



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

Številka: U-I-129/95-12

Datum: 4.7.1996

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Stanovanjske zadruge Mladost, Ljubljana, ki jo zastopa predsednik dr. Bojko Bučar, na seji dne 4. julija 1996

o d l o č i l o:

Določbe drugega in tretjega odstavka 25. člena Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91 in 91/93) niso v neskladju z Ustavo.

**O b r a z l o ž i t e v**

A.

1. Pobudnica izpodbija ustavnost drugega in tretjega odstavka 25. člena Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91 in 91/93, v nadaljevanju: ZDen), po katerih je upravičenec do denacionalizacije tisti, ki ob vračanju nepremičnine, katere vrednost se je zaradi novih investicij bistveno povečala, lahko izbira med tremi možnostmi: da se mu nepremičnina ne vrne, da se na njej vzpostavi lastninski delež do višine prvotne vrednosti nepremičnine ali pa da se mu vrne pod pogojem, da za razliko v vrednosti plača odškodnino, pri čemer rok za plačilo odškodnine ne sme biti krajši od 10 let.

2. Z izpodbijanimi določbami naj bi bila po mnenju pobudnice uzakonjena podlaga za poseg v premoženje zavezancev za vrnitev podržavljenega premoženja v obsegu, ki presega namen zakona, saj daje upravičencu z možnostjo, da zahteva vrnitev takšne nepremičnine, pravico, da zahteva več, kot mu je bilo podržavljeno, in da se polasti premoženja, ustvarjenega po podržavljenju. Hkrati ostane zavezanec, ki se je v preteklosti zanesel na pridobljeno pravico, z odplačno pridobljenim premoženjem dobro gospodaril in njegovo vrednost povečeval, brez pravnega varstva in z obveznostjo, da upravičenca najmanj 10 let kreditira. Takšna rešitev po mnenju pobudnice nasprotuje pravični porazdelitvi bremen denacionalizacije in s tem socialni pravičnosti.

3. S tem, ko je po izpodbijanih določbah dana upravičencu možnost izbire med oblikami vračanja nepremičnine, je po mnenju pobudnice obveznost zavezanca odvisna od volje upravičenca in ne od volje zakonodajalca. Takšna ureditev naj bi bila zato v nasprotju z načelom pravne države, hkrati pa naj bi kršila tudi načelo enakosti pred zakonom, saj dopušča oziroma vpeljuje arbitriranje upravičencev ob enakem dejanskem in pravnem položaju zavezancev.

4. Pobudnica meni tudi, da izpodbijana zakonska ureditev ni primerna in da je kot taka rezultat izrednih razmer, v kakršnih se je sprejemal ZDen.

5. Pobudnica predlaga, da Ustavno sodišče odloči o ustavnosti izpodbijanih določb, do končne odločitve pa zadrži njihovo izvrševanje.

6. Svoj pravni interes za vložitev pobude utemeljuje s položajem zavezanca v postopku za denacionalizacijo nepremičnine, katere vrednost je bila po podržavljenju bistveno povečana in glede katere vlagatelji zahteve za denacionalizacijo uveljavljajo vrnitev v naravi ob plačilu odškodnine za povečano vrednost.

7. Državni zbor kot nasprotni udeleženec na pobudo ni odgovoril.

8. Stališče Ministrstva za pravosodje je, da so navedbe pobudnice o tem, da so izpodbijane določbe ZDen v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom, neutemeljene. Ministrstvo opozarja na že pojmovno različen dejanski položaj denacionalizacijskega zavezanca in upravičenca, ki zahteva tudi različno pravno ureditev v ZDen. Različnost položaja upravičencev in zavezancev pri urejanju premoženjskopравnih razmerij po mnenju Ministrstva pogojuje tudi dejstvo, da je ZDen po svoji zasnovi in vsebini oblastni interventni akt, s katerim država oblastno posega v dosedanja premoženjska upravičenja upravljalcev podržavljenih sredstev, saj sama tega premoženja ne more vračati, ker ga je v pretežnem delu prenesla na različne pravne subjekte. Sicer pa Ministrstvo poudarja, da ZDen dosledno spoštuje varovan status zasebne lastnine, ustavno ureditev in hkrati načela moderne pravne in socialne države. Po ZDen je vrnitev podržavljenega premoženja v naravi primarna oblika denacionalizacije, ki pa je dopustna le pod pogojem, da na podržavljenem premoženju ne obstaja lastninska pravica fizičnih ali civilnih pravnih oseb. To pravilo velja brez izjem tudi v primeru, če se je vrednost nepremičnine povečala, četudi bistveno. Res ima v teh primerih upravičenec na voljo tri možnosti, vendar pa so po mnenju Ministrstva z vsako od teh možnosti varovani interesi zavezanca glede povečanja realne vrednosti nepremičnine kot posledice novih investicijskih vlaganj v nepremičnino.

9. Pobudnica se s stališčem Ministrstva za pravosodje ne strinja. V odgovoru vztraja pri svojih navedbah, ki jih je podala v pobudi.

## B.

10. Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) je Ustavno sodišče pobudo sprejelo in takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

11. Kot je Ustavno sodišče že večkrat do sedaj poudarilo v svojih odločbah ( OdiUS IV, 42 in OdiUS IV, 47) temelji ZDen na načelu pravičnosti kot izrazu pravne države in je rezultat doseženega političnega soglasja v Republiki Sloveniji, da se popravijo krivice, ki so bile zlasti v povojnem obdobju storjene s poseganjem države v lastninske odnose v imenu t.i. revolucionarne preobrazbe takratne družbe in z uvajanjem socialističnih družbenoekonomskih odnosov ter v imenu obračuna s takratnemu režimu sovražnimi osebami.

12. Krivice naj bi se popravile tako, da se upravičencem vrne podržavljeno premoženje v naravi, le če to ni mogoče, pripada upravičencem odškodnina v obliki nadomestnega premoženja, vrednostnih papirjev ali v denarju.

13. Naslednje - prav tako temeljno - načelo Zakona je, da se s popravilanjem krivic ne sme delati novih. To načelo obsega predvsem varstvo fizičnih oseb, ki so pridobile na podržavljenem premoženju lastninsko pravico, ter varstvo njihovih najemnih, zakupnih in tem podobnih razmerij na takem premoženju. Poleg tega je bilo sprejeto izhodišče, da se tudi uporabnikov družbenih sredstev z zakonskimi rešitvami ne sme spraviti v tak položaj, ki bi bil vzrok za prenehanje njihove dejavnosti oziroma likvidacijo pravne osebe. Zato se varujejo tudi pravice družbenih pravnih oseb, če so podržavljeno premoženje pridobile v upravljanje, najem ali temu podobno razmerje z odplačnimi pravnimi posli, in sicer tako, da se jim prizna pravica do povrnitve vloženi sredstev. Za podržavljeno premoženje, ki ga upravljajo oziroma uporabljajo in z njim razpolagajo družbene pravne osebe, namreč po stališču zakonodajalca ne morejo veljati ista načela kot za fizične osebe, saj družbene pravne osebe niso lastniki temveč le upravljalci podržavljenega oziroma družbenega premoženja. Premoženje so dobili v upravljanje in razpolaganje praviloma neodplačno, če pa odplačno, so bila tudi ta sredstva v družbeni lastnini.

14. Na teh temeljnih načelih slonijo poglavitne rešitve ZDen. Med njimi je zakon v prvi vrsti predvidel vrnitev premoženja upravičencem v naravi, to je v last in posest, z vrnitvijo lastninske pravice ali z vrnitvijo lastninskega deleža. Šele če to ni mogoče, se denacionalizacija izvrši v obliki odškodnine.

Upravičenci imajo praviloma pravico izbire oblike denacionalizacije in vrste odškodnine. - Zavezanci za vrnitev stvari in vzpostavitev lastninskega deleža so pravne osebe, ki imajo v svojem premoženju stvari, ki se po tem zakonu vračajo upravičencem. Če je pravna oseba pridobila stvar odplačno, ji za

odvzeto nepremičnino pripada odškodnina po predpisih o razlastitvi. Ne vračajo se nepremičnine, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti državnih organov ali javnih služb, če bi se z njihovo vrnitvijo bistveno okrnila možnost delovanja takih služb; če so neločljiv del infrastrukture; če bi vrnitev nepremičnine lahko povzročila stečaj ali likvidacijo pravne osebe in če bi se z njo bistveno okrnila prostorska kompleksnost oziroma narava izrabe prostora in nepremičnin. Zakon določa tudi, da nepremičnine ni mogoče vrniti v last in posest, če bi bila z vrnitvijo nepremičnine bistveno okrnjena tehnološka funkcionalnost kompleksov.

15. Vračanje nepremičnin, katerih vrednost se je po podržavljenju zaradi investicij bistveno povečala, urejajo izpodbijane določbe 25. člena ZDen. Sledijo splošnemu pravilu, da se nepremičnina, če so podani drugi pogoji za njeno vrnitev, vrne upravičencu ne glede na spremembo njene vrednosti v času od podržavljenja do odločanja o denacionalizacijskem zahtevku.

Upravičenec ima na voljo tri možnosti: da zahteva odškodnino, da zahteva vzpostavitev lastninskega deleža ali pa, da zahteva vrnitev nepremičnine v last in posest, s tem da za razliko v vrednosti plača odškodnino.

16. Opisana zakonska rešitev sledi temeljnemu izhodišču, ki so bila podlaga za pripravo zakona. Najprej s tem, ko kljub t.i. "bistveno" povečani vrednosti nepremičnin daje upravičencem možnost, da dosežejo vrnitev krivično odvzetega premoženja v naravi. Možnosti upravičencev pri izbiri načina vrnitve podržavljene nepremičnine so v zakonu taksativno določene in enake za vse upravičence. S tem so v enakem položaju do upravičencev tudi vsi zavezanci za vrnitev nepremičnin.

17. Zavezancem za vrnitev nepremičnin določbe ZDen, prav tako skladno s temeljnimi izhodišči, zagotavljajo odškodnino. Tistim, ki so pridobili nepremičnine v družbeni lastnini v upravljanje na odplačen način, zagotavlja ZDen z določbo 73. člena odškodnino po predpisih o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lastnini. Tistim, ki so vrednost nepremičnine bistveno povečali, pa zagotavlja z določbo drugega odstavka 25. člena (še posebej) odškodnino za povečano vrednost. Glede na opisano ureditev, s katero je tudi zavezancem iz tretje alineje drugega odstavka izpodbijanega 25. člena ZDen zagotovljena pravica do povrnitve vloženi sredstev, je uresničeno temeljno izhodišče zakona, ki se nanaša na varstvo družbenih pravnih oseb, ki so podržavljeno premoženje pridobile odplačno, hkrati pa izpodbijanim določbam iz istega razloga tudi v zvezi s položajem zavezancev iz posameznih alinej drugega odstavka 25. člena ZDen ni mogoče očitati kršitve ustavnega načela enakosti.

18. S tretjim odstavkom 25. člena je določena posebna ureditev glede plačila odškodnine za razliko v vrednosti nepremičnine.

Predpisuje namreč postopno plačevanje odškodnine s strani upravičenca, ki ne sme biti krajše od desetih let. Po navedbah pobudnice takšna rešitev, po kateri je zavezanec prisiljen kreditirati upravičenca nasprotuje pravični porazdelitvi bremen denacionalizacije in s tem socialni pravičnosti.

19. Po oceni Ustavnega sodišča izpodbijane določbe tudi v tem delu niso v nasprotju z Ustavo. Obvezen odlog plačila odškodnine je namreč razumeti kot ureditev, zgrajeno na predpostavki o šibkejšem premoženjskem stanju upravičencev v primerjavi s premoženjskim stanjem zavezancev, kot posledice izvedene nacionalizacije njihovega premoženja. Medtem ko je upravičenec ostal po podržavljenju brez odvzetega premoženja in s tem brez dohodkov iz tega naslova, je zavezanec z istim premoženjem razpolagal in z njim ustvarjal ali pa imel vsaj možnost ustvariti dohodek. Do ustvarjenega dohodka iz naslova podržavljene nepremičnine oziroma do "izgubljenega dobička" tisti, ki se mu nepremičnina vrača, po izrecni določbi 72. člena ZDen ni upravičen. Zato pa je utemeljeno, da se mu plačilo odškodnine, s katerim je pogojevana vrnitev nepremičnine, ustrezno olajša oziroma odloži. Ustavno sodišče sodi, da bi bila ravno ureditev, ki bi zahtevala takojšnje plačilo odškodnine, v nasprotju z načelom pravičnosti, saj bi upravičenci v večini primerov glede na svoje premoženjsko stanje ne mogli izbrati tistega načina denacionalizacije, ki v največji meri zagotavlja popravo prizadejanih krivic - to pa je vračanje nepremičnin v naravi.

20. Po izpodbijanem tretjem odstavku 25. člena prepušča zakon natančnejšo določitev pogojev plačila odškodnine organu, ki odloča o denacionalizaciji. V odločbi o denacionalizaciji se po navedenem

določi tako višina odškodnine kot tudi začetek njenega odplačevanja, dinamika plačil in višina obresti. Po določbi 6. člena ZDen se glede zadev, ki jih ureja ZDen, uporabljajo splošni premoženjski oziroma odškodninski predpisi, če niso v nasprotju s tem zakonom. Organ, ki odloča o denacionalizaciji, je torej, ob upoštevanju omejitev, ki jih postavlja ZDen, vezan na načelne rešitve, ki jih glede odškodnine določa Zakon o obligacijskih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 29/78 - v nadaljevanju: ZOR): tako je vezan na vodilno načelo v zvezi s povrnitvijo gmotne škode, in sicer, da naj oškodovanec prejme kot odškodnino toliko, kot je izgubil. Položaj mora biti po splošnih načelih pri oškodovancu takšen, kakor da ne bi bilo vmes škodnega dogodka (190. člen ZOR). Zlasti temu cilju se mora torej upravni organ, ki odloča o določitvi pogojev plačila odškodnine s strani upravičenca, po zavezujočih načelih oziroma določbah ZOR, upoštevajoč okoliščine vsakega posameznega primera posebej, približati v čimvečji meri, saj je za uresničitev nadaljnega načela ZOR - načela pravičnosti, po katerem se pri določanju odškodnine upošteva tudi položaj oziroma premoženjsko stanje odgovorne osebe (191. člen ZOR), v veliki meri poskrbel že zakonodajalec, ki je šibkejše premoženjsko stanje upravičencev predpostavljal in posledično določil kot obvezno odloženo plačilo odškodnine za najmanj desetletno obdobje.

21. Ker je po navedenem Ustavno sodišče ugotovilo skladnost izpodbijane zakonske ureditve z Ustavo, o predlaganem zadržanju izvršitve izpodbijanih zakonskih določb ni odločalo.

### C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 40. 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 soglasno. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnika Krivic in Ude.

P r e d s e d n i k  
dr. Tone Jerovšek