



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-78/93

Datum: 18.10.1995

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti po javni obravnavi dne 31.5.1995 na seji dne 18.10.1995

o d l o č i l o:

1. Določbe prvega, drugega, četrtega in petega odstavka 14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/93 - v nadaljevanju: ZSKZ) niso v neskladju z Ustavo.
2. Tretji odstavek 14. člena ZSKZ ni v skladu z Ustavo, kolikor od prostorskih izvedbenih aktov upošteva samo prostorske izvedbene načrte.
3. Določba prvega odstavka 17. člena ZSKZ ni v neskladju z Ustavo, kolikor se razume tako, da sta Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma občina dolžna v skladu z zakonskimi pogoji in v skladu z razlogi, navedenimi v obrazložitvi te odločbe, skleniti z dosedanjimi upravljalci zakupno oziroma drugo ustrezno pogodbo oziroma jim dodeliti koncesijo.
4. ZSKZ ni v skladu z Ustavo, kolikor ne ureja časa trajanja prehodnega obdobja do sklenitve zakupnih oziroma drugih ustreznih pogodb oziroma do dodelitve koncesij ter načina reševanja sporov v zvezi s tem.
5. Določba drugega odstavka 74. člena Zakona o zadrugah (Uradni list RS, št. 13/92) ni v neskladju z Ustavo.
6. Državni zbor je dolžan neskladnosti z Ustavo, ugotovljene v 2. in 4. točki izreka, odpraviti do 31.12.1995.

O b r a z l o ž i t e v

A. Postopek

1. Postopek v tej zadevi se je začel z vložitvijo predloga podjetja Lek d.d., Ljubljana, dne 30.3.1993, na podlagi 7. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave (Uradni list RS, št. 33/91) v zvezi s 7. točko drugega odstavka 411. člena Ustave iz leta 1974 in prvo alineo 11. člena Zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SRS (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76).[1]

2. Tej zadevi so bili pridruženi:

- predlog Izvršnega sveta Skupščine občine Koper z dne 8.4.1993 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 22.4.1993,

- predlog Izvršnega sveta Skupščine občine Izola z dne 20.4.1993 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 6.5.1993,

- predlog podjetja Bayer Pharma d.o.o., Ljubljana, z dne 28/5- 1993 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 17.6.1993,

- predlog Skupščine občine Tržič z dne 26.11.1993 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 9.12.1993,

- pobuda Lovske družine Ruše z dne 6.1.1994 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 20.1.1994,

- pobuda Sklada stavbnih zemljišč občine Kočevje z dne 1.4.1994 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 15.4.1994,

- pobuda Gozdnega gospodarstva Ljubljana p.o., Ljubljana, z dne 23.6.1994 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 30.6.1994; in

- pobude Soškega gozdnega gospodarstva Tolmin p.o., Tolmin; Gozdnega gospodarstva Postojna p.o., Postojna; Gozdnega gospodarstva Kočevje p.o., Kočevje; Gozdnega gospodarstva Novo mesto n.sub.o., Novo mesto; Gozdnega gospodarstva Nazarje p.o., Nazarje, in Gozdnega gospodarstva Maribor p.o., Maribor, z dne 4.7.1994 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 14.7.1994.

3. Lek d.d., Ljubljana, Bayer Pharma d.o.o., Ljubljana, in vseh sedem Gozdnih gospodarstev je z enotnimi vlogami predlagalo presojo ustavnosti 13., 14. in 16. člena ZSKZ iz enakih razlogov kot 5. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92, 7/93 in 31/93 - v nadaljevanju: ZLPP). Izvršna sveta Skupščin občin Koper in Izola sta predlagala presojo ustavnosti 14. člena ZSKZ, Lovska družina Ruše presojo prvega odstavka 14. člena ZSKZ, Sklad stavbnih zemljišč občine Kočevje tretjega odstavka 14. člena ZSKZ, Skupščina občine Tržič pa četrtega odstavka 14. člena ZSKZ in drugega odstavka 74. člena Zakona o zadrugah (Uradni list RS, št. 13/92 - v nadaljevanju: ZZ).

4. Vsi predlagatelji so vložili predloge za oceno ustavnosti še pred uveljavitvijo Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) in po določbi njegovega 81. člena obdržijo položaj predlagatelja.[2]

Pobudniki izkazujejo pravni interes za vložitev pobude na podlagi drugega odstavka 24. člena ZUstS.[3]

5. Ustavno sodišče je obravnavalo zadevo na sejah dne 1.12.1994, 8.12.1994, 1.6.1995, 30.6.1995, 6.7.1995 in 5.10.1995.

6. Na predloge je odgovoril Državni zbor dne 6.1.1994. Odgovoru je bilo priloženo mnenje Vlade oziroma Ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo.

7. Predsednik Ustavnega sodišča je na podlagi drugega odstavka 35. člena ZUstS[4] razpisal javno obravnavo, na katero so bili v skladu s prvim odstavkom 36. člena ZUstS[5] vabljeni predstavniki oziroma zastopniki in pooblaščenec udeležencev v postopku in druge osebe, za katere je Ustavno sodišče menilo, da je potrebna njihova udeležba na javni obravnavi.

8. Na javni obravnavi dne 31.5.1995 je Ustavno sodišče poslušalo ustne navedbe predstavnikov oziroma zastopnikov in pooblaščenec udeležencev kot tudi navedbe predstavnikov drugih vabljenih ter odgovore na vprašanja predsednika in sodnikov.

B. Veljavna zakonska ureditev

9. Z vidika ustavnosodne presoje v konkretnem primeru je v prvi vrsti pomemben 14. člen ZSKZ, 13. in 16. člen istega zakona sta posledična oziroma vsebujeta izvedbene določbe k 14. členu ZSKZ, pa tudi k 5. členu ZLPP in 74. členu ZZ.

10. Člen 14 ZSKZ določa:

" Kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije oziroma občin po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92) oziroma po Zakonu o zadrugah (Uradni list RS, št. 13/92), ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne

organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način, postanejo z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije oziroma občin in se po stanju ob uveljavitvi tega zakona prenesejo na sklad oziroma na občino.

V sklad oziroma na občino se na način, v rokih in po postopkih, določenih s tem zakonom, prenesejo tudi kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki so postali last Republike Slovenije oziroma občin po drugih predpisih. Ta kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi se prenesejo na sklad oziroma na občino po stanju na dan uveljavitve teh predpisov.

Za kmetijska zemljišča in gozdove po 74. členu Zakona o zadrugah, 5. členu Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij in po tem členu, se štejejo tudi nezazidana stavbna zemljišča, za katera ni veljavnega prostorsko izvedbenega načrta oziroma ni izvršen odkup oziroma prenos na sklad stavbnih zemljišč. Del teh kmetijskih zemljišč in gozdov, ki je na dan uveljavitve tega zakona v upravljanju občin, postane z dnem uveljavitve tega zakona last občine, na območju katere leži, preostala kmetijska zemljišča in gozdovi pa z dnem uveljavitve tega zakona postanejo last Republike Slovenije.

Lastnina občine so po 5. členu Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij in po prvem odstavku tega člena kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki ležijo na območju občine in so bili 6. aprila 1941 v lasti občine.

Sklad oziroma občina je pravni naslednik upravljalcev kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v družbeni lastnini iz prvega in drugega odstavka tega člena v delu, ki se nanaša na prenesena kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove."

11. Prvi, drugi in tretji odstavek 74. člena ZZ določajo: "Premoženje obstoječih zadrug in delovnih organizacij kooperantov, temeljnih organizacij v zadrugah, katerih sklep o izločitvi ni postal veljaven, sestavljenih zadrug in združnih zvez postane združno premoženje.

Ne glede na določbe prejšnjega odstavka postanejo kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih organizacije iz prejšnjega odstavka pridobile na neodplačen način, z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije in se prenesejo v Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.

Prehod premoženja iz družbene lastnine v last zadruga oziroma Republike Slovenije po prejšnjih odstavkih ne posega v pravice prejšnjih lastnikov in njihovih pravnih naslednikov po predpisih o lastninskem preoblikovanju podjetij in o denacionalizaciji."

12. Iz zgoraj navedenih določb sledi:

- da so z dnem uveljavitve ZSKZ postala last države oziroma občin vsa kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali njihova last po ZLPP oziroma po ZZ, po ZLPP so postali lastnina države oziroma občine kmetijska zemljišča in gozdovi ne glede na to, ali so bili pridobljeni odplačno ali neodplačno, po 74. členu ZZ pa so postali last države in se prenesli na Sklad tista kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih obstoječe zadruga in delovne organizacije kooperantov, temeljne organizacije v zadrugah, katerih sklep o izločitvi ni postal veljaven, sestavljene zadruga in združne zveze pridobile na neodplačen način;

- da so lastnina države oziroma občine postali tudi kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način;

- da so postala last države oziroma občin tudi nezazidana stavbna zemljišča, za katera ni veljavnega prostorsko izvedbenega načrta oziroma za katera ni bil izvršen odkup oziroma prenos v sklad stavbnih zemljišč, to pomeni, da so postala njuna last vsa tista stavbna zemljišča, na katerih ni zgrajen noben objekt ali pa je na njih zgrajen začasni ali pomožni objekt, kakor tudi zemljišča, na katerih še ni zgrajen objekt do tretje gradbene faze, in zemljišča, ki presegajo površino funkcionalnega zemljišča (tretji odstavek 2. člena Zakona o stavbnih zemljiščih, Uradni list SRS, št. 18/84 - v nadaljevanju: ZSZ), če zanje ni bilo veljavnega prostorskega izvedbenega načrta (torej ne glede na to, ali obstajajo zanje prostorsko ureditveni pogoji, ki so poleg prostorsko izvedbenih načrtov druga skupina prostorskih izvedbenih aktov - 21. člen Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Uradni list SRS, št.

18/84 - v nadaljevanju: ZUN) ali če še niso bila prenesena ali odkupljena s strani Sklada stavbnih zemljišč.

13. Lastnina občine so v primerih iz prejšnje točke postali samo:

- tista kmetijska zemljišča in gozdovi po 5. členu ZLPP ter tista kmetijska zemljišča in gozdovi temeljnih organizacij kooperantov, ki so jih te dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način, ki ležijo na območju občine in so bili 6. aprila 1941 v lasti občine,

- tista nezazidana stavbna zemljišča, ki ležijo na območju občine in so bila na dan uveljavitve ZSKZ v upravljanju občine.

C. Navedbe udeležencev

14. Lek d.d., Ljubljana meni, da so izpodbijane določbe v nasprotju z Ustavo, ker posegajo v veljavna premoženjskopravna razmerja na stvarnem premoženju, ki jih je Lek v skladu z dosedaj veljavnimi predpisi oblikoval s sklenitvijo odplačnih pravnih poslov in jih tudi izvedel z vpisi v zemljiško knjigo na svoje ime. Zemljišča, ki jih je na ta način pridobil, pa z izpodbijanimi določbami prehajajo v lastnino države. Tako naj bi se po mnenju Leka oblikovala državna lastnina brez ustavne podlage, ne da bi bila tako tudi imenovana in na način, ki ga zakon ne predvideva. S tem naj bi spodbijane določbe posegale v pravice, pridobljene z veljavnimi pravnimi posli in s pravnomočnimi odločbami, in jih celo odvzemale brez kakršnekoli odškodnine, kar je v nasprotju z 69. členom Ustave, kršeno pa naj bi bilo tudi določilo njenega 2. člena, da je Slovenija pravna država. Izpodbijane določbe naj bi bile zaradi tega, ker posegajo v pridobljene pravice, tudi v nasprotju s 155. členom Ustave, ki določa, da zakon in drugi predpisi ne morejo imeti učinka za nazaj, razen v primerih, če to zahteva javna korist, vendar pod pogojem, če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Lek v predlogu za oceno ustavnosti izpodbijanih določb poudarja, da je podjetje, ki je pridobilo pravice v skladu z veljavno zakonodajo, pravna oseba, ki odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, ki sestoji iz stvari, pravic in denarja. Kot tako je na vsem premoženju pridobilo enaka lastninska upravičenja - uporabo, upravljanje in razpolaganje.

Po njegovem mnenju so to že pridobljene pravice podjetja in so vpisane v sodni register (podjetje ima vsa pooblastila v pravnem prometu in odgovarja z vsem svojim premoženjem) in pa v zemljiško knjigo (podjetje je imetnik pravice uporabe). Z njihovim odvzemom mu je onemogočeno, da bi v postopku lastninskega preoblikovanja sodeloval s svojim celotnim premoženjem.

Ker je del kmetijskih zemljišč Lek pridobil (odplačno) s pravnomočno odločbo državnega organa, izpodbijane določbe po njegovem mnenju predstavljajo tudi kršitev 158. člena Ustave.

15. Bayer Pharma d.o.o., Ljubljana, v svojem predlogu povzema navedbe Leka in dodaja, da se ji je zaradi izpodbijanega 14. člena zmanjšal tudi delež privatnega kapitala tujega vlagatelja, ki je v skupnem kapitalu podjetja udeležen z 49%. To pa naj bi bilo v nasprotju tudi s Sporazumom med SFRJ in ZR Nemčijo o vzajemnem varstvu in spodbujanju vlaganj, ki naj bi bil za Republiko Slovenijo obvezujoč po 3. členu Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne Ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije.

Predlagatelj Lek in Bayer Pharma v svojih predlogih izpodbijata tudi 5. člen Zakona o lastninskem preoblikovanju (Uradni list RS, št. 55/92), katerega ustavnosodna presoja je bila predmet zadeve U-I-77/93.

16. Gozdno gospodarstvo Ljubljana meni, da določbe 13., 14. in 16. člena ZSKZ podžavljajo sredstva pravnih oseb, ne da bi imele ustavno podlago, oziroma da so v nasprotju z Ustavo, ki da ne pozna nacionalizacije. Meni, da je bilo v sistemu samoupravnega socializma poimenovanje sredstev oziroma premoženja pravnih oseb (organizacij združenega dela oziroma podjetij) kot družbenih le ideološki pojem, v vsebinskem pomenu pa da so bile in so pravne osebe lastniki sredstev. Ta namreč predstavljajo njihov materialni substrat, so pogoj za njihovo eksistenco, opravljanje registrirane dejavnosti in odgovornost v pravnem prometu.

Člen 67 Ustave naj bi bil kršen, ker da prenos kmetijskih in gozdnih zemljišč na državo ne zagotavlja njene gospodarske in socialne funkcije oziroma jo zagotavlja vsaj v manjšem obsegu.

Njen 69. člen naj bi bil kršen, ker da je po njem poseg v lastninsko pravico na nepremičninah mogoč le v javno korist proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini. Ustava ne pozna nacionalizacije. Po 71. členu Ustave zakon določa zaradi smotrnega izkoriščanja posebne pogoje za uporabo zemljišč, zakon določa tudi posebno varstvo kmetijskih zemljišč. Zato po mnenju pobudnika ni sprejemljivo, da lastnino oziroma upravičenja, ki so imela kot družbena lastnina po vsebini vse elemente lastninske pravice, država odvzema oziroma nacionalizira.

Po mnenju pobudnika so pravice, ki jih imajo gozdna gospodarstva kot pravne osebe, zanje pridobljene pravice, poseg vanje pa je kršitev 155. člena Ustave. S takšnim posegom naj bi se povsem porušila pravna varnost - varnost v pravnem prometu, kar naj bi bilo v nasprotju z 2. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna država.

Pobudnik tudi meni, da se z izvajanjem napadenih določb delavcem v gozdnih gospodarstvih ogroža njihova socialna varnost, kar da je v nasprotju s 50. členom Ustave.

17. Splošno združenje gozdarstva Slovenije je vložilo pobudo v imenu sedmih članic (Soško gozdno gospodarstvo Tolmin, Gozdno gospodarstvo Ljubljana, Gozdno gospodarstvo Postojna, Gozdno gospodarstvo Novo mesto, Gozdno gospodarstvo Kočevje, Gozdno gospodarstvo Nazarje, Gozdno gospodarstvo Maribor). Pobuda je enaka kot zgoraj navedena pobuda Gozdnega gospodarstva Ljubljana.

18. Izvršni svet Skupščine Občine Koper in Izvršni svet Skupščine Občine Izola predlagata razveljavitev 14. člena ZSKZ, ker naj bi bil v nasprotju s 142. členom v povezavi s 146. členom Ustave. Izvršna sveta navajata, da gre za zemljišča, ki jih je občina kot naslednica občinske kmetijske zemljiške skupnosti pridobila na odplačen način ali neposredno na podlagi v času pridobitve veljavnih predpisov. Med temi načini navajata zlasti:

- pridobitev iz naslova presežka nad kmetijskim zemljiškim maksimumom (za zemljišča, ki so prešla na občino na tak način kot posledica dedovanja, je morala občina plačati odškodnino po predpisih o razlastitvi - 23. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih, Uradni list SRS, št. 17/86, in Ur. list RS, št. 9/90, 5/91 in 46/92 - odl. US - v nadaljevanju: ZKZ-86),

- pridobitev z odkupom zasebnih kmetijskih zemljišč in gozdov na podlagi uveljavljanja predkupne pravice (24. in 25. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih),

- pridobitev na podlagi izročilnih pogodb zaradi dosmrtnega preživljanja,

- pridobitev na podlagi prehoda zapuščine brez dediča v družbeno lastnino (9. člen Zakona o dedovanju, Uradni list SRS, št. 15/76).

Vsa tako pridobljena zemljišča so se na podlagi 60. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih prenašala na kmetijske organizacije ali pa so se dajala v dolgoročni zakup. Posledica tega pa je po predlagateljevem mnenju ta, da se občinska zemljišča s 14. členom ZSKZ v nasprotju z Ustavo prenašajo v lastnino države.

19. Skupščina Občine Tržič v svojem predlogu za oceno ustavnosti izpodbija četrti odstavek 14. člena ZSKZ. Na njegovi podlagi naj bi postala last Republike tista kmetijska zemljišča, ki so bila 6.4.1941 v lasti občine. Zaradi tega naj bi bila izpodbijana določba v nasprotju z 2. členom Ustave, po katerem je Slovenija pravna država, saj da krši načelo pravne varnosti. Poleg tega naj bi posegala tudi v pridobljene pravice občine in s tem kršila 155. člen Ustave.

Predlagateljica izpodbija tudi drugi odstavek 74. člena ZZ, po katerem postanejo kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih obstoječe zadrage in drugi subjekti iz prvega odstavka istega člena pridobili na neodplačen način, last Republike Slovenije in se prenesejo v Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Trdi, da določba krši ustavno načelo pravičnosti, ko omenjenih nepremičnin ne

prenese v last občine, kolikor so jih subjekti iz prvega odstavka 74. člena neodplačno prejeli od občine, ta pa je bila njihova lastnica še pred vojno ali jih je bila pridobila odplačno, tudi če s plačilom odškodnine.

20. Lovska družina Ruše v svoji pobudi izpodbija prvi odstavek 14. člena ZSKZ, ker naj bi spravljal v neenak položaj lovske družine, ki so na odplačen način pridobile kmetijska zemljišča.

Pobudnica je namreč leta 1976 s kupoprodajno pogodbo pridobila pravico uporabe na določenih kmetijskih zemljiščih. Izpodbijana določba pa pušča odplačno pridobljena zemljišča samo temeljnim organizacijam kooperantov.

21. Sklad stavbnih zemljišč Občine Kočevje v svoji pobudi izpodbija tretji odstavek 14. člena ZSKZ v delu, ki določa, da se za kmetijska zemljišča štejejo tudi zemljišča, za katera ni veljavnega prostorskega izvedbenega načrta oziroma ni bil izvršen odkup oziroma prenos v Sklad stavbnih zemljišč. S tem naj bi po mnenju pobudnika izpodbijana določba jemala Skladu stavbnih zemljišč stavbna zemljišča in s tem sredstva občanov, ki so bila v ta zemljišča preko sklada vložena. Z vidika pobudnika je to zlasti problematično v primeru Kočevske Reke, ki je bila zaprto območje, in zato zanj sploh ni bilo mogoče izdelati prostorskih aktov. Poleg tega na tem območju ni bil možen prenos stavbnih zemljišč v občinski sklad stavbnih zemljišč in tudi ni bilo možno izdajati lokacijskih dovoljenj. S tem pa naj bi bili občani Kočevja v neenakopravnem položaju z občani drugih občin, s čimer da je kršen 14. člen Ustave. Po mnenju pobudnika bi bilo potrebno upoštevati 1. člen ZSZ, po katerem se štejejo za stavbna zemljišča tista, ki so s srednjeročnim planom namenjena za graditev, ter tista, ki so pozidana z objekti, za katere je oziroma bo izdano predpisano dovoljenje za gradnjo.

22. Svoje stališče glede izpodbijanih členov ZSKZ je Državni zbor pojasnil v odgovoru z dne 4.1.1994, ki mu je priložil tudi mnenje Vlade z dne 21.9.1993. Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo je svoje stališče posredovalo z dopisom dne 29.7.1993 in navedlo, da je usklajeno tudi z Ministrstvom za ekonomske odnose in razvoj.

23. Državni zbor v svojem odgovoru navaja, da je bila s sprejetjem ustavnega amandmaja XCIX (Uradni list RS, št. 7/91) dana ustavna podlaga za preobrazbo družbene lastnine v javno in druge oblike lastnine (tretja točka amandmaja). Poudarja, da je družbena lastnina temeljila na nelastninskem konceptu in da so iz nje glede na to izvirala le posamezna z zakonom določena upravičenja, ki po mnenju Državnega zbora ne morejo pomeniti avtomatično pravnega naslova za pridobitev klasične lastninske pravice kot povsem drugega pravnega instituta. Glede na to po njegovem mnenju ni mogoče sprejeti trditve, da gre v spornih primerih za razlastitev ali prisilni prenos pravice uporabe.

V nadaljevanju odgovora Državni zbor navaja, da so lokalne skupnosti po Ustavnem zakonu za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k prejšnji ustavi postale le začasni upravljalec tistih zemljišč, katerih upravljanje je v skladu z njim prešlo nanje z ukinitvijo kmetijskih zemljiških skupnosti. Ker bodo po transformaciji današnjih občin v lokalne skupnosti le-te izgubile državne atribute, po mnenju Državnega zbora ni razlogov, da bi bile v okviru lastninske reforme obravnavane drugače kot ostali pravni subjekti. Specifično ureditev v povezavi z njimi pa določa ZSKZ, upoštevaje zgodovinske okoliščine (četrti odstavek 14. člena).

Napadene določbe ZSKZ naj tudi ne bi imele učinka za nazaj, razen v delu, ki se nanaša na sredstva, pridobljena z upravljanjem in razpolaganjem z zemljišči in gozdovi v času od 1.1.1993 do njegove uveljavitve, kar pa naj bi bilo po mnenju Državnega zbora potrebno, ker se je zakon oblikoval in sprejemal od julija 1991, zaradi česar so bile možnosti za vnaprejšnje izigranje njegovih določb velike. Vendar se po navedbah Državnega zbora s tem ni poseglo v pridobljene pravice, saj pravica do upravljanja in razpolaganja s premoženjem v družbeni lastnini ni enaka lastninski pravici, ki se šele vzpostavlja in to tudi z ZSKZ. Prav tako naj tudi ne bi šlo za pridobljeno pravico razpolaganja s finančnimi sredstvi, ki so jih družbene pravne osebe pridobile z upravljanjem in razpolaganjem z družbenimi zemljišči. Tudi zanje se namreč z zakonom določa lastnik. Tudi v primerih, ko so bila kmetijska zemljišča dodeljena v brezplačno uporabo s pravnomočno odločbo državnega organa v skladu s tedaj veljavnimi predpisi, naj s spodbijanimi določbami ne bi bil kršen 158. člen Ustave, saj ta določa, da je tako pridobljeno pravico mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti z zakonom.

Glede na navedeno Državni zbor meni, da spodbijane določbe ZSKZ niso v neskladju z Ustavo.

24. Vlada je svoje mnenje, ki je priloženo odgovoru Državnega zbora, v celoti povzela po mnenju Ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo. V njem navaja razloge, ki jih je v svojem odgovoru povzel Državni zbor, in zaradi katerih naj izpodbijane določbe ZSKZ ne bi bile v nasprotju z Ustavo. Podrobneje pa navaja razloge, ki so vodili k zakonodajnim rešitvam, ki so predmet ocene ustavnosti. Med temi razlogi so najpomembnejši:

- preprečitev drobljenja površin kmetijskih zemljišč in gozdov ter zagotovitev ustreznega varstva ter gospodarjenja z njimi, zlasti tudi izboljševanja in ohranjanja njihove kvalitete, kar zahteva ustrezna vlaganja;
- preprečevanje izigravanja zakonodaje, ki ureja varstvo, promet in gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči (npr. s prostorskimi plani občin, v katerih so med stavbna zemljišča uvrščene velike površine kmetijskih zemljišč - v nekaterih po več 1000 ha, čeprav so v zadnjih 1000 letih pozidali le okoli 500 ha) in s tem tudi zaračunavanje večje cene za taka zemljišča, ki so komunalno neopremljena in so bolj ali manj v intenzivni kmetijski proizvodnji;
- enako obravnavanje kmetijskih zemljišč, ki so jih dobile organizacije najprej v brezplačno uporabo (potem ko so bila poprej podržavljena), po sprejetju Zakona o združenem delu pa so na njih pridobila pravico upravljanja in razpolaganja, in zemljišč, ki so jih podjetja kupila s sredstvi, pridobljenimi z obdelovanjem prvih; teh sredstev naj namreč ne bi bilo mogoče opredeljevati kot družbeni kapital, zato delijo tudi z njimi kupljena kmetijska zemljišča usodo tistih, ki so bila dana v brezplačno uporabo;
- občine so dobile kmetijska zemljišča v začasno upravljanje po ukinitvi kmetijskih zemljiških skupnosti (12. člen Ustavnega zakona za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX) in sicer do ustrezne ureditve v zakonih; ker zakon, ki bi uredil to področje, ni bil sprejet, so občine do sprejetja ZSKZ začasno opravljale naloge kmetijskih zemljiških skupnosti;
- s kmetijskimi zemljišči pa tudi z gozdovi so upravljale in z njimi gospodarile organizacije, ki niso bile kmetijske oziroma gozdnogospodarske organizacije, in bi jih zato že po prejšnjih predpisih morale prenesti na sklade kmetijskih zemljišč (vključno s kmetijskimi zemljišči, ki jih niso obdelovale same) oziroma na gozdnogospodarske organizacije;
- Republika Slovenija je iz proračuna zagotavljala sredstva kmetijskim organizacijam in kmetijskim zemljiškim skupnostim (kasneje pa občinam kot njihovim začasnim pravnim naslednicam) denar za odkupe kmetijskih zemljišč v 100-odstotni višini kupnine, ki jo je ugotovil cenilec, ter slednjim odstopila tudi nekatere vire financiranja.

Vlada poudarja, da lahko podjetja, če to delajo sama kot dober gospodar, še naprej obdelujejo kmetijska zemljišča oziroma opravljajo dela v gozdovih, ki so jih do uveljavitve spodbijanih določb ZSKZ in Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (5. člen) upravljala oziroma so z njimi razpolagala. Pri tem se kupnina za taka zemljišča, če so jih podjetja kupila, pobota z zakupnino oziroma odškodnino za koncesijo. Zaradi vzpostavitve državne lastnine torej podjetja niso izgubila pravice do nadaljnje obdelave zemljišč. Vlada navaja, da so problemi predvsem pri tistih organizacijah in občinah, kjer je bilo najbolj neurejeno stanje, slabše gospodarjenje z zemljišči in predvsem raba, upravljanje in razpolaganje z zemljišči v nasprotju z veljavno zakonodajo.

D. Relevantne odločitve Ustavnega sodišča

25. Ustavno sodišče je z odločbo U-I-77/93 z dne 6.7.1995 odločilo o ustavnosti 5. člena ZLPP. V tej odločbi je bilo že obrazloženo stališče Ustavnega sodišča glede položaja družbene lastnine in družbenih pravnih oseb, ki so z njo upravljale, ter glede obsega ustavnega varstva pravnih interesov, položajev ali pravic teh pravnih oseb na podlagi veljavne ustave. Zato v obravnavani zadevi teh stališč ne ponavlja, ampak se nanje v celoti sklicuje oziroma navezuje.

26. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-83/92 z dne 23.6.1993 ugotovilo, da določba 74. člena ZZ ni v neskladju z Ustavo, ko so jo izpodbijali subjekti iz prvega odstavka 74. člena ZZ (zadruga), češ da se

sklicuje na zakone, ki jih še ni, kar da je v nasprotju s 1. členom Ustave; Ustavno sodišče je ugotovilo, da je v času njegovega odločanja o zadevi potrebna zakonodaja že obstajala. Ista določba je bila torej v zadevi št. U-I-83/92 izpodbijana s stališča pravnih interesov subjektov, ki jim je odvzela premoženje, medtem ko jo v obravnavani zadevi izpodbija subjekt, ki meni, da bi moralo to premoženje preiti nanj.

Z isto odločbo je Ustavno sodišče ugotovilo, da določba 72. člena ZZad[6] ni v neskladju z Ustavo, in sicer z naslednjo bistveno utemeljitvijo: "Zakonodajalec je ob upoštevanju geneze nastanka temeljnih organizacij in delovnih skupnosti v sestavi zadrug, posebnega značaja lastninskih razmerij nad njihovim premoženjem in s tem zvezane posebnosti v njihovem statusu in na podlagi pooblastila za preoblikovanje družbene lastnine v druge oblike lastnine, določenega v 99. amandmaju k prejšnji Ustavi, smel z zakonom neposredno določiti načine preoblikovanja navedenih temeljnih organizacij in delovnih skupnosti."

27. V zadevi U-I-161/93 je Ustavno sodišče obravnavalo pobudo več delavcev gozdnogospodarskih podjetij, ki so izpodbijali 82. člen Zakona o gozdovih. S sklepom z dne 31.3.1994 pobude ni sprejelo, ker pobudniki niso izkazali pravnega interesa. Po oceni Ustavnega sodišča izpodbijana zakonska določba, ki spreminja status pravne osebe, nima neposrednega vpliva na pravice, interese in pravne koristi pobudnikov kot delavcev teh pravnih oseb (gozdnogospodarskih organizacij).

E. Prvi, drugi in peti odstavek 14. člena ZSKZ

28. Izpodbijani 14. člen ZSKZ omogoča lastninjenje tistih kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij v družbeni lastnini, ki niso zajeti z določbami 5. člena ZLPP in drugega odstavka 74. člena ZZ, hkrati pa določa tudi kriterije za razdelitev med državno lastnino, ki se prenaša na Sklad, in občinsko lastnino, ki se prenese v premoženje občine.

29. ZSKZ je v 14. členu določil za lastnika kmetijskih zemljišč in gozdov državo oziroma občine. Pri tem je dotedanjim upravljalcem celo ohranil pravico upravljanja in pravico uporabe (17. člen ZSKZ) ter jim priznal enako "ceno" kmetijskega zemljišča in gozda, kot jo je določal 248./206./ člen Zakona o združenem delu, to je - "višino vrednosti vlaganj v to zemljišče oziroma v ta gozd", saj se zakupno razmerje vzpostavi ali koncesijo zanj podeli najmanj za čas, "ki ustreza amortizacijski dobi vlaganj v zemljišča oziroma trajne nasade". Poleg tega se ob plačilu zakupnine ali odškodnine za podeljeno koncesijo upošteva kupnina za odplačno pridobljeno zemljišče tako, da se do poravnave te kupnine zakupnina ali odškodnina pobota. To pomeni, da izpodbijane določbe sedanjih uporabnikov družbenih sredstev ne spravljajo v tak položaj, da bi bil to vzrok za prenehanje njihove dejavnosti oziroma likvidacijo pravne osebe.

Res je, da ZSKZ (enako kot ZLPP) ohranja pravico uporabe in upravljanja na kmetijskih zemljiščih in gozdovih le v obsegu, v katerem jih sedanji upravljalec obdeluje oziroma izkorišča sam in za njih skrbi kot dober gospodar, vendar tako določbo narekuje tudi dolžnost države, ki posredno izhaja iz Ustave (npr. 71. člen), da zagotovi smotno izkoriščanje zemljišč. Gre torej za ukrepe zakonodajalca, ki imajo podlago v namenu zagotoviti smotno izkoriščanje kmetijskih in gozdnih zemljišč. V obravnavani zadevi namreč ne gre za zakonske določbe, ki bi na splošno omejevale oziroma izključevale lastninsko pravico na kmetijskih zemljiščih, saj se na njihovi podlagi lastnina šele konstituira. Pri opredeljevanju lastnine na stvareh pa je zakonodajalec dolžan upoštevati lastnost stvari in njen namen.

30. Ni mogoče govoriti o kršitvi ustavnega načela enakosti pred zakonom, če zakon za del družbene lastnine, za katero je vseskozi veljal drugačen pravni režim, kot je veljal glede ostalih delov družbene lastnine, določi drugačen način lastninskega preoblikovanja. Pri tem po stališču Ustavnega sodišča, sprejetega že v zadevi U-I-95/91, načelo enakosti zakonodajalca zavezuje toliko, da ob pripravi norm izhaja iz povprečnega obravnavanja in da se pri tem opira na pretežne primere. Na netipične primere se zakonodajalec ne more ozirati, saj oblikuje splošne in abstraktne norme. Zakonska določba, ki takih netipičnih primerov ne upošteva, ni v neskladju z Ustavo.

31. Položaj gozdnogospodarskih organizacij je glede možnega lastninjenja gozdov drugačen od kmetijskih organizacij. Ustavni zakon za izvedbo Ustave (historično oprt na amandma XCIX k prejšnji Ustavi) pomeni ustavno podlago zakonodajalcu, da uredi preoblikovanje družbene lastnine v pravo lastnino - kar posledično pomeni tudi podlago za določitev načina in postopkov lastninskega

preoblikovanja podjetij in drugih družbenih pravnih oseb kot upravljalcev družbene lastnine. Dejstvo, da lastninsko preoblikovanje ni bil enkratni dogodek, ampak gre za proces, ki še vedno poteka, pomeni, da družbenopravne osebe še vedno obstajajo (ob še vedno obstoječi družbeni lastnini) z vsemi upravičenji kot upravljalci te družbene lastnine. Z uveljavitvijo nove Ustave obstoječe družbene pravne osebe sicer niso avtomatično postale nosilci vseh ustavnih pravic, npr. pravice do zasebne lastnine po 33. členu Ustave, kljub temu pa uživa njihov pravni položaj določeno ustavnopravno varstvo - npr. glede pravice do nadaljnjega obstoja na podlagi 74. člena Ustave.

32. To ustavnopravno varstvo pa ne preprečuje zakonodajalcu, da v okviru lastninskega preoblikovanja z zakonom predpiše obvezno statusno preoblikovanje tistih družbenih pravnih oseb, ki v novi ustavni ureditvi lastnine in tržnega gospodarstva ne bi mogle več obstajati v taki statusni obliki in s takimi upravičenji kot v prejšnjem družbenoekonomskem sistemu. Ustavno sodišče je že v zadevi št. U-I-77/93 utemeljilo (glej zlasti obrazložitev v točki 58 odločbe z dne 6.7.1995), zakaj takšna rešitev ne bi bila v nasprotju z Ustavo - ob pogoju seveda, da predvideni ukrepi ne posegajo prekomerno oziroma nesorazmerno z ustavno dopustnim ciljem v ustavno varovane položaje družbenih pravnih oseb.

33. Gozdno gospodarske organizacije so bile po Zakonu o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93) preoblikovane tako, da od uveljavitve Zakona o gozdovih nadaljujejo delo kot izvajalska gozdarska podjetja v skladu z 82. členom tega zakona. Ta podjetja sklenejo z Vlado pogodbo o razdružitvi sredstev in obveznosti do virov sredstev (premoženje) ter delavcev. Po 83. členu Zakona o gozdovih se na podlagi pogodbe v last Republike Slovenije preneseta premoženje gozdnogospodarskih organizacij, namenjeno opravljanju dejavnosti, ki jih na podlagi tega zakona opravlja Zavod za gozdove, in premoženje lovskih gospodarskih organizacij združenega dela v sestavi gozdnogospodarskih delovnih organizacij. S 84. členom pa so določena merila glede razdružitve sredstev kakor tudi delavcev ter obveznosti do virov sredstev. Prav tako zakon ureja vprašanje presežnih delavcev ter njihovih pravic po razdružitvi.

34. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče pri tehtanju javnih koristi, ki jih je želel doseči zakonodajalec, ter upravičenj pravnih subjektov na podlagi ustavno zagotovljene svobode gospodarske pobude presodilo, da je bil zakonodajalčev poseg v razumnem razmerju do njegovih ciljev in da torej ustrezni ukrepi, določeni s 14. členom ZSKZ, ne nasprotujejo 74. členu Ustave.

Iz razlogov, navedenih že v obrazložitvi odločbe U-I-77/93, družbenim pravnim osebam, ki so imele v uporabi gozdove in zemljišča v družbeni lastnini, ni mogoče priznati upravičenj, ki bi izhajala iz pravice do zasebne lastnine. Zato 14. člen ZSKZ oziroma z njim predpisani ukrepi niso v neskladju s 33. členom Ustave, niti se predlagatelji oziroma pobudniki pri izpodbijanju tega člena ne morejo uspešno sklicevati na določbe 67. in 69. člena Ustave.

35. Poleg posebnosti glede družbenolastninskih upravičenj, ki so veljala za zemljišča in še posebej za gozdove in ki zmanjšujejo trdnost ustavno varovanega položaja iz naslova uporabe zemljišč in gozdov v družbeni lastnini, je sodišče pri ugotavljanju sorazmernosti posega upoštevalo tudi to, da je poseg omiljen z določbo petega odstavka 14. člena ZSKZ. Ta določa, da so Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma občine pravni nasledniki upravljalcev kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v družbeni lastnini v delu, ki se nanaša na kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove, ki so bili preneseni nanje.

Navedeno določbo je treba razlagati tako, da Sklad odgovarja tudi za vse obveznosti, nastale v zvezi s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki so bile nanj prenesene po 14. členu ZSKZ (enako kot velja za zemljišča, prenesena po 5. členu ZLPP). Takšna ureditev, ki jo pozna pri prevzemih premoženjske celote tudi Zakon o obligacijskih razmerjih (452. člen), v veliki meri zmanjšuje težo posega, ki ga predstavlja izpodbijana zakonska ureditev.

36. Predvsem pa poseg ni v neskladju z načelom sorazmernosti, če se določba prvega odstavka 17. člena ZSKZ razume in razlaga tako, kot je določeno v 3. točki izreka te odločbe. Ustavno sodišče je sprejelo (podobno kot v primeru določb drugega in tretjega odstavka 5. člena ZLPP) ustavnokonformno interpretacijo te določbe zato, ker je slednja formulirana tako, da bi jo bilo samo po sebi možno razumeti tudi tako, da prizadetim podjetjem - pod pogojem dobrega gospodarjenja v lastni

režiji - jamči opravljanje dejavnosti kot izvajalskim gozdarskim podjetjem pri izkoriščanju gozdov (če ne bodo vrnjeni denacionalizacijskim upravičencem) le "do podelitve koncesije ali sklenitve zakupne oziroma druge ustrezne pogodbe v skladu z zakonom", kar pa naj bi se (namreč koncesijsko ali pogodbeno razmerje) lahko sklenilo pod enakimi pogoji s takim podjetjem ali pa tudi s komerkoli drugim. Taka vsebina te določbe bi bila ustavno sprejemljiva le v primeru, če položaj prizadetih podjetij ne bi užival nikakršnega ustavnopravnega varstva. Ker ni tako, je Ustavno sodišče spoznalo za skladno z Ustavo samo tako razlago te določbe, ki pod pogoji, ki so v njej navedeni, prizadetim podjetjem zagotavlja vzpostavitev koncesijskega ali pogodbenega razmerja in jim na ta način omogoča nadaljnje gospodarjenje s temi zemljišči - seveda v skladu z zakonsko ureditvijo, ki jo na podlagi 71. člena Ustave sprejema zakonodajalec.

37. Ob taki razlagi te določbe je ZSKZ torej s 17. členom ohranil gozdnogospodarskim podjetjem pravico nadaljnjega upravljanja in uporabe ter nato vzpostavitev koncesijskega oziroma pogodbenega razmerja za opravljanje izvajalskih del v državnih gozdovih najmanj za čas, ki ustreza amortizacijski dobi vlaganj v zemljišča oziroma trajne nasade.

Poleg tega se ob plačilu zakupnine ali odškodnine za podeljeno koncesijo upošteva kupnina za odplačno pridobljeno zemljišče tako, da se do poravnave te kupnine zakupnina ali odškodnina pobota. To pomeni, da izpodbijane določbe sicer povečujejo stroške poslovanja, da pa tistih uporabnikov družbenih sredstev, ki so sposobni poslovati v pogojih tržnega gospodarstva, ne spravljajo v položaj, ki bi bil vzrok za prenehanje oziroma likvidacijo pravne osebe.

38. Ureditev ZSKZ in Zakona o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93) na ta način zagotavlja in varuje zatečeno osnovno socialno varnost delavcev, zaposlenih v podjetjih pobudnikov oziroma predlagateljev, ter ta podjetja varuje tudi glede pravice nadaljnje uporabe zemljišč. Omenjena zakona sta pravico dela z bivšo družbeno lastnino, sedaj državno lastnino, ohranila na način, ki omogoča, da položaj tistih, ki želijo nadaljevati s svojo dejavnostjo kot dobri gospodarji, ne bo bistveno prizadet. 39. Ob tem pa je bila potrebna še ugotovitev v 4. točki izreka te odločbe, da ZSKZ ni v skladu z Ustavo, kolikor ne ureja časa trajanja prehodnega obdobja do vzpostavitve pogodbenega ali koncesijskega razmerja ter načina reševanja sporov v zvezi s tem. Ker država lahko zakupnino oziroma odškodnino za koncesijo zaračunava šele od vzpostavitve takega razmerja naprej, bi bila podjetja seveda lahko zainteresirana za to, da prehodno obdobje do vzpostavitve takih razmerij traja čim dlje. Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91, 56/92 - odl. US, 13/93 - odl. US, 31/93, 24/95 - odl. US in 29/95) in Stanovanjski zakon (Ur. list RS, št. 18/91, 13/93, 9/94 - odl. US, 21/94 in 29/95) sta podobna vprašanja uredila drugače: z določbo, da ustrezno razmerje nastane že po samem zakonu in da njegovo vsebino, če ni pogodbe, določi sodišče v nepravdnem postopku. Ker take določbe v ZSKZ ni (enako kot je ni v ZLPP), bo moral zakonodajalec naknadno (v postavljenem roku) urediti vprašanje, kako naj se omenjeno prehodno obdobje, ki ga je vzpostavil 17. člen ZSKZ, konča, kadar med prizadetimi podjetji in Skladom oziroma občino ni ali ne bo prišlo do vzpostavitve pogodbenega ali koncesijskega razmerja, in kako naj se rešujejo morebitni spori v zvezi s tem.

40. Določba 14. člena ZSKZ v tistem delu, kjer določa, da postanejo kmetijska zemljišča in gozdovi last Republike Slovenije oziroma občin, pomeni torej poseg v določene ustavnopravno varovane položaje subjektov, ki so uporabljali kmetijska zemljišča in gozdove kot sredstva v družbeni lastnini. Vendar je ta poseg primeren in potreben za doseg legitimnih ciljev zakonodajalca in za zavarovanje javnih koristi in zato tudi skladen z Ustavo.

41. Podoben položaj je bil tudi v primerih, ko je kmetijska zemljiška skupnost na podlagi ZKZ ali drugih predpisov pridobivala kmetijska zemljišča in gozdove v družbeno lastnino.

Po ZKZ je bila nosilec kmetijske politike v občini kmetijska zemljiška skupnost (v nadaljevanju: KZS) kot samoupravna skupnost kmetijskih, živilskih in gozdnogospodarskih organizacij združenega dela, lovskih organizacij, krajevnih skupnosti in občin ter tistih samoupravnih organizacij in skupnosti, ki so bile zaradi svoje dejavnosti neposredno zainteresirane za rabo zemljišč v kmetijske namene ter za njihovo varstvo (5. in 6. člen ZKZ). KZS je imela lastne, z zakonom določene vire financiranja, sofinancirale pa so jo tudi kmetijske, gozdnogospodarske in živilske organizacije združenega dela (7. člen ZKZ). KZS je z zemljišči razpolagala (jih pridobivala, neodplačno prenašala, prodajala ali dajala v zakup) preko kmetijskega zemljiškega sklada v občini. Tudi v primerih, ko se je za zemljišča, ki so se

prenašala v sklad na podlagi odločb občinskih upravnih organov, plačevala odškodnina (npr. odškodnina za kmetijsko zemljišče, ki je prešlo v družbeno lastnino kot presežek zemljiškega maksimuma, do katerega je prišlo zaradi dedovanja), jo je plačala KZS (peti odstavek 24. člena ZKZ).

42. KZS torej ni bila občinski organ, temveč vrsta samoupravne interesne skupnosti z lastnim sistemom upravljanja, planiranja in financiranja. Zato tudi ni mogla delati v imenu in za račun občine, temveč kot samostojna pravna oseba v interesu svojih članic po samoupravnih splošnih aktih, ki so jih zaradi uresničevanja svojih interesov te sprejele.

43. KZS so bile ukinjene s sprejetjem amandmajev IX do LXXXIX k ustavi SRS iz leta 1974. V ustavnem zakonu za njihovo izvedbo (Uradni list SRS, št. 32/89) je bilo določeno, da z dnem njegove uveljavitve prenehajo veljati določbe, ki določajo obveznost ustanovitve samoupravnih interesnih skupnosti in kmetijskih zemljiških skupnosti, ter določbe o planiranju v vseh zakonih, ki jih našteva, med njimi tudi v ZKZ (11. člen, točka 23).

Navedeni ustavni zakon je v četrtem odstavku 12. člena med drugim določal, da se s 1.1.1990, začasno, do uveljavitve z Ustavo usklajene zakonske ureditve, prenese opravljanje nalog kmetijskih zemljiških skupnosti na ravni občin na občinske izvršne svete. Delovne skupnosti KZS so s tem dnem prešle v sestavo ustreznih republiških in občinskih upravnih organov, ki so s tem prevzeli tudi kadre, sredstva za delo in financiranje teh delovnih skupnosti. Na tej podlagi torej še ni bila določena niti občinska lastnina niti lastnina republike nad kmetijskimi zemljišči in gozdovi v družbeni lastnini. Ustavni zakon je namreč določal samo prevzem sredstev za delo in financiranje delovnih skupnosti KZS, ki pa zemljišč ne obsegajo.

44. Prav tako tudi ni mogoče trditi, da gre pri varovanju in zagotavljanju smotrnega izkoriščanja kmetijskih zemljišč in gozdov za zadevo, ki bi zadevala samo prebivalce občine - torej za lokalno zadevo.

45. Kot drugo pa se z vidika morebitne kršitve prepovedi poseganja v pridobljene pravice zastavlja vprašanje, ali izpodbijane določbe 14. člena ZSKZ posegajo v pravice, ki niso bile pridobljene na podlagi pravice dela z družbenimi sredstvi, temveč na podlagi odločb, ki so postale pravnomočne, ali pa na podlagi odplačnih pravnih poslov.

46. Samo dejstvo, da so pravne osebe, bodisi podjetja ali občine, s pravnomočnimi odločbami pridobile kmetijska ali gozdna zemljišča, še ne pomeni, da ta zemljišča uživajo drugačen lastninski ali upravljalški oziroma razpolagalni status. Ta zemljišča so bila znotraj družbene lastnine izenačena z drugimi zemljišči. Sama dodelitev je lahko bila brezplačna ali odplačna. Pri brezplačni dodelitvi ni najti nobenih razlogov, ki bi terjali drugačen tretma teh zemljišč od drugih zemljišč v procesu preoblikovanja družbene lastnine. Pri odplačnih dodelitvah na podlagi odločb pa se zastavlja vprašanje, ali gre za pridobljene pravice. V upravni teoriji se poudarja, da pravnomočnost upravnih aktov ne ščiti prepovedi ponovnega odločanja o že odločeni stvari, pač pa pridobljene pravice, v katere z novimi upravnimi akti ni dovoljeno posegati. Pa tudi zakonodajalec naj zaradi pravne varnosti vanje praviloma ne bi posegal. Seveda pa zakonodajalec lahko poseže v že pravnomočna upravna razmerja, kadar javni interes to terja. Prenos zemljišč od prejšnjega nosilca pravice uporabe na državo kot lastnika je lahko tak upravičen interes, s katerim država v procesu preoblikovanja družbene lastnine zasleduje določeno agrarno politiko. Za izpodbijanje ustavnosti preoblikovanja prejšnjega nelastninskega sistema v lastninskega ni najti opore. Po načelu pridobljenih pravic bi se kvečjemu lahko pridobila pravica, kakršna je bila pridobljena, torej pravica uporabe in upravljanja z zemljišči, ne pa lastninska pravica. Pravice uporabe pa ZSKZ ne odvzema, saj v 17. členu določa, da prenos kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov ne vpliva na pravice upravljalcev, da nadaljujejo z uporabo in upravljanjem kmetijskih zemljišč in gozdov, če jih obdelujejo kot dober gospodar do podelitve koncesije ali sklenitve zakupne pogodbe v skladu z zakonom. Dejstvo, da ZSKZ v 17. členu določa, da se zakupno razmerje vzpostavi oziroma koncesija podeli najmanj za čas, ki ustreza amortizacijski dobi vlaganj v zemljišča oziroma trajne nasade, pa kaže na to, da je zakonodajalec v celoti zavaroval pridobljene pravice in da se vanje sploh ne posega. Ob tem je potrebno opozoriti, da ni pravno dopustno presojati pravni položaj družbene lastnine po novi ustavi, ki je ne pozna, pač pa po predpisih o njenem preoblikovanju.

47. Tudi dejstvo, da so nekatera podjetja pridobila zemljišča odplačno, še ne spreminja narave družbene lastnine. Zakon tudi za te primere ne določa ustavno nedopustnega poseganja, saj zagotavlja kompenzacijo vloženih sredstev, torej tudi kupnine, z vzpostavitvijo zakupnega razmerja za čas, ki ustreza amortizacijski dobi vlaganj v zemljišča. Po 17. členu ZSKZ Sklad določi amortizacijsko dobo vlaganj v zemljišča in trajne nasade in merila za vračunavanje kupnine v zakupnino.

48. Status lovskih družin je urejal in še ureja Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (Uradni list SRS, št. 25/76 in 29/86 - v nadaljevanju: ZVGLD). Lovska družina je lovška organizacija, ki med drugim upravlja lovišča in se ukvarja tudi z drugimi, z lovstvom povezanimi rekreativnimi dejavnostmi (57. člen ZVGLD). Lovska družina je pravna oseba (61. člen ZVGLD) in upravlja z loviščem, ki ga ustanovi občina ali Vlada oziroma drug pooblaščen organ (22. člen ZVGLD). Lovske družine so družbene organizacije, za njihovo poslovanje pa se uporabljajo predpisi o društvih (57. člen ZVGLD). V tretjem odstavku 57. člena ZVGLD je posebej določeno, da: "lovske družine ... lahko pridobivajo sredstva oziroma določene pravice na sredstvih ter ta sredstva kot družbena uporabljajo za uresničevanje svojih ciljev in razpolagajo z njimi v skladu z zakonom in svojim statutom". V 29. členu ZVGLD pa je določeno, da lahko "lovška organizacija ... kupi ali vzame v zakup kmetijsko zemljišče po predpisih, po katerih kupujejo oziroma jemljejo taka zemljišča v zakup kmetijske organizacije ..".

49. Položaj t.i. družbenih organizacij glede sredstev je temeljil na 60. členu Ustave SFRJ iz leta 1974 in 75. členu Ustave SRS iz leta 1974, ki sta enako določala, da z zakonom določene družbene organizacije lahko pridobivajo sredstva oziroma določene pravice na sredstvih ter ta sredstva kot družbena uporabljajo za uresničevanje svojih ciljev in razpolagajo z njimi v skladu s svojim statutom in zakonom. Te organizacije so lahko pod pogoji, ki jih je določal zakon, organizirale gospodarsko in drugo dejavnost v skladu s svojimi cilji in so za uresničevanje teh ciljev lahko bile udeležene pri dohodku, doseženem s tako dejavnostjo.

50. Iz navedenega izhaja, da je lovška družina upravljala in uporabljala za potrebe svoje dejavnosti kmetijska zemljišča v družbeni lastnini. Na njih ni imela lastninske pravice. ZSKZ je ta zemljišča poddržavil enako kot vsa družbena kmetijska zemljišča ne glede na to, s katerimi sredstvi (iz kakšnih virov) so bila kupljena oziroma ne glede na to, na kakšen način so bila pridobljena. Ker je bil položaj lovskih družin glede upravičenj na družbenem kmetijskem zemljišču enak oziroma podoben položaju kmetijskih organizacij, ki so upravljale in uporabljale družbeno kmetijsko zemljišče, tudi za lovske družine veljajo določbe 17. člena ZSKZ: pravica do nadaljnje uporabe in upravljanja kmetijskih zemljišč do izdaje pravnomočne odločbe o denacionalizaciji oziroma do podelitve koncesije ali sklenitve zakupne pogodbe v skladu z zakonom. Prav tako za lovske družine veljajo tudi določbe o najmanjšem trajanju koncesije ali zakupa in določbe o pobotanju zakupnin oziroma odškodnin s kupnino za odplačno pridobljena zemljišča.

51. Zakonodajalec pa bo moral v ustreznem zakonu (npr. v zakonu o lovstvu ali v zakonu o društvih) urediti vprašanje lastninjenja drugega premočnega in nepremičnega premoženja lovskih družin. Gre za lastninjenje družbenih sredstev, ki so jih lovske družine uporabljale za uresničevanje svojih ciljev, ne pa tudi za spremembo lastnika premoženja oziroma sredstev lovskih družin, ki so bila že po dosedanjih predpisih njihova last.

F. Tretji odstavek 14. člena ZSKZ

52. Izpodbijani 14. člen ZSKZ v tretjem odstavku določa, da se za kmetijska zemljišča in gozdove po 74. členu ZZ, po 5. členu ZLPP in po 14. členu ZSKZ štejejo tudi nezazidana stavbna zemljišča, za katera ni veljavnega prostorskega izvedbenega načrta oziroma ni izvršen odkup oziroma prenos v sklad stavbnih zemljišč. Po ZSZ je nezazidano stavbno zemljišče tisto zemljišče, na katerem ni zgrajen noben objekt ali pa je na njem zgrajen začasni ali pomožni objekt, kakor tudi zemljišče, na katerem še ni zgrajen objekt do tretje gradbene faze, in zemljišče, ki presega površino funkcionalnega zemljišča (tretji odstavek 2. člena).

53. Po ZUN se območja občine, za katera ni predvidena izdelava prostorskih izvedbenih načrtov, ter območja, za katera je predvidena izdelava prostorskih izvedbenih načrtov, pa ti načrti še ne bodo

sprejeti v tekočem planskem obdobju, urejajo s prostorskimi ureditvenimi pogoji (prvi odstavek 25. člena ZUN).

Prostorski ureditveni pogoji se pripravijo za posamezno prostorsko in funkcionalno zaokroženo območje izven ureditvenih območij naselij, za ureditveno območje naselja ali za posamezno funkcionalno zaokroženo območje v naselju (drugi odstavek 25. člena ZUN).

54. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je ureditev, po kateri se za kmetijska zemljišča in gozdove po 74. členu ZZ, po 5. členu ZLPP in po 14. členu ZSKZ štejejo vsa nezazidana stavbna zemljišča, za katera ni veljavnega prostorskega izvedbenega načrta oziroma ni izvršen odkup oziroma prenos v sklad stavbnih zemljišč, neustavna. S tem je namreč država prenesla v svojo oziroma v občinsko last tudi nezazidana stavbna zemljišča znotraj ureditvenih območij naselij in znotraj posameznih funkcionalno zaokroženih območij v naseljih, ki se po ZUN urejajo s prostorskimi ureditvenimi pogoji. Med temi zemljišči in med tistimi, ki se urejajo s prostorskimi izvedbenimi načrti, ni nobene razlike glede njihovega pravnega položaja in glede njihove preobrazbe nazaj v kmetijska zemljišča. Pri odpravljanju ugotovljene neskladnosti z Ustavo pa naj zakonodajalec presodi, ali in v kolikšni meri naj se poleg teh zemljišč za stavbna zemljišča štejejo tudi nezazidana stavbna zemljišča izven ureditvenih območij naselij, za katera obstajajo veljavni prostorski ureditveni pogoji.

55. ZSKZ kot kriterij jemlje samo eno od vrst prostorskih izvedbenih aktov, čeprav iz obeh v končni posledici za posameznika ali pravno osebo lahko nastanejo iste pravice ali obveznosti, to je dovoljenje za gradnjo objekta. Po ZUN so namreč prostorski izvedbeni akti prostorski ureditveni pogoji in prostorski izvedbeni načrti (21. člen). Tudi s prostorskimi ureditvenimi pogoji, enako kot s prostorskimi izvedbenimi načrti, se lahko načrtuje gradnja novih objektov in določajo pogoji za njihovo graditev ali prenavo (25. in 26. člen ZUN).

Edina razlika, ki jo glede posledic enih in drugih predvideva zakon za investitorja, je, da se lokacijsko dovoljenje v primeru, ko je izdelan prostorski izvedbeni načrt, izda neposredno na njegovi podlagi, v primeru, ko so sprejeti le prostorski ureditveni pogoji, pa se pred izdajo lokacijskega dovoljenja na njihovi podlagi izdela še lokacijska dokumentacija (54. in 55. člen ZUN). Glede na navedene določbe ni videti utemeljenega razloga za to, da izpodbijana določba tretjega odstavka 14. člena ustvarja različen položaj glede nezazidanih stavbnih zemljišč in s tem njihovih uporabnikov in občin, ki so ta zemljišča pridobile preko skladov stavbnih zemljišč. V nekaterih primerih kot npr. v primeru prenove starih mestnih jeder ali strnjeno zazidanih območij naselij sta namreč prenova in sanacija, vključno z dopolnilno gradnjo, praviloma potekala na podlagi prostorskih ureditvenih pogojev.

56. Na teh stavbnih zemljiščih torej država ne more predvidevati selektivnih namenov, zato je njihovo različno obravnavanje po tem zakonu neupravičeno in v nasprotju z načeli pravne države.

Cilj, ki ga zakon zasleduje, ni utemeljen na razlikah glede teh stavbnih zemljišč, ker jih, kot je navedeno, ni, zato se pokaže zakonodajni cilj zunaj opravičenega razlikovanja in s tem razumnega razmerja do družbene vrednosti cilja.

G. Četrty odstavek 14. člena ZSKZ in drugi odstavek 74. člena ZZ.

57. Izpodbijana je bila tudi določba četrtega odstavka 14. člena ZSKZ, ki določa, da lastnina občine postanejo tista kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki ležijo na območju občine in so bili 6. aprila 1941 v lasti občine, saj po mnenju nekaterih pobudnikov posega v premoženje občin glede zemljišč, ki so jih pridobile po navedenem datumu. Hkrati s to je izpodbijana tudi določba drugega odstavka 74. člena ZZ iz enakih razlogov in z očitkom, da krši načelo pravičnosti.

58. ZSKZ v četrtem odstavku 14. člena kot kriterij za razmejitev med državno in občinsko lastnino na kmetijskih zemljiščih in gozdovih določa datum 6.4.1941 in prepušča občinam samo tista kmetijska zemljišča in gozdove, ki so bila na ta dan v lasti občine. Izbira ustreznih kriterijev sodi po oceni Ustavnega sodišča v polje proste presoje zakonodajalca. V konkretnem primeru se je izbira za poddržavljenje večine kmetijskih zemljišč in gozdov v zakonodajnem postopku utemeljevala z uspešnejšim oziroma učinkovitejšim izvajanjem postopkov denacionalizacije, po končanju katerih naj

bi se z zakonom določila še dodatna kmetijska zemljišča in gozdovi, ki bodo prešla v last lokalnih skupnosti (22. člen ZSKZ).

59. Zemljišča in gozdovi v družbeni lastnini niso nekaj, kar bi ob preoblikovanju lastnine pripadalo občinam, vsekakor ne v takem smislu, da bi se zakonodajalec pregrešil zoper načelo pravičnosti, ko ni odločil, da postanejo njihova last: med občinami leta 1994 in občinami iz leta 1941 ni take identitete, da bi bilo treba prvim dati ali vrniti tisto, do česar bi bile morda upravičene druge; v času po vojni so lahko občine odplačno pridobivale zemljišča in gozdove le s sredstvi v družbeni lastnini; ko so jih pridobile, so bili tudi ta zemljišča in gozdovi družbena lastnina, občina je na njih imela le pravico upravljanja. Glede na navedeno je izbrani kriterij za razdelitev med državno in občinsko lastnino stvarno utemeljen in skladen s ciljem oziroma namenom izpodbijanih zakonskih določb.

H. 13. in 16. člen ZSKZ

60. Predlagatelji in pobudniki ne utemeljujejo posebej, v čem naj bi bile določbe 13. in 16. člena ZSKZ v neskladju z Ustavo in s katerimi njenimi določbami. Določbe 13. člena nalagajo Skladu, da vzpostavi in vodi potrebne evidence o kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih v lasti Republike Slovenije, kar ne more biti ustavnopravno sporno. Ob ugotovitvi, da je 14. člen ZSKZ skladen z Ustavo, tudi ni najti razlogov za poseg v določbe 16. člena ZSKZ.

I.

61. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo: glede prvega odstavka 14. člena s petimi glasovi proti štirim (proti so glasovali sodniki Krivic, Šinkovec, Ude in Zupančič); glede drugega odstavka 14. člena s šestimi glasovi proti trem (proti so glasovali sodniki Šinkovec, Ude in Zupančič); glede četrtega odstavka 14. člena s petimi glasovi proti štirim (proti so glasovali sodniki Krivic, Šinkovec, Ude in Zupančič); glede petega odstavka 14. člena z osmimi glasovi proti enemu (proti je glasoval sodnik Šinkovec) in glede 2., 3., 4., 5. in 6. točke izreka soglasno. Ločena mnenja so dali sodniki: Krivic, Šinkovec in Ude.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek

Opombe:

[1] 7. člen Ustavnega zakona: "Ustavno sodišče deluje po tej Ustavi, glede vprašanj postopka pred Ustavnim sodiščem ... , ki z Ustavo niso urejena, pa do sprejema zakona o ustavnem sodišču smiselno uporablja dosedanje Ustavne in zakonske določbe." Drugi odstavek 411. člena Ustave iz leta 1974: "Postopek pred Ustavnim sodiščem začnejo s predlogom: ... 7. podjetje ali druga organizacija, ... , če je prizadeta njena pravica, ki je določena v Ustavi ali v zakonu." 11. člen Zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem: "Postopek pred Ustavnim sodiščem se začne: - z vložitvijo predloga ... organizacije ..., ki jih kot predlagatelje postopka določa Ustava."

[2] 81. člen ZUstS: "Postopki, začeti do uveljavitve tega zakona, se nadaljujejo po določbah tega zakona, s tem da predlagatelji po prejšnjih predpisih obdržijo položaj predlagatelja."

[3] Drugi odstavek 24. člena ZUstS: "Pravni interes za vložitev pobude je podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj."

[4] Drugi odstavek 35. člena ZUstS: "Predsednik Ustavnega sodišča lahko razpiše javno obravnavo na lastno pobudo ali na predlog udeležencev v postopku. Predsednik Ustavnega sodišča mora razpisati javno obravnavo na predlog treh sodnikov."

[5] Prvi odstavek 36. člena ZUstS: "Na javno obravnavo Ustavno sodišče povabi udeležence v postopku, predstavnike oziroma zastopnike in pooblaščenca udeležencev v postopku in druge osebe, za katere meni, da je potrebna njihova udeležba na javni obravnavi."

[6] 72. člen ZZ se glasi: "Temeljne organizacije in delovne skupnosti v sestavi zadruga ali delovne organizacije kooperantov z dnem uveljavitve tega zakona postanejo organizacijske enote zadruga ali delovne organizacije kooperantov s pooblastili v pravnem prometu, ki so vpisane v sodni register; ta pooblastila izvršujejo v imenu in za račun zadruga ali delovne organizacije kooperantov."