



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

U-I-326/98
14.10.1998

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeta

Pritrdilno ločeno mnenje dajem predvsem iz razloga, ker želim pojasniti svoje osebno stališče ne le o tej odločitvi, ki se nanaša na novelo ZDEN iz leta 1998, temveč tudi o vsebinski zasnovi samega ZDEN in o prizadevanjih, ki skušajo s predlogi za noveliranje zakona spremeniti nekatere njegove institute.

1. Od uveljavitve ZDEN je preteklo skoraj sedem let. V tem času so v številnih primerih postale odločbe o denacionalizaciji pravnomočne. Če smo ob uveljavitvi ZDEN lahko govorili o "lastninskih pričakovanjih" upravičencev do denacionalizacije, pa moramo sedaj tiste upravičence, ki so s pravnomočno odločbo dobili vrnjeno nepremično premoženje, obravnavati kot lastnike, ki seveda v celoti uživajo varstvo po 33. členu Ustave.

To pravno okoliščino je treba upoštevati tudi pri vsaki noveli ZDEN. Izredno pravno sredstvo (na primer izredno obnovo postopka) proti pravnomočnim odločbam je po določbah 158. člena Ustave dopustno. Praviloma naj bi bila že v času odločanja v rednem postopku znana tudi vsa izredna pravna sredstva. Iz posebej utemeljenih razlogov (na primer zaradi varstva ustavnih pravic drugih) pa je mogoče predvideti izredno pravno sredstvo tudi kasneje, potem, ko je večje število postopkov, izpeljanih na podlagi nekega zakona, pravnomočno končanih. Po mojem mnenju pa ustavno ni dopustno spremeniti materialne predpostavke za priznavanje neke pravice in nato dovoliti izredno pravno sredstvo, s katerim je mogoče izpodbijati pravnomočne odločbe tudi iz razlogov, ki so bili uveljavljeni šele po nastopu pravnomočnosti, na primer z istim zakonom, s katerim je bilo izredno pravno sredstvo dovoljeno. Izredno pravno sredstvo je namreč namenjeno odpravi napak (tudi odpravi napak pri uporabi materialnega prava) v času odločanja, kar pomeni, da je z njim mogoče uveljavljati le tiste kršitve predpisov, ki so veljali v času izdaje pravnomočne odločbe.

2. Sam osebno menim, da je ZDEN uzakonil preširoke možnosti za vračanje podržavljenega premoženja oziroma za odplačilo odškodnin za to premoženje. Po mojem mnenju je največja napaka (ne pa tudi protiustavnost!) ZDEN, da je tudi v primeru podržavljenja podjetij uveljavil možnost vračanja nepremičnin, ki so spadala med sredstva podržavljenih podjetij, v naravi (na primer zemljišč, poslovnih stavb). S tem je omogočil, da se iz nekaterih gospodarskih subjektov izločijo aktiva (sredstva), čeprav podjetje samo predstavlja premoženje z aktivi in pasivi.

ZDEN bi po mojem mnenju moral v večji meri povezati postopek denacionalizacije s postopkom lastninskega preoblikovanja podjetij. Pri "vračanju" podjetij bi kot temeljna in edina oblika moralo priti v poštev priznanje deleža (delnic) denacionalizacijskemu upravičencu. Prvenstveno naj bi se mu priznal delež na podjetju, ki je pravni naslednik podržavljenega podjetja ali pa bi se mu priznale obveznice, s katerimi bi bilo mogoče kupiti deleže oziroma delnice tistih podjetij, ki so se lastninsko preoblikovala. Žal zakonodajalec tega ni storil in je tako na eni strani povzročil izločanje aktiv (na primer nepremičnin) iz gospodarskih subjektov, na drugi strani pa obremenil odškodninski sklad.

Tudi nekatere druge konceptualne rešitve ZDEN po mojem mnenju niso dobre in nikakor ne uveljavljajo ekonomsko najučinkovitejših rešitev. Tako je na primer zakonodajalec preveč zapletel vračanje kmetijskih zemljišč v naravi (nosilni člen 27 ZDEN) in predvidel postopek vračanja, ki v bistvu temelji na novi komasaciji. Tudi odškodnino navzgor bi bilo treba po mojem mnenju omejiti, ker bo v prihodnje sedaj odloženo izplačevanje glavnice preveč bremenilo proračunska sredstva (poseben odškodninski sklad namreč ne pomeni, da vsebinsko ne gre za proračunsko porabo).

O primernosti in ekonomski sprejemljivosti različnih rešitev ZDEN bi bilo mogoče še razpravljati. Do vseh teh rešitev je prišlo v prvem obdobju po osamosvojitvi in spremembi ekonomskega in političnega sistema. V tem času sprejete rešitve niso bile rezultat soočanja interesov med posameznimi skupinami državljanov in gospodarskih subjektov, tako da se glavni interesni spopadi odvijajo šele med izvajanjem samega ZDEN (mislim na interesne konflikte med upravičenci do denacionalizacije oziroma novimi - starimi lastniki in najemniki stanovanj ter poslovnih prostorov, na interesne konflikte v zvezi z vračanjem gozdov itd.)

3. Ne glede na dejstvo, da številni subjekti kritično ocenjujejo ZDEN in njegove konceptualne rešitve, pa Ustavno sodišče nima druge izbire kot da po ugotovitvi, da posamezne rešitve ZDEN niso v nasprotju z Ustavo (čeprav niso najboljše in v ekonomskem pogledu najučinkovitejše), zaradi pravne varnosti in uveljavitve pravne države vztraja pri doslednem spoštovanju zakona ter zlasti tudi pri spoštovanju pravnomočnih odločb o denacionalizaciji. Mislim, da bi morali tudi drugi subjekti (politične stranke, interesna združenja, vlada, državni zbor...) v večji meri spoštovati to izhodišče in ne neprestano s ponavljajočimi si predlogi za vsebinsko bistveno spreminjanje institutov denacionalizacije vnašati v pravni red negotovost, ki nazadnje tudi škoduje ekonomski stabilnosti.

4. Kar se konkretne odločbe tiče, naj še pojasnim svoje stališče, ki se nanaša na razveljavitev prvega odstavka 4. člena novele ZDEN, to je tistega člena, ki v primeru, kadar je denacionalizacijski upravičenec cerkev, sicer prepoveduje vračanje nepremičnin v naravi, priznava pa (v zvezi z drugimi določbami ZDEN) v teh primerih cerkvi pravico do odškodnine. V svoji želji najti kompromis med tistimi, ki nasprotujejo vračanju gozdov cerkvi in odločbama Ustavnega sodišča št. U-I- 107/96 in U-I- 121/97, je zakonodajalec med kriterije v 19. členu ZDEN, ki se nanašajo na vračanje nepremičnin v naravi, uvrstil tudi kriterij "fevdalne " pridobitve lastnine na nepremičnini.

Vsi drugi kriteriji v 19. členu se nanašajo na funkcijo nepremičnine ali pa na njeno ekonomsko povezanost z infrastrukturnimi objekti oziroma na krnjenje prostorske kompleksnosti ter namen izrabe prostora in nepremičnin. Med te logično povezane kriterije je zakonodajalec iznenada vnesel tudi kriterij izvora lastnine (upošteval je tako imenovan fevdalni izvor). Očitno ta nov kriterij nima s prej uveljavljenimi nobene logične zveze. Manjka torej vsak razumen in smotrni razlog za uveljavitev novega kriterija. Vključitev tega kriterija v 19. člen ZDEN je torej izrazito arbitrarna in zaradi tega sama po sebi v nasprotju z Ustavo. Zaradi tega sem moral glasovati tudi za razveljavitev te določbe, čeprav sem se svoj čas zavzemal za stališče, da je v zvezi z vračanjem premoženja fevdalnega izvora tudi cerkev treba izenačiti z drugimi upravičenci.

dr. Lojze Ude