

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

402

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu dr. sc. Smiljko Sokol, predsjednik Suda te suci dr. sc. Velimir Belajec, Marijan Hranjski dr. iur., dr. sc. Petar Klarić, Jurica Malčić, mr. sc. Ivan Matija, Ivan Mrkonjić dr. iur., dr. sc. Jasna Omejec, Emilija Rajić, Vice Vukojević dr. iur. i Milan Vuković dr. iur., u povodu prijedloga Eugena Zadravca iz Zagreba za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, na sjednici održanoj 9. veljače 2000. godine, donio je

ODLUKU

Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukidaju se odredbe članka 356. stavak 5. i članka 357. stavak 5. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, broj 91/96 i 137/99).

Obrazloženje

Eugen Zadravec iz Zagreba podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom u izreci navedenih odredaba Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, broj 91/96 i 137/99).

Podnositelj prijedloga smatra da su osporene odredbe u nesuglasju s temeljnim ustavnim načelom vladavine prava (članak 3. Ustava) i načelom ustavnosti i zakonitosti (članak 5. Ustava). Navodi da osporene odredbe povrjeđuju temeljne slobode i prava čovjeka i građanina zajamčene odredbom članka 14. stavak 2. Ustava, kojim se jamči jednakost svih pred zakonom; članka 16. Ustava, koji određuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, te pravni poredak, javni moral i zdravlje; članak 18. Ustava, kojim se jamči pravo na žalbu i koji određuje da se pravo na žalbu može iznimno isključiti samo u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita, te članka 26. Ustava, koji jamči svim građanima i strancima jednakost pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti. Podnositelj naročito ističe da se osporene odredbe odnose na sve osobe koje nemaju hrvatsko državljanstvo.

Ustavnost osporenih odredaba već je bila predmetom razmatranja Ustavnog suda. Rješenjem broj: U-I-657/99 (»Narodne novine«, broj 121/99), po prijedlogu istog predlagatelja, Ustavni sud prijedlog za pokretanje postupka nije prihvatio. U tom rješenju izraženo je stajalište da samo propisivanje da određeni akt nije upravni akt, ne znači samo po sebi da je protiv tog akta isključeno pravo na žalbu ili da nije osigurana druga pravna zaštita, te da u konkretnom slučaju postoji pravo na neposredno podnošenje tužbe Upravnom sudu u smislu odredbe članka 66. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj 53/91, 9/92 i 77/92).

U ponovno podnesenom prijedlogu podnositelj ističe da suglasnost ministra ima sva obilježja upravnog akta u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima, da ne postoji pojedinačni akt koji istodobno nije upravni akt, odnosno da ne postoji posebna pravna kategorija ili posebni pravni institut pod nazivom pojedinačni akt, koja kategorija bi bila različita od upravnog akta i da se temeljem članka 66. Zakona o upravnim sporovima, zaštita pred Upravnim sudom ostvaruje, izrijeком protiv upravnog akta.

Temeljem ovlaštenja iz odredbe članka 52. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 99/99 - nastavno: Ustavni zakon), koja određuje da Ustavni sud može ocjenjivati suglasnost zakona ili drugog propisa s Ustavom i u slučaju kada je određeni zakon ili drugi propis već ranije bio predmetom ustavnosudske ocjene, Sud je prijedlog uzeo u razmatranje.

Prijedlog je osnovan.

Odredbe članka 356. i 357. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima glase:

»Vlasništvo nekretnina

Članak 356.

- (1) Strane fizičke i pravne osobe mogu, pod pretpostavkom uzajamnosti, stjecati na temelju nasljeđivanja vlasništvo nekretnina na području Republike Hrvatske.
- (2) Strane fizičke i pravne osobe mogu, ako zakonom nije drukčije određeno, pod pretpostavkom uzajamnosti, stjecati vlasništvo nekretnina na području Republike Hrvatske, ako suglasnost za to dađe ministar vanjskih poslova Republike Hrvatske, po prethodno pribavljenom mišljenju ministra pravosuđa Republike Hrvatske, ako zakonom nije drukčije određeno.
- (3) Strane osobe bez državljanstva koje su iseljenici s područja bivše SFRJ ili su potomci takvih osoba mogu stjecati vlasništvo nekretnina na području Republike Hrvatske, ako suglasnost za to stjecanje dađe ministar zadužen za iseljništvo, po prethodno pribavljenom mišljenju ministra pravosuđa Republike Hrvatske.
- (4) Tko se smatra iseljenikom određuje se posebnim propisom.
- (5) Suglasnost iz stavka 2. i 3. ovoga članka nije upravni akt.

Suglasnost i mišljenje

Članak 357.

- (1) Ako je za stjecanje prava vlasništva nekretnine potrebna suglasnost ministra vanjskih poslova ili ministra zaduženoga za iseljništvo, pravni posao kojemu je cilj stjecanje toga prava vlasništva ne proizvodi pravni učinak bez suglasnosti nadležnog ministra.
- (2) O davanju suglasnosti za stjecanje prava vlasništva odlučuje nadležni ministar na zahtjev strane osobe koja namjerava steći vlasništvo određene nekretnine ili osobe koja namjerava otuđiti tu nekretninu.
- (3) Kad odlučuje o zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka, nadležni ministar po službenoj dužnosti pribavlja prethodno mišljenje ministra pravosuđa Republike Hrvatske.
- (4) Strana osoba kojoj je uskraćena suglasnost za stjecanje prava vlasništva na nekretnini ne može ponoviti zahtjev za davanje suglasnosti na stjecanje prava vlasništva iste nekretnine prije nego što protekne pet godina od dana podnošenja zahtjeva koji je odbijen.
- (5) Suglasnost iz stavka 1., 2. i 4. ovoga članka nije upravni akt.«

Načini stjecanja prava vlasništva instituti su građanskog prava. Navedene odredbe, međutim, uvjetuju valjanost stjecanja vlasništva nekretnina, kada je stjecatelj stranac, pribavljanjem suglasnosti nadležnog ministra.

Razmatranjem elemenata akta koji osporene odredbe nazivaju »suglasnošću«, Ustavni sud je utvrdio: a) da se radi o aktu koji se donosi u postupku koji se pokreće na zahtjev stranke; b) da taj akt donosi čelnik tijela državne uprave; c) da se odlučuje o pravu stranke koje je istaknuto u zahtjevu; d) da se neposredno primjenjuju odredbe materijalnog zakona i e) da se radi o upravnoj stvari. Utvrđenje da se radi o upravnoj stvari temelji se na činjenici što ne postoji mogućnost materijalnopravnog razlikovanja upravne i sudske odluke, te je vladajuće mišljenje da je za određivanje je li neka stvar upravna ili sudska, odlučujuća norma o nadležnosti. Budući da je odlučivanje o davanju suglasnosti za stjecanje prava vlasništva na nekretninama na području Republike Hrvatske, kada je stjecatelj stranac, dano u nadležnost tijelu uprave, to znači da je u pitanju upravna stvar u smislu odredbe članka 1. Zakona o općem upravnom postupku.

Iz navedenog proizlazi da je »suglasnost« sadržana u osporenim odredbama, upravni akt koji sadržava sve elemente propisane odredbom članka 6. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

Budući da na ocjenu pravnog karaktera nekog akta uprave nema nikakvog utjecaja ni značenja sam naziv akta, kao ni njegov oblik, Ustavni sud je utvrdio da se radi o suglasnosti koja predstavlja upravni akt, koji donosi tijelo državne uprave u upravnom postupku, neposredno primjenjujući odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, i to rješavajući o pravu stranke na stjecanje vlasništva na nekretninama na području Republike Hrvatske.

Sukladno navedenom, samo prethodno mišljenje ministra pravosuđa (članak 356. stavak 2. i 3. i članak 357. stavak 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima), može se smatrati onom vrstom akcesornog akta u upravnom postupku, koje se daje na rješenje o glavnoj stvari (ovdje na »suglasnost«) i koje nema svojstva upravnog akta, već mišljenja u smislu odredbe članka 204. stavak 4. Zakona o općem upravnom postupku.

Ustav Republike Hrvatske cijelim nizom odredaba (člana 5., članak 14. stavak 2., članak 18., članak 19., članak 26.) pruža jamstva svima, dakle i hrvatskim državljanima, ali i strancima, da će se o njihovim pravima i obvezama odlučivati u zakonito provedenom postupku. Temeljni postupovni propis kojim se uređuje postupanje tijela uprave kad odlučuju o pravima fizičkih i pravnih osoba je Zakon o općem upravnom postupku, a od primjene pojedinih odredaba tog Zakona može se odstupiti samo u slučaju kada je pojedino postupovno pitanje drugačije uređeno posebnim zakonom - članak 2. i članak 3. Zakona o općem upravnom postupku. Imajući u vidu da prema članku 4. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku, odredbe tog Zakona važe i za slučajeve u kojima je tijelo ovlašteno da u upravnim stvarima rješava po slobodnoj ocjeni, Ustavni sud smatra da predmetna suglasnost, koja ima sve osobine upravnog akta, kako je to naprijed izloženo, treba biti u pisanom obliku, sa svim sadržajnim dijelovima, uključujući i obrazloženje koje treba imati sadržaj propisan odredbom članka 209. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku. Mogućnost upoznavanja s razlozima na kojima je nadležno tijelo temeljilo svoju odluku, osnovna je pretpostavka ostvarivanju Ustavom zajamčenog prava na žalbu (članak 18.), kao i na ostvarivanje prava na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, na način kako to pravo priznaje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 13.).

Slijedom izloženog, Ustavni sud je utvrdio da su osporene odredbe u nesuglasju s navedenim odredbama Ustava. Budući da stajalište izraženo u rješenju Suda broj: U-I-657/99 ne osigurava strancima mogućnost ostvarivanja prava na djelotvornu pravnu zaštitu niti ukida utvrđenu nejednakost pred zakonom, u koju osporene odredbe stavljaju strane državljane pri stjecanju nekretnina na području Republike Hrvatske, Ustavni sud je, temeljem odredbe članka 52. i članka 53. stavak 1. Ustavnog zakona, odlučio kao u izreci.

Broj: U-I-1094/1999

Zagreb, 9. veljače 2000.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Smiljko Sokol, v. r.