



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

Številka: U-I-78/93

**Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Šinkovca**

V tej zadevi sem glasoval za izreke v odločbi pod točkami 2., 3. in 4., glede preostalih točk pa navajam:

1. Odločba pravilno poudarja, da je pri opredeljevanju lastnine na stvareh potrebno upoštevati lastnost stvari in njen namen.

Izpeljava te stvarnopravne maksime v odločbi ni dosledno izpeljana.

Nujno je potreben različen pristop pri določanju pravnega režima stvari, ki imajo sicer enotni imenovalec, - kmetijska in gozdna zemljišča, vendar pa različen namen in naravo. Zato bi moral zakonodajalec te elemente upoštevati in odločati skladno z njimi, pri tem pa tudi izbirati take ukrepe, ki bi čim manj posegli v pravice subjektov, pa bi bil s tem vendar dosežen namen - splošen interes (sorazmernost ukrepov).

2. Izpodbijani zakon je v četrtem odstavku 14. člena postavil kot kriterij lastninske pravice občin čas (6.4.1941), torej je opustil bistveni kriterij - naravo in namen stvari. Nedvomno so urbanistične in demografske spremembe od kritičnega datuma do današnjih dni izredne. Porast prebivalstva v večjih naseljih je narekoval bistvene posege v prostor. Tako je bilo potrebno zagotoviti določene mikroklimatske elemente (varovalni gozdni pasovi zaradi gibanja zraka, zagotavljanja kisika ipd.), površine za rekreacijo prebivalstva, posebne zelene površine zaradi zagotavljanja varstva krajine in njenega izgleda in podobno. Tipičen primer v Sloveniji je pogozdovanje Krasa in sploh poseganje v krajino na Primorskem.

Ustava zagotavlja lokalno samoupravo (138. do 144. člen). Zato je med bistvenimi vprašanji lokalne samouprave njeno financiranje in s tem povezano premoženjsko stanje. Občina je kot teritorialna korporacija pravna oseba javnega prava in je zato sposobna biti nosilec javnopravnih položajev in tudi pravic zasebnega prava. Kot pravno in poslovno sposobna lahko stvari kupuje, prodaja, daje ali jemlje v zakup in sklepa druge pravne posle. Kot ustavna institucija je varovana pred posegi države tako glede pristojnosti kot tudi njenega premoženjskega položaja. Zadržanost države je potrebna na obeh področjih. Z zmanjševanjem premoženja občin se vsebinsko izpraznjuje lokalna samouprava. Pri obravnavanju premoženjskega stanja ni sprejemljiv časovni kriterij za nekaj desetletij nazaj, upoštevati je treba dinamičnost splošnega razvoja. Posegi države morajo biti sorazmerni in pretehtani - splošni in lokalni interes. Zakonodajalec bi moral proučiti dejansko stanje in upoštevati institucionalno varstvo lokalne samouprave kot pravne osebe. Tej pravni osebi je potrebno zagotoviti položaj, ki ji jamči življenjsko sposobnost in zadovoljevanje potreb, ki zadevajo njene prebivalce, saj so to ustavno varovane lokalne zadeve (140. člen Ustave). Občina mora zagotavljati potrebe, ki so krajevno skupne, in dobrine, ki omogočajo skupno življenje in bivanje. To se povezuje tudi s problemom socialne funkcije lastnine (67. člen Ustave) in socialne države. Socialna funkcija lastnine se odraža v primerih lokalnih skupnostih, zlasti z uveljavljanjem javnega dobra in nekaterih posebej varovanih naravnih dobrin. Pri občinah tudi ni mogoče spregledati instituta omejevanja zasebne lastnine zaradi zagotavljanja možnosti občanov do javne rabe in javnega dostopa do naravnih dobrin. Zato država ne more poseči iz kateregakoli razloga splošnega blagostanja v premoženjske pravice občine, uveljavljena bi morala biti kvalificirana državna potreba.

Poseg bi moral temeljiti na namenu zakona ob spoštovanju kriterijev primernosti, nujnosti in sorazmernosti, pri čemer ne more biti kriterij statična pozicija iz oddaljene preteklosti.

3. Pobuda Lovske družine Ruše in stališče v odločbi prav tako spregleduje naravo in namen lovskih nepremičnin, pa tudi značilnosti lovskih družin. Lovske družine so še vedno po veljavnem zakonu o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč družbene pravne osebe. Ob tranziciji pravnega sistema ni mogoče negiranje bistvenega elementa lovskih družin kot društev. Za racionalno pojmovanje se je treba poslužiti teorije interesne jurisprudence, ki gradi na splošnih pojmi in njihovem medsebojnem logičnem pojmovanju. To omogoča uporabo pravil o subsumiranju življenjskega ravnanja pod določeno pravilo, na temelju ponavljajočih se bistvenih znakov. Vsaka pravna oblika temelji na določenem pravnem interesu, zato je nujna interpretacija norm v spoznanju določenih interesov in pomena, ki ga predpisuje zakonodajalec. Le tak način pravnega obravnavanja omogoča vrednotenje premoženjskih razmerij, ki so sicer pravno nedorečena ali so ideološko obarvana. Potrebna je racionalna pojmovna opredelitev "nečistih" ali "mešanih" premoženjskih razmerij. Sociologizacija premoženjskega prava je problematična, saj privede do ogrožanja pravne varnosti. Pri opredeljevanju premoženja lovskih družin bi bilo potrebno izhodišče premoženje društev. Lovskim družinam so pripadle stvarne pravice na zemljiščih, ki so jih pridobile z odplačnimi pravnimi posli, zaradi varovanja divjadi, ki je bila družbeno premoženje in je danes državna last (17. člen Zakona o varstvu okolja). V ta namen so lovske družine pridobivale nepremičnine, kot so krmne njive zaradi zadrževanja divjadi pred vdorom na obdelovalne kmetijske površine in za pridobivanje krmil za varstvo divjadi v zimskem času ipd. Te nepremičnine imajo torej poseben namen in posredno varujejo divjad kot državno lastnino. Če že izpodbijani zakon ni dosledno uredil premoženja društev, bo to moral urediti pričakovani zakon o društvih in pričakovani zakon o lovstvu, kjer bo potrebno upoštevati naravo in namen stvari.

Enako velja za specifične nepremičnine, kot so npr. zemljišča, namenjena za raziskovalno dejavnost, za različne posebne tehnološke namene (npr. pridobivanje zdravilnih zelišč za predelavo, plantaže hitro rastočega drevja za potrebe celulozne industrije in podobno).

4. Odločba se ne spušča podrobneje v reševanje ugovorov pobudnikov o problemih pravne države in zlasti varnosti v pravnem prometu.

Podjetje predstavlja skupnost stvari in pravic, kar vse je materialni substrat pravne osebe (premoženje). Zmanjšanje premoženja pravne osebe zmanjša pravno varnost tretjih, zlasti upnikov. Pravna oseba pridobiva dobiček le z vzajemnim delovanjem vseh stvari in pravic, zato je vprašljiv odvzem pomembnega dela premoženja, ne da bi bila zagotovljena zadovoljiva trajnost s spremembo obstoječih razmerij v zakupna ali koncesijska. Le s trajnimi razmerji se uveljavlja tudi socialna varnost zaposlenih v prizadetih gospodarskih subjektih. Če neka pravna oseba izgubi bistveni del premoženja, bi po pravilnem pojmovanju pravne osebe morala ta podjetja prenehati, opravljen bi moral biti likvidacijski postopek, s preostankom premoženja pa ustanovljena nova podjetja. Razčistiti je namreč potrebno dolžniško upniško razmerja. Izpodbijani zakon ni skladno s tem razrešil vprašanje pravnega nasledstva gozdnih gospodarstev in kmetijskih kombinatov, glede na bistveni poseg v strukturo premoženja. Taka rešitev je v nasprotju z načelom pravne varnosti, zlasti je ogrožen položaj upnikov. Določba 5. odstavka 14. člena ne določa meril za ureditev pravnega nasledstva. Posojila, poroštva in podobne obveznosti so nastale kot obveznosti pravne osebe kot celote. Določba zadnjega odstavka 14. člena Zakona je nejasna, saj ne postavlja meril in je zato v nasprotju z zahtevo po pravni varnosti.

V delu, kjer odločba obravnava naslove pridobitve nepremičnin, so razlogi v precejšnji meri nedorečeni. Upravne odločbe, s katerimi se pridobijo pravice iz področja zasebnega prava, imajo tudi elemente tega prava. Adresat odločbe je z vsebino upravne odločbe soglasen, odločba ima elemente zasebnega prava. Res je sprememba odločbe, kljub pridobljeni pravici možna ob kumulativno določenih pogojih pravne države: ali obstaja varovanje zaupanja v pravni akt pri adresatu; obstaja tolikšen javni interes, da je preklic utemeljen; ali pretehta javni interes pridobljeno pravico in ali je preklic sorazmeren z javnim interesom.

Posebej so sporni razlogi, da ni bil možen prenos zemljišč iz družbenega sektorja v privatni. Po določbi 32. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (Ur. list SRS - prečiščeno besedilo, št. 17/86) je bila prodaja družbenih kmetijskih zemljišč možna ob nekaterih predpostavkah. Ob vsem tem ni mogoče mimo ugotovitve, da so pravne osebe upravljale s premoženjem, torej s skupnostjo stvari in pravic, ki jim je pripadala. Imele so upravičenja, ki so druge subjekte izključevala od teh upravičenj. Tako so bile družbene pravne osebe upravičene do posestnega varstva, vlagale so zahtevke za odpravo

oškodovanja in opustitev bodočih posegov in odškodninske zahtevke. Končno tudi ni mogoče spregledati možnosti; poseganja upnikov na njihovo premoženje ob izvršbi in stečaju, čeprav so kmetijska zemljišča in gozdovi uživali nekaj privilegijev.

5. Zakonodajalec se sklicuje v odgovoru na pobude tudi na ekološke razloge. Bistveni element ekologije je zagotavljanje ravnovesja v naravi. To se lahko dosega le v zaključenih ekosistemih in njihovem skupnem gospodarjenju. To vprašanje je zlasti pomembno pri gozdovih, saj si ni mogoče predstavljati vzdrževanja vseh funkcij gozdov in tudi gozdarske infrastrukture mimo tega pravila. Zakonodajalec bi ravnal smotrno, če bi upošteval v Rio de Janeiru leta 1992 sprejeto Izjavo o načelih splošnega soglasja o upravljanju, varstvu in smotrnem razvoju vseh vrst gozdov.

6. Zakupna in koncesijska pogodba v obstoječem pravnem sistemu ni ustrezno regulirana. Potrebno bi bilo slediti sodobnim težnjam evropskega prava, ki zagotavlja spoštovanje ekoloških pravil, stabilnost gospodarskih razmerij in s tem tudi pravne varnosti. Iz do nedavnega delovno intenzivnega gospodarjenja se spreminja kmetijstvo in gozdarstvo v kapitalno intenzivno gospodarjenje (dragi stroji, infrastruktura v obliki namakanja, izsuševanja, komunikacije in možnosti transporta ter podobno), kar narekuje občutne spremembe pri reguliranju zakupnih in koncesijskih razmerij, zlasti glede trajanja, zaradi pravne varnosti zakupnikov ob zahtevnih visokih naložbah. Urejanje zakupa in koncesije kot pogodb je predmet zakonskega urejanja.

Težnje, ki se pojavljajo za urejanje pogodbenih razmerij med državo in prevzemniki so sporne. Zakon poudarja zakupno in koncesijsko razmerje, kjer prevzemnik posluje v svojem imenu in za svoj račun. Če bi Sklad kmetijskih in gozdnih zemljišč oblikoval za ta razmerja posebno pogodbo, ta ne bi mogla odstopati od omenjenega pravila. Izvajalske gozdarske organizacije morajo zagotoviti uveljavljanje večnamenske funkcije gozdov. Kmetijske in gozdarske organizacije pa morajo tudi prevzeti skrb za celotno infrastrukturo, kar pa ni mogoče izvajati mimo pravil o kompleksnem gospodarjenju.

dr. Janez Šinkovec