

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Ustavni sud Republike Hrvatske u sastavu Jadranko Crnić, predsjednik Suda te suci Zdravko Bartovčak, dr. Velimir Belajec, dr. Nikola Filipović, Ante Jelavić Mitrović, mr. Vojislav Kučeković, Jurica Malčić, mr. Hrvoje Momčinović, Ivan Marijan Severinac, Milan Vuković i Mladen Žuvela, u postupku ocjene ustavnosti Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, na sjednici održanoj 21. travnja 1999. godine, donio je

ODLUKU I RJEŠENJE

1. U povodu zahtjeva se ukidaju, a u povodu prijedloga pokreće se postupak za ocjenu ustavnosti te se ukidaju sljedeće odredbe Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ("Narodne novine", br. 92/96):

a)

Članak 9. stavak 1.

"Prava iz ovoga Zakona priznaju se fizičkoj osobi - prijašnjem vlasniku, odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvoga nasljednoga reda (u daljnjem tekstu: prijašnji vlasnik), koji na dan donošenja ovoga Zakona imaju hrvatsko državljanstvo."

- ukida se u dijelu koji glasi: "... koji na dan donošenja ovog Zakona imaju hrvatsko državljanstvo";

Članak 11. stavak 1.

"Stranim fizičkim i pravnim osobama ne pripadaju prava iz ovoga Zakona."

- ukida se u dijelu koji glasi: "... fizičkim i";

Članak 11. stavak 2.

"Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, prava propisana ovim Zakonom mogu se priznati i stranim fizičkim i pravnim osobama ako se to utvrdi međudržavnim sporazumima."

- ukida se u dijelu koji glasi: "... fizičkim i";

b)

Članak 29. stavak 1.

"U slučaju daljnjeg stvarnopravnog raspolaganja otkupljenim stanom prijašnji vlasnik ima pravo prvokupa."

- ukida se u cijelosti.

c)

Članak 65. stavak 3.

"Prijašnji vlasnik dužan je podnijeti zahtjev u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, osim u slučaju iz članka 26. ovoga Zakona."

- ukidaju se odredbe o roku za podnošenje zahtjeva prijašnjeg vlasnika, ukoliko se odnose na prijašnjeg vlasnika - stranu fizičku osobu;

Članak 65. stavak 4.

"Zahtjev podnesen po proteku roka iz stavka 3. ovoga članka odbacit će se pa podnositelj gubi sva prava iz ovoga Zakona."

- ukidaju se odredbe o posljedicama propuštanja roka, ukoliko se odnose na prijašnjeg vlasnika - stranu fizičku osobu.

2.

a) Zahtjev za ocjenu suglasnosti Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine s Ustavom, odbija se kao neosnovan:

- u dijelu kojim se osporava postupak donošenja Zakona o naknadi (formalna protuustavnost);

- u odnosu na članke 1., 2., 3., 7., 9. (u odnosu na dio koji nije ukinut), 12., 16., 17., 19., 21., 22., 57. i 63.

b) Prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ne prihvaćaju se:

- u odnosu na prijedloge kojima se osporava Zakon o naknadi u cjelini osim odredaba koje nisu navedene u izreci kao ukinute;

- u odnosu na odredbe članka 1., 2., 3., 4., 6., 7., 9. (u dijelu koji nije ukinut), 12., 14., 16., 17., 19., 21., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29. (u dijelu koji nije ukinut), 30., 31., 32., 33., 34., 35., 36., 37., 38., 39., 40., 41., 42., 43., 44., 45., 46., 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54., 55., 56., 57., 58., 59., 60., 61., 63., 66., 67., 77. i 79.

3. Zakonske odredbe ukinute pod t. 1. a), b) i c) izreke prestaju važiti stupanjem na snagu zakona kojim će Hrvatski državni sabor donijeti nove odredbe umjesto ukinutih, a najkasnije istekom roka od jedne (1) godine od dana objave ove odluke i rješenja u "Narodnim novinama".

4. Odluka i rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

Obrazloženje

I.

Zahtjev za ocjenu suglasnosti Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, označenog u izreci (nastavno: Zakon o naknadi) s Ustavom Republike Hrvatske, a na temelju ovlaštenja iz članka 13. alineje 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 13/91, nastavno: Ustavni zakon) podnijelo je dvadesetčetiri zastupnika Županijskog doma Hrvatskog državnog sabora.

Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o naknadi, a na temelju ovlaštenja iz članka 15. stavka 1. Ustavnog zakona podnijeli su: Antun Miličević iz Makarske, Mila Turković i dr. iz Zagreba, Šime Pavlović iz Zadra, Inge Heim iz Zagreba, Vlaho Duplanić iz Splita, Ante Nakić iz Šibenika, Zlatko Ljubić i dr. iz Zagreba, Valić Egon iz Splita, Vlado Kristl iz Hamburga, Milivoj Grisogono iz Splita, Pavo Korčulanin iz Dubrovnika, Marija Gašparović iz Karlovca, Hrvoje Hupfeld iz Karlovca, dr. Vladimir Jenko iz Rijeke, Rajna Dorić iz Splita, Martina Mance iz Varaždina, Stanko Lazar i dr. iz Varaždina, SUVLAH - Stanko Lazar područje. Varaždin, SUVLAH - Stanko Lazar i dr. (77), SUVLAH - podr. Varaždin, Udruženje za povrat imovine podr. Varaždin, Splitsko-makarska nadbiskupija - po odvjetnici Maji Vukasović, Pravoslavna eparhija zagrebačko-ljubljanska - Eparhijski upravni odbor i srpska pravoslavna crkvena opština u Zagrebu i dr. (16 predlagatelja), Židovska općina Zagreb, Savez udruženja stanara - Zagreb, Draško Štimac - Zagreb, Milivoj Mojsović, Ljubica Salveter, Milena Matijević-Krstić, dr. Mladen Ribić iz Zagreba, Dubravka i Milivoj Zubović iz Zagreba, Milorad Stanić iz Rijeke, Dagmar Urbanetz-Linderholm - po odvjetniku dr. Zdravku Zaninoviću, Ivan Jeličić i dr. - po odvjetniku dr. Zdravku Zaninoviću, Branko Hrženjak - po odvjetniku Anti Vukorepi, Nikola Kršinić iz Zagreba, Matija Očić, odvjetnik iz Zagreba, Srđan Ružić iz Rijeke, Vida Korenić iz Zagreba, Ljerka Zubić iz Zagreba, Šime Mrkonjić iz Zagreba, Odvjetničko društvo Porobija-Porobija, Drago Visina i Branko Tomažić, Jagoda Nest iz Splita, Jozo Juras i dr. iz Omiša, Udruženje za povrat imovine, Slavko Bambir iz Zagreba, Tanja Uroda iz Zagreba, Lea Teofilovich, Živko Petričić, Udruženje za denacionalizaciju Split, dr. Branko Božinović iz Splita, dr. Stjepan Kukulja iz Lynchburga i Udruga stanara Hrvatske iz Zagreba.

U nekoliko prijedloga osporava se ustavnost Zakona o naknadi u cjelini, odnosno odredbe o naknadi i vraćanju oduzete imovine.

Pojedinačno navedene osporavane odredbe Zakona o naknadi, navedene u zahtjevu i prijedlozima, su sljedeće odredbe članaka: 1., 2., 3., 4., 6., 7., 9., 11., 12., 14., 16., 17., 19., 21., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34., 35., 36., 37., 38., 39., 40., 41., 42., 43., 44., 45., 46., 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54., 55., 56., 57., 58., 59., 60., 61., 63., 66., 67., 77. i 79.

Oznake predmeta pod kojima se u Sudu vode prijedlozi navedenih predlagatelja, kao i sažeci navoda prijedloga kojima navedeni predlagatelji osporavaju konkretne odredbe Zakona o naknadi, sadržani su u nastavku teksta ovog obrazloženja, pod t. IV. i dalje.

II.

Na temelju članka 18. Ustavnog zakona su Srđan Ružić, Stanko Lazar i dr. Ljerka Zubić, Vida Korenić, Martina Mance i dr., SUVLAH - Udruženje za povrat oduzete imovine i imovinskih prava, Zagreb, Podružnica Varaždin i Franciska Grošinić i dr. podnijeli i prijedloge za privremenu obustavu izvršenja osporenog Zakona o naknadi.

O tim je prijedlozima Sud odlučio rješenjem od 23. siječnja 1997. godine, broj: U-I-756/1996, U-I-768/1996, U-I-924/1996, U-I-925/1996, U-I-926/1996, U-I-927/1996, U-I-933/1996, U-I-941/1996, U-I-955/1996, U-I-771/1996, U-I-19/1997, te je prijedloge odbio, a koje je rješenje objavljeno u "Narodnim novinama", br. 8/97).

U predmetu broj: U-I-139/1998 odbijen je zahtjev za izuzeće predsjednika Suda Jadranka Crnića, dopredsjednika Suda Mladena Žuvele i suca dr. Nikole Filipovića.

Podnositelj prijedloga Josip Sabljčić (U-I-685/1996) odustao je od prijedloga za ocjenu ustavnosti Zakona o naknadi te je u tom predmetu postupak obustavljen.

III.

U zahtjevu za ocjenu ustavnosti osporenog zakona (U-I-673/1996), podnositelji prvotno upućuju na tzv. formalnu protuustavnost, odnosno na formalne nedostatke u postupku donošenja Zakona o naknadi.

Navodi podnositelja zahtjeva glede povreda postupka donošenja Zakona su sljedeći:

Člankom 81. al. 2. Ustava određeno je da Županijski dom raspravlja i može davati mišljenja o pitanjima koja su u djelokrugu Zastupničkog doma.

Prema odredbi članka 81. al. 3. Ustava, Županijski dom daje Zastupničkom domu prethodno mišljenje između ostalog i u postupku donošenja zakona kojim se uređuju nacionalna prava i razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina.

Županijski dom dao je prethodno mišljenje o Zakonu o vraćanju i odšteti za oduzetu imovinu, na sjednici održanoj 19. lipnja 1996.

Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, na sjednici 11. listopada 1996., izglasao je Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, na koji Zakon - pod tim nazivom - Županijski dom nije dao prethodno mišljenje koje je obvezno u smislu članka 81. Ustava.

Podnositelji zahtjeva smatraju da se, u stvari, radi o drugom zakonu na što upućuje ne samo drugačiji naslov zakona, nego i sadržajne razlike.

Poslovnik Županijskog doma Hrvatskog državnog sabora ("Narodne novine", br. 55/95) predviđa mogućnost da nakon odlučivanja tekst zakona bude bitnije izmijenjen, ali ne predviđa da bi u tom slučaju bilo obvezno vraćanje Županijskom domu na raspravljanje.

U tom smislu članak 83. Poslovnika određuje:

"Predsjednik Zastupničkog doma najkasnije jedan dan nakon izglasavanja zakona u Zastupničkom domu dostavit će izglasani zakon predsjedniku Županijskog doma.

Iznimno, ako je nakon odlučivanja o amandmanima tekst konačnog prijedloga zakona bitnije izmijenjen, predsjednik Zastupničkog doma će izglasati zakon dostaviti najkasnije dva dana nakon izglasavanja."

Svoje neslaganje s izglasanim zakonom zastupnici mogu izraziti temeljem članka 83. Poslovnika, koji propisuje da prijedlog odluke o vraćanju zakona Zastupničkom domu na ponovno odlučivanje može podnijeti radno tijelo Doma ili 1/3 zastupnika Doma, što je i učinjeno u odnosu na osporavani Zakon, ali je prijedlog zastupnika Županijski dom odbio.

O tom prijedlogu se glasuje u Županijskom domu, kako to propisuje članak 87. Poslovnika:

"Nakon provedene rasprave na sjednici Doma odlučuje se o donošenju odluke o vraćanju zakona na ponovno odlučivanje Zastupničkom domu."

Županijski dom u prethodnom mišljenju od 13. veljače 1996. i 20. lipnja 1996. podržava donošenje Zakona o odšteti za oduzetu imovinu s predloženim amandmanima.

Županijski dom izvijestio je Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora da Županijski dom nije donio odluku o vraćanju Zastupničkom domu na ponovno odlučivanje o Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

Ustavni sud je ocijenio da je Zakon donijet na način kako to propisuje Ustav i poslovnici oba doma Hrvatskog državnog sabora te nema formalnih nedostataka u postupku donošenja osporavanog Zakona.

Stoga, nije osnovan zahtjev podnositelja glede prethodnog pitanja - poštivanje Ustavom propisanog postupka donošenja osporenog Zakona.

1/1. Republika Hrvatska je - u skladu s načelom državnog kontinuiteta i sukcesije u odnosu na bivšu Socijalističku Republiku Hrvatsku i bivšu Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju - u načelu prihvatila propise i druge akte tih država, do donošenja novih zakona, odnosno do njihovog usklađenja s vlastitim pravnim poretom. U članku 4. Ustavnog zakona o provedbi Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 110/96) propisano je da se zakoni, drugi propisi i opći akti moraju uskladiti s Ustavom najkasnije do 31. prosinca 1997. godine. (Istu odredbu sadržavale su sve ranije izmjene i dopune Ustavnog zakona, s time što je rok za usklađivanje bio vezan uz druge nadnevice - "Narodne novine", br. 56/90, 8/91, 31/91, 59/91, 27/92, 34/92, proć. tekst, 91/92, 62/93, 50/94 i 105/95).

Isto proizlazi iz članka IV. stavka 2. Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 56/90), u kojem se određuje da u Republici Hrvatskoj važe samo zakoni koje je donio Sabor, a do okončanja razdruživanja i savezni propisi koji nisu stavljeni izvan snage.

To se odnosi i na propise i druge akte kojima je prijašnjim vlasnicima - na formalno legalan, ali nepravedan način - za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine oduzeta imovina.

Tim oduzimanjem prijašnji su vlasnici izgubili vlasništvo na stvarima, odnosno prava na drugoj imovini, što se kao temeljna pravna činjenica prihvaća i u Republici Hrvatskoj. Od te temeljne postavke polazi i Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, što dolazi do izražaja već u stavku 1. članka 1. Zakona koji glasi:

"Ovim Zakonom uređuju se uvjeti i postupak naknade za imovinu koja je prijašnjim vlasnicima oduzeta od strane jugoslavenske komunističke vlasti, a koja je prenesena u općenarodnu imovinu, društveno ili zadružno vlasništvo (u daljnjem tekstu: društveno vlasništvo) konfiskacijom, nacionalizacijom, agrarnom reformom i drugim propisima i načinima navedenim u ovom Zakonu."

Zakonom o naknadi se ne poništavaju (ex tunc) svi propisi i akti o oduzimanju imovine (niti se vlasnicima priznaje neprekinuto vlasničko ili drugo pravo od trenutka oduzimanja imovine), već se pokušava, polazeći od zatečenog pravnog i faktičnog stanja, urediti opseg i pretpostavke vraćanja i odštete za oduzetu imovinu.

Treba napomenuti da je opseg primjene Zakona o naknadi širi nego što to proizlazi iz njegovog naziva. Iz točaka 3. i 4. članka 2. tog Zakona proizlazi da je predmet naknade i imovina koju su vlasnici morali napustiti tijekom okupacije te imovina koja im je oduzeta od strane okupatora i njihovih pomagača. To znači da se Zakonom određuje naknada i one imovine koja je oduzeta prije, a ne samo imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (v. t. 3/1 i 3/2. obrazloženja).

Opseg primjene zakonodavac je proširio i na naknadu one imovine koja je oduzeta i bez ikakve pravne osnove ili bez utemeljenja u propisima (stavak 2. članka 2. Zakona o naknadi), iako za te slučajeve ponekad može biti povoljnija primjena općih propisa o vlasništvu.

1/2. Suprotno stajalište u jednom od prijedloga (U-I-933/1996) - tj. da su prijašnji vlasnici i sada vlasnici oduzete imovine - zasniva se na ukinutoj odredbi stavka 2. članka 9a. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske iz 1991. godine ("Narodne novine", br. 8/91 i 31/91), koja je glasila:

"U Republici Hrvatskoj isključuju se od primjene odredbe saveznih zakona, drugih propisa i drugih akata saveznih organa, koji nisu u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i zakonima Republike Hrvatske".

Ova odredba izostavljena je iz Ustavnog zakona u njegovom pročišćenom tekstu ("Narodne novine", br. 34/92), ali i iz izmjena i dopuna Ustavnih zakona donijetih za kasnije godine, pa je time stavljena izvan snage ("Narodne novine", br. 91/92, 62/93, 50/94, 105/95 i 110/96).

Citirana odredba izmjena i dopuna Ustavnog zakona iz 1991. ne može utjecati na izložena pravna stajališta. Ona je u Republici Hrvatskoj, dok je bila na snazi, isključivala od aktualne primjene određene ranije propise koji nisu bili u skladu s njenim pravnim poretom; no ona nije odredila da se ne priznaju pravne posljedice tih propisa koje su nastale u vrijeme njihovog važenja u bivšoj SFR Jugoslaviji i SR Hrvatskoj. Uostalom, ti propisi uglavnom su konzumirani pa se danas više ne može govoriti o njihovoj aktualnoj primjeni.

1/3. Pravni poredak Republike Hrvatske ne poznaje i ne priznaje institut društvenog vlasništva, već se Ustavom propisuje i jamči nepovredivost (individualnog) vlasništva koje pripada određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi (članak 3. Ustava - nepovredivost vlasništva je, pored ostalih, jedna od najviših vrednota ustavnog poretka

Republike Hrvatske; stavak 1. članka 48. Ustava - jamči se pravo vlasništva). Zbog toga je tzv. društveno vlasništvo - neposredno na temelju zakonskih propisa ili u različitim postupcima pretvorbe - pretvoreno u vlasništvo države, jedinica lokalne samouprave i uprave, poduzeća, ustanova i drugih fizičkih i pravnih osoba.

Sukladno tome, Zakonom o naknadi za obveznike naknade određene su fizičke ili pravne osobe u čijoj se imovini nalazi imovina koja se vraća prijašnjim vlasnicima, Hrvatski fond za privatizaciju za naknade u dionicama ili udjelima za oduzeta poduzeća i Fond za naknadu oduzete imovine za naknadu u novcu ili obveznicama Republike Hrvatske glede ostale oduzete imovine (članak 13.).

1/4. Zbog toga nisu opravdani brojni prigovori podnositelja zahtjeva i prijedloga za ocjenu ustavnosti kojima se, posebice, osporava ustavnost odredaba iz članka 1-3. Zakona o naknadi (ali i mnogih drugih koji su s njima u svezi), u kojima se polazi od postavke da prijašnji vlasnici nisu izgubili svoja nekadašnja prava. Već je objašnjeno (u t. 1/1. ove Odluke) da su, temeljem zakona i pravnih akata donesenih za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, prijašnji vlasnici izgubili vlasništvo, odnosno druga imovinska prava, pa ta prava - jer više ne postoje - nisu ni povrijeđena donošenjem Zakona o naknadi. Stoga je bez osnove pozivanje na ustavna prava koja se temelje na stavku 1. članka 48. i stavku 1. članka 50. (samo je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti i oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti) Ustava.

U prijedlozima se tvrdi da se (tek) osporenim Zakonom o naknadi prijašnjim vlasnicima oduzima njihova imovina; da se tim Zakonom priznaje pravovaljanost oduzimanja bez volje vlasnika da je otuđi, što da predstavlja manu u volji; da se država ponaša kao vlasnik te imovine, što ne može budući da je bivša država oduzela imovinu suprotno stavku 1. članka 48. i stavku 1. članka 50. Ustava; da država raspolaže s imovinom bez volje i dopuštenja stvarnog vlasnika te nastupa kao prodavatelj umjesto vlasnika, utvrđujući i cijenu; da država jednim vraća, a drugima ne vraća imovinu te se pojavljuje kao vlasnik imovine koja nije njena; da država nije vlasnik nacionalizirane imovine, jer je nije stekla na propisani način, pa je tim više ne može ni prodavati; da Zakon neopravdano rabi izraz "prijašnji vlasnik", pa se osporavaju sve odredbe u kojima se nalazi taj izraz (tako u predmetima pod brojevima: U-I-756/1996, U-I-768/1996, U-I-771/1996, U-I-924/1996, U-I-925/1996, U-I-926/1996, U-I-927/1996, U-I-933/1996, U-I-941/1996, U-I-955/1996, U-I-139/1998 i dr.).

1/5. Ustav Republike Hrvatske donijet je 22. prosinca 1990. i on se primjenjuje samo na pravne odnose koji su nastali nakon njegovog donošenja i stupanja na snagu.

Nema sumnje da su pravni akti bivše SFR Jugoslavije i SR Hrvatske o oduzimanju imovine suprotni temeljnim načelima i pravilima o zaštiti ljudskih prava navedenih u Ustavu, ali se on na njih niti ne odnosi. Odredbe Ustava Republike Hrvatske ne mogu se neposredno primjenjivati na pravne akte bivše države, niti se njihova ustavnost može prosuđivati po odredbama ovog Ustava, osim ako su preuzeti u pravni sustav Republike Hrvatske Zakonom o preuzimanju saveznih zakona ("Narodne novine", 53/91).

Zakon o naknadi nije protivan Ustavu samo zato što u cijelosti ne uspostavlja prava prijašnjih vlasnika; ustavnost ili neustavnost njegovih odredaba treba prosuđivati prema odredbama važećeg Ustava, a ne uspoređujući ih sa nepravdnim i ideološko motiviranim aktima ranijih vlasti.

2/1. U svezi s ovim načelnim pitanjima - a to se odnosi i na osporavanje mnogih drugih odredaba Zakona o naknadi - treba naglasiti da Ustav Republike Hrvatske nema odredaba o denacionalizaciji, odnosno o vraćanju ili odšteti za oduzetu imovinu.

Zbog toga nema neposredne ustavnopravne obveze za pravno reguliranje naknađivanja za oduzetu imovinu, odnosno za njeno vraćanje. O procjeni i volji zakonodavca ovisi da li će o tome propisati određena pravila i u kojem će opsegu odrediti naknadu ili vraćanje imovine, pa ta pravila, u načelu, nisu podvrgnuta kontroli ustavnosti.

2/2. Nema ni odgovarajuće međunarodno pravne obveze države, niti međunarodno pravo propisuje vraćanje oduzete imovine, odnosno oblike, opseg i visinu naknade za imovinu.

Podnositelji zahtjeva i prijedloga (U-I-768/1996, U-I-924/1996, U-I-925/1996, U-I-926/1996, U-I-927/1996, U-I-933/1996, U-I-957/1996, U-I-121/1997) pozivaju se na međunarodne ugovore i druge međunarodne akte, i to na odredbe: Opće deklaracije o pravima čovjeka (članci 2., 10. i 17.); Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (stavak 1. članka 2. i članka 26.); Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (stavak 2. članka 2.); Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (stavak 1. članka 6. i članak 14.); Dokument kopenhavskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a (čl. I/5.9); i Anex uz Deklaraciju o osnovnim načelima pravde za žrtve zločina i zlouporabe vlasti (točke 19. i 21.).

2/4. Ovim odredbama međunarodnih dokumenata ne određuje se ništa o vraćanju ili naknađivanju oduzete imovine, već se propisuju opća načela o jednakosti ljudi i građana, o zabrani diskriminacije i o javnom i poštenom suđenju, pa je pozivanje na te odredbe u svezi s odredbama članka 1-3. Zakona o naknadi bez pravne važnosti. Iznimku predstavlja samo točka 19. Anexa uz Deklaraciju o osnovnim načelima za žrtve zločina i zlouporabe vlasti, koja propisuje da bi države trebale razmotriti uvrštenje u nacionalne zakone odredbe o kažnjavanju zlouporabe vlasti i odgovarajuća pravna sredstva za žrtve zlouporabe, a posebice "...povrat i/ili odštetu i potrebnu materijalnu i psihološku pomoć i podršku...". No i ta je odredba općeg značenja i ne odudara od odredaba Zakona o naknadi.

Citirane odredbe sadržane su u cijelosti u odredbama Ustava iz članka 14. (zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom), članka 26. (jednakost građana i stranaca pred sudovima i drugim tijelima) i alineje 1. stavka 1. članka 29. (pravo na pravično suđenje, koje se prema stajalištu Suda odnosi na sve pravno regulirane postupke, a ne samo na kazneni postupak).

Zbog toga je pozivanje na spomenute međunarodnopravne dokumente (posebice u svezi s člancima 1. do 3.) bespredmetno, a eventualne povrede ustavnog prava na jednakost razmotrit će se u daljem tekstu, uz odgovarajuće prigovore podnositelja zahtjeva i prijedloga.

Treba napomenuti da samo međunarodni ugovori koji su na snazi, a sklopljeni su i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj su snazi iznad zakona (članak 134. Ustava), pa samo oni neposredno stvaraju uzajamna prava i obveze između države i građana te drugih pravnih subjekata. Ostali međunarodni akti, a posebice deklaracije, nemaju neposredne pravne učinke na građane i druge pravne subjekte, već stvaraju obvezu na strani Republike Hrvatske da načela iz tih akata ugradi u zakone, druge propise i praksu državnih tijela.

To se odnosi i na "Uvjete za prijam Republike Hrvatske u Vijeće Europe" od 15. ožujka 1966. godine, na koje se pozivaju podnositelji prijedloga u predmetu U-I-121/1997.

2/5. Nijedna od tranzicijskih zemalja u kojima se pravno regulira i provodi denacionalizacija (u najširem smislu) nema ekonomske moći da u naravi vrati svu oduzetu imovinu (kad bi to pravno i praktički i bilo moguće) da nadoknadi sve štetne posljedice oduzimanja. Zbog toga se u svim nacionalnim zakonima o denacionalizaciji pojavljuju ista ograničenja (u različitim inačicama i stupnjevima), posebice glede kruga ovlaštenika, imovine koja se naknađuje ili vraća i opsega naknade.

U svim se zakonima (pa tako i u Zakonu u naknadi) polazi od temeljne postavke da se ispravljanjem starih nepravdi ne smiju činiti nove, teže nepravde. Sve načelne odredbe Zakona rezultat su kompromisa i sučeljavanja suprotstavljenih prava i interesa prijašnjih vlasnika, nositelja prava koja su stečena na oduzetoj imovini i gospodarskih i drugih interesa države i društva. Zbog toga - a posebice imajući u vidu redovito značajni vremenski odmak od trenutka oduzimanja imovine - ne može biti apsolutne pravednosti i jednakosti među subjektima koji su ovlaštenici naknađivanja, odnosno vraćanja imovine.

U istom cilju doneseni su i neki drugi zakoni, koji su usmjereni na popravljivanje nepravdi počinjenih za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, kao npr. Zakon o pravima bivših političkih zatvorenika ("Narodne novine" - pročišćeni tekst, br. 34/95).

Napominje se, da se nelogičnim i nesvršishodnim redoslijedom donošenja pojedinih zakona (npr. Zakona o privatizaciji - "Narodne novine", br. 21/96 i 71/97, Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća - "Narodne novine", br. 19/91, 83/92, 84/92, 94/93, 2/94, 9/95, 21/96), prije donošenja Zakona o naknadi, znatno smanjila mogućnost vraćanja oduzete imovine (u naravi) prijašnjim vlasnicima, jer je prema tim zakonima oduzeta imovina već pripala drugim titularima. No, u takvim slučajevima nije u pitanju sukladnost Zakona o naknadi s Ustavom, već se radi o nepodudarnostima ili protivnostima između pojedinih zakona, što Ustavni sud nije ovlašten ocjenjivati i sankcionirati.

2/6. Zbog toga, sustav pravnih pravila o naknađivanju i vraćanju imovine koja je oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine i njegova temeljna načela, kao cjelina, nisu predmet ocjene suglasnosti s Ustavom. Nije u nadležnosti Ustavnog suda ocjenjivanje kome i u kolikom opsegu je valjalo priznati pravo na naknadu ili vraćanje oduzete imovine, jer nema ni ustavnopravne obveze države da pravno uredi ta pitanja. Ustavni sud ne može ocjenjivati gospodarsku snagu države i, s time u svezi, u koliko je mjeri i na koji je način trebalo urediti naknađivanje, odnosno vraćanje oduzete imovine, niti politička pitanja prioriteta, tj. kojoj je interesnoj grupi trebalo dati određene prednosti (npr. u sukobu interesa bivših vlasnika i kasnijih korisnika prava stečenih na oduzetoj imovini). I konačno, nije Ustavni sud nadležan ocjenjivati odnose između drugih obveza države (npr. prema izbjeglicama i prognanicima i drugim žrtvama rata, u obnovi zemlje od rata, prema umirovljenicima i dr.) i njene političke i moralne (ali ne i pravne) obveze da zakonom uredi modalitete naknađivanja oduzete imovine i njenog vraćanja.

Uređivanje naknade ili vraćanja oduzete imovine je, stoga, u isključivoj nadležnosti i odgovornosti Hrvatskog državnog sabora. Jesu li kompromisna stajališta, koja se očitavaju u Zakonu o naknadi, posljedica ispravne presudbe spomenutih i drugih relevantnih okolnosti, pokazat će vrijeme.

2/7. Kontrola ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o naknadi moguća je, međutim, ako je u okviru usvojenog sustava naknade, odnosno vraćanja, pojedina grupa potencijalnih korisnika naknade neopravdano zapostavljena (tj. diskriminirana) ili su joj pojedina ustavna prava neopravdano oduzeta ili ograničena (odnosno ako ograničenje nije primjereno svrsi Zakona), te ako svim zainteresiranim subjektima ne bi bilo omogućeno sudjelovanje u odgovarajućem pravnom postupku, pošteno postupanje i korištenje dopuštenih pravnih lijekova.

3/1. U predmetu U-I-121/1997 osporava se ustavnost odredaba članaka 1. do 4. Zakona o naknadi jer se ne predviđa vraćanje, odnosno naknada imovine koja je oduzeta za vrijeme fašističke vladavine, što da je protivno člancima 3. i 5. (u kojem je izraženo opće načelo ustavnosti i zakonitosti), članka 14. (o jednakosti svih ljudi i građana, posebice pred zakonom), stavku 1. članka 48. i stavku 1. članka 50. Ustava, kao i ustavnoj odredbi iz stavka 2. članka 41. o zaštiti i pomoći države vjerskim zajednicama.

3/2. Zakon o naknadi po svom nazivu odnosi se na imovinu koja je oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, no po svom sadržaju on je širi i obuhvaća, na posredan način, i oduzimanja koja su učinjena ranije, tj. za vrijeme fašističke vladavine.

U točkama 3. i 4. članka 2. Zakona o naknadi utvrđuje se pravo na naknadu imovine oduzete na teritoriju Republike Hrvatske i na temelju propisa Zakona o postupanju s imovinom, koju su vlasnici morali napustiti u tijeku okupacije i imovinom koja im je oduzeta od okupatora i njegovih pomagača ("Službeni list DFJ", br. 36/54) i Zakona o potvrdi i izmjenama tog Zakona ("Službeni list FNRJ", br. 64/46, 105/46, 88/47 i 99/48). Prema odredbama tih zakona oduzeta imovina morala se odmah vratiti, ali su postojale i značajne iznimke kad se imovina nije vraćala, već je postala državnim vlasništvom.

Zakon o naknadi u spomenutim odredbama ima u vidu te iznimke, kad je imovina koju je u načelu trebalo vratiti, definitivno oduzeta vlasnicima temeljem jugoslavenskih zakonskih propisa. Vraćanje imovine oduzete za vrijeme fašističke vladavine većim je dijelom, dakle, riješeno ranijim jugoslavenskim zakonima. U onim slučajevima kad jugoslavenski zakoni nisu predviđali vraćanje te imovine, vraćanje, odnosno naknada te imovine, određuje se Zakonom o naknadi, što znači da je pitanje imovine oduzete za vrijeme fašističke vladavine riješeno u cijelosti.

Zbog toga nije osnovana tvrdnja predlagača da Zakon o naknadi ne predviđa vraćanje, odnosno naknadu imovine, oduzete za vrijeme fašističke vladavine.

4/1. U mnogim se prijedlozima osporava ustavnost odredaba Zakona o naknadi koje se odnose na konfisciranu imovinu, tj. tvrdi se da se stvara nejednakost između građana jer se jednima načelno vraća (konfiscirana) imovina, a drugima se naknađuje (imovina oduzeta nacionalizacijom ili na druge načine). Tako naročito u predmetima U-I-764/1996, U-I-768/1996, U-I-771/1996, U-I-924/1996, U-I-925/1996, U-I-926/1996, U-I-927/1996, U-I-933/1996, U-I-160/1997, U-I-881/1998, U-I-185/1999 i dr.

Zbog toga se osporava ustavnost članaka 1., 4., 22., 24., 25., 29., 30., 32.-39., 45. i 48. Zakona o naknadi, jer da bi bili protivni člancima 3., 5., 14. i 20. (o odgovornosti svakoga tko se ogriješi o odredbe Ustava o slobodama i pravima čovjeka i građanina), članku 26. (o jednakosti građana i stranaca pred sudovima i drugim tijelima),

članku 31. (da nitko ne može biti kažnjen za djelo ako nije prije počinjenja bilo utvrđeno kao kazneno djelo), članku 35. (o garanciji štovanja i pravne zaštite svačijeg osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti) i člancima 48. i 50. Ustava.

4/2. Konfiscirana imovina vraća se prijašnjim vlasnicima (ili se naknađuje, ako vraćanje nije moguće) samo pod uvjetima: da je imovina oduzeta na temelju sudske presude za kazneno djelo, u kojoj je izrečena kazna konfiskacije imovine ili zaštitna mjera konfiskacije uz kaznu; ako je riječ o presudama sudova bivše Jugoslavije od 15. svibnja 1945. do 25. lipnja 1991. godine; ako se radi o presudama za političko kazneno djelo i politički motivirana kaznena djela; ako je do osuđujuće presude došlo zlouporabom prava ili političke moći (stavak 4. članka 1. i stavak 1. članka 4. Zakona o naknadi).

"Pod zlouporabom prava ili političke moći smatrat će se slučajevi u kojima je došlo do osude koja u svojoj izreci ili u postupku koji joj je prethodio krši međunarodno priznata načela pravne države i demokratskog društva ili proturiječi pravnom poretku Republike Hrvatske" (stavak 2. članka 4. Zakona o naknadi).

4/3. Nema diskriminacije i povrede načela jednakosti ako se različita prava i nejednak položaj građana opravdava važnim političkim, pravnim i moralnim razlozima. Građani kojima je imovina konfiscirana pretrpjeli su redovito mnogo veću nepravdu od onih kojima je imovina oduzeta po drugim osnovama - oni su još i osuđeni i kažnjeni za kaznena djela koja, po svojim obilježjima ili po značajkama kaznenog postupka koji im je prethodio, odudaraju od standarda civilizirane pravne države.

Zakonodavac je bio ovlašten odrediti - ocjenjujući prioritete, tj. težinu nepravde koja je počinjena i stupanj satisfakcije koji joj je primjeren - način i opseg dekonfiskacije imovine kako je navedeno u citiranim propisima.

Zbog toga ti propisi (a ni drugi na koje se u svezi s time pozivaju predlagatelji) nisu protivni Ustavu. Oni su u skladu i s temeljnim načelima iz Deklaracije o osnovnim principima pravde za žrtve zločina i zlouporabe vlasti i s točkom 19. Anexa uz tu Deklaraciju.

4/4. Stavak 1. članka 22. osporava se zbog toga što konfiscirana imovina nije bila zaštićena Zakonom o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ("Narodne novine", br. 53/90, 61/91, 25/93 i 70/93 - predmeti U-I-715/1996, U-I-764/1996, U-I-185/1999 i dr.).

Osporeni propis nema odredaba o zabrani prijenosa, već te odredbe sadrže drugi spomenuti zakoni, pa se ovaj prigovor neustavnosti ne odnosi na Zakon o naknadi. Za ocjenu o eventualnoj neusklađenosti Zakona o naknadi s drugim zakonima Ustavni sud nije nadležan.

4/5. U predmetima U-I-715/1996, U-I-881/1998 i U-I-29/1999 osporava se ustavnost postupka za utvrđivanje imovine koja je konfiscirana, a treba je vratiti prijašnjem vlasniku (stavak 3. članka 4. i članovi 32. do 39. Zakona o naknadi). Tvrdi se da postupak rehabilitacije osoba osuđenih za političko kazneno djelo treba provesti u skladu s važećim propisima; da se konačne i pravomoćne odluke sudova ne mogu mijenjati aktom upravne vlasti (županijskog ureda prema mjestu gdje se nalazi imovina - stavak 2. članka 64.), te da se upravne vlasti ne mogu ovlastiti na donošenja ocjena i odluka s dalekosežnim posljedicama za nositelje stanarskog prava, a da im se ne omoguću sudjelovanje u tim postupcima. Na taj način da su povrijeđene odredbe Ustava navedene u prethodnoj točki ovog teksta.

Osporeni stavak 3. članka 4. Zakona o naknadi određuje da se odluke o vraćanju ili naknadi konfiscirane imovine, pod uvjetima određenim u tom Zakonu, donose po prethodno pribavljenom mišljenju Državnog odvjetnika Republike Hrvatske, a u dvojbenim slučajevima tražitelj vraćanja imovine uputit će se da prema važećim odredbama zakona pokrene postupak za poništenje kaznene presude.

Ne stoji tvrdnja da se citiranim propisom daje ovlast upravnim vlastima da mijenjaju pravomoćne odluke sudova. Kaznena presuda ostaje na snazi, bez obzira na odluku nadležnog županijskog ureda o vraćanju konfiscirane imovine, tako dugo dok prijašnji vlasnik u redovnom sudskom postupku ne ishodi njeno ukidanje ili preinačenje.

Zakonom o naknadi u nadležnost županijskih ureda dano je ovlaštenje da sami odlučuju o naknadi odnosno vraćanju oduzete imovine, prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", br. 53/91) ako Zakonom nije drukčije propisano (članak 68). Time je županijskim uredima dano ovlaštenje da odlučuju i o tzv. prethodnim (prejudicijelnim) pitanjima (članci 144-148. Zakona o općem upravnom postupku), pa tako i o pitanju radi li se u konkretnom postupku o konfisciranoj imovini u smislu stavka 1. članka 4. Zakona o naknadi. Sukladno općim pravilima o rješavanju prethodnih pitanja upravno tijelo takvo pitanje ne mora riješiti, već može stranku (prijašnjeg vlasnika) uputiti da poništenje kaznene presude ishodi u odgovarajućem kaznenom postupku.

Zbog toga odredbe navedene u t. 4/5. ovog teksta nisu protivne Ustavu.

4/6. Prema članku 49. Zakona o općem upravnom postupku, stranke u upravnom postupku su, osim osobe na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se on vodi, i treći koji radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa imaju pravo sudjelovati u postupku. Zbog toga pitanje da li nositelji stanarskog prava imaju pravo sudjelovati u postupku dekonfiskacije nije pitanje ustavnosti navedenih propisa, nego stvar njihovog tumačenja.

Od ishoda upravnog postupka radi vraćanja konfiscirane imovine ovisi eventualno pravo nositelja stanarskog prava na otkup stana u smislu odredaba Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo ("Narodne novine", br. 43/92 - pročišćeni tekst, br. 69/92, 25/93, 48/53, 2/94, 44/94 i 58/95). Stoga je ocjena Suda da, prema citiranim zakonskim odredbama, nositelji stanarskog prava mogu biti stranke u prvostupanjskom upravnom postupku za vraćanje konfisciranih zgrada i stanova, mogu podnijeti žalbu protiv prvostupanjske odluke (članak 71.) i protiv konačnog upravnog akta mogu podnijeti upravnu tužbu.

5. U predmetu U-I-126/1997 osporava se ustavnost članka 6. Zakona o naknadi, u kojem se propisuje da se odredbe tog Zakona ne odnose na imovinu koja je u društveno vlasništvo prenesena na temelju Zakona o eksproprijaciji ("Narodne novine", br. 10/78, 5/80, 30/82, 30/82, 46/82 - pročišćeni tekst, 28/87 i 39/88). Tvrdi se da je tzv. "pravična naknada" koja se je plaćala za izvlašćenu imovinu bila ispod tržišne vrijednosti te da su time njeni prijašnji vlasnici stavljeni u neravnopravni položaj prema prijašnjim vlasnicima nacionalizirane i konfiscirane imovine (članci 3. i 14. Ustava). Institut izvlašćenja (eksproprijacije) nije institut koji je tipičan za komunističku vladavinu - on se primjenjuje u različitim oblicima u svim pravnim državama. Zbog toga se izvlašćenje ne može usporediti s ostalim osnovama za oduzimanje imovine, pobrojenim u člancima 2. do 4.

Zakona o naknadi. Oduzetu imovinu, za koju je već jednom isplaćena naknada (makar ona bila i ispod tržišne vrijednosti), ne može se ponovno naknadivati. Stoga članak 6. nije protivan spomenutim člancima Ustava. Uostalom, niti naknada po Zakonu o naknadi ne ravna se uvijek po tržišnoj cijeni, niti obuhvaća svu imovinu koja je oduzeta i sve vidove obeštećenja.

6/1. Daleko najveći broj prijedloga za ocjenu ustavnosti odnosi se, neposredno ili posredno, na članak 9. Zakona o naknadi, a u svezi s njime i na sve druge članke Zakona u kojima se razrađuju ili pobliže određuju njegov sadržaj i pravni učinci. Zapažena su i određena tumačenja članka 9. - zauzeta u rješavanju pojedinačnih predmeta o naknadi za oduzetu imovinu ili obliku načelnih stajališta pojedinih državnih tijela koja sudjeluju u postupku - koja su u suprotnosti sa sadržajem i smislom članka 9., pa su zato protivna Zakonu i diskriminatorna u pogledu zaštite ustavnih prava.

Prijedlozi za ocjenu ustavnosti odnose se na stavke 1. i 2. članka 9., a osporavaju se svi sastojci njihovog sadržaja: krug osoba koji su ovlaštenici naknade, odnosno vraćanja oduzete imovine; posebno ograničenje ovlaštenika na samo prvi nasljedni red; isključenje oporučnih nasljednika iz kruga ovlaštenika i odredbu da su ovlaštenici samo hrvatski državljani.

6/2. Članak 9. Zakona o naknadi glasi:

"Prava iz ovog Zakona priznaju se fizičkoj osobi - prijašnjem vlasniku, odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda (u daljnjem tekstu: prijašnji vlasnik), koji na dan donošenja ovog Zakona imaju hrvatsko državljanstvo.

U pogledu prava nasljeđivanja primjenjuju se odredbe Zakona o nasljeđivanju, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

Nasljednici prijašnjeg vlasnika stječu vlasništvo na imovini koja se daje neovisno o tome kako su vlasnički udjeli utvrđeni ranijim pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju prednika, ako se drukčije ne sporazume (naknadno pronađena imovina)".

6/3. Većina podnositelja zahtjeva i prijedloga osporavaju odredbu stavka 1. članka 9. u kojoj se krug ovlaštenika naknade, odnosno vraćanja oduzete imovine, određuje tako da obuhvaća samo prijašnje vlasnike i njihove zakonske nasljednike, koji se svi (ne baš logično i konsekventno) nazivaju prijašnjim vlasnicima.

U njima se ističe da je time nasljeđivanje ograničeno samo na prvi nasljedni red; da je tim onemogućeno braći i sestrama nasljeđivanje, pa je time narušena ustavna zaštita obitelji; da je isključeno oporučno nasljeđivanje; da je time narušena ravnopravnost između zakonskih i oporučnih nasljednika; da su time prikraćeni u svojim pravima katolički svećenici koji zbog celibata ne mogu imati direktne potomke; da državi pripada imovina ako zahtjev za naknadu nije podnesen ili je pravomoćno odbijen (članak 77. Zakona o naknadi), unatoč mogućnosti da postoje nasljednici koji nisu obuhvaćeni člankom 9. i sl. (U-I-673/1996, U-I-695/1996, U-I-756/1996, U-I-768/1996, U-I-771/1996, U-I-924/1996, U-I-925/1996, U-I-926/1996, U-I-927/1996, U-I-933/1996, U-I-941/1996, U-I-955/1996, U-I-957/1996, U-I-2/1997, U-I-67/1997, U-I-125/1997, U-I-147/1997, U-I-149/1997, U-I-150/1997, U-I-160/1997, U-I-638/1997, U-I-670/1997, U-I-704/1997, U-I-881/1997, U-I-1342/1997, U-I-309/1998, U-I-466/1998 i U-I-796/1998).

U svezi s člankom 9. podnositelji prijedloga osporavaju ustavnost odredaba i nekih drugih članaka Zakona o naknadi (npr. članka 77.), a neki osporavaju i ustavnost Zakona u cijelosti, ne navodeći posebice neke njegove odredbe.

6/4. Osporavanje ustavnosti odredbe iz stavka 1. članka 9. podnositelji prijedloga temelje na odredbama iz članaka 3., 14., 16., 26., stavka 2. članka 41., članaka 48. i 50. i stavka 2. članka 61. Ustava. Tvrdi se da je ta odredba u suprotnosti s već citiranim odredbama međunarodnih akata (t. 2/3), uslijed čega da je protivna i članku 134. Ustava (prema kojem međunarodni ugovori, sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona).

Naročito su česta pozivanja na stavke 1. i 4. članka 48. (o zajamčenosti prava vlasništva i nasljeđivanja) i stavka 1. članka 50. (prema kojem je samo zakonom moguće oduzeti ili ograničiti vlasništvo, ali uz naknadu tržišne vrijednosti), pa se tvrdi da je ne samo članak 9. Zakona o naknadi, nego i cijeli Zakon protivan tim odredbama, pa zbog toga i protuustavan.

6/5. U stavku 1. članka 9. Zakona o naknadi je na posredan način - pozivajući se na odredbe Zakona o nasljeđivanju o prvom nasljednom redu (članci 10. do 12. te članci 23. do 26. ukoliko se odnose na prvi nasljedni red) - odredio krug zakonskih ovlaštenika naknade i vraćanja oduzete imovine i njihove međusobne odnose. To su braćni drug prvotnog vlasnika (onoga kojem je oduzeta imovina), njegova djeca (braćna i izvanbraćna, pozakonjena djeca i usvojenici te njihovi potomci kad je to Zakonom o nasljeđivanju određeno (članak 11. Zakona).

Zbog toga Zakon o naknadi izjednačuje prvotne vlasnike i njihove tzv. nasljednike prvog nasljednog reda te ih sve naziva "prijajšnjim vlasnicima", iako to ovi drugi, po logici stvari, nisu.

No, označeni ovlaštenici nisu nasljednici u pravnom smislu, jer nema objekta nasljeđivanja niti ostavine - imovina koja se naknadjuje, odnosno vraća, nije u vlasništvu prvotnih vlasnika nego države ili drugih pravnih subjekata; oni imovinu ne stječu u trenutku smrti "ostavitelja" (prvotnog vlasnika), nego pravomoćnošću odluke nadležnog tijela uprave; konačno, ne stječu stvari koje su nekad pripadale njihovom predniku, nego, u pravilu, naknadu za te stvari, što nije u skladu s nasljednim pravom.

Zakon o naknadi ne drži se pravila o nasljeđivanju niti u slučaju tzv. naknadno pronađene imovine (članak 232.), nakon što je već donesena pravomoćna odluka suda o nasljeđivanju, jer se vlasnički udjeli određuju neovisno o tome kako su utvrđeni tom odlukom (stavak 3. članka 9.).

Tzv. nasljeđivanje po članku 9. Zakona o naknadi ravna se po nasljednopravnim pravilima samo glede određivanja kruga ovlaštenika prvog nasljednog reda i redosljeda po kojem su pozvani na ostvarivanje naknade, odnosno vraćanja imovine; u biti ono nije institut nasljednog prava, već specifični pravni institut Zakona o naknadi u kojem se miješaju pravila tog Zakona s nekim pravilima nasljednog prava.

6/6. Odredbe članka 9. nisu protivne stavicima 1. i 4. članka 48. i stavku 1. članka 50. Ustava.

Osobe kojima je za vrijeme bivše SFR Jugoslavije oduzeta imovina više nisu vlasnici, odnosno nosioci imovinskih prava u svezi s tom imovinom, pa im Zakonom o naknadi njihova prava nisu bila povrijeđena (stavak 1. članka 48. Ustava; v. i toč. 1/1. obrazloženja ove Odluke).

Stajalište je Ustavnog suda, zauzeto u svezi s položajem prijašnjih vlasnika oduzete imovine i njihovih nasljednika u postupcima pretvorbe, da "... ustavnu odredbu stavka 1. članka 48., kojom se jamči pravo vlasništva, povezanu s temeljnim odredbama o nepovredivosti vlasništva, socijalnoj pravdi i o vladavini prava (članak 3. Ustava), valja tumačiti i kao zaštitu u postupku nastajanja (vraćanja) odnosno i kao zaštitu budućeg vlasništva.... Dakako njihova (buduća) vlasnička prava ovise o propisima koje, kako je već rečeno, tek treba donijeti".

Ti propisi su donijeti i nalaze se u Zakonu o naknadi. To znači da zaštitu u smislu citiranog stajališta Ustavnog suda mogu uživati samo prijašnji vlasnici koji su označeni u stavku 1. članka 9, jer samo oni (ako su podnijeli zahtjev za naknadu tj. ako su pokrenuli odgovarajući postupak) mogu očekivati stjecanje budućeg vlasništva. Svi drugi, niti su vlasnici niti mogu očekivati naknadu, odnosno vraćanje vlasništva, pa zbog toga nemaju ustavnopravnu zaštitu nepovredivosti vlasništva.

Iz istih razloga odredbe članka 9. Zakona o naknadi nisu u suprotnosti s ustavnom odredbom iz stavka 1. članka 50., kao ni s ostalim odredbama Ustava na koje se podnositelji prijedloga pozivaju (v. t. 6/4.).

6/7. Već je rečeno (u. t. 2/1.) da zakonodavac može slobodno odrediti koju će imovinu naknaditi, odnosno vratiti, u kojem opsegu i kojim osobama, pa ta njegova odluka načelno nije podložna kontroli ustavnosti; te da se u članku 9. Zakona o naknadi ne radi o nasljeđivanju, već o određivanju kruga ovlaštenika naknade koji su određeni pravilima iz prvog nasljednog reda Zakona o nasljeđivanju (t. 6/5.).

Namjera Zakona o naknadi nije bila određivanje (odnosno usvajanje) odredaba Zakona o nasljeđivanju za naknađivanje i vraćanje oduzete imovine, već - uz pozivanje na neke odredbe tog Zakona - određivanje kruga ovlaštenika naknade. Oporučni nasljednici (kao i svi drugi) su po odredbama članka 9. Zakona o naknadi isključeni od naknade, odnosno vraćanja imovine, ako nisu ujedno i nasljednici prvog nasljednog reda. Zakonodavac je - ocjenjujući stvarne gospodarske i druge mogućnosti države, a posebice i velike teškoće pri određivanju naknade na temelju oporuke zbog dugog vremenskog razdoblja koje je proteklo od vremena oduzimanja imovine - odredio da su ovlaštenici naknade samo bračni drug i najbliži srodnici prvotnog vlasnika. Isključio je od naknađivanja sve druge nasljednike (zakonske, nužne i oporučne) ako ne spadaju u prvi nasljedni red. Takva odredba Zakona o naknadi nije protivna Ustavu samo zato što je od naknade isključila (neke) oporučne nasljednike, niti je diskriminatorna jer je na isti način ograničila sve vrste nasljeđivanja.

6/8. U stavku 1. članka 9. određeno je da su ovlaštenici naknade prijašnji vlasnik, odnosno njegovi zakonski nasljednici iz prvog nasljednog reda. U stavku 2. određuje se da se glede prava nasljeđivanja (zapravo: prava na naknadu) primjenjuju odredbe Zakona o nasljeđivanju, ako Zakonom o naknadi nije drukčije propisano.

Iz ovog treba zaključiti da se za određivanje kruga ovlaštenika naknade primjenjuju samo odredbe o prvom nasljednom redu Zakona o nasljeđivanju (v. t. 6/5.). I obratno, isključena je primjena odredaba Zakona o nasljeđivanju o drugim, narednim nasljednim redovima (članci 13-22. Zakona): tim se odredbama ne može proširiti krug ovlaštenika naknade, niti ograničiti ili isključiti njihova prava.

U prvom nasljednom redu nasljednici (ovlaštenici naknade) su bračni drug ostavitelja (prvotnog vlasnika) i njegova djeca (članak 10. Zakona o nasljeđivanju), osobe koje su pravno izjednačene s djecom (ako su u prvom nasljednom redu - članci 23. do 26.) te njihovi potomci po pravu predstavljanja (tj. ako je dijete umrlo prije ostavitelja - članak 11.) Zakona o nasljeđivanju, a nasljeđuje se na jednake dijelove.

Iz odredaba o drugom nasljednom redu slijedi da se, ako ostavitelj nije imao potomaka, njegov bračni drug isključuje iz prvog nasljednog reda (pa, zapravo, više nema nasljednika tog nasljednog reda), ali se pojavljuje kao nasljednik drugog nasljednog reda zajedno s roditeljima ostavitelja, i to s povoljnijim omjerom nasljeđivanja (bračni drug nasljeđuje jednu polovinu ostavine - članak 13. Zakona). Osobe iz ostalih nasljednih redova isključene su od nasljeđivanja ako je živ bračni drug ostavitelja (ili ako postoje druge osobe iz drugog nasljednog reda - članci 17. do 22.).

Odredbe Zakona o nasljeđivanju očito pogoduju bračnom drugu ostavitelja, osiguravajući mu posebni položaj među nasljednicima. Zbog toga je nelogično i protivno slovu i duhu zakona (kako Zakona o nasljeđivanju, tako i Zakona o naknadi) stajalište, koje su prihvatila neka državna tijela, da bračni drug prvotnog vlasnika, ako nemaju djece, nema pravo na naknadu, jer spada u drugi nasljedni red. Drugim riječima, da bračni drug ima pravo na naknadu samo ako su iz njegova braka s prvotnim vlasnikom ostala živa djeca; ako nisu imali djece ili su umrla, bračni drug nema pravo na naknadu!

Takav zaključak izveden je primjenom nasljednopravnih pravila koja se odnose na drugi nasljedni red (članak 13. Zakona o nasljeđivanju), a primjenu tih pravila Zakon o naknadi isključuje. Prema stavicima 1. i 2. članka 9. tog Zakona osobe iz prvog nasljednog reda (bračni drug i djeca) su ovlaštenici naknade, bez obzira na okolnosti koje se tiču drugog nasljednog reda, pa pravo bračnog druga prvotnog vlasnika na naknadu za oduzetu imovinu ne ovisi o tome postoje li njihova djeca.

Zbog toga je izloženo pravno stajalište (o isključivanju bračnog druga iz prvog nasljednog reda) protivno članku 9. Zakona o naknadi i ustavnoj garanciji iz stavka 1. članka 48. Ustava.

Na izloženo pravno stajalište poziva se i podnositeljica prijedloga U-I.673/1996, no to nije pitanje neustavnosti Zakona o naknadi, nego njegovog tumačenja.

6/9. Nasljednici prvog nasljednog reda - pa prema tome i ovlaštenici naknade - su i oni koji su na nasljeđivanje pozvani po pravu predstavljanja (reprezentacije), jer i to pravilo spada u pravila o prvom nasljednom redu (*nalazi se u pododjeljku "a/ Prvi nasljedni red" Zakona o nasljeđivanju*). Po pravu predstavljanja imovinu umrlog nasljednika nasljeđuju neposredno njegova djeca (eventualno i drugi potomci - članak 11. Zakona o nasljeđivanju), ali samo onda ako je nasljednik prvog nasljednog reda (ovlaštenik naknade) umro prije ostavitelja (prvotnog vlasnika).

Izloženo pravilo ima svoj smisao u sustavu nasljeđivanja, jer nasljednici stječu ostavinu u trenutku smrti ostavitelja, pa ako je (u obrnutom slučaju) umro prvo ostavitelj, onda je nasljednik već stekao ostavinu, pa se nakon njegove smrti nastavlja nasljeđivanje.

Pravilo nije prilagođeno sustavu Zakona o naknadi, jer se po njemu imovina stječe tek pravomoćnošću rješenja o naknadi kojeg je donijelo nadležno državno tijelo. Doslovna primjena pravila o predstavljanju dovela bi do nejednakosti u naknađivanju imovine, jer bi neki potomci imali pravo na naknadu (ako je zakonski nasljednik iz prvog nasljednog reda umro prije ostavitelja prvotnog vlasnika), a drugi ne bi imao to pravo (ako je nasljednik umro nakon prvotnog vlasnika).

Zbog toga bi pravilo o pravu predstavljanja trebalo primjenjivati na način da potomci ovlaštenika naknade imaju pravo na naknadu imovine, bez obzira na redoslijed smrti nasljednika i ostavitelja.

6/10. Prema članku 77. Zakona o naknadi *"Republika Hrvatska stječe pravo vlasništva na imovini koja je predmet naknade na temelju ovog Zakona glede kojih zahtjev za naknadu nije podnesen ili je pravomoćno odbijen, ako zakonom nije drukčije propisano"*.

Sukladno toj odredbi Zakona u opisanom slučaju Republika Hrvatska stječe pravo vlasništva na oduzetu imovinu samo ako nekim drugim zakonom ili pravnim aktom tu imovinu nije već stekao neki drugi titular.

6/11. Pitanje je, međutim, što treba učiniti ako je jedan od ovlaštenika naknade (nasljednika prvog nasljednog reda) umro nakon smrti prvotnog vlasnika (ostavitelja), a ostali su ovlaštenici podnijeli zahtjev za naknadu: treba li u tom slučaju (pravomoćno) odbiti dio zahtjeva koji se odnosi na umrlog ovlaštenika ili treba cijelu imovinu podijeliti živim ovlaštenicima.

Drugim riječima, stvara li se u tom slučaju specifična "ošasna" imovina (u smislu Zakona o naknadi) koja pripada državi, ili treba cijelu oduzetu imovinu naknaditi (vratiti) živim ovlaštenicima na jednake dijelove, kao da umrlog ovlaštenika (nasljednika) nije ni bilo.

Prvo izloženo stajalište (tj. da imovina u opisanom slučaju pripada državi) zauzeli su neki državni organi. Pitanje je, je li ono zasnovano na Zakonu o naknadi.

Na ovaj slučaj ne može se primijeniti nasljednopravno pravilo o ošasnoj imovini, jer ono određuje da "Ostavina bez nasljednika postaje društveno (sada državno) vlasništvo" (članak 8. Zakona o nasljeđivanju). Ovdje se, međutim, ne radi o ostavini bez nasljednika u smislu tog Zakona, jer umrli nasljednik stječe ostavinu trenutkom smrti ostavitelja (članak 135. Zakona o nasljeđivanju). Trenutkom njegove smrti nasljednici su njegovi potomci, a ako njih nema, nasljednici su roditelj, bračni drug umrlog, a po pravu predstavljanja eventualno braća i sestre umrlog. U smislu Zakona o nasljeđivanju ne radi se o ostavini bez nasljednika.

Zakon o naknadi (osim već citirane odredbe iz članka 77.) nema odredbe o "ošasnoj" imovini. Zaključak o "ošasnoj" imovini (tj. da oduzeta imovina pripada državi) izveden je očito primjenom pravila iz drugog i narednih nasljednih redova: umrli ovlaštenik ima nasljednika, ali oni ne pripadaju prvom nasljednom redu (u odnosu na prvotnog vlasnika) pa nemaju pravo na naknadu za oduzetu imovinu.

I ovdje bi trebalo vrijediti pravilo izloženo u t. 6/8.: pri određivanju prava na naknadu za oduzetu imovinu mogu se primjenjivati samo pravila prvog nasljednog reda. Pravila narednih nasljednih redova isključena su od primjene, pa se njima ne može ni proširivati, ali niti suziti krug ovlaštenika za naknadu.

Zbog toga prema odredbi iz stavka 1. članka 9. Zakona o naknadi, prema stajalištu Suda, pravo na naknadu za cjelokupnu oduzetu imovinu imaju svi živi nasljednici prvog nasljednog reda na jednake dijelove, bez obzira da li je neki od nasljednika umro nakon ostavitelja.

6/12. Ako je prijašnji vlasnik za života postavio zahtjev za naknadu (članci 64. i 65. Zakona o naknadi), on je stekao valjanu tražbinu prema državi ili drugom vlasniku oduzete imovine. Takvo potraživanje spada u imovinu prijašnjeg vlasnika; to nije imovina koja mu je oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (pa ne potpada pod ograničenje Zakona o naknadi), već imovina koja je nastala na temelju odredaba tog Zakona, tj. zakona Republike Hrvatske. Na tu se imovinu ne mogu primjenjivati ograničenja (o "nasljeđivanju") iz članka 9. Zakona o naknadi.

Zbog toga se, u slučaju smrti podnositelja zahtjeva (prijašnjeg vlasnika), ovo potraživanje slobodno nasljeđuje prema odredbama Zakona o nasljeđivanju i uživa ustavnopravnu zaštitu iz stavka 1. članka 48. Ustava jer je usmjereno stjecanju budućeg vlasnika (v. arg. iz t. 6/6.).

Drukčije stajalište - tj. da se na takvu tražbinu primjenjuju pravila o "nasljeđivanju" iz Zakona o naknadi, tj. da se ne može slobodno nasljeđivati - bilo bi protivno temeljnim civilizacijskim standardima vladavine prava. Imajući u vidu sporost postupaka radi naknade ili vraćanja oduzete imovine i starosnu dob prijašnjih vlasnika, vjerojatno je da bi veći dio prijašnjih vlasnika (i njihovih nasljednika) zbog smrti bili lišeni prava koja su im priznata Zakonom o naknadi. Nije prihvatljivo da država ili drugi korisnici oduzete imovine crpe koristi zbog složenosti problema u primjeni zakonskih propisa i sporosti državnih tijela koja provode postupak naknađivanja ili vraćanja.

7/1. U predmetima U-I-695/1996, U-I-957/1996, U-I-2/1997, U-I-147/1997, U-I-486/1998 i dr. osporava se, među ostalim, ustavnost odredaba Zakona o naknadi, koji iz naknade za oduzetu imovinu isključuje fizičke osobe koje nemaju hrvatsko državljanstvo. To se prvotno odnosi na stavak 1. članka 9. u kojem se određuje da su ovlaštenici naknade samo oni prijašnji vlasnici "... koji na dan donošenja ovoga Zakona imaju hrvatsko državljanstvo" te na članak 11. u kojem se izričito propisuje da "Stranim fizičkim i pravnim osobama ne pripadaju prava iz ovoga Zakona", osim ako bi protivno bilo utvrđeno međunarodnim sporazumima. Osporavaju se i odredbe članaka 66. i 67. u dijelu u kojem se određuje da zahtjev za naknadu treba sadržavati i podatke ili dokaze o državljanstvu. Podnositelji prijedloga pozivaju se na odredbe Ustava navedene u t. 6/4.

7/2. Razlikovanje prijašnjih vlasnika s obzirom na njihovu pravnu svezu s određenom državom (tj. prema državljanstvu) - s time da se jednim priznaje pravo na naknadu (hrvatskim državljanima), a drugima se to pravo nikako ne priznaje - nepravdno je i ne može se opravdati zaštitom nekog drugog važnog ustavnog ili drugog prava. Ovo tim više što je svima, i hrvatskim državljanima i onima koji to nisu, imovina oduzeta na isti način, u isto vrijeme i na temelju istih pravnih osnova, a njihova imovina - ukoliko je ostala očuvana - ostala je u Republici Hrvatskoj u vlasništvu države ili drugih pravnih subjekata.

Razlikovanje u opsegu potencijalnih prava domaćih državljana i stranaca uobičajeno je (i nije u protivnosti s Ustavom) kad se radi o pravnim odnosima reguliranim javnopravnim propisima ili propisima o zasnivanju radnog odnosa. No, kad su u pitanju imovinskopravni odnosi, takvog razlikovanja, u tako generalnom, uopćenom obliku, ne smije biti i ono je suprotno Ustavu.

Zbog toga bi, propisom koji će se donijeti umjesto ukinutog, prijašnjim vlasnicima koji nisu hrvatski državljani trebalo načelno priznati pravo na naknadu ili vraćanje imovine, odnosno odrediti pod kojim pretpostavkama će se tim osobama priznati pravo na naknadu. Pravo stranaca na vraćanje nekretnina trebalo bi regulirati u skladu s odredbama drugih zakona o pravu stranaca da stječu nekretnine na području Republike Hrvatske.

Citirane odredbe iz stavka 1. članka 9. i iz stavka 1. članka 11. (u dijelu u kojem se odnosi na fizičke osobe) Zakona o naknadi u protivnosti su s člankom 14. Ustava jer ne poštuju ustavnu garanciju o jednakosti svih ljudi i građana u Republici Hrvatskoj, već uspostavljaju diskriminirajuće razlike ovisne o osobnim i pravnim osobinama pojedinca, koje nisu osnovane na Ustavu ili na zakonu u skladu s Ustavom. Te odredbe nisu u skladu s propisima međunarodnih ugovora i akata citiranih u t. 2/3. ove odluke. One su protivne i članku 134. Ustava, jer međunarodni ugovori, kad su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, pa je Zakon o naknadi trebalo s njima uskladiti.

7/3 Zbog toga se u t. 1a. izreke ove odluke ukidaju citirani propisi Zakona o naknadi.

Budući da su istekli rokovi za podnošenje zahtjeva za naknadu oduzete imovine (šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona o naknadi - stavak 3. članka 65.), pa bi prekasno podnijete prijedloge valjalo odbaciti, a podnositelj bi izgubio sva prava iz tog Zakona (stavak 4. članka 65.), u t. 1c. izreke ove odluke ukidaju se i ti propisi, kako bi ovlaštenici naknade koji nisu hrvatski državljani mogli ostvariti svoja prava.

Na mjesto ukinutih odredaba treba donijeti nove koje će razraditi modalitete naknađivanja ili vraćanja imovine strancima i rokove za podnošenje zahtjeva. Zbog toga je nastupanje pravnih posljedica ove Odluke odgođeno do donošenja novih propisa, a najkasnije do isteka roka od godinu dana od dana objavljivanja ove odluke u "Narodnim novinama".

8. U predmetu U-I-673/1996 osporava se ustavnost članka 12. Zakona o naknadi. U njemu se određuje da pravne osobe, odnosno njihovi pravni sljednici, kojima je imovina oduzeta, imaju pravo na naknadu samo ako su do donošenja Zakona na teritoriju Republike Hrvatske održale neprekinuto pravno sljedništvo, obavljale djelatnost i imale sjedište (stavak 1.). Vlada Republike Hrvatske može im priznati pravo na naknadu i kad ne ispunjavaju ove uvjete, ako su zabranjene ili raspuštene iz političkih razloga, a promicale su hrvatske državotvorne nacionalne interese (stavak 2.).

Podnositelji zahtjeva navode da bivša država nije mogla drukčije doći do imovine, nego ukidanjem pravnih osoba, odnosno raspuštanjem političkih stranaka, što se odnosi i na društvene organizacije, zaklade i dr. Ne navodeći pojedine odredbe Ustava, tvrdi se da je to protivno ustavnom jamstvu vladavine prava i načelu pravne države.

Zakonodavac se odlučio dati pravo na naknadu samo pravnim osobama koje su od vremena oduzimanja imovine pa do donošenja Zakona o naknadi imale neprekinuti pravni kontinuitet. Odredbe i odluke bivše Jugoslavije o ukidanju, odnosno raspuštanju pravnih osoba - ma koliko bile nepravdne i politički motivirane - izazvale su odgovarajuće pravne učinke, tj. prestanak postojanja pravnih osoba i gašenje njihovih vlasničkih i drugih imovinskih prava, a za njima nisu ostali nikakvi pravni sljednici. Novoosnovane pravne osobe, čak i ako imaju isti naziv i područje djelovanja, nisu identične onim ranijim (ukinutim) niti su njihovi pravni sukcesori, pa je opravdano stajalište da im ne treba (svima) naknaditi, odnosno vratiti oduzetu imovinu, već o tome valja odlučiti u svakom pojedinom slučaju prema kriterijima određenim u Zakonu o naknadi.

Zbog toga su odredbe iz članka 12. Zakona opravdane i primjerene pravnoj naravi pravnih osoba, pa nisu protivne temeljnim vrednotama Ustava, tj. vladavini prava (članak 3. Ustava).

9/1. Svi ostali prigovori podnositelja zahtjeva i prijedloga odnose se na pitanja koja je imovina obuhvaćena odredbama Zakona o naknadi bivšim vlasnicima, što se vraća, odnosno naknađuje, prijašnjim vlasnicima (ovlaštenicima naknade) i u kojem opsegu.

U predmetu U-I-121/1997 osporava se ustavnost članka 7. Zakona o naknadi, prema kojem se ne daje naknada za imovinu koja na dan donošenja Zakona u naravi ne postoji, bez obzira na to što su ispunjeni uvjeti iz članaka 2. i 3. Podnositelj prijedloga smatra da okolnost što neka imovina više ne postoji ne može biti razlog za izostajanje prava na naknadu, pa smatra da su time povrijeđene najviše ustavne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske iz članka 3. i ustavna prava iz članka 14. Ustava.

U predmetima U-I-768/1996, U-I-924/1996, U-I-925/1996, U-I-926/1996, U-I-927/1996 i U-I-933/1996 ističe se, pored ostalog, da je protivan Ustavu članak 48. Zakona o naknadi prema kojem se prijašnjem vlasniku vraćaju u vlasništvo samo one pokretnine koje imaju kulturnu, umjetničku ili povijesnu vrijednost (stavak 1.), dok glede ostalih pokretnina prijašnji vlasnik nema pravo na vraćanje ili na naknadu (stavak 4.). Podnositelji prijedloga smatraju da se prijašnji vlasnici time stavljaju u neravnopravan položaj jer se ne vraćaju niti ne naknađuju druge vrijedne pokretnine (kao što je skupi namještaj i dr.), te da su time povrijeđene ustavne vrednote i prava spomenuta u prethodnom stavku.

U istim predmetima te u predmetima U-I-771/1996, osporavaju se članak 51. stavak 1. (prema kojem prijašnji vlasnik, koji ostvari pravo na naknadu imovine, bez obzira u kome obliku, nema pravo na vraćanje plodova, troškova, kao ni pravo na naknadu štete) te članci 58. i 59. (prema kojima se ograničava i određuje ukupan iznos naknade) Zakona o naknadi. Time da se ne naknađuje i ne poštuje ulaganja u kapital bivših vlasnika kojeg je koristila država, pa se ne utvrđuje ni izmakla dobit, što da je protivno stavku 4. članka 49. Ustava (prema kojem se prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu umanjiti zakonom ili drugim pravnim aktom). Ističe se i da su citirane odredbe Zakona o naknadi suprotne članku 134. Ustava, jer su suprotne i nizu međunarodnih ugovora koje je Republika Hrvatska sklopila ili ih je preuzela.

U postupcima pod brojevima U-I-771/1996, U-I-160/1997 i U-I-8/1997 (kao i mnogim drugim, na neposredan ili posredan način) osporavaju se odredbe o visini i izračunu naknade za oduzetu imovinu, pa se zbog toga osporavaju članak 28. (o načinu utvrđivanja visine naknade za oduzeti stan), članak 45. i dr. (o naknađivanju za oduzeta poduzeća) i članci 58. i 59. Zakona o naknadi. Smatra se da su odredbe o naknadi toliko nepravdne zbog svoje visine i načina naplate, da se može smatrati kako je država time izvlastila prijašnje vlasnike; da je propisani izračun naknade s postavljenim krajnjim granicama njene visine nepravdan, jer prijašnji vlasnik oduzete imovine veće vrijednosti (kao što su, u pravilu, vjerske zajednice) dobiva manju naknadu od prijašnjih vlasnika manje imovine, pa se time vrijeđa ustavna odredba koja jamči posebnu zaštitu tih zajednica. Spomenute odredbe Zakona o naknadi da su stoga protivne člancima 3., 16., 48., 49. i 50. Ustava.

U predmetima U-I-748/1996, U-I-21/1997 i U-I-50/1997 osporavaju se, pored ostalog, sve odredbe o vraćanju i naknadi za oduzetu imovinu (posebice one o nevraćanju imovine i o naknadi koja je ispod tržišne vrijednosti, o načinu isplate naknade, kao i zbog toga što se nacionalizirana imovina ne vraća u cijelosti) i ističe se da su sve te odredbe u suprotnosti s člancima 3. i 48. Ustava.

U predmetu U-I-771/1996 osporavaju se odredbe Zakona o naknadi prema kojima se prijašnjim vlasnicima za oduzetu imovinu prvotno daje naknada u novcu ili vrijednosnim papirima, a tek izuzetno u naravi, tj. vraćanjem imovine (stavak 2. članka 1. i dr.). Tvrdi se da su te odredbe suprotne Uvjetima za primanje Republike Hrvatske u Vijeće Europe i točkama 19. i 21. Anexa uz Deklaraciju o osnovnim načelima pravde za žrtve zločina i zloporabe vlasti, koji obvezuju državu na povrat imovine oduzete za vrijeme fašističke i komunističke vladavine te postupanje po europskim standardima, u kojima se prvotno traži vraćanje imovine po principu restitucije, a tek podredno naknađivanje po tržišnim principima.

Isti podnositelj prijedloga osporava ustavnost članaka 21., 22., 24., 28., 57., 58., 60., 61. i 63. Zakona o naknadi i tvrdi da se oduzima ili ograničava vlasništvo ne samo u interesu Republike Hrvatske (stavak 1. članka 50. Ustava), već i radi pogodovanja drugih fizičkih i pravnih osoba. Do toga je došlo posebice u postupku pretvorbe društvenog u individualno vlasništvo, mimo volje prijašnjih vlasnika i bez naknade tržišne vrijednosti, pa se zakonodavac nije pridržavao odredaba iz članka 5. Ustava.

U predmetima U-I-232/1997 i U-I-233/1997 osporavaju se odredbe stavka 2. članka 16. i stavka 5. članka 17. Zakona o naknadi jer se prema tim odredbama prijašnjem vlasniku ne vraća građevinsko zemljište ako je privredno namjeni, odnosno ako je na njemu nešto izgrađeno. Smatraju da je to protivno člancima 3., 14. i 48. Ustava.

Isti predlagatelj, te oni iz predmeta U-I-244/1999, iz istih razloga osporavaju ustavnost stavaka 2., 3. i 4. članka 41. i stavak 2. članka 42. jer pogoduju korisniku, a ne prijašnjem vlasniku poslovnog prostora, time što omogućuju korisniku da još izvjesno vrijeme koristi poslovni prostor, odnosno da ga koristi u nedogled dok mu vlasnik ne isplati naknadu za uložena sredstva u poslovni prostor.

9/2. Glede ovih prigovora - koji se odnose na pitanja vraćanja ili naknađivanja imovine, opsega naknade i imovine koja je obuhvaćena Zakonom o naknadi - vrijedi ono što je već rečeno u t. 2/5-7. Ustavni sud načelno ne može ocjenjivati ustavnost odredbi kojima se uređuju spomenuta pitanja, jer njihovo rješenje ovisi prvotno od gospodarske moći države i od drugih pitanja koja su političke ili moralne, a ne ustavnopravne naravi.

Međunarodni akti na koje se podnositelji prijedloga s time u svezi pozivaju nisu međunarodni ugovori, pa nisu postali sastavni dio internog pravnog sustava Republike Hrvatske, već, eventualno, stvaraju neke njene obveze u međunarodnim odnosima. Osim toga, propisi iz tih akata na koje se predlagatelj pozivaju po svom sadržaju nisu u protivnosti s odgovarajućim odredbama Zakona o naknadi, niti su te odredbe Zakona protivne Ustavu.

10. U predmetu U-I-33/1997 osporava se ustavnost članka 2. i stavka 2. članka 19. Zakona o naknadi, zbog toga što u članak 2. nije ugrađen Zakon o ukidanju agrarnih odnosa feudalnog karaktera na području Dalmacije i Hrvatskog primorja, a zbog amandmana koji je, zbog navodno pogrešnog obrazloženja, prihvaćen u Hrvatskom državnom saboru. U stavku 2. članka 19. određuje se davanje naknade (a ne vraćanje) za neizgrađeno građevinsko zemljište koje je oduzeto prema propisima o agrarnoj reformi, a člancima 52. do 55. Zakona izuzeto je od davanja u vlasništvo.

Ustavnost zakona načelno se ne može osporavati zbog toga što neki odnosi u njemu nisu posebno regulirani (tj. zbog toga što u njemu navodno nešto nedostaje), već samo zbog sadržaja njegovih odredbi. Glede prigovora u svezi s odredbama o naknadi za građevinsko zemljište (umjesto o vraćanju) vrijedi ono što je rečeno u t. 9/2.

11. U predmetima U-I-771/1996, U-I-232/1997, U-I-233/1997, U-I-185/1999 i dr. osporava se ustavnost odredaba Zakona o naknadi zbog toga što je prethodno, na temelju raznih propisa, izvršena pretvorba društvenog vlasništva u individualno vlasništvo fizičkih ili pravnih osoba, pa je time onemogućeno vraćanje dijelova oduzete imovine prijašnjim vlasnicima. Posebice se zbog tog razloga osporava stavak 1. članka 53. Zakona koji određuje da se prijašnjem vlasniku ne vraća u vlasništvo i posjed neizgrađeno građevinsko zemljište, ako je izvršena pretvorba i ako je zemljište ušlo u društveni kapital poduzeća. Podnositelji prijedloga smatraju da je prioritet pretvorbe nad denacionalizacijom pravno nedopustiv jer se pogoduje korisniku na štetu vlasnika, odnosno oni koji tek trebaju postati vlasnici imaju veća prava od prijašnjih vlasnika.

Ovdje se radi o ocjeni suglasnosti dvaju zakona: Zakona o naknadi i Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća ("Narodne novine", br. 19/91 i 83/92) ili zakonskih propisa o drugim oblicima pretvorbe. Za ocjenu suglasnosti između pravnih propisa istog ustavnopravnog ranga Ustavni sud nije nadležan.

12/1. U predmetima U-I-764/1996, U-I-715/1996, U-I-928/1996, U-I-67/1997, U-I-988/1997, U-I-1268/1997, U-I-1327/1997, U-I-185/1999 i dr. dovodi se u pitanje ustavnost stavka 4. članka 29. Zakona o naknadi kojim se statuiru dužnost vlasnika otkupljenog stana (bivšeg stanara) da u slučaju stvarnopravnog raspolaganja (prodaje) ponudi stan prijašnjem vlasniku, po cijeni po kojoj ga je otkupio. Podnositelji prijedloga ističu da se zakonom može ograničiti ili oduzeti pravo vlasništva samo u interesu Republike Hrvatske, i to uz naknadu tržišne vrijednosti (stavak 1. članka 50. Ustava), pa citirani propis smatraju protivnim ustavnim jamstvima iz članaka 3. i 48. Ustava.

Temeljem Zakona o naknadi (članci 22-31.) prijašnjim se vlasnicima, u pravilu, ne vraćaju stanovi u vlasništvo, već se omogućuje stanarima da ih pod zakonskim uvjetima otkupe (što prema ranijim propisima nije bilo moguće).

Zakonom se, dakle, ne statuiru vlasništvo stanara na nacionaliziranim stanovima, već se samo omogućuje da otkupom stana steknu vlasništvo. Zbog toga se člancima 29. do 31. - kojima se uređuje pravo prvokupa prijašnjeg vlasnika u slučaju otkupa stana - ne ograničava postojeće pravo vlasništva bivšeg stanara (koje u trenutku stupanja na snagu Zakona još ne postoji), već se uređuju modaliteti budućeg stjecanja i određuju neka ograničenja.

Članak 50. Ustava nalazi se u odjeljku III. Ustava o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina i odnosi se samo na egzistentna subjektivna ustavna prava (pravo vlasništva). Vlasništvo neke fizičke ili pravne osobe može se ograničiti samo pod uvjetima iz članka 50. Ustava, ali to ne znači da se zakonom ne bi moglo predvidjeti (buduće) stjecanje vlasništva pod nekim teretom ili ograničenjem, kad je to opravdano i svrsishodno

radi zaštite interesa trećih osoba ili iz drugih razloga. Subjektivno pravo vlasništva (koje pripada određenom subjektu) može se ograničiti samo pod uvjetima iz članka 50. Ustava; pravo vlasništva u objektivnom smislu (institut vlasništva) može se podvrgnuti određenim ograničenjima.

Pravo prvokupa je pravni institut koji je poznat i prihvaćen u pravnom poretku Republike Hrvatske. Zbog toga odredbe članaka 29. do 31. Zakona o naknadi - imajući u vidu i izloženo pravno stajalište - nisu protivne stavku 1. članka 50. Ustava.

12/2. Bez obzira na izloženo stajalište - tj. da se zakonom mogu predvidjeti neka ograničenja za buduće stjecanje određenih oblika vlasništva - ta će ograničenja pogoditi vlasnika onog trenutka kad stekne vlasništvo na stvari. Vlasništvo načelno sadrži u sebi i pravo raspolaganja sa stvari, a to među ostalim, znači pravo prodati stvar po ugovorenoj (tržišnoj) cijeni.

Zakonsko pravo prvokupa može ograničiti pravo raspolaganja, ali to ograničenje treba biti u skladu s ciljem zbog kojeg je uneseno u Zakon o naknadi. Cilj je prava prvokupa zaštita prijašnjeg vlasnika, ali i pravnog poretka od neopravdano postignute koristi koju bi vlasnik stana (bivši stanar) mogao ostvariti prodajom stana po tržišnoj vrijednosti (nakon što ga je od države ili drugog subjekta otkupio po znatno nižoj, zakonom određenoj cijeni). Zbog toga se prijašnjem vlasniku, radi zaštite njegovih interesa, priznaje pravo na otkup stana po cijeni po kojoj je stan otkupljen, ako vlasnik odluči s njime stvarnopravno raspolagati.

Za postizanje tog cilja nije potrebno da se pravo prvokupa odredi bez ikakvog roka, tako da nije jasno je li to teret koji leži na nekretnini (stanu), bez obzira tko je njen vlasnik; ili ono vrijedi samo za života određenog pravnog subjekta (i kojeg subjekta: vlasnika stana ili prijašnjeg vlasnika). Cilj odredaba o prvokupu mogao bi se postići i razboritim vremenskim ograničenjem prava prvokupa (tj. uz neki duži vremenski rok). Vremenski neograničeno pravo prvokupa nije i srazmjerno sa ciljem koji se Zakonom želi ostvariti i predstavlja preveliko ograničenje prava vlasnika; ono bi ga moglo spriječiti i u raspolaganjima koja su socijalno opravdana (npr. radi rješavanja stambenih problema obitelji), a moglo bi u značajnoj mjeri zakočiti promet nekretninama.

Ustav predviđa mogućnost ograničavanja sloboda i prava čovjeka i građanina (npr. u članku 16., stavku 2. članka 43., članku 50., stavku 3. članka 59., stavku 2. članka 60.). No, svako ograničenje (čak i kad je neophodno i zasnovano na Ustavu) predstavlja iznimno stanje, jer odstupa od općih pravila o ustavnim slobodama i pravima. Zbog toga ograničenja trebaju biti ne samo zasnovana na Ustavu, već u srazmjernu cilju i svrsi koje se zakonom želi postići, tj. taj se cilj odnosno svrha mora postići sa što manjim zadiranjem u ustavna prava građana (dakako, ako se ograničenja mogu odrediti stupnjevito). Ovo pravilo o srazmjernosti ograničenja cilju i svrsi koje se zakonom žele postići je opće ustavno načelo, koje je imanentno svim Ustavnim odredbama o slobodama i pravima čovjeka i građanina.

12/3. Odredba o prvokupu iz stavka 1. članka 29. Zakona o naknadi protivna je Ustavu i zbog toga jer svojom neodređenošću i nedorečenošću dovodi u pitanje pravnu sigurnost, a time i jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske - vladavinu prava (članak 3. Ustava). To se odnosi na neodređenost glede vremena trajanja prava prvokupa, ali i na nedorečenost zakonskog izričaja o "stvarnopravnom raspolaganju" vlasnika koje je pretpostavka za ostvarivanje prava prvokupa. U tom je dijelu Zakon o naknadi sam sebi proturječan, jer u stavku 1. članka 29. govori o (svakom) stvarnopravnom raspolaganju otkupljenim stanom, dok se u nastavku istog članka (i u člancima 30. i 31.) uređuju isključivo modaliteti prodaje stana.

12/4. Zbog izloženih je razloga u točki 1b. izreke ove odluke ukinuta odredba stavka 1. članka 29. Zakona o naknadi, a u točki 3. odgođeno je nastupanje pravnih posljedica odluke dok Hrvatski državni sabor ne donese nove propise, a najkasnije do isteka roka od godine dana od dana objave ove odluke u "Narodnim novinama".

U pretpostavci da će se novim propisima pojasniti sadržaj pretpostavke za ostvarivanje prava prvokupa (stvarnopravna raspolaganja ili samo prodaja ili nešto treće) i da će se odrediti rok važenja prava prvokupa, sve druge odredbe Zakona o naknadi o prvokupu mogu ostati neizmijenjene.

Odluka o objavi ove odluke i rješenja temelji se na odredbi članka 20. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Broj: U-I-673/1996 i dr.
Zagreb, 21. travnja 1999.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik
Jadranko Crnić, v. r.