



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-225/96

Datum: 15.1.1998

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Vrhovnega sodišča, na seji dne 15. januarja 1998

o d l o č i l o:

Ni v neskladju z Ustavo, da Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91 in 31/93) ne ureja pravnega nasledstva pravnih oseb kot upravičencev do denacionalizacije.

**O b r a z l o ž i t e v**

A.

1. Vrhovno sodišče je v treh zadevah (št. U 703/94, U 1040/94 in U 1327/94), v katerih je bila zahteva za denacionalizacijo vložena na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-25/92 z dne 4.3.1993 (OdlUS 23/II, Uradni list RS, št. 13/93), s sklepom prekinilo postopek do odločitve Ustavnega sodišča in vložilo zahteve za začetek postopka za oceno Zakona o denacionalizaciji (v nadaljevanju: ZDen). V zahtevah predlagatelj meni, da je z odločbo Ustavnega sodišča, na podlagi katere so postale upravičenci do denacionalizacije tudi pravne osebe, nastala v zakonu pravna praznina, ki je v tem, da zakon ne ureja pravnega nasledstva teh oseb. Te praznine pa naj ne bi bilo mogoče zapolniti zgolj z ustrezno razlago zakona. Vračanju zgolj fizičnim osebam naj bi bila prirejena tudi določba drugega odstavka 15. člena ZDen, zato je po mnenju predlagatelja ni mogoče uporabiti za pravne osebe, katerih status se je iz različnih razlogov in na različne načine nenehno spreminjal. Po njegovem mnenju uporaba zakonske in pravne analogije v teh postopkih ni dovoljena. Zato predlagatelj meni, da v teh primerih nima zakonske podlage, da bi navedeno praznino zapolnil z ustrezno pravno razlago in tako tudi ne more presoditi tožbenih ugovorov.

2. Predlagatelj v zahtevah opisuje dejanski stan v treh denacionalizacijskih zadevah, v katerih je postopek prekinil do odločitve Ustavnega sodišča o predmetni zahtevi za oceno ustavnosti:

- Zavarovalna družba Generali iz Trsta naj bi bila po svojih trditvah pravni naslednik Zavarovalne družbe Generali d.d.

Zagreb. Ministrstvo za finance je njeno vlogo za denacionalizacijo zavrglo, sklicujoč se na stališče Ustavnega sodišča v navedeni odločbi, da je kriterij iz 9. in 14. člena ZDen možno uporabiti tudi za druge pravne osebe. Vlagatelj zahteve za denacionalizacijo v času, ko je bilo premoženje podržavljeno, ni imel statusa domače pravne osebe, ob uveljavitvi ZDen pa tudi ni deloval na območju Republike Slovenije.

- Pivovarna Union d.d. Ljubljana je vložila zahtevo za denacionalizacijo nepremičnin, podržavljenih na podlagi Zakona o agrarni reformi in kolonizaciji v LRS. Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo je njeno pritožbo zoper sklep prvostopnega organa o zavrženju zahteve zavrnilo kot neutemeljeno, ker naj Pivovarna Union d.d. Ljubljana ne bi imela pravne kontinuitete s prejšnjo delniško družbo.

- Mesto Ljubljana je v denacionalizacijskem postopku vložilo zahtevo za vrnitev nepremičnin Mestne občine ljubljanske, kateri se je z uredbo o vknjižbi lastninske pravice na državnih nepremičninah premoženje, ki je obsegalo kompleks Mladike s pripadajočimi objekti in stavbnimi zemljišči, v zemljiški

knjigi navedlo kot ljudsko premoženje. Ministrstvo za kulturo je vlogo zavrglo, ker pravno nasledstvo sedanjega Mesta Ljubljane po nekdanji Mestni občini ljubljanski ni izkazano.

3. Ker zakonodajalec pravic in obveznosti pravnih oseb v zakonu ni uredil, je v praksi dana možnost različne uporabe zakona, kar po mnenju predlagatelja pomeni kršitev ustavne določbe o enakosti pred zakonom (14. člen Ustave) in načela pravne države (2. člen Ustave). Predlagatelj predlaga, da Ustavno sodišče v smislu 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) ugotovi, da je ZDen protiuustaven, ker ni uredil navedenih vprašanj, ki bi jih po uveljavitvi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-25/92 z dne 4.3.1993 moral urediti, in Državnemu zboru Republike Slovenije določi primeren rok za odpravo navedene protiuustavnosti.

4. Ustavno sodišče je vse tri zadeve združilo za skupno obravnavanje.

5. Državni zbor kot nasprotni udeleženec na zahtevo ni odgovoril.

## B.

6. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-25/92 z dne 4.3.1993 razveljavilo besedo "fizične" (v ustreznem sklonu) v prvem odstavku 3. člena, v 4. in 5. členu in v drugem odstavku 10. člena ZDen. Razveljavilo je tudi drugi odstavek 3. člena in drugi odstavek 13. člena ZDen. Ustavno sodišče je navedene določbe zakona razveljavilo, da bi na ta način izenačilo kot denacionalizacijske upravičence vse subjekte, tako fizične kot pravne osebe. Pravna oseba pa mora v postopku denacionalizacije dokazati svojo pravno kontinuiteto.

7. V obrazložitvi citirane odločbe Ustavnega sodišča je izraženo stališče, da je po analogiji kriterije 14. in 9. člena ZDen možno uporabiti tudi za druge pravne osebe - "torej kriterij, ali so imele v času, ko jim je bilo premoženje podržavljeno, status domače pravne osebe in ali so same ali njihovi pravni nasledniki ob uveljavitvi tega zakona, to je dne 7.12.1991, delovale na območju Republike Slovenije".

8. Na podlagi zgoraj opisane odločitve Ustavnega sodišča je pri uveljavljanju pravic iz denacionalizacije potrebno izenačiti fizične in pravne osebe, iz česar logično izhaja, da tudi pravne osebe med seboj. Ker je zakon prvotno predvideval denacionalizacijo le za verske skupnosti kot pravne osebe, je določil kriterije za pridobitev statusa upravičencev le zanje in sicer gre ta status samo tistim verskim skupnostim, ki ob uveljavitvi ZDen delujejo na območju Republike Slovenije. Z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/92, ki je razširila pravico do denacionalizacije na vse pravne osebe, se postavlja vprašanje, ali bi bilo zaradi te razširitve potrebno dopolniti ZDen. Ustavno sodišče ob odločanju v navedeni zadevi ni naložilo zakonodajalcu dopolnitve zakona, ampak je samo odložilo razveljavitev za dobo dveh mesecev, da bi dalo zakonodajalcu "možnost, da sprejme morebitne dopolnitve tega zakona, zlasti glede uveljavljanja pravic upravičencev." Zakonodajalec tega ni storil. Vrhovno sodišče meni, da uporaba zakonske in pravne analogije v upravnem postopku ni dovoljena in da v tem primeru pravne praznine ni mogoče zapolniti z ustrežno razlago zakona.

Sklicuje se na drugi odstavek 120. člena in četrti odstavek 153. člena Ustave.

9. Upravni organ, ki uporablja pravo in zaradi tega razlaga pravne predpise, mora pri vsaki uporabi predpisa ugotoviti smisel in cilj oziroma njegov namen - vse to pa ugotavlja s pomočjo različnih metod razlage zakona. Klasični metodi za zapolnjevanje pravnih praznin sta pravna in zakonska analogija.

O zakonski analogiji govorimo, ko od posamično urejenega primera sklepamo na neurejen primer, ki se po svojih sestavinah v celoti ne sklada s tipskimi znaki abstraktnega dejanskega stanu, a jim je vendar tako podoben, da se z njimi ujema v bistvenih lastnostih. O pravni analogiji pa govorimo, kadar določeno pravno pravilo posplošimo in uporabimo za družbena razmerja druge vrste, če se z njim vrednostno ujemajo. Edina izjema glede uporabe analogije velja v kazenskem pravu, kjer je dovoljeno le sklepanje po podobnosti znotraj posamezne kazenskopravne norme, ki že sama vsebuje dovolj določna merila za njeno vsebinsko opredelitev.<sup>1</sup>

10. Določba drugega odstavka 120. člena Ustave, ki določa, da opravljajo upravni organi svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov, ne pomeni prepovedi uporabe analogije.

Določba četrtega odstavka 153. člena Ustave se nanaša na akte in dejanja vseh državnih organov in ne le upravnih. Vsi akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu, pri čemer uporaba analogije ni v nasprotju s to določbo.

11. Analogijo je Vrhovno sodišče pri odločanju v upravnih sporih že večkrat uporabilo prav v zadevah denacionalizacije. Tako je Vrhovno sodišče npr. v sodbi št. U 235/94-14 z dne 19.9.1996 zavzelo stališče, da upravičenec iz 25. člena ZDen ne more biti v slabšem položaju kot upravičenec iz prvega odstavka 72. člena ZDen, zato je kot bistveno povečanje vrednosti šteti povečanje, ki dosega ali presega 30 % vrednosti podržavljene nepremičnine v času podržavljenja. V sodbi št. U 1113/93-5 z dne 6.9.1995 pa je Vrhovno sodišče mnenja, da je zapolnitev pravne praznine v zvezi z načinom valorizacije prejete odškodnine za podržavljeno premoženje iz prvega odstavka 72. člena ZDen možna z analogno uporabo odredbe, izdane na podlagi petega odstavka 44. člena ZDen, ki določa valorizacijo ob podržavljenju ugotovljene vrednosti podržavljenih podjetij.

12. Po mnenju Ustavnega sodišča je pri odločanju v upravnih postopkih uporaba analogije dovoljena kot metoda za zapolnjevanje pravnih praznin in se nanjo sklicuje tudi v svoji odločbi št. U-I-25/92 z dne 4.3.1993. Glede na to, da se Ustavno sodišče v obrazložitvi svoje odločbe sklicuje na analogno uporabo kriterijev iz 9. in 14. člena ZDen, je torej potrebno najprej ugotoviti, ali je mogoče status upravičenca do denacionalizacije za pravne osebe ugotavljati na podlagi analogne uporabe kriterijev, ki veljajo za fizične osebe in verske skupnosti kot pravne osebe ter za pravno nasledstvo pravnih oseb na podlagi splošnih pravil statusnega prava.

13. Gospodarske družbe se ustanovijo s sklenitvijo oziroma s sprejemom ustanovitvenega akta, lastnost pravne osebe pa pridobijo z vpisom družbe v sodni register. Za statusne spremembe bi šlo v primerih, ko bi se aktiva in pasiva nekega subjekta razdelila na več subjektov, ko bi se del subjekta oddelil oziroma bi se subjekt razdelil in bi iz njega nastala nova subjekta oziroma nov subjekt ali ko bi se en subjekt pripojil k drugemu. V teh primerih bi šlo za statusne spremembe gospodarskih družb, ki bi narekovale uporabo pravil o pravnem nasledstvu. Iz navedenega sledi, da z ustanovitvijo oziroma vpisom družbe v sodni register nastane nov civilnopravni subjekt.

14. Lastnost pravne osebe se določa z njenim statusnim opredeljevanjem. Ne glede na to, da je premoženje pravnokonstitutivni element oblikovanja pravne osebe, ni mogoče trditi, da gre za pravno nasledstvo pravnih oseb že zato, ker so naslednice istega premoženja. Tudi če gre za ustanovitev pravne osebe na isti lokaciji (ali teritoriju pri lokalnih skupnostih), z istim premoženjem in celo z istim imenom, to še ne pomeni, da gre za pravno nasledstvo v statusnem smislu.

15. Iz navedenega izhaja, da ni upravičenec do denacionalizacije tista pravna oseba, ki je bila ustanovljena na isti lokaciji, z istimi sredstvi in enakim imenom kot podržavljeno podjetje.

Upravičenci za vračilo podržavljenih podjetij oziroma kapitala so (na podlagi 13. člena ZDen) lahko le prejšnji lastniki delnic oziroma deležev podržavljenega podjetja. Kolikor so bili ti prejšnji lastniki pravne osebe, so seveda upravičenci, če izpolnjujejo kriterije iz 9. in 14. člena ZDen. Z analogno uporabo teh kriterijev bi to pomenilo, da so se morale pravne osebe v času podržavljenja šteti za domače pravne osebe<sup>2</sup>, v času vračanja premoženja pa morajo delovati na območju Republike Slovenije<sup>3</sup>. Poleg tega pa mora biti izpolnjen tudi pogoj pravne kontinuitete pravne osebe od trenutka podržavljenja do vračila premoženja, ki se ugotavlja na podlagi vpisov v sodni register.

16. Občine sodijo med pravne osebe javnega prava, ki se ustanovijo z zakonom. Po 139. členu Ustave je občina samoupravna lokalna skupnost. Reorganizacija lokalne samouprave temelji na vzpostavitvi novega državnopolitičnega sistema, to je sistema parlamentarne demokracije s klasično lokalno samoupravo. Ta sistem je zamenjal prejšnjo ureditev socialistične države, v kateri je na lokalni ravni deloval t.i. komunalni sistem. Ustava določa načela za vzpostavitev občin v okviru ponovnega vzpostavljanja klasične lokalne samouprave, kar pa ne pomeni, da obstaja kontinuiteta med današnjimi občinami in občinami izpred leta 1945.

17. O razvoju lokalne samouprave v Sloveniji lahko govorimo od leta 1849 do leta 1945. Nastanek socialistične Jugoslavije pa je bila temeljita prelomnica - tako za politični sistem države kakor tudi za lokalno samoupravo.<sup>4</sup> Zakon o upravni razdelitvi Ljudske Republike Slovenije (Uradni list LRS, št. 26/46) je Slovenijo razdelil na okrožja, okraje in kraje. Teritorialna razdelitev pa je pomenila tako razdelitev lokalnih organov oblasti kot tudi upravno razdelitev. Teritorialna razdelitev republik se je skladala s področji ljudskih odborov. Splošni zakon o ljudskih odborih (Uradni list FLRJ, št. 43/46) je določal, da so ljudski odbori organi državne oblasti (1. člen) in da občeljudsko imovino lokalnega pomena upravlja ljudski odbor kot pravna oseba (20. člen). Tudi Splošni zakon o ljudskih odborih - prečiščeno besedilo iz leta 1949 (Uradni list FLRJ, št. 49/49) je v 17. členu določal, da imajo ljudski odbori pravico upravljati s splošnim ljudskim premoženjem lokalnega pomena in ga smejo uporabljati in z njim razpolagati v skladu z zakonom. V 19. členu pa je navedeni zakon izrecno določil, da imajo krajevni oziroma mestni ljudski odbori pravico upravljati na svojem območju s poslopji in zemljišči, ki so državna last.

18. Glede na to, da so bila okrožja, okraji in kraji del državne organizacije, se je tudi njihovo premoženje v skladu s takratno ustavno ureditvijo štelo za splošno ljudsko premoženje. Pravna teorija je namreč splošno ljudsko premoženje delila na zvezno (občedržavno), republiško (ali pokrajinsko) in lokalno (premoženje ljudskih odborov).<sup>5</sup> Na podlagi Uredbe o vknjižbi lastninske pravice na državnih nepremičninah (Uradni list FLRJ, št. 58/47) se je splošno ljudsko premoženje v zemljiških knjigah vknjižilo kot splošno ljudsko premoženje z oznako organa, kateremu je to premoženje predano v upravljanje. Ta predpis torej ni spreminjal pravne narave premoženja, temveč je le določal način vknjižbe. Tako je ta uredba v 5. členu določala, da v primerih, ko je nepremičnina že knjižena na državo, zemljiškoknjižno sodišče le "uradoma popravi vknjižbo", ne glede na to, ali je vknjižena s klavzulami: državno premoženje, premoženje FLRJ, premoženje LRS, premoženje ljudskega odbora, premoženje bivših samoupravnih teles in podobno. To pomeni, da so sedanje občine še vedno titularji premoženja, na katerega se je nanašala navedena uredba, če ni na podlagi kakega drugega pravnega temelja to premoženje prešlo na drugo osebo.

19. Iz navedenega izhaja, da sprememb vknjižb v zemljiški knjigi že pojmovno ni mogoče šteti za podržavljenje v smislu določb ZDen. Ta zakon namreč ureja denacionalizacijo podržavljenega premoženja in v drugem odstavku 8. člena definira, da je z izrazom podržavljeno premoženje mišljeno zasebno premoženje, ki je z aktom o podržavljenju prešlo v splošno ljudsko premoženje, državno, družbeno ali zadružno lastnino. Bistvo te določbe je v tem, da se šteje, da je bilo zasebno premoženje podržavljeno, kadar je prešlo iz zasebne lastnine v navedene oblike lastnine.

Zato Ustavno sodišče ugotavlja, da glede položaja občin v postopku denacionalizacije ne gre za vprašanje pravne praznine glede pravnega nasledstva, kot ga zatrjuje Vrhovno sodišče v svoji zahtevi.

20. Društva so pravne osebe, ustanovljene v skladu s predpisi o društvih. Pravne osebe so tudi lovske družine, ribiške družine in druge organizacije, ustanovljene v skladu s posebnimi predpisi. Njihovo pravno nasledstvo je torej možno ugotavljati na podlagi teh predpisov. Statusa pravne osebe pa nimajo agrarne skupnosti, vendar je denacionalizacija njihovega premoženja urejena s posebnim zakonom.

21. Ustavno sodišče je v postopku reševanja zahteve za oceno ustavnosti ZDen pridobilo podatke o zadevah, v katerih so bile zahteve za denacionalizacijo vložene na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-25/92. Iz posredovanih podatkov, informacij in odločb pristojnih upravnih organov je razvidno, da so tudi v teh postopkih denacionalizacije ugotavljali obstoj pravnega nasledstva in izpolnjevanje kriterijev za pridobitev statusa upravičenca iz 9. in 14. člena ZDen, pri čemer v praksi ni ugotoviti posebnih problemov, ki bi utemeljevali trditev Vrhovnega sodišča, da gre za neustavno pravno praznino. Tudi Vrhovno sodišče je v sodbi št. U 1478/94 z dne 26.9.1996 menilo, da so upravičenci do denacionalizacije podržavljenega premoženja "pravne osebe (analogno cerkvam, verskim skupnostim itd. iz 14. člena ZDen) ob pogojih, če so imele v času, ko jim je bilo premoženje podržavljeno, status domače pravne osebe in če so same ali njihovi pravni nasledniki ob uveljavitvi ZDen, to je dne 7.12.1991, delovale na območju Republike Slovenije".

22. Z odločbo Ustavnega sodišča, s katero je izenačilo pravne osebe s fizičnimi osebami, torej ni nastala neustavna pravna praznina, saj je z uporabo splošnih pravil veljavnega pravnega sistema in z

analogno uporabo določb 9. in 14. člena ZDen to praznino možno zapolniti kljub temu, da zakonodajalec ni sprejel dopolnitev ZDen glede uveljavljanja pravic teh upravičencev. Ob tem, ko je Ustavno sodišče z odložnim učinkom razveljavitve zakonskih določb ZDen v odločbi št. U-I-25/92 dalo možnost za sprejem morebitnih dopolnitev zakona, pa ni ugotovilo obstoja neustavne pravne praznine. Za ugotavljanje pravnega nasledstva pravnih oseb torej ni nujno potrebno predpisati posebnih kriterijev. Pravno nasledstvo pravnih oseb se namreč tudi v postopkih denacionalizacije lahko ugotavlja na podlagi veljavnih statusnih pravil za posamezno vrsto teh subjektov.

## C.

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnica in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Zupančič, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodniki Jambreč, Krivic in Ude so dali pritrdilna ločena mnenja.

P r e d s e d n i k :  
dr. Lovro Šturm

## Opombe:

1 Marjan Pavčnik, Argumentacija v pravu, 1991, str. 146 do 151

2 9. člen ZDen določa jugoslovansko državljanstvo fizičnih oseb v času podržavljenja kot pogoj za priznavanje statusa upravičenca do denacionalizacije.

3 14. člen ZDen

4 Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Ljubljana 1995 (str. 151 in 152)

5 Ivo Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, 1950, str. 527