

USTAVNO I KONVENCIJSKO JAMSTVO
PRAVA VLASNIŠTVA I NJEGOVA ZAŠTITA
NA PRIMJERU PRAVNOG INSTITUTA
IZVLAŠTENJA

dr. sc. Duška Šarin¹

dr. sc. Jelena Uzelac²

Sažetak: Ustav Republike Hrvatske odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe, odnosno nijedna ustavna odredba ne može se izvući iz konteksta i samostalno interpretirati već se uvijek mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka, *inter alia*, i nepovredivošću vlasništva. Budući da je načelo nepovredivosti vlasništva, uz ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva, jedno od temeljnih načela koje svoj značaj i primjenu nalazi u postupcima izvlaštenja, u radu se, s različitih aspekata, a napose s aspekta teorijskog određenja i normativnog uređenja, kritički propituje pravni institut izvlaštenja. Rad se primarno bavi ustavnim ulogom nepovredivosti vlasništva, odnosno ustavnim i konvencijskim dizajnom jamstva prava vlasništva i njegove zaštite pri čemu se osobita pozornost poklanja jurisprudenciji Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava. U tom kontekstu, ukazuje se i na izazove današnjeg legislativnog uređenja izvlaštenja, odnosno na sporna pitanja, a konzekventno i na potrebu za određenim rješenjima *de lege ferenda*.

Ključne riječi: nepovredivost vlasništva, pravo vlasništva, jamstvo, zaštita, Ustav, Konvencija, Ustavni sud, Europski sud, izvlaštenje, sporna pitanja

JEL klasifikacija: K10, K11

¹ dr. sc. Duška Šarin, EFFECTUS veleučilište, Zagreb, dsarin@effectus.com.hr

² dr. sc. Jelena Uzelac, EFFECTUS veleučilište, Zagreb, juzelac@effectus.com.hr

1. UVODNE NAPOMENE

Nepovredivost vlasništva jedna je od najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka, proklamiranih člankom 3. Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav) koji, kao fundamentalni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan već se zasniva na etičkim načelima izraženim upravo u njegovim temeljnim vrijednostima, *inter alia*, i nepovredivosti vlasništva.¹ Štoviše, pravo vlasništva izrijekom je zajamčeno člankom 48. Ustava, kao jedno od ljudskih prava, čija je ustavnosudska zaštita osigurana pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud). Dodatno, vlasništvo je zajamčeno i člankom 1. Protokola br. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: Konvencija) pa njegovu zaštitu pruža i Europski sud za ljudska prava u Strasbourg (u daljnjem tekstu: Europski sud).²

Ipak, valja apostrofirati da pravo vlasništva nije apsolutno već podliježe određenim ograničenjima, odnosno, s jedne strane, ograničenjima građansko-pravnog karaktera, a s druge strane, sve više, iz rakursa razmatrane problematike relevantnim, ograničenjima javnopravnog karaktera koja mogu biti toliko radikalna da za posljedicu, ako to zahtijeva opći ili javni interes, imaju čak i oduzimanje vlasništva.³ Drugim riječima, unatoč činjenici da je riječ o preminentnom pravu, država je svojim pravno utemeljenim zahvatima ovlaštena ograničiti odnosno, u određenim slučajevima, čak i oduzeti vlasništvo. No, to je moguće učiniti samo ako je nužno potrebno i u interesu za državnu zajednicu, odnosno javnom interesu, a što potvrđuje stipulacija članka 50. Ustava i članka 1. Protokola br. 1. Konvencije.

Budući da je načelo nepovredivosti vlasništva, uz ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva, jedno od temeljnih načela koje svoj značaj i primjenu itekako nalazi u postupcima izvlaštenja, cilj ovog rada je, s različitih aspekata, a napose s aspekta teorijskog određenja i normativnog uređenja, kritički se osvrnuti na pravni institut izvlaštenja u Republici Hrvatskoj. Rad se primarno bavi ustavnim ulogom nepovredivosti vlasništva, odnosno ustavnom i konvencijskom

¹ Vidi članak 3. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.).

² Vidi članak 1. Protokola br. 1 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine - Međunarodni ugovori“, broj 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.).

³ O ograničenjima vlasništva građansko-pravnog karaktera vidi Klarić, P.; Vedriš, M. (2014), *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, str. 229. i dalje.

arhitekturom jamstva prava vlasništva, kao i njegovom zaštitom pri čemu se naročita pozornost poklanja kako jurisprudenciji Ustavnog suda tako i judikaturi Europskog suda. U tom kontekstu, u radu se ukazuje i na izazove današnjeg legistativnog uređenja izvlaštenja, odnosno na pojedina sporna pitanja, a konzekventno i na potrebu za određenim rješenjima *de lege ferenda*. Stoga, radom se nastoji, ne samo u akademskim krugovima, doprinijeti narativu o prominentnom mjestu koje načelo nepovredivosti vlasništva, odnosno jamstvo prava vlasništva, zauzima u demokratskom društvu, a što se dominantno ostvaruje prepoznavanjem s pravne strane i konkretnom primjenom u praksi.

2. USTAVNO I KONVENCIJSKO JAMSTVO I ZAŠTITA PRAVA VLASNIŠTVA

2.1. Nepovredivost vlasništva kao najviša vrednota hrvatskog ustavnog poretka

Ne treba podsjećati da Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan već polazi od najviših vrednota na kojima počiva, a koje kao takve čine temelj za njegovo tumačenje. Ustavom su u, uvodno apostrofiranom, članku 3., kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske stipulirane: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava, demokratski višestranački sustav te, za predmetnu temu referentna vrednota, nepovredivost vlasništva. Skreće se pozornost da su najviše vrijednosti hrvatskog ustavnog poretka bile propisane već u osnovnom tekstu Ustava, 1990. godine, i trebale su predstavljati temelj za uspostavu i ostvarenje moderne demokratske države, dok je drugom promjenom Ustava, 2000. godine, određeno da su najviše vrednote osnova za tumačenje Ustava.⁴

⁴ Drugom promjenom Ustava iz 2000. godine dodana je, uz navedeno, još jedna nova vrednota, odnosno ravnopravnost spolova. Navedimo da se i tijekom postupka donošenja Ustava širio opseg ustavnih vrednota te je uz slobodu, jednakost, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka, vladavinu zakona i demokratski višestranački sustav, utvrđenih člankom 4. prvog Prijedloga Nacrta Ustava, u drugom Prijedlogu Nacrta Ustava kao najviša vrijednost državnog poretka Republike Hrvatske dodana i nacionalna ravnopravnost. U Nacrtu Ustava koji je bio na javnoj raspravi nisu mijenjane najviše vrednote dok su u samom Ustavu iz 1990. godine još proširene s mirotvorstvom, očuvanjem prirode i čovjekova okoliša te upravo nepovredivošću vlasništva. O tome više vidi Šarin, D. (1997), *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Narodne novine, Zagreb.

Uzevši u obzir činjenicu da Ustav čini jedinstvenu cjelinu, njemu se ne može pristupati na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Naime, iz strukturalnog jedinstva ustavnog teksta proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji je, kao takav, nužno štiti i promicati. Drugačije rečeno, Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se u tom smislu, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. To znači da i dvije klasične skupine prava zaštićenih Ustavom, to jest skupinu osobnih, građanskih i političkih prava te skupinu gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava u koju ulazi i pravo vlasništva, valja razmatrati kao jedinstvenu cjelinu, odnosno kao koordinirana i jednakovrijedna zaštićena dobra. Sažeto, niti jedna ustavna odredba ne može se izvući iz konteksta i samostalno interpretirati, odnosno svaka pojedina ustavna odredba uvijek se mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske, pa tako i s nepovredivošću vlasništva, a koje vrijednosti su, kao što je uvodno navedeno, temelj za tumačenje samog Ustava.⁵

Pri tome ne smijemo zaboraviti da je Ustavni sud u svojoj ustavnosudskoj praksi potvrdio da članak 3. Ustava ima i dodatnu funkciju, odnosno osim što služi kao temelj za tumačenje Ustava, istodobno je i smjernica zakonodavcu pri razradi pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Stoga je i upućen državnim tijelima, a ne neposredno građanima.⁶ Temeljne ustavne vrednote, dakle, trebaju biti smjernica tijelima državne uprave kao i sudovima u rješavanju pojedinih predmeta jer, sukladno Ustavu, sudovi ali i druga državna tijela svoje odluke donose na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.⁷ No, valja podcrtati da je Ustavni sud, nakon

⁵ O pravnom stajalištu Ustavnog suda o jedinstvenosti ustavnog teksta vidi, primjerice, odluku i rješenje broj: U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. („Narodne novine“ broj 143/09.); rješenje broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. („Narodne novine“ broj 142/10.); odluku broj: U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011. („Narodne novine“ broj 93/11.).

⁶ Vidi, prethodno citiranu, odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-IP-3820/2009 i dr.

⁷ Više o tome vidi Smerdel, B. (2010), Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu „Božićnog Ustava“, u „Ustav Republike Hrvatske“, Novi informator, Zagreb, str. 98.-99. Komparativnu analizu metoda tumačenja ustavnih odredbi vidi Häberle, P. (2002), Ustavna država, Politička kultura, Zagreb, str. 115.- 116.; Scalia, A. (1997), A Matter of Interpretation - Federal Courts and the Law, Princeton University Press, Princeton New Jersey, str. 37.-47.; Dworkin, R. (1985), A Matter of Principle, Harvard University Press, str. 167.-180.

određenog oklijevanja, 2014. godine izrazio stav da najviše vrednote, unatoč tome što ne predstavljaju neposredan ustavni temelj za zaštitu ustavnih prava i sloboda putem instituta ustavne tužbe, treba uzeti u razmatranje zajedno s ostalim jamstvima ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁸

Na temelju navedenog može se sumirati da najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske predstavljaju etički koncept na kojem se temelji hrvatski Ustav, kako bi se izbjegla arbitrarnost u njegovom tumačenju i primjeni. Naime, promatramo li članak 3. Ustava kroz načela konstitucionalizma, njegova važnost odražava se upravo u činjenici da on predstavlja popis najviših kriterija za tumačenje svake ustavne odredbe, jer tekst Ustava relativno je kratak i stoga ponekad mora biti podvrgnut tumačenju kako bi se ustanovilo pravo značenje pojedine odredbe, kao i Ustava u cjelini, a osobito kada je riječ o vrlo širokom pojmu kao što je nepovredivost vlasništva.⁹ Uzevši u obzir navedenu činjenicu, Ustavni sud razvio je široku kazuistiku tumačenja najviših ustavnih vrednota, interpretirajući njihov sadržaj u mnogobrojnim odlukama i rješenjima donesenim, prvenstveno, u postupcima apstraktne ustavne kontrole zakona i podzakonskih akata, ali i u postupcima konkretne ustavnosudske kontrole. Riječ je, dakle, o najznačajnijim nadležnostima Ustavnog suda, odnosno zaštiti ustavnosti *in abstracto* i zaštiti ustavnosti *in concreto*.¹⁰

⁸ Ustavni sud je, naime, u odluci i rješenju broj: U-III-6559/2010 od 13. studenoga 2014. godine („Narodne novine“ broj 142/14.) naglasio da je procjenu svih navodnih povreda ustavnih prava koje je ispitivao u tom ustavnosudskom postupku „utemeljio na jednakosti, slobodi, poštovanju prava čovjeka i vladavini prava, kao najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenima u članku 3. Ustava“.

⁹ Više o ustavnim vrednotama vidi Bačić, A. (2011), Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu, u „Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske“, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 119.-165.; Bačić, A. (2006), Ustavno pravo Republike Hrvatske, Pravni fakultet u Splitu, Split, str. 105.-106. O nepovredivosti vlasništva kao temeljnoj ustavnoj vrednoti usp. Šarin, D.; Uzelac, J. (2025), Expropriation issues through the prism of limitations of constitutional guarantees of property rights in the legal system of the Republic of Croatia, Pravo - teorija i praksa, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi sad, Vol. 42, No. 1, str. 3.-5.

¹⁰ Nadležnost Ustavnog suda stipulirana je člankom 129. Ustava, dok je postupak pred Ustavnim sudom uređen Ustavnim zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02., 49/02.). O postupku pred Ustavnim sudom, odnosno ustavnom nadzoru vidi Krapac, D. (2014), Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske - ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb. Više o ustavnosudskoj interpretaciji Ustava vidi Šarin, D. (2015), Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, god. 52, br. 3, str. 755.-784.

2.2. Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva

Uvodno valja napomenuti da su sva ustavna jamstva, u koje pripada i predmetno ustavno jamstvo prava vlasništva, prvenstveno, usmjerena zaštiti prava i sloboda pojedinaca ili društvenih skupina ili pak zaštiti određenih odnosa koji čine društveno-gospodarski temelj društva ili njegovu nadgradnju. Ustavna jamstva nisu izraz osobnosti i ljudskog dostojanstva pojedinca, već izraz preuzete obveze države skrbiti o određenom pravu ili slobodi pojedinca ili društvene skupine odnosno određenom društvenom odnosu te im pružiti djelotvornu pravnu zaštitu, a preuzeta obveza ugrađuje se u temeljnu normu u obliku ustavnog jamstva države. Stoga se ustavna jamstva, u pravilu, prosuđuju u odnosu na putove djelotvornog ostvarenja i zaštite samog predmeta jamstva, ali i na djelotvornost institucija koje su odgovorne za njegovo ostvarenje i zaštitu. Ipak, skrenimo pažnju da prava i slobode te odnosi koji su predmet ustavnog jamstva, u pravilu, nisu apsolutni, već su podložni općim ograničenjima koja su predviđena Ustavom, ali i posebnim ograničenjima koja su imanentna samo pojedinim Ustavom zaštićenim dobrima, sadržanima u ustavnim odredbama kojima se ta dobra uređuju.¹¹

Stoga, kada je riječ o ustavnoj kategoriji prava vlasništva, uz prethodno elaborirani članak 3. Ustava, treba apostrofirati i njegov članak 48. kojim je izričkom propisano da se jamči pravo vlasništva. Spomenimo da je u vrijeme donošenja Ustava to značilo povratak klasičnim izvorima ustavnosti, jer ograničenja vlasništva koja su označavala samu bit bivšeg komunističkog sustava bila su ukinuta, odnosno Ustav je ukinuo dualizam vlasničkopravnih odnosa i, od tada, više ne poznaje društveno vlasništvo.¹² Štoviše, Ustavom se propisuje i jamči nepovredivost (individualnog) vlasništva koje pripada određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi, a što nositelju vlasničkog prava jamči pravo raspolaganja svojom imovinom.¹³

Vlasništvo je, dakle, temeljni pravni institut za razgraničenje privatnih imovinskih odnosa u zajednici, pri čemu je s ustavnopravnog aspekta najvažniji

¹¹ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. („Narodne novine“ broj 39/11.).

¹² O genezi Ustava, napose političkim i metodologijskim polazištima, kao i političko-pravnim načelima za njegovu izradu vidi Šarin, D. (1997), op. cit., str. 5.-16. i dalje.

¹³ O pitanjima reprivatizacije i zaštite vlasništva kakva je zajamčena hrvatskim Ustavom, uz pregled raznih propisa kojima je to vlasništvo bilo oduzimano, vidi Crnić, J. (1991), Kako vratiti oduzeto nacionalizacijom, konfiskacijom, agrarnom reformom ..., Narodne novine, Zagreb.

dio njegova sadržaja privatna upotrebljivost i načelna sloboda raspolaganja predmetom vlasništva. Budući da pravo vlasništva nije apsolutno, potrebno ga je uobličiti i zaštititi na poseban način, posredstvom pravnog uređenja, prilagođavajući istodobno njegov sadržaj i funkciju promjenjivim društvenim i gospodarskim odnosima. Pod pravnim uređenjem vlasništva razumijeva se donošenje zakona kojima se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze u pogledu pravnih dobara koja se u smislu Ustava smatraju predmetom vlasništva, a usmjereno je na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje u pravilu *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj vlasničkih prava i njegove granice. Na to uređenje država se, naime, obvezala ugrađujući u Ustav jamstvo prava vlasništva, ali i njegovu socijalnu funkciju prema kojoj vlasništvo obvezuje, zbog čega su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.¹⁴ Dosljedno tome, ustavnu normu o jamčenju prava vlasništva, valja tumačiti šire od jamstva pojedinačnog prava vlasništva na nekoj stvari i protegnuti je na jamčenje vlasništva kao pravnog instituta u pravnom poretku Republike Hrvatske.¹⁵

Uzevši u obzir da se vlasništvo, u smislu članka 48. stavka 1. Ustava, „mora vrlo široko tumačiti“ jer obuhvaća „načelno sva imovinska prava“, a što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i „legitimna očekivanja“ stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno, Ustavni sud zauzeo je načelna pravna stajališta o nepovredivosti vlasništva, odnosno o ustavnom jamstvu prava vlasništva.¹⁶ Iako će o njima biti više riječi u nastavku teksta, ovdje valja napomenuti da, unatoč činjenici što ustavno jamstvo prava vlasništva vezuje zakonodavca, koji ne smije zakonima ograničiti vlasništvo ispod razine određene Ustavom, to ne znači da zakonodavac nije ovlašten prilagođavati pojedine sadržaje vlasničkog prava socijalnim, gospodarskim, ekološkim i drugim okolnostima razvoja društva. Ipak, naglasimo da zakonodavac to može učiniti jedino uz očuvanje „same biti vlasničkog prava“. Naime, jamstvo prava vlasništva, na ustavnopravnoj

¹⁴ Navedeno je, naime, stipulirano stavkom 2. članka 48. Ustava.

¹⁵ Ustavni sud o tome je dao svoje mišljenje u odluci broj: U-I-46/1994 od 30. studenoga 1994. („Narodne novine“ broj 92/94.).

¹⁶ Pravno stajalište Ustavnog suda o potrebi „širokog tumačenja“ prava vlasništva vidi, primjerice, u odlukama: broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/99.); broj: U-III-B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. („Narodne novine“ broj 88/09.); broj: U-III-3871/2009 od 13. svibnja 2010. („Narodne novine“ broj 68/10.); broj: U-III-3928/2011 od 17. rujna 2014. (www.usud.hr).

razini, štiti to pravo od posezanja države u vlasnička prava pojedinca shvaćena u vrlo širokom smislu, dakle, kao što je već navedeno, načelno sva imovinska prava. Drugim riječima, jamstvo pravo vlasništva priječi upravnim vlastima, bez obzira je li riječ o pojedinačnom aktu ili propisu, posezanje u vlasništvo na način da se na štetu vlasnika nameću određene dužnosti činjenja, trpljenja ili propuštanja, osim ako je posezanje zasnovano na zakonu.¹⁷

Za potrebe ovog dijela rada važno je podsjetiti i na ustaljeno pravno stajalište Europskog suda koji priznaje da se, prethodno spomenuta, „legitimna očekivanja“ stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati „imovinom“ pod zaštitom članka 1. Protokola br. 1. Konvencije. Naime, navedenim člankom koji se odnosi, kao što je uvodno naznačeno, upravo na zaštitu vlasništva, određeno je da „svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva“ te da se nitko „ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava“.¹⁸ No, skreće se pozornost da je člankom 1. Protokola br. 1. Konvencije stipulirano i da citirane odredbe ni na koji način ne umanjuju pravo pojedine države ugovornice da primijeni određene zakone. Naime, riječ je o zakonima koje država ugovornica smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.¹⁹

¹⁷ Međutim, u slučaju zadiranja u vlasništvo od strane drugih pravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) riječ je, u pravilu, o imovinskim sporovima privatnog prava za koje je predviđena sudska, a eventualno i neka druga pravna zaštita. No, Ustavni sud ispituje i takvu odluku sudbene i druge vlasti kada ocijeni da je osporena odluka, prosuđujući je kroz, već istaknutu, zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, utemeljena na nepravilnom ili neprihvatljivom pravnom stajalištu ili je tako pogrešna i bez razboritog pravnog obrazloženja da ju je moguće ocijeniti samovoljnom. Vidi, primjerice, spomenutu odluku Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 i odluku broj: U-III-2331/2005 od 21. travnja 2005. (www.usud.hr).

¹⁸ Vidi članak 1. Protokola br. 1. Konvencije.

¹⁹ Valja napomenuti da je pojam „legitimnih očekivanja“, u kontekstu citiranog članka, Europski sud prvi put spomenuo u *Pine Valley Developments LTD i ostali protiv Irske*, zahtjev br. 12742/87, presuda Europskog suda od 29. studenoga 1991., par. 51. O tome vidi, primjerice, i *Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 44277/98, presuda Europskog suda od 24. lipnja 2003., par. 35. te *Kopecký protiv Slovačke*, zahtjev br. 44912/98, presuda Europskog suda od 28. rujna 2004., par. 45.

2.3. Konvencijska načela o zaštiti vlasništva

Uvodno treba reći da, unatoč tome što je Konvencija temeljni pravni instrument zaštite ljudskih prava Vijeća Europe, uspjeh Konvencije u najvećoj mjeri proizlazi iz činjenice što je njome ustanovljen ne samo djelotvoran institucionalni sustav nadzora nad njezinom primjenom, odnosno implementacijom konvencijskih prava na unutarnjem planu država ugovornica, već je Konvencijom ustanovljen i sustav prisilnog izvršenja obveza koje su države ugovornice, uključujući i Republiku Hrvatsku, prihvatile ratifikacijom.²⁰ U tom smislu, valja apostrofirati da je Europski sud, uspostavljen Konvencijom, odnosno Protokolom broj 11 uz Konvenciju, isključivo odgovoran za njezinu interpretaciju. Stoga se, s pravom, može reći da, unatoč činjeni što Konvencija predstavlja jedan od najznačajnijih dokumenata za zaštitu ljudskih prava u Europi, značaj Konvencije ne proizlazi iz stipulacije konvencijskih članaka, već upravo iz jurisprudencije Europskog suda koji joj je osigurao vodeću ulogu u definiranju suvremenih standarda zaštite ljudskih prava u europskim državama, odnosno državama ugovornicama.²¹

Još važnije, Europski sud je, u svojoj obilnoj judikaturi, vrlo rano zauzeo stajalište da njegove presude, zapravo, ne služe isključivo rješavanju slučajeva koji su podneseni pred Europski sud, već im je značaj znatno širi od toga, odnosno presude Europskog suda služe da razlože, očuvaju i razviju pravila koja je ustanovila Konvencija.²² Konzekventno, Konvencija, to jest stajališta Europskog suda imaju znatan utjecaj na pravne poretke svih članica Vijeća Europe, odnosno

²⁰ Člankom 46. stavkom 1. Konvencije, usvojene 4. studenoga 1950. u Rimu, a koja je stupila na snagu 3. rujna 1953. godine, stipulirano je da se „visoke (se) ugovorne stranke obvezuju da će se podvrgnuti konačnoj presudi Suda u svakom sporu u kojem su stranke“, što znači da su sve zemlje koje su ratificirale Konvenciju dužne priznati obvezatnost presude Europskog suda u predmetu u kojem su bile stranka.

²¹ O pravnoj naravi kazuistike Europskog suda vidi Zupančić, B. M. (2008), *On the Interpretation of Legal Precedents and of the Judgements of the European Court of Human Rights, The Owl of Minerva, Essays on Human Rights*, Eleven International Publishing, Utrecht, str. 351.-392.; Omejec, J. (2008), *Vijeće Europe i europska unija, institucionalni i pravni okviri*, Novi informator, Zagreb.

²² Naime, Europski sud još je 1978. godine naveo: „The Court’s judgments in fact serve not only to decide those cases brought before the Court but, more generally, to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, thereby contributing to the observance by the States of the engagements undertaken by them as Contracting Parties.“. Nadalje, Europski sud je, 1995. godine, zauzeo stajalište da Konvencija ima status ustavnog instrumenta europskog javnog prava, a 2009. godine priznao je Konvenciji i „nadustavnu važnost“. O tome vidi Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 5310/71, presuda Europskog suda od 18. siječnja 1978., par. 154.; Loizidou protiv Turske, zahtjev br. 15318/89, presuda Europskog suda od 23. ožujka 1995., par. 75.; Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 27996/06, presuda Europskog suda od 22. prosinca 2009., par. 50.

država ugovornica, dakle i na pravni sustav Republike Hrvatske koja je Konvenciju ratificirala 17. listopada 1997. godine.²³ Ipak, valja reći da unatoč činjenici što je Konvencija postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske 1997. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sama Konvencija je u hrvatski pravni sustav bila inkorporirana već 1991. godine donošenjem Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, a kojim se Republika Hrvatska obvezala na poštivanje i zaštitu temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina u skladu s Konvencijom te protokolima vezanima uz Konvenciju.²⁴

Stoga je ovdje bitno, *inter alia*, i za tumačenje spomenutih načelnih pravnih stajališta Ustavnog suda o ustavnom jamstvu prava vlasništva, odnosno sadržaju triju ustavnih pravila o vlasništvu, navesti tri načela o zaštiti vlasništva koja obuhvaća članak 1. Protokola br. 1 Konvencije. Riječ je, naime, o načelima koja uređuju oblike miješanja tijela vlasti država ugovornica u pravo na mirno uživanje vlasništva, odnosno o načelu mirnog uživanja vlasništva, načelu oduzimanja imovine, te načelu kontrole korištenja imovine.

Prvi, temeljni, oblik miješanja u vlasništvo, izražen u drugom pravilu, odnosi se na oduzimanje vlasništva, koje može biti definirano kao oduzimanje stvari od vlasnika ili oduzimanje obilježja vlasništva iz određenog pravnog odnosa jer oduzimanje vlasništva u svojoj biti svodi se na „prijenos vlasništva“. Drugi oblik miješanja u vlasništvo, odnosi se na tzv. kontrolu njegova korištenja, pod čime valja razumjeti ograničenja korištenja i raspolaganja imovinom koja se nameću vlasniku. Naime, već spomenuto pravilo, sadržano u drugoj rečenici stavka 1. članka 1. Protokola br. 1 Konvencije glasi: „Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.“. Europski sud istaknuo je da je navedeno

²³ Više o utjecaju Konvencije na pravne poretke članica Vijeća Europe, kao i o položaju Konvencije u hrvatskom pravnom sustavu vidi Šarin, D. (2014), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, Pravni vjesnik, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, god. 30, br. 3-4, str. 77.-100.

²⁴ Vidi članke 1. i 2. Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ broj 65/91., 27/92., 34/92.). O tome vidi i odluku Ustavnog suda broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. („Narodne novine“ broj 112/00.).

usmjereno isključivo na istinsku eksproprijaciju, pa se ovaj oblik miješanja u vlasništvo najčešće svodi na: 1) eksproprijaciju ili izvlaštenje, 2) nacionalizaciju odnosno 3) konfiskaciju.²⁵

U skladu s tim, u slučaju miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva mora se postići „poštena ravnoteža“ između potreba javnog interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca, a osobito mora postojati razuman odnos razmjernosti između primijenjenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti bilo kojom mjerom primijenjenom od strane države, uključujući i mjere kojima se osoba lišava svoga vlasništva.²⁶ Naime, i u području vlasništva te ugovornih i drugih odnosa povezanih s njim, država uživa izvjesnu slobodu prosudbe u primjeni mjera koje poduzima kao što je ima i u primjeni mjera u drugim područjima vezanim uz socijalnu, financijsku ili gospodarsku politiku zemlje.²⁷ Dakle, kada Europski sud određuje je li taj zahtjev ispunjen, on priznaje da država uživa široku slobodu procjene kako u odnosu na odabir sredstava izvršenja, tako i u odnosu na utvrđivanje jesu li posljedice izvršenja opravdane javnim interesom, a u svrhu ostvarenja cilja zakona o kojemu je riječ. Napose, država ima široku slobodu procjene kada donosi zakone u kontekstu promjene političkog i gospodarskog poretka.²⁸

²⁵ Vidi *Bramelid i Malström protiv Švedske*, zahtjev br. 8588/79 i 8589/79, presuda Europskog suda od 12. listopada 1982. Više Omejec, J. (2013), *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Strasbourgški *acquis*, Novi informator, Zagreb, str. 952. i dalje.

²⁶ Vidi *Pressos Compania Naviera S. A. i drugi protiv Belgije*, zahtjev br. 17849/91, presuda Europskog suda od 20. studenoga 1995., par. 51.

²⁷ Vidi, primjerice, *Agosi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 9118/80, presuda Europskog suda od 24. listopada 1986., par. 52. i *Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 44277/98, presuda Europskog suda od 24. lipnja 2003., par. 37.

²⁸ O tome vidi, primjerice, prethodno spomenutu presudu Europskog suda, *Kopecký protiv Slovačke*, par. 35. Iz judikature Europskog suda razvidno je, naime, da pojedinačna ljudska prava i temeljne slobode zajamčena Konvencijom ne predstavljaju „koncepte kriterija“ čiji bi zahtjevi bili ostvareni općom primjenom u svim državama članicama Vijeća Europe, odnosno državama ugovornicama, već su ona namijenjena izražavanju moralne predanosti objektivnim načelima liberalne demokracije. Kazuistika Europskog suda, sve više, ukazuje na pokušaj pomirenja tenzija između demokracije i konstitucionalizma jer dva ključna elementa konstitucionalizma, odnosno, koncepciju ograničenja vlasti i slobodu pojedinca kao temeljno načelo koje ovisi o poštivanju ljudskih prava, dopunjuje demokracijom kao još jednim ustavnim sredstvom koje izvire iz ustavnog političkog procesa pojedine demokratske države, gdje i u, prethodno analiziranim, pitanjima zaštite vlasništva i njegovih ograničenja koja one uvode, snažno gradi europski javni poredak. Opširnije o tome vidi Letsas, G. (2007), *A Theory of interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, str. 11. i dalje.; Bačić, A. (2014), *Ustavni dijalog i konstitucionalizacija demokratske politike u „Konstitucionalizacija demokratske politike“*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 55.-61. O praksi Europskog suda o naknadi za izvlaštene nekretnine vidi Jelušić, M.; Šarin, D. (2015), *Ustavno-pravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, vol. 36, br. 2, str. 836.-839.

2.4. Ustavna pravila o vlasništvu

Pošavši od pravnih stajališta Europskog suda o zaštiti vlasništva, u smislu članka 1. Protokola br. 1 Konvencije, Ustavni sud je u odluci broj: U-IIIB-1373/2009, od 7. srpnja 2009. godine, prvi put detaljnije iznio načelna pravna stajališta o ustavnom jamstvu prava vlasništva, odnosno sadržaju triju ustavnih pravila o vlasništvu, apostrofirajući da se članak 48. stavak 1. Ustava, koji jamči pravo vlasništva, mora sagledavati zajedno s člankom 50. Ustava koji uređuje ustavnopravne mogućnosti njegova oduzimanja odnosno ograničenja radi zaštite pojedinih ustavnih vrijednosti odnosno zaštićenih ustavnih dobara.²⁹ S tog aspekta, prvo pravilo, sadržano u članku 48. stavku 1. Ustava, opće je naravi i propisuje jamstvo prava vlasništva. Ono zahtijeva da država ne ukine, već spomenutu, samu bit prava vlasništva, a koja obuhvaća načelnu slobodu raspolaganja predmetom vlasništva. No, iznad svega, sama bit prava vlasništva obuhvaća privatno korištenje, odnosno pripadanje predmeta vlasništva nositelju prava vlasništva kojemu ono mora biti od koristi, kao temelj za slobodno privatno poduzetništvo i za slobodan rad.³⁰ Ustavna garancija vlasništva zahtijeva, dakle, da se vlasniku osigura slobodan prostor u imovinskopравnom području koji će mu omogućiti razvitak i samostalno oblikovanje osobne i poduzetničke sfere njegova života.

Drugo i treće pravilo, za razliku od prvog pravila, tiču se određenih stupnjeva miješanja u pravo vlasništva. Naime, drugo pravilo, sadržano u članku 50. stavku 1. Ustava, uređuje ograničenje odnosno oduzimanje vlasništva koje se neće smatrati ustavnopravno nedopuštenim ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako ograničeno ili oduzeto vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti ograničene odnosno oduzete imovine. Drugo pravilo, dakle, dopušta miješanje države u pravo vlasništva kad je to u interesu Republike Hrvatske. Ustav, naime, daje osnove za utvrđenje da je u citiranom članku riječ o „općem interesu“, to jest interesu Republike Hrvatske koji je usmjeren ostvarenju općeg dobra. Stoga, svako miješanje u vlasništvo koje je poduzeto u interesu Republike Hrvatske, bilo da je riječ o ograničenju ili oduzimanju vlasništva, pretpostavlja naknadu tržišne vrijednosti koja je vlasnicima

²⁹ Budući da je Republika Hrvatska, ratifikacijom Konvencije, priznala nadležnost Europskog suda i obvezatnost njegovih presuda, Ustavni sud pošao je od načelnih pravnih stajališta izraženih u, već spomenutoj, presudi Kopecký protiv Slovačke.

³⁰ Naime, stavkom 1. članka 49. Ustava određeno je da su „poduzetnička i tržišna sloboda“ temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, dok je stavkom 1. članka 55. Ustava stipulirano da „svatko ima pravo na rad i slobodu rada“.

zajamčena Ustavom. Ishodište te naknade treba tražiti u činjenici da je u svim navedenim slučajevima cilj ograničenja ili oduzimanja vlasništva upravo doprinos ostvarenju, odnosno unapređenje općeg dobra to jest, prethodno apostrofirana, socijalna funkcija vlasništva.

Međutim, treće pravilo, sadržano u članku 50. stavku 2. Ustava, priznaje zakonodavcu ovlast da, bez obveze isplate bilo kakve naknade, zakonom ograničuje vlasnička prava. Ipak, treba istaknuti da zakonodavac to može učiniti samo „iznimno“, to jest kad je riječ o nužnim mjerama koje se moraju poduzeti 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. Riječ je, dakle, o zaštitnoj funkciji vlasništva, kojoj je inherentan javni interes zajednice kao cjeline ili pojedina njezinog dijela, a kao što je navedeno za takva ograničenja Ustav ne jamči naknadu.

Treba posebno istaknuti da navedena tri ustavna pravila o vlasništvu nisu samostojna i nepovezana. Naime, drugo i treće pravilo, koje se tiče određenih stupnjeva miješanja u pravo vlasništva, uvijek se mora tumačiti u svjetlu općeg jamstva prava vlasništva, a što znači da se prije razmatranja je li prvo pravilo poštovano mora odrediti jesu li druga dva pravila primjenjiva na konkretan slučaj, odnosno zakon koji je predmet ustavnosudskog ispitivanja. Dakle, zadaća je zakonodavca da ostvari jamstvo prava vlasništva i da vodeći računa o socijalno pravednom uređenju vlasništva, to jest o zaštićenim interesima privatnih vlasnika i općim interesima odnosno javnim interesima, uspostavi pravedno stanje koje će ih dovesti u uravnotežen odnos. Kao što jamstvo prava vlasništva ne štiti zloupotrebu korištenja vlasništva, tako ni socijalna funkcija vlasništva ne opravdava nerazmjerno i prekomjerno ograničenje privatnopravnih vlasničkih ovlaštenja.³¹

U tom kontekstu, za sva pravila o vlasništvu vrijedi načelo razmjernosti, to jest svako uređenje vlasništva mora osigurati spomenutu pravičnu ravnotežu i ujednačen odnos između prava vlasništva privatnih osoba i općih interesa odnosno javnih interesa. Drugačije rečeno, miješanje u pravo vlasništva mora osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva za poštivanjem i zaštitom ustavnog prava vlasništva privatnih osoba i zahtjeva koje postavljaju državni odnosno javni ili opći interesi zajednice, a koji mogu uključivati i zaštitu suprotstavljenih prava ili

³¹ Pravno stajalište Ustavnog suda vidi u, prethodno navedenoj, odluci broj: U-I-763/2009 i dr. O načelnim pravnim stajalištima Ustavnog suda o ustavnom jamstvu prava vlasništva usp. Šarin, D.; Uzelac, J. (2025), op. cit., str. 6.-10.

interesa trećih privatnih osoba. Konzekventno, u svakom pojedinom slučaju mora postojati razuman odnos razmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju ili ograničenju vlasništva i ciljeva koji se time nastoje postići. Dakle, miješanje u pravo vlasništvo, tj, svako ograničenje vlasništva odnosno vlasničkih prava, mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.³² Ipak, valja ponoviti da i u području vlasništva te ugovornih i drugih odnosa povezanih s njim, država uživa izvjesnu slobodu prosudbe u primjeni mjera koje poduzima kao što je ima i u primjeni mjera u drugim područjima vezanim uz socijalnu, financijsku ili gospodarsku politiku zemlje.³³

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, na kraju možemo rekapitulirati da se u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske vlasništvo smije ograničavati i oduzimati: a) samo zakonom, b) samo ako se za to utvrdi interes Republike Hrvatske i c) uz naknadu tržišne vrijednosti. Ograničenje (ne i oduzimanje) vlasničkih prava, bez ustavnog jamstva naknade, moguće je samo zakonom i to „iznimno“ radi zaštite: a) interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, b) prirode, c) ljudskog okoliša i d) zdravlja ljudi. Drugim riječima, unatoč nespornoj činjenici da je nepovredivost vlasništva jedna od temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, a pravo vlasništva zajamčeno Ustavom i Konvencijom, vlasništvo se zakonom ipak može ograničiti pa čak i oduzeti, ali isključivo uz ispunjenje naznačenih pretpostavki, a što je poglavito izraženo kod pravnog instituta izvlaštenja.

³² Ustavni poredak Republike Hrvatske, naime, počiva na načelu razmjernosti, sadržanom u članku 16. Ustava koji glasi: „Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

³³ To konkretno znači da Ustavni sud pri ispitivanju navodnih povreda prava vlasništva, u svakom pojedinom slučaju koji razmatra, mora i taj zahtjev uzeti u obzir, a sukladno, već naznačenom, istovjetnom stajalištu Europskog suda.

3. USTAVNI I PRAVNOPOLITIČKI ELEMENTI INSTITUTA IZVLAŠTENJA

3.1. Pravni institut izvlaštenja: pojam i temeljne pretpostavke

Budući da pravo vlasništva, tradicionalno, u sebi sadrži snažnu komponentu apsolutnosti i isključivosti, pitanje njegova ograničenja odnosno oduzimanja vrlo je kompleksno. Pravni institut vlasništva pojavljuje se kao bitan čimbenik i, mogli bismo reći, svojevrsna konstanta svih postojećih pravnih poredaka počevši od najstarijih vremena razvoja ljudskog društva, odnosno od samih početaka uređenja društvenih odnosa pravnim normama. Naime, pravo vlasništva jedan je od temeljnih instituta cijelog pravnog i društvenog poretka, a osobito u modernim građanskopravnim poretcima unutar tzv. kontinentalno-europskog pravnog kruga razvijenim na tekovinama recepcije klasičnog rimskog prava. U tom kontekstu, vlasništvo, kao pravni institut, individualistički je koncipirano te predstavlja stvarno pravo koje svojem nositelju (vlasniku) pruža najpotpuniju, odnosno za svakog mjerodavnu privatnu pravnu vlast na stvari i u pogledu te stvari što je pravni poredak dozvoljava i jamči. Pri tome ne smijemo zaboraviti da pravo vlasništva, premda povijesno-pravna konstanta, nije bilo imuno na različite modifikacije koje su, uglavnom, bile uzrokovane društvenim i političkim promjenama.³⁴

U Republici Hrvatskoj, nakon donošenja Ustava, 1990. godine, cijeli niz sistemskih zakona jamči pravo vlasništva, štiteći ga kao temeljni institut slobodnog tržišnog gospodarstva, a prvenstveno Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (u daljnjem tekstu: ZOV).³⁵ Kao što je prethodno elaborirano, Ustav jamči pravo vlasništva i to u smislu jamstva slobode od zahvata javne vlasti, ali i u smislu jamstva da će se održati sam institut prava vlasništva. Drugačije rečeno, jamčeci pravnim subjektima određene slobode i prava, pa tako i slobodu vlasništva, javna vlast podvrgava samu sebe određenim ograničenjima.

³⁴ Ne treba podsjećati da je socijalizacija kolektivistički inspiriranih pravnih poredaka nakon Prvog svjetskog rata, primjerice, uvođenje ustavne ideje socijalne države u Weimarskom ustavu, stavila uz vlasništvo i dužnost da ono obvezuje, a što je prema vlasnicima i njihovoj imovini otvorilo mogućnost propisivanja niza javnopravnih i fiskalnih obveza. Više vidi Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z. (2007), *Stvarno pravo*, sv. 1., Narodne novine, Zagreb, str. 373.- 407.

³⁵ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te njegove izmjene i dopune objavljene su u „Narodnim novinama“ broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

Međutim, potrebno je ponoviti da pravo vlasništva nije apsolutno ustavno pravo te je stoga podložno ograničenjima i oduzimanju pod uvjetima propisanim mjerodavnim zakonom. Naime, ovo jamstvo ne znači da je pravo vlasništva apsolutno neograničeno i da se javnoj vlasti Ustavom brani bilo kakva intervencija u vlasničkopravna ovlaštenja pravnih subjekata jer je, sukladno citiranom članku 50. Ustava, zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske, uz naknadu tržišne vrijednosti, ograničiti odnosno oduzeti vlasništvo. Ovdje je važno apostrofirati da se ustavni izričaj „zakonom je moguće...ograničiti ili oduzeti vlasništvo“ ne smije tumačiti doslovno, na način da je za ograničenje odnosno oduzimanje vlasništva u svakom pojedinom slučaju potrebno donositi zakon u formalnom smislu. Naime, taj ustavni izričaj znači da zakonom moraju biti propisane pretpostavke pod kojima je, u skladu s Ustavom, dopušteno u pravnim, odnosno upravnim ili sudskim, postupcima odlučivati o ograničenju ili oduzimanju vlasništva u konkretnim pravnim, dakle upravnim ili sudskim, stvarima.

S obzirom na, prethodno apostrofiranu, činjenicu da Ustav upućuje zakonodavca na mogućnost ograničenja ili oduzimanja vlasništva samo kao na strogu Ustavom utvrđenu iznimku u određenim zakonom predviđenim slučajevima, javna vlast smije intervenirati, odnosno pravo vlasništva može se protiv vlasnikove volje ograničiti, štoviše i oduzeti, ali isključivo pod pretpostavkama i na način određen zakonom.³⁶ Jedan od zakonom predviđenih načina za oduzimanje odnosno ograničenje prava vlasništva upravo je pravni institut izvlaštenja, koji se u pravnoj teoriji definira kao prisilno oduzimanje ili prisilno opterećenje vlasništva u općem odnosno javnom interesu na temelju pojedinačnog akta vlasti uz plaćanje tržišne naknade.³⁷ Izvlaštenje je, naime, pravni institut upravnog prava koji je u bliskoj vezi sa stvarnim pravom, te kao takav, predstavlja autoritativno zahvaćanje države u vlasništvo fizičkih ili pravnih osoba kojima se ono ograničava odnosno oduzima u korist države ili nekog drugog korisnika. Pravno gledano, temeljni elementi sadržaja instituta izvlaštenja proizlaze iz normativnih mogućnosti države da izvrši zahvat u imovinska prava fizičkih i pravnih osoba te, stoga, svaka država utvrđuje pretpostavke koje se precizno moraju ispuniti da bi se moglo provesti to ograničenje odnosno oduzimanje vlasništva.

Sukladno ZOV-u, pravo vlasništva može biti, u interesu Republike Hrvatske, zakonom ograničeno osnivanjem za drugog nekog prava glede vlasnikove stvari (nepotpuno izvlaštenje) ili oduzeto (potpuno izvlaštenje), u kojem slučaju

³⁶ Vidi stavak 3. članka 1. ZOV-a.

³⁷ Vidi Pezo, V. (ur.) (2007), Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb.

vlasnik ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju.³⁸ Naglašavamo da, premda je u Republici Hrvatskoj prihvaćena individualistička koncepcija vlasništva, privatni interes štiti se jedino ukoliko nije u suprotnosti s javim interesom. Za izvlaštenje to konkretno znači da javna vlast, ukoliko teži ostvarenju određenih javnih interesa, ima pravo pod zakonom određenim uvjetima intervenirati u vlasničkopravnu sferu pojedinca i suspendirati do određene mjere njegova prava raspolaganja i isključenja trećih ili mu čak i oduzeti pravo vlasništva ukoliko je to potrebno.³⁹

Iako su, kao što je prethodno navedeno, temeljna polazišta u definiranju načela javnog interesa i naknade za oduzete nekretnine koje Republika Hrvatska u slučaju izvlaštenja isplaćuje, propisana Ustavom, sam postupak izvlaštenja propisan je zakonom. Stoga, uzevši u obzir činjenicu da izvlaštenje predstavlja čin državnog autoriteta, odnosno zahvaćanje države u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba koje se aktom države može ograničiti odnosno oduzeti pod točno određenim ustavnim i zakonskim uvjetima, od izuzetnog značaja je zakonom, kojim se uređuje postupak izvlaštenja, pomno razraditi sve pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi se izvlaštenje moglo provesti bez povrede Ustavom i Konvencijom zajamčenog prava vlasništva.

3.2. Povijesni presjek razvoja pravnog instituta izvlaštenja

Razvoj pravnog instituta izvlaštenja u Republici Hrvatskoj ne može se promatrati bez kontekstualizacije šireg povijesnog razvoja tog instituta. Uzevši u obzir činjenicu da je odavno prisutan sukob javnog i privatnog interesa, izvlaštenje je u prošlosti često bilo, a i danas je, jedini institut pomoću kojega javna vlast može izvršiti određene općekorisne radove i protiv volje pojedinca. Naime, kao što je već spomenuto, izvlaštenje predstavlja svojevrсни pravni institut uz pomoć kojega država, odnosno javna vlast, autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata ograničava pa čak i oduzima ta prava u svoju korist ili u korist nekog drugog subjekta. Stoga je za postupak izvlaštenja krucijalna podjela vlasništva u bilo kojem društvu u kojem se taj postupak provodi jer bez javnog

³⁸ Vidi članak 3.3. ZOV-a.

³⁹ Naime, sukladno liberalističko-individualističkoj koncepciji prava vlasništva, kao jednog od ljudskih prava kojim se ostvaruje sloboda svakog čovjeka na imovinskom području, sloboda može biti ograničena samo zakonom.

i privatnog vlasništva taj postupak bio bi nemoguć. Drugim riječima, izvlaštenja nema bez diferencijacije vlasničkih odnosa.⁴⁰

Praćenjem povijesnog razvoja pravnog instituta izvlaštenja može se zaključiti da izvlaštenje ne predstavlja pojam za čiji nastanak treba zahvaliti suvremenom razvoju pravnih sustava jer ga je, kao pravno sredstvo, poznavalo još staro rimsko pravo, a primjer njegove upotrebe u srednjem vijeku pokazuje da taj institut ne predstavlja posebnu novinu u pravnoj praksi, pa shodno tome ni u teoriji.⁴¹ Institucionalno, pravno reguliranje izvlaštenja nastalo je u vrijeme Francuske revolucije jer je Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina stipulirano da je vlasništvo nepovredivo i sveto te da se nitko ne može lišiti ni najmanjeg dijela vlasništva bez suglasnosti vlasnika, izuzev ako to zahtijeva zakonito utvrđen javni interes, ali i tada samo uz pravično i prethodno obeštećenje.⁴² Nakon revolucije u francuskim zakonima o izvlaštenju do 1810. godine izgrađeni su gotovo svi elementi klasičnog izvlaštenja.⁴³

Budući da su javnopravna zahvaćanja u vlasništvo prisutna u svim pravnim porecima kroz povijest, na području današnje Republike Hrvatske pravni institut izvlaštenja prvi put uveden je Općim građanskim zakonikom (u daljnjem tekstu: OGZ) 1853. godine, dok je u Dalmaciji bio na snazi od 1811. godine, a predviđao je da u interesu općeg dobra država može uz odgovarajuću naknadu izvlasiti privatnu imovinu.⁴⁴ Nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe, izvlaštenje je uređivano kombinacijom OGZ-a i domaćih zakona, dok je u razdoblju između 1918. i 1941. godine bilo regulirano OGZ-om i Srpskim građanskim zakonikom koji je također predviđao naknadu za izvlaštenje u slučaju opće potrebe.⁴⁵

⁴⁰ Više o toj problematici vidi Staničić, F. (2009), *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 9, br. 1. str. 141.-168.

⁴¹ Detaljnije vidi Britvić Vetma, B. (2009), *Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: opći režim i posebni postupci*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, god. 46, br. 1, str. 201.-217.

⁴² Vidi članak 17. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina, francuske Ustavotvorne skupštine, od 26. kolovoza 1789. godine.

⁴³ Više vidi Staničić, F. (2013), *Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa - što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?*, Zagrebačka pravna revija, Zagreb, vol. 2, br. 2, str. 261.-284.

⁴⁴ Vidi članak 365. Općeg građanskog zakonika, odnosno kodifikacije građanskog prava koja je, od 1811. godine, postupno uvedena u zemljama Habsburške Monarhije.

⁴⁵ Vidi članke 20. i 217. Srpskog građanskog zakonika, izrađenog po uzoru na OGZ, koji se formalno primjenjivalo od 1844. do 1946. godine na području cijele države.

Spomenimo da je nakon Drugog svjetskog rata, u poslijeratnoj Jugoslaviji, institut izvlaštenja bio uređen saveznim Osnovnim zakonom o eksproprijaciji iz 1947. godine, a valja apostrofirati i savezni Zakon o eksproprijaciji iz 1957. godine koji je detaljno regulirao postupak izvlaštenja, ali je ipak omogućavao državnu prisilu bez pravične naknade, dok su se Zakonom o eksproprijaciji SR Hrvatske iz 1978. godine nekretnine, uz pravičnu naknadu, mogle izvlastiti ili se pravo vlasništva moglo ograničiti ako je to zahtijevao opći interes utvrđen temeljem zakona.⁴⁶ No, ne treba podsjećati da su navedeni zakoni doneseni u vrijeme socijalizma, odnosno kolektivističkih pogleda, kada se smatralo da unaprjeđuju usklađivanje, prethodno spomenutog, općeg i pojedinačnog interesa, a što je predstavljalo uobičajenu ideologiziranu podlogu za opravdanje uloge pravnog instituta izvlaštenja.

Na koncu, treba napomenuti da je nakon državnopravnog osamostaljenja Republike Hrvatske, pri stvaranju vlastitog pravnog sustava, prvotno iz ranijeg sustava bio preuzet dio propisa prilagođenih novom gospodarskom i političkom sustavu, pa tako i spomenuti Zakon o eksproprijaciji SR Hrvatske iz 1978. godine, koji su kasnije zamijenili Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine, te Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2014. godine, a o čemu će biti više riječi u sljedećem poglavlju.

3.3. Izazovi današnjeg legislativnog uređenja izvlaštenja

Unatoč tome što je Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine imao određene pozitivne aspekte jer je, u osnovi, bio usklađen s ustavnim jamstvom prava vlasništva i propisivao je dvostupanjski postupak izvlaštenja: utvrđivanje interesa Republike Hrvatske te sam postupak izvlaštenja i određivanje naknade, kritiziran je zbog nejasnih postupovnih pravila, netransparentnosti postupka izvlaštenja, nepoticanja investicija odnosno opstrukcije investicija od strane lokalnih vlasti.⁴⁷ Stoga se, zbog pravne nesigurnosti i nejasnoća glede primjene samog zakona, što je često dovodilo do pravnih sporova, smatralo da je, unatoč svim njegovim izmjenama i dopunama, potrebno izraditi potpuno novi zakon koji bi, vodeći se

⁴⁶ O uvjetima eksproprijacije vidi Osnovni zakon o eksproprijaciji („Službeni list FNRJ“ broj 28/47.), Zakon o eksproprijaciji („Službeni list FNRJ“ broj 12/57., 53/62.) i Zakon o eksproprijaciji („Narodne novine“ broj 10/78. 5/80., 30/82., 46/82., 28/87., 39/88., 73/91.).

⁴⁷ Vidi Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine te njegove izmjene i dopune („Narodne novine“ broj 9/94., 35/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11., 34/12.).

ustavnim ograničenjima, bolje izbalansirao interese države, investitora i vlasnika izvlaštenih nekretnina.⁴⁸

Danas je, u hrvatskom pravnom sustavu, osnovni izvor pravne regulacije izvlaštenja Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (u daljnjem tekstu: ZION), a kojemu je primarni cilj bio unapređenje investicijske klime i poticanje gospodarskog razvoja zemlje.⁴⁹ Naime, u vrijeme njegova donošenja smatrano je da je novi zakon nužan zbog gospodarskih izazova, a uzimajući u obzir, sukladno prethodno citiranom članak 49. Ustava, poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelj gospodarskog sustava Republike Hrvatske te potrebu hitnog pokretanja investicijskog ciklusa u zemlji koji je trebao potaknuti rast i razvoj hrvatskog gospodarstva, stvarajući uvjete za povećanje ulaganja i poboljšanje upravljanja dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku. Očekivalo se i da će se donošenjem novog zakona ubrzati postupci izvlaštenja, povećati transparentnost i osigurati pravedne naknade za izvlaštene nekretnine.⁵⁰

Iako je ZION donio niz pozitivnih promjena u pravnom okviru izvlaštenja nekretnina u Republici Hrvatskoj, pojedina zakonska rješenja izazvala su određene kontroverze u znanstvenim i stručnim krugovima.⁵¹ Štoviše, unatoč tome što je ZION mijenjan i dopunjavan 2017. te mijenjan 2019. godine s namjerom prilagodbe aktualnim izazovima u njegovoj primjeni, pojedini ciljevi njegova donošenja, do danas, nisu ostvareni.⁵² Nesporno je da je tim izmjenama i dopunama došlo do konkretnih poboljšanja, kao što je, primjerice, uvođenje instituta

⁴⁸ Više o tome vidi Uzelac, J.; Javorović M. (2015), Neka sporna pitanja novog zakonskog uređenja izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Međunarodne konferencije Razvoj javne uprave, Vukovar, str. 511.-524.

⁴⁹ Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade objavljen je u „Narodnim novinama“ broj 74/14.

⁵⁰ Novine koje su trebale doprinijeti postizanju zakonskih ciljeva uključivale su: detaljno uređenje sadržaja prijedloga i potrebnih dokaza i isprava; unificiranje metode određivanja vrijednosti nekretnina; sporazumno imenovanje vještaka između korisnika izvlaštenja i vlasnika nekretnine, uz mogućnost da nadležno tijelo odredi vještaka ako se sporazum ne postigne; obvezu pisane obavijesti o datumu očevida za sve uključene strane; preciziranje sadržaja dokaza; obvezu javne objave ponuda radi povećanja transparentnosti; uspostavu registra izvlaštenih nekretnina; utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnina na temelju njihovog uporabnog svojstva prije promjene namjene; određivanje naknade za nekretnine koje se prema posebnim propisima smatraju izvlaštenima; propisivanje da u slučaju izvlaštenja za strateške projekte Republike Hrvatske postupak provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za pravosuđe.

⁵¹ Vidi Uzelac, J.; Javorović M. (2015), op. cit.

privremenog rješenja o izvlaštenju, ali osnovne kritike ostaju i dalje.⁵³ Stoga ćemo, u kontekstu razmatrane problematike, spomenut samo nekoliko spornih pitanja.

Uzevši u obzir činjenicu da je jedan od bitnih elemenata pravnog instituta izvlaštenja i naknada za izvlaštenu nekretninu, način njezinog utvrđivanja i isplate predstavlja iznimno važnu fazu čitavog postupka izvlaštenja. Premda ustavno-pravna i zakonodavna regulativa propisuje davanje naknade kao načelo, u svim slučajevima potpunog izvlaštenja, prvo sporno pitanje odnosi se, upravo, na način određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu. *Obiter dicta*, valja podsjetiti da su prilikom uređenja izvlaštenja moguće dvije metode određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, a hrvatski ustavotvorac se, nasuprot većini zemalja u kojima se primjenjuje metoda pravične naknade, odlučio za tržišnu naknadu. Sukladno toj metodi iznos naknade izračunava se tako da predstavlja prosječnu cijenu koja se postiže na tržištu nekretnina u vrijeme provođenja izvlaštenja, a što ovisi o odnosu ponude i potražnje na predmetnom području.⁵⁴ No, problem ne predstavlja odabir metode već način određivanja naknade jer ista se utvrđuje na osnovi tržišne vrijednosti nekretnine u trenutku izvlaštenja, a uzimajući u obzir uporabno svojstvo nekretnine koje je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenju.⁵⁵

⁵² Izmjenama i dopunama ZION-a pojednostavljen je postupak osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine; oblik naknade usklađen je s najzastupljenijim oblikom naknade, novčanom naknadom, te se naknada u obliku zamjenske nekretnine određuje kao iznimka; produžen je rok za podnošenje prijedloga za izvlaštenje ako je interes Republike Hrvatske utvrđen odlukom Vlade Republike Hrvatske, s dvije na četiri godine; određeno je da procjembeni elaborat ne smije biti stariji od dvije godine; uvedeno je privremeno rješenje o izvlaštenju. Vidi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade („Narodne novine“ broj 69/17.). Zakonom o izmjenama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade („Narodne novine“ broj 98/19.) izmijenjena su samo tijela nadležna za provedbu postupka izvlaštenja.

⁵³ Naime, uvođenjem instituta privremenog rješenja o izvlaštenju nastojala se postići ravnoteža između suprotstavljenih interesa jer prijašnji vlasnik nekretnine prima naknadu prije donošenja privremenog rješenja, s mogućnošću nastavka postupka ako smatra da naknada nije adekvatna. Ovaj institut omogućava investitorima stjecanje vlasništva nekretnine nakon isplate naknade, dok prijašnji vlasnici imaju pravo na tržišnu naknadu prema nalazu o vrijednosti nekretnine. Vidi članak 36.a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2017. godine.

⁵⁴ Za razliku od navedenog, u sustavu pravične naknade uzimaju se u obzir i drugi potencijalni gubici, ali i dobici do kojih dolazi izvlaštenjem. O tome vidi Kontrec, D., Rajčić, D. (2018), *Expropriation of land for the constriction of the „Lowland railway Zagreb-Rijeka“*, Road and Rail, Infrastructure V, Proceedings of the Conference CETRA 2018, Faculty of Civil Engineering, str. 1673.-1680.

⁵⁵ Vidi stavak 3. članka 46. ZION-a.

To, potencijalno, može dovesti do situacije u kojoj naknada ne bi odražavala stvarnu vrijednost nekretnine nakon promjene namjene, a što može biti posebno problematično u slučajevima kada se nekretnina, primjerice, prenamijeni iz pašnjaka u građevinsko zemljište. U tom kontekstu, problematizirano zakonsko rješenje može se smatrati nepravednim prema vlasnicima nekretnina, jer ne uzima u obzir moguće značajno povećanje vrijednosti nekretnine zbog promjene njene namjene, pa se može postaviti pitanje je li u dovoljnoj mjeri osigurano, odnosno zaštićeno ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva.⁵⁶

Posebno osjetljivo pitanje vezano je za mogućnost izvlaštenja nekretnina radi izgradnje građevina ili izvođenja radova određenih uredbom Vlade Republike Hrvatske od državnog i područnog (regionalnog) značaja odnosno radi provedbe strateških projekata koje je Vlada proglasila strateškim investicijskim projektima.⁵⁷ Naime, da bi se nekretnina mogla izvlastiti, kumulativno moraju biti ispunjena dva uvjeta, od kojih je prvi da je izvlaštenje potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske.⁵⁸ Drugi uvjet je da se smatra da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način.⁵⁹ No, navedeno zakonsko rješenje otvara prostor za zlouporabu državne moći zbog ostvarivanja privatnih interesa, a napose uzevši u obzir činjenicu da strateški projekti mogu obuhvatiti širok spektar djelatnosti, uključujući i

⁵⁶ O ustavnopravnim aspektima određivanja naknade za potpuno izvlaštenje u Republici Hrvatskoj vidi Jelušić, M.; Šarin, D. (2015), op. cit., str. 813.-843.

⁵⁷ Navedeno je, naime, stipulirano stavkom 3. članka 2. ZION-a. Napomenimo da je sukladno ZION-u, stavku 1. članka 2., predmet izvlaštenja (uvijek) nekretnina, dok je Zakonom o očuvanju i zaštiti kulturnih dobara dopušteno izvlaštenje kulturnog dobara, a koje može biti i pokretnina. O izvlaštenju kulturnog dobra vidi članak 84. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara („Narodne novine“ broj 145/24.), odnosno članak 41. ranije važećeg Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara („Narodne novine“ broj 69/99., 151/03., 157/03., 100/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13., 152/14., 98/15., 44/17., 90/18., 32/20., 62/20., 117/21., 114/22.).⁵⁴ Za razliku od navedenog, u sustavu pravične naknade uzimaju se u obzir i drugi potencijalni gubici, ali i dobiti do kojih dolazi izvlaštenjem. O tome vidi Kontrec, D., Rajčić, D. (2018), Expropriation of land for the constriction of the „Lowland railway Zagreb-Rijeka“, Road and Rail, Infrastructure V, Proceedings of the Conference CETRA 2018, Faculty of Civil Engineering, str. 1673.-1680.

⁵⁸ Budući da je stavkom 1. članka 9. ZION-a propisano da se nekretnina može izvlastiti tek nakon što je utvrđeno postojanje interesa Republike Hrvatske za izgradnju građevine ili izvođenje drugih radova, interes Republike Hrvatske materijalnopравни je uvjet izvlaštenja i utvrđuje se u zasebnom i prethodnom postupku izvlaštenja.

privatne investicije.⁶⁰ Stoga, iz rakursa razmatrane problematike, osnovano se nameće pitanje pravednosti, odnosno same zaštite prava vlasnika nekretnina.

Nastavno na navedeno može se, načelno, propitivati i javni interes, odnosno u ovom slučaju interes Republike Hrvatske, kao temeljna pretpostavka za provođenje postupka izvlaštenja. Naime, javni se interes, odnosno interes Republike Hrvatske, interpretacijom teorijske definicije pravnog instituta izvlaštenja, ustavnih i zakonskih odredbi, shvaća kao interes usmjeren na dobrobit države i svih njezinih građana te on kao takav uživa pravnu zaštitu. No, njegovo određenje, značenje i zaštita, kao pravnog standarda, često ovisi o nadležnim tijelima koja se s njime susreću te se utvrđuje za svaki pojedini slučaj.⁶¹ Stoga bi, uzevši u obzir činjenicu da izvlaštenje zadire u jedno od temeljnih ljudskih prava, bilo potrebno s posebnim oprezom pristupiti utvrđivanju postojanja javnog interesa i izbjeći svaki mogući sukob, što samom pravnom regulativom, poglavito ZION-om, a što postupanjem nadležnih tijela u konkretnim pravnim (upravnim ili sudskim) postupcima u kojima se odlučuje o oduzimanju vlasništva u konkretnim pravnim (upravnim ili sudskim) stvarima.

⁵⁹ Iako je u početku razvoja instituta izvlaštenja korisnik bila samo država, to pravo ubrzo je prošireno i na jedinice lokalne samouprave, dok danas korisnik izvlaštenja može biti fizička ili pravna osoba, a što podrazumijeva sve oblike pravnih osoba (država, jedinice područne (regionalne) samouprave odnosno jedinice lokalne samouprave, udruge, trgovačka društva, vjerske zajednice i sl.). Dakle, osim države, investitor može biti svaka fizička ili pravna osoba, ako se ocijeni da je izvlaštenje u interesu Republike Hrvatske te da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. Vidi članke 2. i 3. ZION-a. Više Staničić, F. (2011), *Izvlaštenje*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 11, br. 4, str. 1177.-1182.

⁶⁰ Mogućnost izvlaštenja nekretnina za privatne projekte mogla bi se, naime, shvatiti kao korištenje državnog aparata za oduzimanje vlasništva u korist privatnih interesa.

⁶¹ Javni interes, primjerice, može postojati ako je potrebno izgraditi velike infrastrukturne objekte, kojima je *conditio sine qua non* oduzimanje zemljišta na kojem će se graditi, kao što su javne ceste, željezničke pruge, zračne luke odnosno hidrocentrale s akumulacijskim jezerima i sl. Naime, sukladno stavku 2. članka 2. ZION-a nekretnina se može izvlástiti radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodenogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga. Općenito o javnom interesu vidi Smerdel, B. (2013), *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, str. 338.; Smerdel, B.; Sokol, S. (2009), *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, str. 150.

Stoga, imajući u vidu prednosti i izazove današnjeg legislativnog uređenja izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, sve je jasnije da, unatoč tome što je ZION donio određena poboljšanja u sustavu izvlaštenja, apostrofirani problemi zahtijevaju daljnje normativno i institucionalno usavršavanje, a sve kako bi se u potpunosti osigurala zaštita prava vlasništva i postigla veća usklađenost s europskim standardima sukladno konvencijskom i napose ustavnom jamstvu prava vlasništva.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nepovredivost vlasništva, uz ostale najviše vrednote hrvatskog ustavnog poretka, predstavlja kriterij kroz koji treba prosuđivati svaku ustavnu i drugu pravnu normu u njezinom tumačenju jer Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe, odnosno nijedna ustavna odredba ne može se izvući iz konteksta i samostalno interpretirati već se uvijek mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama. Temeljne ustavne vrednote kao takve predstavljaju kriterij i smjernice tijelima državne uprave, kao i sudovima, u rješavanju pojedinih predmeta, uključujući i postupke izvlaštenja kojima država, zahvatima u imovinska prava, određenim subjektima ograničava ili oduzima ta prava u korist sebe ili u korist nekih drugih subjekata. U tom kontekstu, nepovredivost vlasništva jedno je od temeljnih načela koje nalazi svoj značaj i primjenu u postupcima izvlaštenja.

Iako je Ustavom i Konvencijom zajamčeno pravo vlasništva, kao jedno od ljudskih prava čija je ustavnosudska zaštita osigurana pred Ustavnim sudom, odnosno Europskim sudom, uređene su i ustavnopravne mogućnosti njegova oduzimanja i ograničenja radi zaštite pojedinih ustavnih (konvencijskih) vrijednosti odnosno zaštićenih ustavnih (konvencijskih) dobara. Drugim riječima, vlasništvo koje cijeli niz sistemskih zakona jamči, štiteći ga kao temeljni institut slobodnog tržišnog gospodarstva, zakonom može biti ograničeno odnosno oduzeto ako je to u interesu Republike Hrvatske i uz naknadu tržišne vrijednosti. Dakle, unatoč činjenici da ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva vezuje zakonodavca, koji ne smije zakonima ograničiti vlasništvo ispod razine određene Ustavom i Konvencijom, to ne znači da zakonodavac nije ovlašten prilagođavati pojedine sadržaje vlasničkog prava socijalnim, gospodarskim, ekološkim i drugim okolnostima razvoja društva. Ipak, valja naglasiti da zakonodavac to može učiniti jedino uz očuvanje „same biti vlasničkog prava“.

Kao osnovni izvor legislativnog uređenja pravnog instituta izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade donio je niz pozitivnih promjena u pravnom okviru izvlaštenja nekretnina, ali u radu apostrofirana sporna pitanja ostala su i nakon njegovih izmjena i dopuna. Naime, za sva analizirana ustavna, odnosno konvencijska pravila o vlasništvu vrijedi načelo razmjernosti, to jest svako uređenje vlasništva mora osigurati pravičnu ravnotežu i ujednačen odnos između prava vlasništva privatnih osoba i općih odnosno javnih interesa. Drugim riječima, bez uravnoteženog pristupa koji podjednako štiti prava vlasnika i onoga u čiju korist se izvlaštenje provodi, pravna sigurnost ostaje upitna, a što ukazuje na potrebu za dodatnim usklađivanjem i preciznijim normiranjem pojedinih situacija jer postojeće probleme, u pravilu, nije moguće prevladati *de lege lata* već *de lege ferenda*. Stoga, buduća zaštita ustavnog i konvencijskog jamstva prava vlasništva ovisi će o sposobnosti zakonodavca da pravovremeno prepozna i adresira izazove koji se pojavljuju u praksi, a posebnu pažnju trebalo bi posvetiti već detektiranim pitanjima.

LITERATURA

1. Bačić, A. (2014), Ustavni dijalog i konstitucionalizacija demokratske politike, u „Konstitucionalizacija demokratske politike“, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 25.-74.
2. Bačić, A. (2011), Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu u zborniku „Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske“, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 119.-165.
3. Bačić, A. (2006), Ustavno pravo Republike Hrvatske, Pravni fakultet u Splitu, Split
4. Britvić Vetma, B. (2009), Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: opći režim i posebni postupci, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, god. 46, br.1, str. 201.-217.
5. Crnić, J. (1991), Kako vratiti oduzeto nacionalizacijom, konfiskacijom, agrarnom reformom ..., Narodne novine, Zagreb
6. Dworkin, R. (1985), A Matter of Principle, Cambridge: Harvard University Press
7. Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z. (2007), Stvarno pravo, sv. 1., Narodne novine, Zagreb
8. Häberle, P. (2002), Ustavna država, Politička kultura, Zagreb

9. Jelušić, M.; Šarin, D. (2015), Ustavnopravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, vol. 36, br. 2, str. 813.-843.

10. Klarić, P.; Vedriš, M. (2014), Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb

11. Kontrec, D., Rajčić, D. (2018), Expropriation of land for the constriction of the „Lowland railway Zagreb-Rijeka“, Road and Rail, Infrastructure V, Proceedings of the Conference CETRA 2018, Faculty of Civil Engineering, str. 1673.-1680.

12. Krapac, D. (2014), Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske - ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb

13. Letsas, G. (2007), A Theory of interpretation of the European Convention on Human Rights, Oxford University Press, Oxford

14. Omejec, J. (2013), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški *acquis*, Novi informator, Zagreb

15. Omejec, J. (2008), Vijeće Europe i europska unija, institucionalni i pravni okviri, Novi informator, Zagreb

16. Pezo, V. (ur.) (2007), Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb

17. Scalia, A. (1997), A Matter of Interpretation - Federal Courts and the Law, Princeton University Press, Princeton New Jersey

18. Smerdel, B. (2013), Ustavno uređenje europske Hrvatske, Informator, Zagreb

19. Smerdel, B. (2010), Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu „Božićnog Ustava“ u „Ustav Republike Hrvatske“, Novi informator, Zagreb, str. 85.-155.

20. Smerdel, B.; Sokol, S. (2006), Ustavno pravo, Zagreb

21. Staničić, F. (2013), Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa - što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?, Zagrebačka pravna revija, Zagreb, vol. 2, br. 2, str. 261.-284.

22. Staničić, F. (2011), Izvlaštenje, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 11, br. 4, str. 1177.-1182.

23. Staničić, F. (2009), Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 9, br. 1. str. 141.-168.

24. Šarin, D.; Uzelac, J. (2025), Expropriation issues through the prism of limitations of constitutional guarantees of property rights in the legal system of the Republic of Croatia, *Pravo - teorija i praksa*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi sad, Vol. 42, No. 1, str. 1.-18.

25. Šarin, D. (2015), Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, god. 52, br. 3, str. 755.-784.

26. Šarin, D. (2014), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, *Pravni vjesnik*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, god. 30, br. 3-4, str. 77.-100.

27. Šarin, D. (1997), *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Narodne novine, Zagreb

28. Uzelac, J.; Javorović, M. (2015), Neka sporna pitanja novog zakonskog uređenja izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Međunarodne konferencije Razvoj javne uprave*, Vukovar, str. 511.-524.

29. Zupančič, B. M. (2008), *On the Interpretation of Legal Precedents and of the Judgements of the European Court of Human Rights*, *The Owl of Minerva*, Essays on Human Rights, Eleven International Publishing, Utrecht, str. 351.-392.

CONSTITUTIONAL AND CONVENTION GUARANTEE OF PROPERTY RIGHTS AND THEIR PROTECTION IN THE EXAMPLE OF THE LEGAL INSTITUTE OF EXPROPRIATION

Abstract: The Constitution of the Republic of Croatia reflects certain comprehensive principles and fundamental decisions with which all its individual provisions must be interpreted. In other words, no constitutional provision can be isolated and independently interpreted; instead, it must always be interpreted in accordance with the highest values of the Croatian constitutional order, *inter alia*, and the inviolability of property. Since the principle of inviolability of property, along with constitutional and conventional guarantees of property rights, is one of the fundamental principles that finds its significance and application in expropriation proceedings, this work critically examines the legal institute of expropriation from various aspects, particularly from the standpoint of theoretical definition and normative regulation. The paper primarily deals with the constitutional role of property inviolability, as well as the constitutional and conventional design of property rights guarantees and their protection, with particular attention to the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the European Court of Human Rights. In this context, it also points out the challenges of current legislative regulation of expropriation, specifically addressing certain contentious issues, and consequently to the need for certain solutions *de lege ferenda*.

Keywords: inviolability of property, property rights, guarantee, protection, Constitution, Convention, Constitutional Court, European Court, expropriation, contentious issues