je vezana uz predmet vlasništva koje se ograničava i pogađa izravno pravnog vlasnika ili drugog ovlaštenika prava na predmetu koji je ograničenju podvrgnut, a neizravno upozorava trećeg da su na toj stvari zakonom uspostavljena ograničenja.

Osim toga, iz samog duha ustavnih normi koje se odnose na ograničenje vlasništva pravnog vlasnika ili drugog ovlaštenika na stvari koja je objekt ograničenja proizlazi da je zakonodavac dužan voditi računa o ravnoteži između ostvarivanja, odnosno zaštite javnog (interesa društva ili države) i privatnog interesa pravnog vlasnika ili drugih ovlaštenika prava na toj stvari. Zbog postizanja ravnoteže između javnog i privatnog interesa koju nalaže sam Ustav RH, očigledno je da je i zakonodavac prilikom donošenja zakona dužan, prije njegova donošenja, provesti test razmjernosti. Rezultati su testa razmjernosti osnova na kojoj će se obrazložiti potreba donošenja zakona i legitimnog cilja koji se njegovim donošenjem htio postići. S druge strane, u slučaju spora oko propisanog i/ili provedenog ograničenja vlasnikovih prava ili ograničenja prava drugih ovlaštenika na konkretnom objektu (dobru), nadležna će upravna i sudbena tijela ispitivati je li provedeno vaganje i postignuta ravnoteža između javnog i privatnog interesa u konkretnom predmetu. Naime, osigurati razmjernost između javnog i privatnog prilikom ograničavanja vlasničkih prava pravnog vlasnika na konkretnoj stvari u državi vladavine prava, ljudskih prava i sloboda te drugih ideala, vrednota, načela i prava demokratskog društva od iznimnog je značaja. Razmjernost pokazuje da je ograničenje bilo nužno i opravdano, zakonito i u demokratskom društvu prihvatljivo. Ona isključuje svaku samovolju odnosno arbitrarnost, pa čak i onu koju čine države ili njezina tijela.

Slijedom navedenog, obilježja ograničenja prava vlasništva na nekoj stvari mogla bi se sažeti na sljedeće: a) prinudnost, b) zakonitost, c) općeobvezatnost, d) vezanost uz konkretnu stvar u vlasništvu pravnog vlasnika i/ili drugog ovlaštenika prava na njoj, e) socijalnost, f) usmjerenost na ostvarivanje općeg dobra.

Na temelju prethodnog navedenog može se zaključiti kako je u Republici Hrvatskoj ustavnopravni okvir koji uređuje ograničenje vlasništva na pojedinoj stvari pravnom vlasniku, odnosno drugom ovlašteniku prava na njoj dobro postavljen i cjelovito reguliran. Promatrajući ga iz normativnopravnog aspekta, takav se zaključak svakako može izvesti. Premda bi on bio točan, ne bi se moglo ustvrditi da je i cjelovit. Naime, u taj okvir, voljom samog ustavotvorca u Republici Hrvatskoj, dodatno ulaze izreke i stajališta iz sudskih odluka donesenih u predmetima koji se odnose na ograničenje vlasništva, a koje su donijeli i ESLJP i Ustavni sud RH. Naime, njihove su sudske odluke snagom odredbi Konvencije te Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske²⁸ (koji po pravnoj snazi ima snagu samog ustava) općeobvezatne. Izreke i zauzeta stajališta u obrazloženju odluka ovih sudova djeluju *erga omnes* i imaju zakonsku snagu. Polazeći od tih pravnih činjenica i

28 Detaljnije vidi članak 31. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, Narodne novine, br. 49/02. i članak 46. stavak 1. Konvencije, prema izmjenama Protokola br. 11, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99.

okolnosti u nastavku će se rada izložiti njihova sudska praksa, polazeći od nekoliko konkretnih odluka, koje su značajne upravo zato jer su u njima zauzeta stajališta koja su obvezatna za sve, uključujući i sudbenu vlast.

4. PRAKSA ESLJP-A I USTAVNOG SUDA RH U ZAŠTITI PRAVA VLASNIŠTVA I NJEGOVA OGRANIČENJA

4.1. O sudskoj praksi ESLJP-a

ESLJP je, snagom same Konvencije i pripadajućih protokola, isključivo nadležan postupati prema njima i pružiti pravnu zaštitu podnositeljima zahtjeva zbog povrede njihovih ljudskih prava i sloboda propisanih tim pravnim aktima.

Sama Konvencija ne sadrži odredbe kojima se uređuje mirno uživanje prava vlasništva i njegovo eventualno ograničenje. Ova su pitanja uređena Protokolom br. 1 uz Konvenciju, konkretno njegovim člankom 1., kako je već prethodno navedeno, gdje se ovim člankom jamči mirno uživanje prava vlasništva. Ograničenje prava vlasništva može se poduzeti samo u javnom interesu, ali uz uvjete koji su propisani zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Nadalje, stavkom 2. istog članka predviđeno je pravo države da „primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa i kazni“.

Primjenjujući članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, ESLJP je utvrdio da iz njega proizlaze tri načela kojih se u svojim postupcima pridržava i koja koristi kao polazište u njegovu tumačenju. Prvo se načelo odnosi na propisano i utvrđeno pravilo kojim se jamči mirno uživanje vlasništva. Drugo se načelo izražava kroz mogućnost lišavanja vlasništva, ali samo u skladu s propisanim uvjetima. Treće je načelo vezano uz dopuštenje državama članicama da uredi upotrebu i kontroliraju vlasništvo u skladu s „općim interesom ili osiguranjem plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni“.²⁹

Uz navedena načela, svakako bi trebalo imati u vidu i njegovo zauzeto stajalište u presudi Jahn protiv Njemačke, o kojem je već bilo riječi, kada je ESLJP zauzeo stajalište koja se tiču prava na naknadu za oduzeto i/ili ograničeno vlasništvo. Osim toga, za kvalitetno analiziranje i razumijevanje odluka ESLJP-a, po autorovom sudu, veoma je važno znati što on smatra pod pojmom javnog interesa. ESLJP je o pojmu javnog interesa izložio svoj stav u predmetu Arsovski protiv bivše jugoslavenske Republike Makedonije kada je rekao: „Pojam javnog interesa nužno je opsežan. Prije svega odluka o sprovođenju zakona o eksproprijaciji imovine obično podrazumeva uzimanje u obzir političkih, ekonomskih i socijalnih pitanja. Sud smatra prirodnim to što bi polje slobodne procene dostupne zakonodavstvu prilikom sprovođenja socijalnih i ekonomskih politika trebalo da bude široko i da poštuje sud zakonodavca o tome šta je u javnom interesu, osim ako je taj sud upadljivo bez prihvatljive

29 Detaljnije vidi u: Dubravko Ljubić, „Ustavnopravni sadržaj i zaštita ustavnog jamstva prava vlasništva“, *Hrvatska pravna revija* 12, br. 6 (2012): 6.

osnovanosti.³⁰ U konkretnim predmetima vezanim uz ograničavanje vlasništva, ESLJP se najviše bavio: a) eksproprijacijom, b) sudskom prodajom imovine u izvršnom postupku, c) blokadom imovine zbog potrebe pravnog postupka i d) razmjernošću kod uplitanja države u ograničavanju vlasništva.

Kod potpunog ograničenja prava vlasništva, odnosno izvlaštenja imovine od dotadašnjeg pravnog vlasnika, ESLJP je u svojim odlukama izgradio čvrsta stajališta da se izvlaštenje mora provesti u skladu sa zakonom,³¹ da se mora poštivati javni interes,³² da mjera izvlaštenja mora biti razmjerna³³ i da se mora osigurati pravična naknada kada se radi o izvlaštenju u javnom (državnom) interesu.³⁴

Stajalište da se eksproprijacija mora provesti u skladu sa zakonom podrazumijeva dvije stvari. Prvo, eksproprijacija mora biti uređena i propisana zakonom. Taj zakon mora biti u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti te načelima međunarodnog prava. To za Republiku Hrvatsku znači da zakon o eksproprijaciji mora biti u skladu s Ustavom RH, te s konvencijskim pravom koje se odnosi na ograničenje vlasništva, uključujući i njegovo izvlaštenje, odnosno s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Drugo, u tom zakonu mora biti jasno utvrđen javni interes (interes Republike Hrvatske) u skladu s uvjetima i kriterijima propisanim u Ustavu RH. Kod utvrđivanja javnog interesa hrvatski ili drugi zakonodavac, polazeći od gospodarskih, socijalnih, kulturnih i/ili npr. ekoloških politika ima široko polje slobodne procjene. No, to polje nije neograničeno niti je zakonodavcu dopušteno da ga odredi bez ikakve ograde. Naime, granice zakonodavčeva prava na široko polje procjene ipak su ograničene propisanim uvjetima i kriterijima sadržanim u Ustavu RH i konvencijskim pravnim aktima, koji zajedno s njim čine esencijalni dio ustavnopravnog okvira. Zakonom se, nadalje, mora utvrditi način utvrđivanja pravične (tržišne) naknade za izvlaštenu imovinu u interesu Republike Hrvatske te osigurati pravo na sudsku zaštitu sudionicima postupka izvlaštenja (uključujući i postupak pred Ustavnim sudom RH) koji smatraju da su im u tom postupku povrijeđena prava i slobode.

ESLJP smatra izvlaštenje „najozbiljnijim miješanjem u pravo vlasništva“

30 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, br. zahtjeva 30206/08 od 15. siječnja 2013., točka 52.

31 ESLJP svoje stajalište da se izvlaštenje mora provesti u skladu sa zakonom izvodi izvorno iz članka 1. stavka 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Tumačeći članak 1. Protokola br. 1 Gomien ističe: „Članak 1. Protokola br. 1 Konvencije jamči pravo na mirno uživanje imovine, kojeg obično zovemo pravo na vlasništvo. Kao i kod većine drugih materijalnih prava zaštićenih Konvencijom, država može ograničiti vršenje prava vlasništva. Može oduzeti pojedincu vlasništvo u javnom interesu, i (...) uz uvjete predviđene zakonom, a može primijeniti i takve zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom. Stoga, slobodna procjena koju država ima prema ovom članku šira je od one prema drugim člancima Konvencije.“ Vidi u: Dona Gomien, *Europska konvencija o ljudskim pravima* (Zadar: Naklada Edicija Magna, 2007.), 205.

32 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, zahtjev br. 30206/08 od 15. siječnja 2013., točka 52.

33 ESLJP, Vaskrsić protiv Slovenije, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017., točka 77.

34 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, zahtjev br. 30206/08 od 15. siječnja 2013.

pravnog vlasnika u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju jer on jamči „pažljivo ispitivanje svih relevantnih faktora od strane suda koji se bavi ovim predmetom“. Zato se izvlaštenje „mora provesti u skladu s zakonom, mora poštivati javni interes i biti srazmeran.“³⁵ Polazeći od citiranog stava, ESLJP u svakom konkretnom predmetu uvijek nastojati ispitati je li država, provodeći izvlaštenje, postigla pravičnu ravnotežu između javnog interesa i prava fizičkih, odnosno pravnih osoba privatnog prava čija je stvar predmet izvlaštenja. U postupku provjere ne postoji konačan popis okolnosti i mjerila koje će ESLJP koristiti. To je razumljivo, budući da se od same države (time i od ESLJP-a) očekuje da provede detaljnu analizu svih relevantnih faktora važnih za provedbu izvlaštenja. Međutim, u sudskoj praksi ESLJP-a dosad su se ipak iskristalizirale neke polazne osnove koje on koristi kako bi provjerio ne samo zakonitost provedenog izvlaštenja, već i je li pri njegovu provođenju osigurana i uspostavljena ravnoteža između javnog i privatnog interesa. Te su osnove izražene u sljedećim pitanjima, na koja ESLJP traži odgovore:

„Jesu li postojale alternative izvlaštenju, odnosno može li se drugim, blažim mjerama primjerice zakupom, postići isti cilj, tj. ostvarivanje javnog interesa?

Kako je utvrđena vrijednost izvlaštene imovine, te je li u tom postupku bilo ikakvih nepravilnosti?

Je li utvrđena devalvacija ostatka imovine (njezine vrijednosti, ali i funkcionalne namjene) u slučajevima djelomičnog izvlaštenja i jesu li u skladu s time osigurana sredstva za obeštećenje pravnog vlasnika?

Koliko je vremena proteklo između provedenog izvlaštenja i isplaćene (osigurane) odštete vlasniku čija je imovina izvlaštena?“³⁶

U kategoriju izvlaštenja ulaze i oblici izvlaštenja imovine kojima se bavio i ESLJP, a vezani su uz oduzimanje imovine uslijed administrativnih nepravilnosti, primjerice oduzimanje neprijavljenih deviznih sredstava na graničnom prijelazu od strane službenika carine i/ili oduzimanje imovine (npr. prometnog sredstva) u prekršajnom postupku. U svojoj je dosadašnjoj praksi u ovakvim predmetima koji se odnose na Republiku Hrvatsku,³⁷ ESLJP utvrdio da je oduzimanje imovine bilo nerazmjerno težini počinjenih djela i ugroženosti javnog interesa. S obzirom na

35 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, zahtjev br. 30206/08 od 15. siječnja 2013., točka 18.

36 „Pregled prakse ESLJP-a“, *Primena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava – iskustva i izazovi sudova Centralne i Jugoistočne Europe* (radni materijali konferencije, Beograd, 15. i 16. rujna 2022.).

37 Osobito su značajne sljedeće odluke ESLJP-a koje se odnose na Republiku Hrvatsku, a tiču se zaštite jamstva prava vlasništva i mogućnosti njegova ograničenja: ESLJP, Zrilić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 46726/01 od 3. listopada 2013; ESLJP, Vajagić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 30413/03 od 20. srpnja 2006; ESLJP, Bistrović protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 25774/05 od 31. svibnja 2007; ESLJP, Gabrić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 9702/04 od 5. veljače 2009; ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 38359/13 od 17. svibnja 2016. Osim navedenih odluka za usklađivanje prakse Ustavnog suda RH sa sudskom praksom ESLJP-a napose su značajne njegove odluke donesene za druge zemlje, i to: ESLJP, Jahn i dr. protiv Njemačke, zahtjev br. 46720/99 od 30. lipnja 2005; ESLJP, Kopecky protiv Slovačke, zahtjev br. 44912/98 od 28. rujna 2004; ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 8793/79 od 21. veljače 1986.

to da se radi o sličnim djelima zbog kojih je oduzeta imovina, izložiti će se dio iz obrazloženja ESLJP-a u predmetu Gabrić protiv Hrvatske, koji se, u supstancijalnom smislu, odnosi na ove slučajeve. Utvrdivši da je došlo do nerazmjernosti u ovom predmetu, ESLJP je u obrazloženju svoje odluke, između ostaloga, naveo: „Miješanje da bi bilo razmjerno, treba odgovarati ozbiljnosti povrede, a sankcija težini djela za čije kažnjavanje je predviđena (...) a ne težini neke pretpostavljene povrede, koja, međutim, nije bila utvrđena. Mjera oduzimanja o kojoj se ovdje radi nije bila namijenjena kao materijalna naknada štete – budući da država nije pretrpjela nikakav gubitak (...) nego je imala svrhu odvratanja i kazne. U ovome je predmetu podnositeljici zahtjeva već bila izrečena novčana kazna za prekršaj (...) Vlada je uistinu tvrdila da sama ta sankcija nije bila dovoljna za postizanje željenoga odvratajućeg ili punitivnog učinka i sprečavanje budućih povreda dužnosti prijavljivanja. U takvim je okolnostima, po mišljenju Suda, oduzimanje cijeloga iznosa novca koji je trebalo prijaviti, kao dodatna sankcija uz novčanu kaznu, bilo nerazmjerno, jer je podnositeljici zahtjeva nametnulo prekomjeran teret.“³⁸

Pod ograničenjem vlasništva i vlasnikovih prava nad određenom imovinom, ESLJP smatra i slučajeve kada nadležni sud provodi prodaju te imovine u izvršnom postupku, dakako, u skladu sa zakonom. Međutim, ESLJP smatra da, iako je taj postupak prodaje i samog ograničenja vlasništva uređen zakonom, on se ne mora smatrati zakonitim u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. To je utvrdio, pored ostaloga, i u predmetu Ljaskaj protiv Hrvatske.³⁹ Da se radi o ograničenju vlasništva ESLJP smatra i za slučaj kada se radi o blokadi imovine za potrebe pravnog postupka. No, u takvim slučajevima ESLJP smatra da se radi o ograničavanju vlasništva radi „nadzora nad upotrebom vlasništva“, u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Međutim, u takvim slučajevima ne postoji namjera da se pravnom vlasniku ili drugom ovlašteniku prava nad imovinom oduzme (trajno) imovina, već se radi o potrebi da se na nju „stavi privremeno ograničenje na njezinu upotrebu zabranom njezinog otuđenja ili opterećenja.“⁴⁰ Osim toga, u istom predmetu (Džinić protiv Hrvatske) ESLJP je izrazio stajalište po kojem se može prihvatiti „da postoje slučajevi gdje se blokada imovine u okviru kaznenog postupka (...) određuje na osnovi privremene procjene razmjernosti između blokirane imovine i imovinske koristi koja je navodno ostvarena krivičnim djelom.“⁴¹

Kod svih ograničenja vlasništva ESLJP smatra da: „pravo na mirno uživanje imovine mora uspostaviti pravednu ravnotežu između zahtjeva općeg interesa zajednica i zahtjeva za zaštitom osnovnih prava pojedinaca“ jer za članak 1. stavak 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju „mora postojati i prihvatljiv odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji treba ostvariti.“⁴² Naime, država svojim miješanjem u ograničavanje imovine radi ostvarivanja općeg i državnog interesa ne

38 Predmet ESLJP-a Gabrić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 9702/04 od 5. veljače 2009., točka 39.

39 ESLJP, Ljaskaj protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 58630/11 od 20. prosinca 2016.

40 ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 38359/13 od 17. svibnja 2016., točka 61.

41 ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 38359/13 od 17. svibnja 2016., točka 61.

42 ESLJP, Vaskrsić protiv Slovenije, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017., točka 77.

može na vlasnika ili drugog ovlaštenika vlasničkih prava prenijeti nerazmjeran – prekomjeran teret.

Sudsku praksu u zaštiti jamstva vlasništva, njegovog mirnog uživanja, ali i mogućih ograničenja kakvu je razvio ESLJP dužni su poštovati i u istovjetnim predmetima provoditi sudovi svih članica Vijeća Europe koje su prihvatile njegovu jurisdikciju u zaštiti ljudskih prava i sloboda propisanih Konvencijom i uz nju pripadajućih protokola, pa tako i Ustavni sud RH, dakako, uz obvezu iz njegove ustavne nadležnosti da u postupcima pokrenutim pred njim ustavnom tužbom provodi zaštitu ljudskih prava i sloboda.

4.2. O praksi i stajalištima Ustavnog suda RH

Sudska praksa Ustavnog suda RH u zaštiti jamstva prava vlasništva, njegove obvezujuće funkcije i mogućnosti ograničenja nije bila konzistentna od osamostaljenja Republike Hrvatske pa do danas.⁴³ Zapravo, u prvoj dekadi (1991.–2000.) je više djelovao „kao redovni sud najvišeg stupnja koji je provodio (samo) kontrolu zakonitosti, osobito kad je riječ o ustavnim tužbama. U tom razdoblju osnovni princip je bio, ako je nešto zakonito onda je i ustavno.“⁴⁴ Prvi iskorak kojim je najavio promjenu svoje sudske prakse, bio je vrlo značajan za pitanje vlasništva i njegovo ograničavanje, Ustavni sud RH je učinio svojom odlukom U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.⁴⁵ Ovom je odlukom utvrdio granicu do koje zakonodavac može ograničiti vlasništvo, stoga se točkom 2. ističe: „Ustavno jamstvo vlasništva vezuje zakonodavca, koji ne smije zakonima ograničavati vlasništvo iznad razine određene Ustavom (članci 16. i 50. Ustava). Ipak, zakonodavac je ovlašten prilagođavati pojedine sadržaje vlasničkog prava socijalnim, gospodarskim, ekološkim i drugim okolnostima razvoja društva čuvajući bit vlasničkog prava.“⁴⁶

Mijenjajući svoju sudsku praksu i u njoj dotadašnja zauzeta stajališta pod utjecajem različitih zbivanja i okolnosti,⁴⁷ a napose pod utjecajem odluka i u njima zauzetih stajališta, Ustavni sud RH je tek u svojoj odluci U-III-1373/2009 od 7.

43 Usporedi Ljubić, *Ustavnopravni sadržaj*, 8.

44 Usporedi s bilješkom br. 11 u: Miroslav Šeparović i Snježana Bagić, „Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske“, u: *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama - 1997. – 2017.: hrvatsko stvarno pravo de lege lata i de lege ferenda*, ur. Blanka Kačer (Zagreb: Inžinjerski biro, 2017.), 10.

45 Ustavni sud RH, U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 38/00.

46 Točka 10.2. obrazloženja odluke Ustavni sud RH, U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.

47 U navedene okolnosti svakako spadaju i one koje su proizlazile iz objektivnih gospodarskih potreba za društvenim razvitkom, ali i revidiranje Ustava RH donošenjem izmjena i dopuna Ustava RH te Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH. No, u užem smislu svakako je najznačajnija činjenica da je Ustavni sud RH, promijenio svoje stajalište prihativši stav člana suca Velimira Belajca kojeg je on izrazio riječima: „Svaka povreda ustavnog prava gotovo je uvijek i povreda nekog zakona, no svaka povreda zakona ne mora biti ujedno i povreda ustavnog prava.“ Vidi u: Velimir Belajec, „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga ustavnog suda*, ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović (Zagreb: Organizator, 2000.), 101 i 102.

srpnja 2009.⁴⁸ uskladio se s praksom i stajalištima ESLJP-a u ovim predmetima. Odluka U-IIIB-1373/2009 do 7. srpnja 2009. je značajna jer je Ustavni sud RH u njoj prihvatio da štiti svaku imovinu koju sadržajno obuhvaća članak 48. stavak 1. Ustava RH. Istovremeno je po prvi put interpretativnom metodom utvrdio povezanost članaka 48. i 50. Ustava RH. Rezultate je svoje interpretacije iskazao u stajalištima poznata kao „tri pravila o vlasništvu“. U obrazloženju navedene odluke Ustavni sud RH je u točki 8. njezinog obrazloženja ova tri pravila iskazao sljedećim riječima:

a) „prvo pravilo, sadržano u članku 48. stavku 1. Ustava, opće je naravi i propisuje jamstvo prava vlasništva

b) drugo pravilo, sadržano u članku 50. stavku 1. Ustava, uređuje oduzimanje odnosno ograničavanje vlasništva koje se neće smatrati ustavnopravno nedopuštenim ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete odnosno ograničene imovine

c) treće pravilo, sadržano u članku 50. stavku 2. Ustava, priznaje zakonodavcu ovlast da zakonom ograničava vlasnička prava (i poduzetničke slobode) radi zaštite pojedinih ustavnih vrednota ili zaštićenih ustavnih dobara koja ustavotvorac smatra toliko važnim da ih podvodi pod državne odnosno pod opće interese zajednice (zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi), bez obveze isplate bilo kakve naknade.⁴⁹

Za ova tri pravila karakteristično je to da ona „jesu zasebna, ali ne i međusobno neobvezna. Drugo i treće pravilo, koja se odnose na ograničenje odnosno oduzimanje vlasništva, uvijek se moraju promatrati u svijetlu općeg jamstva vlasništva iz članka 48. stavak 1. Ustava. Stoga se prvo pravilo razmatra kao posljednje, samo ako se prethodno utvrdi da se okolnosti konkretnog slučaja ne mogu podvesti pod drugo ili treće pravilo.“⁵⁰ Osim navedenih pravila, Ustavni sud RH je u ovoj odluci interpretativnom metodom utvrdio i zauzeo nekoliko načelnih stavova koje je istaknuo kao svoja stajališta u točki 17. obrazloženja. Ona su za postupanje i odlučivanje Ustavnog suda RH u ovakvim predmetima bitna, značajna i obligatorna, stoga se prema točki 17. navodi sljedeće: „Opće dobro u smislu članka 48. stavka 2. Ustava ishodište je ograničenja koja se nameću vlasniku. Ono ujedno postavlja i granice do kojih ta ograničenja smiju biti nametnuta. Ograničenja vlasničkih prava ne smiju ići dalje nego što je to potrebno za postizanje legitimnog cilja koji se zakonskom mjerom nastoji postići. Sve dok zakonska mjera osigurava osobnu slobodu pojedinca u imovinskopravnom području ona je u suglasnosti s jamstvom iz članka 48. stavka 1. Ustava. Ograničenja vlasničkih prava koja su posljedica socijalne vezanosti vlasništva (članak 48. stavak 2. Ustava) u tim se okvirima moraju načelno prihvatiti bez ikakvih obeštećenja, osim u slučajevima kad sam Ustav za njih predviđa naknadu. Prekorači li zakonska mjera opisane granice, takva zakonska mjera neće biti u suglasnosti s Ustavom. Pri pravnom (zakonskom) uređenju sadržaja i granica

48 Ustavni sud RH, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 88/09.

49 Vidi točku 8. obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda RH.

50 Šeparović i Bagić, *Zakon o vlasništvu*, 18.

vlasništva država je stoga obvezna ostvariti socijalni model čiji normativni elementi s jedne strane izviru iz ustavne garancije vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava), a s druge strane iz obvezujućih zahtjeva sadržanih u članku 48. stavku 2. Ustava. Ovlaštenje zakonodavca da uređuje sadržaj i granice vlasništva pri tome postaje sve šire što je jača vezanost objekta vlasništva njegovom socijalnom funkcijom.“

Ustavni sud RH je, u procesu usklađivanja svoje prakse sa sudskom praksom ESLJP-a, uz navedena tri pravila o vlasništvu i na osnovi prethodno navedenih usvojenih stajališta usvojio kriterije koje primjenjuje i provodi ESLJP prilikom provođenja testa opravdanosti miješanja u vlasnička prava. Ona se sastoje od četiri pitanja:

„Je li miješanje u vlasnička prava bilo u skladu s načelom vladavine prava i zakonitosti?

Je li miješanje imalo legitimni cilj od javnog (općeg) interesa?

Je li miješanje bilo razmjerno, odnosno je li se njime postigla pravedna ravnoteža između zahtjeva od općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitu temeljnih prava pojedinaca?

Je li počinjenim miješanjem pojedincu nametnut prekomjeran teret?“⁵¹

Ustavni sud RH je teleološkom metodom tumačio ustavnopravni okvir koji se odnosi na jamstvo vlasništva te mogućnosti njegova ograničenja i iskazao je svoje stajalište u pojedinim odlukama, kao i odgovore na postavljena pitanja. Tako je u odluci U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011.⁵² zauzeo stajalište da se zakonitost miješanja u vlasništvo temelji na zahtjevu da pravna norma mora biti određena i precizna, gdje on podrazumijeva „da se odnos između njezina adresanta i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti“ (točka 19.). U istoj odluci Ustavni sud RH u točki 19.1. šire elaborira što on smatra da mora sadržavati zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme gdje navodi: „Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti.“

Svoje stajalište o pitanju postoji li legitimni cilj u javnom (općem) interesu koji opravdava miješanje države u pravo vlasništva, Ustavni sud RH iskazao je u odluci U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011.⁵³ U toj je odluci zauzeo stajalište o legitimnom cilju te je istaknuo: „To znači da mjere ograničenja tih prava i sloboda moraju biti nužne u demokratskom društvu i da se ciljevi koji se njima nastoje postići ne mogu

51 Šeparović i Bagić, *Zakon o vlasništvu*, 21.

52 Ustavni sud RH, U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 48/11.

53 Ustavni sud RH, U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 39/11.

ostvariti nikakvim sredstvima ili mjerama koje bi bile blaže za vlasnike, odnosno koje bi manje zadirale u njihova vlasnička prava i poduzetničku slobodu. Uz nužnu narav mjera, Ustav istodobno zahtijeva da se one u demokratskom društvu smiju poduzimati samo radi zaštite javnih interesa, to jest pojedinih zajedničkih vrijednosti koje izviru iz života u organiziranoj društvenoj zajednici (u konkretnom slučaju, radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi).“

Svoje stajalište o razmjernosti miješanja u vlasnička prava Ustavni sud RH izgradio je polazeći od stava zauzetog u odluci U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. kad je istaknuo da: „Razmjernost, naime, može postojati samo u slučaju ako poduzete mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se osigurao pravovaljan (legitiman) cilj.“⁵⁴ Iskazani je stav Ustavni sud RH dodatno razradio u svom stajalištu u navedenoj odluci U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. O tom pitanju u toj odluci Ustavni sud RH navodi: „Ustavni sud također napominje da svako miješanje u pravo vlasništva, zasnovano na odredbama članka 50. Ustava, mora osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva za poštovanjem i zaštitom ustavnog prava vlasništva privatnih osoba i zahtjeva koje postavljaju državni odnosno javni ili opći interesi zajednice (koji mogu uključivati i zaštitu suprotstavljenih prava ili interesa trećih privatnih osoba). Zahtjev za postizanjem te ravnoteže izražen je u strukturi članaka 48. stavka 1. i 50. Ustava, promatra li ih se kao jednu cjelinu, pri čemu ustavotvorac izrijeком postavlja još i dopunski zahtjev: svako ograničenje vlasništva odnosno vlasničkih prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16. stavak 2. Ustava). Stoga u svakom pojedinom slučaju mora postojati razuman odnos razmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju ili ograničavanju vlasništva i ciljeva koji se time nastoje postići. Sažeto, miješanje u vlasništvo mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

U odluci U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011., kojom je ukinuo, između ostalog, članak 15. Zakona o poljoprivrednom zemljištu⁵⁵ koristeći se stajalištima ESLJP-a iz predmeta James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,⁵⁶ Ustavni sud RH zauzeo je stajalište o prekomjernom teretu. Na temelju stajališta ESLJP-a u predmetu James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, koje je, u bitnome, izraženo u stavu da je „ograničenje ili oduzimanje vlasništva u korist privatnih osoba može biti u općem ili javnom interesu ako je poduzeto radi ostvarivanja neke legitimne socijalne, gospodarske ili druge politike od značaja za zajednicu.“⁵⁷

Koristeći se navedenim stavom ESLJP-a, Ustavni sud RH prilikom apstraktne kontrole ustavnosti ukinuo je članak 15. Zakona o poljoprivrednom zemljištu jer „mjera propisana osporenom zakonskom odredbom nije razmjerna, poremećena je pravedna ravnoteža između općih interesa i pojedinačnog prava te je pojedincu

54 Ustavni sud RH, U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 14/00.

55 Radi se o tekstu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 152/08., 25/09., 153/09., 21/10.

56 ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 8793/79 od 21. veljače 1986.

57 ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 8793/79 od 21. veljače 1986.

nametnut prekomjeren teret. Ocijenio je da ne ispunjava ni zahtjev nužnosti jer ne predviđa neke druge mjere koje bi bile manje tegobne za vlasnika.⁵⁸

Izložena stajališta Ustavnog suda RH, zauzeta u pojedinim prethodno navedenim odlukama, dobro oslikavaju njegovu praksu u predmetima koji se odnose na zaštitu jamstva vlasništva, mogućnosti njegova ograničenja (pa i oduzimanja) te njezinu povezanost i usklađenost sa sudskom praksom ESLJP-a. Međutim, ona je ovdje navedena ipak samo djelomično. Njoj bi se svakako trebalo pridodati dio prakse koja se odnosi na oduke Ustavnog suda RH i u njima zauzeta stajališta koja se tiču: a) duljine trajanja mjera kao razloga (ne)razmjernosti miješanja u pravo vlasništva, b) prava i visine naknade, i kao razloga (ne)razmjernosti miješanja u vlasništvo, ali i kao pitanje koje utječe i/ili može utjecati na prekomjerni teret vlasnika, odnosno ovlaštenika prava čija je imovina ograničenjem i/ili izvlaštenjem podvrgnuta.⁵⁹

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Tijekom posljednjih stotinjak godina voljom zakonodavca pravni su sustavi, s jedne strane upotpunjeni i prošireni novim pravima i slobodama, a s druge su strane pojedina konkretna prava te pravni instituti koji su činili i čine temelje pojedinih pravnih grana revidirani i osuvremenjeni u skladu s potrebama suvremenog društva i države. Jedan od ključnih pravnih instituta građanskog prava koji je doživio, i na normativnoj i na teorijskoj razini, vrlo značajnu promjenu jest institut prava vlasništva. Zbog njegove uloge i značaja u ukupnom gospodarskom razvoju te sveukupnom određivanju imovinskog statusa fizičkih i pravnih osoba, i na tržištu i u cjelini društvenih odnosa, ustavotvorac/zakonodavac mu je dodijelio novi položaj unutar ustavnopravnog poretka. Odredio mu je, uz dotada poznate, novu funkciju i ulogu te mu je, iz ustavnopravnog aspekta, uz građanskopravnu dao i socijalno-političku funkciju.

Socijalna funkcija prava vlasništva, propisana Ustavom RH kao obveza da se njime doprinosi općem dobru, s jedne je strane postala dio sadržaja prava vlasništva, a s druge strane ustavna osnova zakonodavcu da može zakonom uređivati, ograničavati, a u krajnjoj liniji zbog interesa države (društva) čak i oduzeti pravo vlasništva. Navedeni pristupi uređivanja instituta prava vlasništva omogućili su ustavotvorcu da Ustavom RH zajamči pravo vlasništva kao jedno od temeljnih (gospodarskih) ljudskih prava i sloboda, a istovremeno otvori pravnu mogućnost njegova ograničenja radi ostvarivanja njegove socijalne funkcije.

Hrvatski ustavnopravni okvir, koji propisuje mogućnosti ograničenja prava vlasništva, u pravnoteorijskom smislu pretvorio je ovo pravo iz apsolutnog u relativno. Međutim, budući da je ono Ustavom RH propisano kao jedno od ljudskih prava i sloboda koje je izjednačeno s temeljnim ljudskim pravima i slobodama, za njega su, u načelu, propisani istovjetni uvjeti i kriteriji kao i za ograničavanje tih prava. Ipak, u Republici Hrvatskoj ustavotvorac ga je dodatno kvalifikatorno uredio,

58 Šeparović i Bagić, *Zakon o vlasništvu*, 34.

59 O stajalištima Ustavnog suda RH koji se tiču ovih pitanja vidi odluke: Ustavni sud RH, U-III-647/2006 od 6. srpnja 2010. i Ustavni sud RH, U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011.

što je vidljivo usporedbom članka 16. s člancima 50. i 52. Ustava RH, odnosno usporedbom tih s ograničenjima utvrđenima u međunarodnim pravnim aktima, uključujući i Protokol br. 1 uz Konvenciju. U ovom radu govori se o ustavnopravnim aspektima ovih ograničenja vlasništva.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Belajec, Velimir. „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“. U: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga ustavnog suda*, ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović, 97-113. Zagreb: Organizator, 2000.
2. Gomien, Dona. *Europska konvencija o ljudskim pravima*. Zadar: Naklada Edicija Magna, 2007.
3. Jhering, Rudolf von. *Cilj u pravu*. Podgorica: CID, 1998.
4. Kontrec, Damir i Davor Rajčić. „Kada država ograničava pravo vlasništva“. *Građevinar* 70, br. 7 (2018): 624-628.
5. Ljubić, Dubravko. „Ustavnopravni sadržaj i zaštita ustavnog jamstva prava vlasništva“. *Hrvatska pravna revija* 12, br. 6 (2012): 1-11.
6. Pezo, Vladimir, ur. *Pravni leksikon*. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.
7. „Pregled prakse ESLJP-a“. *Primena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava – iskustva i izazovi sudova Centralne i Jugoistočne Europe*. Radni materijali konferencije, Beograd, 15. i 16. rujna 2022.
8. Stojanović, Dragoljub. „Pravo svojine“. U: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, Tom II., ur. Obren Stanković, Slobodan Perović i Miodrag Trajković, Beograd: Novinsko izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, 1979.
9. Šeparović, Miroslav i Snježana Bagić. „Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske“. U: *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama - 1997. – 2017.: hrvatsko stvarno pravo de lege lata i de lege ferenda*, ur. Blanka Kačer, 5-73. Zagreb: Inženjerski biro, 2017.
10. Vedriš, Martin i Petar Klarić. *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2003.

Pravni propisi:

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 14, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
2. Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine, br. 12/09.
3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/390, 7.6.2016.
4. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
5. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02.
6. Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20., 127/24.
7. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.
8. Zakon o šumama, Narodne novine, br. 68/18., 115/18., 98/19., 32/20., 145/20., 101/23., 145/23., 36/24., 145/24.
9. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

10. Zakon o vodama, Narodne novine, br. 66/19., 84/21., 47/23.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, br. zahtjeva 30206/08 od 15. siječnja 2013.
2. ESLJP, Bistrovic protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 25774/05 od 31. svibnja 2007.
3. ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 38359/13 od 17. svibnja 2016.
4. ESLJP, Gabrić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 9702/04 od 5. veljače 2009.
5. ESLJP, Jahn i dr. protiv Njemačke, br. zahtjeva 46720/99, 72203/01 i 72552/01 od 30. lipnja 2005.
6. ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 8793/79 od 21. veljače 1986.
7. ESLJP, Kopecky protiv Slovačke, br. zahtjeva 44912/98 od 28. rujna 2004.
8. ESLJP, Ljaskaj protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 58630/11 od 20. prosinca 2016.
9. ESLJP, Vajagić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 30413/03 od 20. srpnja 2006.
10. ESLJP, Vaskrsić protiv Slovenije, br. zahtjeva 31371/12 od 25. travnja 2017.
11. ESLJP, Zrilić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 46726/01 od 3. listopada 2013.
12. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011.
13. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000.
14. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011.
15. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-647/2006 od 6. srpnja 2010.
16. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.
17. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIII-661/1999 od 13. ožujka 2000.

Mato Arlović*

Summary

CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR LIMITATIONS ON PROPERTY RIGHTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The constitutional framework that regulates the right to property in the Republic of Croatia corresponds to that set in Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. These regulations consider the right to property in its interconnected relationship with constitutional and convention guarantees, as well as the obligation of property holders to contribute to the common good and/or the realisation of the general public interest through the use of this right, which is why it can be restricted and even ultimately expropriated. According to these regulations, the right to property is not absolute and can be limited (or taken away, under specific requirements stipulated by the Constitution and law for the protection of the general /public/ interest). Any restrictions must be carried out in accordance with a stipulated procedure and accompanied by prescribed compensation, i.e. compensation to the owner for the restriction of their property rights. The author analyses the stated thesis on a theoretical level and supports them with the perspectives of both the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the European Court of Human Rights.

Keywords: *right to property; Constitutional Court of the Republic of Croatia; European Court of Human Rights.*

* Mato Arlović, Ph. D., Deputy President of the Constitutional Court of the Republic of Croatia; mato_arlovic@usud.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8937-1753>.

