



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

Številka: U-I-22/99

Datum: 2. 12. 1999

**O D L O Č B A**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Stanovanjskega sklada Občine Celje, na seji dne 2. decembra 1999

**o d l o č i l o :**

Drugi odstavek 72. člena Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91, 56/92 - odl. US, 31/93 - odl. US, 31/93, 24/95 - odl. US, 20/97 - odl. US, 23/97 - odl. US, 65/98, 76/98 - odl. US in 60/99 - odl. US) ni v neskladju z Ustavo.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnik zatrjuje, da je drugi odstavek 72. člena Zakona o denacionalizaciji (v nadaljevanju: ZDen) v neskladju z načelom pravne države (2. člen), ker naj bi z uporabo argumentov, ki jih pozna pravna stroka, ne bilo mogoče ugotoviti pomena te določbe. Meni, da obstoječe norme ni mogoče razlagati tako, kot jo razlaga sodna praksa. Razlaga Vrhovnega sodišča naj bi pomenila, da je zakonodajalec uvedel nov pravni institut na način negativne opredelitve. Izpodbijana določba naj bi bila nejasna, s svojo dvoumnostjo pa naj bi povzročala negotovost pravnih subjektov in kršila načelo zaupanja v pravo.

Protiuslavna naj bi bila tudi določba, ki bi na jasen in nedvoumen način uvedla odškodninski zahtevek iz naslova nemožnosti uporabe, ker bi uvedla zahtevek, ki izstopa iz pravnega sistema, ta zahtevek pa naj ne bi temeljil ne na neupravičeni obogatitvi, ne na krivdni ali objektivni odgovornosti. Poleg tega naj bi povzročil tudi neenakost med denacionalizacijskimi upravičenci ("tisti, ki prejmejo nepremičnine v dobrem stanju (dobro vzdrževane oz. obnovljene) so že tako na boljšem - dodaten odškodninski zahtevek pa bi neenakost še povečal, ker bi ti upravičenci prejeli bistveno (tudi nekajkrat) višjo odškodnino"). Taka ureditev naj bi zaradi visokih finančnih obveznosti posegla v lokalno samoupravo (140. člen Ustave). V zvezi s tem pobudnik še opozarja, da so imeli denacionalizacijski upravičenci možnost zahtevati začasen prenos nepremičnin v njihovo uporabo na podlagi 68. člena ZDen in bi lahko stanje, ko sta najemnino pobirala občina oziroma sklad, preprečili. Pobudnik predlaga začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane določbe, ker naj morebitna kasnejša odločba Ustavnega sodišča o predlagani razveljavitvi izpodbijane določbe, ne bi mogla odpraviti posledic, ki bi nastale v vmesnem času.

2. Pobudnik svoj pravni interes utemeljuje z navajanjem, da je denacionalizacijska zavezanka sicer občina, ker je lastnica nepremičnin, ki pa naj, v skladu z določbami Odloka o ustanovitvi Stanovanjskega sklada občine Celje (Uradni list RS, št. 57/93) in pogodbe o prenosu poslovnih objektov in poslovnih prostorov v upravljanje in gospodarjenje, ne bi bila zavezanka za vračilo najemnin. Pobudi so priloženi tudi zahtevki za plačilo odškodnin na podlagi izpodbijane določbe in tožbeni zahtevki, tako zoper pobudnika, kot tudi zoper Občino Celje.

3. Državni zbor meni, da je izpodbijana zakonska določba jasna in da naj bi razlaga, po kateri se odškodninski zahtevki iz naslova nemožnosti uporabe oziroma upravljanja premoženja upoštevajo šele od vložitve zahteve za denacionalizacijo, ne imela opore v zakonu. Taka razlaga naj bi bila tudi nepravična v tistih primerih, "ko so denacionalizacijski upravičenci lahko le s precejšnjim naporom in

po zamudnem času vložili svoj denacionalizacijski zahtevek". Položaj denacionalizacijskih upravičencev in zavezancev naj bi bil po zakonu enak.

Izpodbijana določba pa naj bi imela tudi podlago v načelih odškodninskega prava. Vlada pa meni, da je pravna narava zahtevkov iz drugega odstavka 72. člena ZDen specifična, ker naj bi bila pod to določbo mišljena povračila za izgubo tistih koristi, ki bi jih upravičenec dosegel, če bi nepremičnino sam uporabljal. Časovno naj bi se taki zahtevki upoštevali od uveljavitve zakona dalje in ne šele od vložitve zahteve za denacionalizacijo. Pri tem se Vlada sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča št. II Ips 587/94 z dne 9. 12. 1994. Takšna časovna opredelitev naj bi bila utemeljena zato, ker bi bil čas od vložitve dalje krivičen do upravičencev, ki so morali zaradi zapletenosti ali obsežnosti svojega denacionalizacijskega primera zbrati veliko dokumentacije, to pa naj bi nujno pomenilo večjo porabo časa za pripravo zahtevka. Upravičenec do tovrstnih zahtevkov naj bi bil glede na naravo stvari samo tisti, za katerega se je denacionalizacijski postopek uspešno končal. Iz navedenega pa naj bi izhajala odškodninska narava teh zahtevkov, ki naj bi jo bilo treba ozko interpretirati.

## B.

4. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Zadevo je obravnavalo prednostno na podlagi šeste alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98).

5. Izpodbijana določba se glasi: "Odškodninski zahtevki iz naslova nemožnosti uporabe oziroma upravljanja premoženja ter iz naslova vzdrževanja nepremičnin v času od podržavljenja do dneva uveljavitve tega zakona se ne priznavajo."

6. Ustavno sodišče je drugi odstavek 72. člena ZDen že presojalo, vendar glede na vsebino, ki izključuje zahtevke (izgubljeni dobiček) od podržavljenja dalje. Z odločbo št. U-I- 72/93 z dne 20. 4. 1995 (Uradni list RS, št. 24/95 in OdlUS IV, 42) je v tem okviru presodilo, da ta določba ni v neskladju z Ustavo. Izrecno je navedlo:

"35. ZDen ne vzpostavlja stanja ob podržavljenju in ne posega v razmerja do njegove uveljavitve. Upravičencem se vzpostavi lastninska pravica na podržavljenem ali nadomestnem premoženju oziroma prizna odškodnina s pravnomočno odločbo o denacionalizaciji. Odškodninskega zahtevka iz naslova nemožnosti uporabe oziroma upravljanja premoženja kakor tudi iz naslova vzdrževanja nepremičnin v času od podržavljenja do dneva denacionalizacije Zakon ne uvaja, ker gre za specifično obliko nadomestil in ne za odškodnino po pravilih civilnega prava. V tem zakonu, ki ureja poseben primer odškodnine, gre za odškodovanje, ne pa za polno nadomestilo škode, kot je izgubljeni dobiček ali hipotetični premoženjski razvoj.

Zakonodajalec je bil upravičen, da glede na posebnosti, ki jih je povzročilo podržavljanje in dalj časa trajajoče stanje podržavljenja, na poseben način uredi odškodovanje in sprejme specialen predpis nasproti splošnim pravilom civilnega prava.

Denacionalizacijo je uredil na podlagi tehtanja javnega interesa o odpravi krivic in ekonomske sposobnosti države na eni strani ter pravic posameznikov na drugi strani. Zato drugi odstavek 72. člena ZDen ni v nasprotju z Ustavo."

7. Sodna praksa izpodbijano določbo razlaga kot neposredno pravno podlago zahtevkov za plačilo posebne odškodnine od uveljavitve ZDen dalje do pravnomočnosti odločbe o denacionalizaciji. Vrhovno sodišče je že v sklepu št. II Ips 587/94 z dne 9. 12. 1994 zavzelo stališče, da zahtevki iz drugega odstavka 72. člena ZDen niso odškodninski niti obogatitveni in da ne gre za zahtevke iz zakupnega razmerja, kot tudi ne za stvarnopravne zahtevke. Razlaga te določbe ZDen kot specialnega zakona v razmerju do drugih predpisov, ki urejajo premoženjsko in odškodninsko področje, po načelu a contrario lahko po mnenju Vrhovnega sodišča pripelje le do zaključka, da so zahtevki, kakršne je uveljavljala tožeča stranka, utemeljeni že na podlagi drugega odstavka 72. člena ZDen. Šlo naj bi za povrnitev s strani tožene stranke (v konkretnem primeru je bil to denacionalizacijski zavezanec) pridobljene koristi.

8. V sklepu št. II Ips 218/97 z dne 1. 7. 1998 je Vrhovno sodišče zgoraj navedeno stališče spremenilo glede opredelitve, da gre pri tovrstnih zahtevkih za nadomestilo izgube koristi, ki bi jo upravičenec dosegel, če bi nepremičnino sam uporabljal oziroma upravljal. Kadar denacionalizacijski upravičenec uspe s svojo zahtevo, mu gredo po stališču Vrhovnega sodišča zahtevki od uveljavitve ZDen, ker za te zahtevke ni pomembna sama vložitev zahteve za denacionalizacijo, temveč izid denacionalizacijskega postopka. Sodišče mora izračunati povračilo po cenah ob sojenju, zakonske obresti pa tečejo lahko šele od izdaje sodbe.

9. Ustavno sodišče se strinja z navedeno interpretacijo Vrhovnega sodišča, ker meni, da je zakonodajalec namenoma izključil le uveljavljanje zahtevkov za čas od podržavljenja do uveljavitve ZDen, ne pa tudi za čas po uveljavitvi ZDen.

Zakonodajalec bi namreč lahko ta čas opredelil vse do pravnomočnosti odločbe o denacionalizaciji, pa tega ni storil.

Izrecno je izključil le zahtevke do uveljavitve ZDen. Ker pravna interpretacija privede do ugotovitve, da je izpodbijana določba podlaga za posebne "odškodninske" zahtevke od uveljavitve ZDen dalje, je potrebna presoja, ali je ta določba, glede omogočanja zahtevkov po uveljavitvi ZDen, v neskladju z Ustavo.

10. Ustavno sodišče še ni presojalo ustavnosti te ureditve, v svojih odločbah v zvezi z denacionalizacijo pa je že sprejelo stališče, da pravica upravičencev do denacionalizacije od uveljavitve ZDen izhaja iz njihovih ustavnopravno varovanih specifičnih lastninskih oziroma premoženjskih upravičenj do njihovega nekdanjega premoženja, izhajajočih iz 33. člena Ustave (npr. v odločbi št. U-I-22/95 z dne 14. 3. 1996, Uradni list RS, št. 24/96 in OdlUS V, 29). V skladu s tem stališčem je vsak poseg v pravico do denacionalizacije štel kot poseg v ustavno pravico do zasebne lastnine in dedovanja iz 33. člena Ustave.

Upravičenci imajo torej varovan pravni položaj že od uveljavitve ZDen dalje. Gre za pravico pričakovanja. Za to pravico je po teoriji temeljno, da se morajo vsi vzdrževati posegov vanjo.

11. Pravni položaj denacionalizacijskih upravičencev in zavezancev je torej z vidika klasičnih civilnopravnih institutov specifičen, kar pa samo po sebi ne pomeni, da je v neskladju z Ustavo. Z institutom denacionalizacije se klasični civilnopravni sistem prej tudi ni mogel srečati. Kljub svoji specialnosti pa institut denacionalizacije z upravičenji, ki jih daje, in dolžnostmi, ki jih nalaga, ne more izolirano oziroma ne glede na sistemsko pravno ureditev urejati vseh pravnih položajev in razmerij, nastalih kot posledica denacionalizacije. Ustavno sodišče zato ugotavlja, da je pri takih upravičenjih mogoče uporabiti tudi instrumente klasičnega civilnega prava, v obravnavanem primeru zlasti institut dobre vere.

Denacionalizacijski zavezanci namreč od uveljavitve ZDen dalje niso mogli biti več prepričani, da bodo obdržali premoženje, ki je bilo podržavljeno. Od vložitve zahteve za denacionalizacijo dalje pa so tudi "formalno" vedeli, da je premoženje dejansko predmet denacionalizacije. Zato je glede vsebine izpodbijane ureditve sklicevanje pobudnika na to, da so imeli denacionalizacijski upravičenci možnost zahtevati začasen prenos nepremičnine v njihovo uporabo, brezpredmetno.

12. Iz navedenega izhaja, da je izpodbijana določba podlaga za uveljavljanje zahtevkov zaradi nemožnosti uporabe oziroma upravljanja premoženja od uveljavitve ZDen dalje. Pri odločanju o teh zahtevkih v konkretnih primerih pa bo treba upoštevati več okoliščin, zlasti tiste, ki so odločilne pri ugotavljanju, ali bi denacionalizacijski upravičenec res imel premoženjske koristi, če bi premoženje dobil v upravljanje in uporabo pred pravnomočnostjo odločbe o denacionalizaciji. Pri tem bo pomembna tudi okoliščina, ali je imel zavezanec v zvezi s premoženjem, ki je predmet vračanja, v tem obdobju kakšne stroške, ki bi sicer bremenili upravičenca do denacionalizacije oziroma novega lastnika. Upoštevati je torej treba tudi tisti del iz izpodbijanega člena, ki se nanaša na zahtevke iz naslova vzdrževanja nepremičnin v času od uveljavitve ZDen dalje.

13. Pobudnik torej zmotno misli, da izpodbijane določbe ni mogoče razlagati tako, da naj bi omogočila zahtevke pred pravnomočnostjo odločbe o denacionalizaciji. Z uporabo metod razlage, ki jih pozna pravna stroka, je možno ugotoviti, da ima izpodbijana določba dvojni pomen. Izključuje zahtevke iz naslova podržavljenega premoženja pred uveljavitvijo ZDen in omogoča te zahtevke po uveljavitvi ZDen. Zato izpodbijana določba ni v neskladju z 2. členom Ustave.

14. Pobudnik zatrjuje tudi neustavnost samih odškodninskih zahtevkov, ki naj bi povzročili neenakost med denacionalizacijskimi upravičenci. Posamezne vrste denacionaliziranega premoženja oziroma oblike denacionalizacije so različne. Zato denacionalizacijski upravičenci že po naravi stvari ne morejo biti v enakem položaju. Položaj posameznega denacionalizacijskega upravičenca se tako tudi glede teh zahtevkov razlikuje zaradi okoliščin konkretnega primera, od katerih je odvisna predvsem višina odškodovanja upravičenca, ker s podržavljenim premoženjem do pravnomočnosti denacionalizacijske odločbe ni mogel upravljati oziroma ga uporabljati. Glede na to Ustavno sodišče tudi ugotavlja, da pavšalno zatrjevanje, da ti zahtevki presegajo finančne možnosti občine, kar naj bi ogrozilo njeno delovanje na področju stanovanjskega gospodarstva, ne vzdržijo. Sama vložitev zahtevkov na podlagi izpodbijane določbe pa tudi še ne pomeni njihove utemeljenosti.

#### C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Lojze Ude, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnik Fišer in sodnica Wedam-Lukić. Sodnik Ude je dal pritrdilno ločeno mnenje, sodnica Wedam-Lukić pa odklonilno.

P r e d s e d n i k :  
Franc Testen