



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Umeta

1. Glasoval sem za izrek pod tč. 4 odločbe, da je 4. točka referendumskega vprašanja, ki se glasi: "da se uvede obvezna revizija denacionalizacijskih odločb v primerih, ko je izkazana verjetnost, da je prišlo do kršitve zakona in oškodovanja družbene lastnine" v nasprotju z Ustavo. Strinjam se tudi z delom odločitve pod tč. 1, in sicer s tistim delom, ki šteje za skladen z Ustavo del referendumskega vprašanja o nevračanju zemlje, gozdov in druge lastnine fevdalnega izvora. Ne strinjam pa se z odločitvijo, da je tedaj, kadar so denacionalizacijski upravičenci cerkve in druge verske skupnosti, njihove ustanove in redovi 1. točka referendumskega vprašanja v nasprotju z Ustavo. Ne strinjam se tudi z odločitvami pod tč. 2, 3, 5 in 6, katerih bistvo je, da je v nasprotju z Ustavo omejevanje vračanja zemlje in gozdov, ki presegajo 100 ha primerljive kmetijske površine.

2. Za pravno državo, v kateri poteka proces preoblikovanja prejšnje družbene lastnine v lastnino z znanimi titularji, imajo poseben pomen tisti zakoni, ki uveljavljajo lastninsko preoblikovanje. To so zlasti Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij, Zakon o denacionalizaciji, Stanovanjski zakon, Zakon o zadrugah, Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS, Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o zavodih. Poseben pomen imajo tudi posamične določbe o lastninjenju v drugih zakonih (na primer v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju). Na podlagi določb o lastninjenju se ta čas odvija in deloma (na nekaterih področjih) že zaključuje časovno omejen proces, ki bo šele ustvaril podlage za odvijanje vseh lastninskih odnosov.

Zato je bilo treba že pri oblikovanju zakonov soočiti vse interese (pri denacionalizaciji na primer interese upravičencev, interese zavezancev, javni interes, ki se kaže zlasti v zahtevi, da mora denacionalizacija potekati v obsegu, ki ga nova država ekonomsko zmore). Zakon o denacionalizaciji je bil sprejet, ne da bi se ti interesi do konca soočili in do največje možne mere uskladili. Zaradi tega prihaja do soočanja interesov med izvajanjem zakona. To je tudi edino opravičilo za naknadno poseganje v zakon, ki bi v bistvu moral biti že v celoti izveden.

Pri vseh zakonih, ki so podlaga za lastninsko preoblikovanje, je treba upoštevati, da spreminjanje zakonskih določb potem, ko so na podlagi teh določb določeni subjekti pridobili lastninsko in druge pravice in ko so oblikovali medsebojna pravna razmerja, nasprotuje načelom pravne države. Škodljive pa so take spremembe tudi z gospodarskega vidika. Vsak poseg v zakonodajo, ki je sama po sebi prehodnega značaja in ki je v celoti ali delno izvedena, je treba dejansko z ustavnega vidika presoditi najstrožje kot je to opredeljeno v tč. 7 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča, h kateri dajem ločeno mnenje. Sam osebno sem se že doslej zavzemal proti reviziji pravnih aktov v postopku lastninskega preoblikovanja, tudi v zvezi z Zakonom o lastninskem preoblikovanju podjetij. Pri tem pa je v primeru lastninskega preoblikovanja podjetij šlo le za revizijo pravnih aktov samih gospodarskih subjektov, ne pa za revizijo upravnih ali celo sodnih odločb. Zaradi tega sem tudi odločno proti splošni reviziji denacionalizacijskih odločb, "ko je izkazana verjetnost, da je prišlo do kršitve zakona in oškodovanja družbene lastnine".

3. V zvezi z veleposestjo fevdalnega izvora se nisem mogel opredeliti za mnenje večine, da je v nasprotju z Ustavo del referendumskega vprašanja, ki se zavzema za nevračanje zemlje, gozdov in druge lastnine fevdalnega izvora, kolikor se nanaša na primere, v katerih so denacionalizacijski upravičenci cerkve in druge verske skupnosti, njihove ustanove ali redovi. Že v svojem ločenem mnenju k odločbi U-I-107/95 sem zapisal, da cerkve, verskih skupnosti, njihovih ustanov ali redov ni mogoče enostavno enačiti z drugimi titularji fevdalne lastnine. Mnenja pa sem, da tudi ni mogoče v celoti izključiti opredelitve bivše cerkvene lastnine kot lastnine fevdalnega izvora. V vsakem konkretnem primeru bi bilo treba oceniti, ali je mogoče lastnino cerkve, verskih skupnosti, njihovih ustanov ali redov označiti kot lastnino fevdalnega izvora. Pri tem sem mnenja, da za tako oceno ne bi bil pomemben samo način pridobitve. Tudi vprašanje, ali je ta lastnina dejansko služila razvoju fevdalnih odnosov, ali pa so cerkev, njeni redovi in ustanove (na primer posamezni samostani) gospodarili s kmetijskimi zemljišči in gozdovi sami in ali je torej ta lastnina služila njihovim lastnim

dejavnostim in funkcijam, bi bilo pomembno pri opredeljevanju določene lastnine kot lastnine fevdalnega izvora. Kot rečeno pa sem mnenja, da ni utemeljeno stališče, da cerkvene lastnine v nobenem primeru ustavno ni dopustno oceniti kot lastnino fevdalnega izvora. Če je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I- 107/95 uporabilo ta brez dvoma nedoločen pojem, ki ga bo treba v zakonodaji natančneje opredeliti, po mojem mnenju ne bi smelo nekaterih titularjev take lastnine s svojo odločbo izključiti.

4. Tudi pri odločitvi pod tč. 2 odločbe sem glede na vse, kar sem v tem ločenem mnenju doslej pojasnil, ocenjeval ali je upravičeno tako naknadno omejevanje vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov in s tem pravzaprav omejevanje odškodnine za podržavljena kmetijska zemljišča in gozdove. Odločitev je bila še težja, ker so nekateri postopki o vračanju veleposestev že končani, upravne odločbe pa dokončne in pravnomočne. Kot rečeno načela pravne države takim naknadnim posegom v zakonodajo niso naklonjene. Kljub temu sem mnenja, da bi javni interes vendarle opravičeval tako naknadno omejevanje vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov. Ko je bil sprejet Zakon o denacionalizaciji, je zakonodajalec razpolagal tudi s podatki o predvidenem skupnem obsegu kmetijskih površin in gozdov, ki naj bi bil v postopku denacionalizacije vrnjen bivšim lastnikom (glej tč. 25 in 26 obrazložitve te odločbe). Izkazalo pa se je, da so predvidevanja nerealna in da je dejanski obseg kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so predmet postopka denacionalizacije in ki bodo predvidoma vrnjeni upravičencem, mnogo večji od predvidenega (vrnjenih naj bi bilo za 50.000 ha do 60.000 ha več kmetijskih zemljišč in za 24.000 ha do 36.000 ha več gozdov).

Med postopkom izvajanja Zakona o denacionalizaciji se je torej izkazalo, da bo obseg vrnjenih kmetijskih zemljišč in gozdov mnogo večji od predvidenega, kar pa nujno mora vplivati ali na zmanjšanje obsega kmetijskih zemljišč in gozdov v državni lasti ali pa na občutno povečanje skupnega obsega odškodnine, ki bo priznana denacionalizacijskim upravičencem tedaj, kadar ne bo prišlo do vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov v naravi.

Zaradi tega sem mnenja, da bi javni interes opravičeval tak naknadni poseg v Zakon o denacionalizaciji že iz narodno- gospodarskih vidikov.

5. Mnenja sem tudi, da tak poseg ne bi bil v nasprotju s stališči Evropske komisije za človekove pravice in z odločbami Evropskega sodišča, citiranimi v tč. 21 obrazložitve odločbe.

Bistvo teh odločb in stališč je, da uživajo lastninsko varstvo tudi premoženjsko-pravni zahtevki, za katere imajo nosilci upravičene izgleda, da se bodo uresničili. Obenem pa iz mnenj in odločb izhaja, da je odškodnina za taka odvzeta ali omejena premoženjsko-pravna upravičenja vendarle mogoče omejiti. Mnenja sem, da bi bilo zaradi tega dopustno omejiti tudi vračanje veleposesti, obenem pa ne priznati odškodnine za tisti del premoženja, ki ne bi bilo vrnjeno. Že razmeroma visok obseg vrnjenega premoženja (100 ha primerljive kmetijske površine, ki pomeni v primeru gozdov kar 800 ha) zadovoljuje zahtevam, da morajo prejeti nosilci lastninskih in drugih premoženjskih pričakovanj določeno odškodnino (ali v naravi ali v obliki denarne odškodnine po mojem mnenju za samo ustavno-pravno presojo ni bistveno, čeprav se seveda zavedam, da je s premoženjskega vidika za upravičence to vprašanje pomembno).

6. Tako naknadno omejevanje bi bilo po mojem mnenju tudi v skladu z opredelitvami o socialni in ekonomski funkciji lastnine, torej zlasti z opredelitvami v 67. členu Ustave.

Mnenja sem, da je tudi pri vračanju podržavljenega premoženja treba upoštevati ekonomske in socialne vidike lastnine. Daleč je čas, ko je bila lastnina pojmovana predvsem kot pravica titularja, da vsakogar izključi od poseganja v njo. V modernih pravnih in ekonomskih sistemih vse bolj in bolj prihajajo do izraza gospodarska, socialna in v zadnjem času tudi ekološka funkcija lastnine. O teh funkcijah lastnine ne govori le naša Ustava v 67. členu. Podobne so tudi določbe drugih modernih ustav, na primer določbi 42. člena italijanske ustave in 14. člena nemške ustave. Lastninska razmerja so tista, ki vplivajo na razvoj družbeno-ekonomskih odnosov oziroma vseh družbenih odnosov (vštevši tudi politične). Zaradi tega je nujno uveljaviti gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo lastnine.

Z uveljavitvijo teh funkcij pa pride do dolžnosti in omejitev lastnine, ki jih pravni red uveljavi zaradi varstva interesov vse družbe (zagotoviti je na primer treba obdelavo kmetijskih zemljišč, predvideti

možnost razlastitve ipd.), zaradi varstva javnega dobra, naravnih bogastev, zemljišč in zaradi varstva okolja. Zaradi uveljavitve gospodarske in socialne funkcije prihaja tudi do omejitev lastnine v sosedskih odnosih, do prepovedi opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo itd. Samo zaradi tega, ker je po drugi svetovni vojni in po izvedeni socialni revoluciji tedanja oblast pravno in ekonomsko neupravičeno in večkrat nasilno odvzela lastnino, se sedaj ni mogoče zavzemati za povsem liberalističen pojem lastnine. Zavzemati se je treba za moderno lastnino ter uveljavljati njene socialne, gospodarske in ekološke funkcije.

To pa bi po mojem mnenju moralo priti do izraza tudi pri obsegu vračanja lastnine v postopkih denacionalizacije.

Pri tem pa posebej poudarjam, da spoštujem tudi nasprotno stališče večine, ki je iz razlogov varovanja načel pravne države ocenilo posege v ustavno varovana upravičenja denacionalizacijskih upravičencev kot protiustavna. Pri moji opredelitvi so v tem primeru pretehtali razlogi, da je treba iz narodno-gospodarskih vidikov omejiti pri veleposestvih obseg vračanja odvzetega oziroma podržavljenega premoženja in da je taka omejitev tudi v skladu z ekonomsko in socialno funkcijo lastnine, t. j. z modernim pojmovanjem vsebine lastninske pravice.

dr. Lojze Ude