



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-77/93

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

I.

Kljub soglašanju z izrekom in velikim delom obrazložitve moram vendarle izraziti svoje nesoglasje oziroma pomisleke ob nekaterih delih obrazložitve. Tako uravnoteženost in strukturiranost izreka (ugotovitev ustavne skladnosti prvega odstavka ob hkratni določitvi "ustavnokonformne" interpretacije drugega odstavka, kar pomeni protiuustavnost drugačne interpretacije te določbe, in še ugotovitvi dveh protiuustavnih pravnih praznin) kakor tudi obrazložitve kot celote štejem za velik napredek v primerjavi z odločbo o ustavnosti 72. člena Zakona o združenju iz junija 1993. Takrat je Ustavno sodišče s 7:2 zavrnilo pojmovanje, da bi bili tudi upravljavci družbene lastnine lahko nosilci kakršnihkoli ustavno varovanih upravičenj ("ta določba ne predstavlja kršitve nobenega ustavnega načela, nanašajočega se na lastnino in iz nje izvirajoča lastninska upravičenja" - OdlUS II,57, str. 155) - tokrat pa je bilo z 8:1 sprejeto nasprotno stališče, da ti subjekti vendarle imajo nekatere "ustavnopravno varovane položaje" (točka 27) in da bi moral zakon "upoštevati tudi določbe 74. člena Ustave in smiselno tudi določbe 33. člena in ostalih ustavnih določb o lastnini" (točka 57).

V točkah 57-59 obrazložitve sicer skuša indirektno premostiti to nasprotje z razlago, da bi tudi sedaj - enako kot takrat - zakonodajalec lahko upravljavce družbene lastnine kot pravne osebe tudi preprosto ukinil ali poljubno statusno preoblikoval ("posegel v pravno subjektiviteto in identiteto teh pravnih oseb"), le da se je sedaj tej možnosti odrekel sam ("si je zakonodajalec bistveno zožil polje prostega urejanja lastninjenja"), s tem ko je določil, "da družbene pravne osebe nadaljujejo s poslovanjem kot pravne osebe z znanimi lastniki" itd. Poenostavljeno rečeno naj bi to pomenilo: če bi jih ukinil, potem o njihovih "ustavnopravno varovanih položajih" ne bi več mogli govoriti - ker jih ni ukinil (ampak lastninjenje izvaja znotraj njih), jim pa ustavnopravno varstvo vendarle pripada in je Ustavno sodišče zato odredilo drugačno interpretacijo ter dopolnitev zakona.

To, ali je položaj takih pravnih subjektov ustavnopravno varovan ali ne, pa po mojem mnenju ne more biti odvisno od proste odločitve zakonodajalca, ali bo te subjekte v novem ustavnem sistemu sploh ohranil ali ne. To odločitev je sprejel že ustavodajalec, s tem ko je družbeno lastnino sicer "ukinil" (oziroma z ustavnim zakonom prepustil zakonodaji, da v določenem roku dokonča njeno preoblikovanje v pravo lastnino), njenih upravljavcev pa ni ukinil (oziroma z ustavnim zakonom ni prepustil zakonodaji, da bi lahko družbena podjetja poljubno - ne ozirajoč se na njihove "ustavnopravno varovane položaje" - ukinjala ali statusno preoblikovala), ampak jih je torej ob uveljavitvi nove ustave "pripustil" v novi ustavni sistem, če se bodo na zakonit način lastninsko preoblikovala. Brž ko so ti pravni subjekti brez ustavnopravnih omejitev zaživel v novem ustavnem sistemu, pa so seveda s samim tem postali tudi nosilci ustavnih pravic kot vsi drugi, torej vsekakor vsaj tudi nosilci svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, pa tudi nosilci nekaterih "ustavnopravno varovanih položajev" na podlagi 33. člena Ustave (o tem več v nadaljevanju - pod III). Njihovi "ustavnopravno varovani položaji" torej izvirajo iz same Ustave oziroma smiselno iz odločitev ustavodajalca in ne iz ustavnopravno nevezanih, prostih odločitev zakonodajalca (ali jih bo ukinil ali ne).

Iz gornjega stališča ne sledi, da potem nobena zakonska ukinitve ali statusno preoblikovanje nekih bivših "družbenopravnih" oseb ne bi vzdržala ustavnopravne presoje in da bi torej Ustava vsem takim subjektom, ki so "preživel" 23. december 1991, a priori jamčila nadaljnji obstoj. To velja le za tiste izmed njih, ki bi v primeru poskusa zakonske ukinitve ali prisilnega zakonskega preoblikovanja na "ustavnopravno tehtnico", kjer bi se tehtala nujnost takega posega v njihove pravice na eni s težo pravic drugih in javnega interesa na drugi strani, lahko "vrgla" poleg drugega tudi svojo težo normalnega tržnega subjekta, katerega pravice morajo biti v tržnem gospodarstvu varovane. Tisti

subjekti, ki take ali podobne "uteži" na to tehcnico ne bi mogli vreči - npr. nekdanja gozdna gospodarstva kot nenormalne tvorbe iz nekdanjega nenormalnega režima skupnega "družbenega" gospodarjenja z družbenimi in zasebnimi gozdovi, ki v novem ustavnem sistemu seveda ne bi mogle obstati - tudi ustavnopravne presoje najbrž ne bi mogli uspešno prestati. "Normalni" tržni subjekti pa bi jo lahko, zato se nikakor ne morem strinjati s tezo v točki 58 (čeprav ni čisto dobesedno tako zapisana), da bi zakonodajalec take subjekte lahko tudi kar ukinil - čeprav tega ni storil in čeprav odločba Ustavnega sodišča pove, da jim mora še nadalje omogočiti gospodarjenje s sicer podržavljenimi zemljišči. To tezo razumem torej bolj kot koncesijo prej prevladujočemu pojmovanju oziroma kot produkt kompromisa, ki je pripeljal do sedanje odločitve.

Bistvena je seveda ta odločitev, za katero sem tudi sam glasoval in ki tem gospodarskim subjektom kljub podržavljenju "njihovih" kmetijskih zemljišč omogoča še nadaljnje gospodarjenje s temi zemljišči in s tem nadaljnji obstoj - če bodo seveda v praksi dokazali, da so takega obstoja gospodarsko sposobni.

II.

Da je moje gornje stališče enako, kot sem ga zastopal že pred dvema letoma pri prej omenjenem odločanju o ustavnosti 72. člena Zakona o zadrugah, in da je tudi takrat šlo v bistvu za analogen problem (ali se zadružnim tozdom njihova premoženjska upravičenja lahko odvzame tako, da se jih preprosto ukine oziroma pripoji zadrugam), je dovolj razvidno že iz naslednjega kratkega odlomka - uvodnih dveh odstavkov iz mojega takratnega daljšega ločenega mnenja (OdiUS II,57, str. 157-161): "" Ne morem se strinjati s stališčem, da je bila prisilna ukinitve pravnih oseb (v obliki prisilne pripojitve k zadrugi) v skladu z Ustavo oziroma da ni bila z njo v nasprotju. Ker nova ustava ne pozna več družbene lastnine, je do uskladitvenega roka (do 31.12.1993) res treba s tem uskladiti vse predpise, ki še omogočajo njen obstoj - to pa ne pomeni, da je ob tem dopustno z zakonom ukiniti pravne subjekte, ki so bili njeni upravljavci.

Slovenija se je že z 99. amandmajem k prejšnji ustavi (februarja 1991) odločila za drugačno pot - za "preoblikovanje družbene lastnine v druge oblike lastnine" - in temu je sledil tudi Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij, ki ne govori o ukinjanju podjetij v družbeni lastnini, ampak o njihovem lastninskem preoblikovanju. Ne posega se torej v obstoj pravnih oseb, ampak se "njihova" družbena lastnina preoblikuje v pravo lastnino z znanimi lastniki. Drugačna pot bi bila ustavnopravno možna le, če bi ustava ali ustavni zakon za njeno izvedbo dopustila ukinjanje "družbenolastninskih" pravnih subjektov namesto njihovega lastninskega preoblikovanja, česar pa niti izrecno niti implicitno nista storila.

V nasprotju s tem je 72. člen Zakona o zadrugah zadružne tozde preprosto ukinil oziroma prisilno pripojil k zadrugam, s čimer je kršil njihovo z novo ustavo pridobljeno pravico do svobodne gospodarske pobude in iz ustavne ureditve prehodnega ("usklajevalnega") obdobja izhajajočo specifično podjetniško lastninsko pravico (kot pravico pravne osebe, upravjalke družbene lastnine, da se ta "njena" družbena lastnina preoblikuje v pravo lastnino z znanimi lastniki, ne pa da se ji preprosto odvzame) - in s tem tudi iz obeh teh pravic logično izhajajočo, čeprav izrecno ne zapisano pravico do obstoja pravne osebe (oziroma do prisilne ukinitve samo na zakonsko predviden in ustavno dopusten način). Ta zadnja pravica izhaja tudi iz smiselne razlage drugega odstavka 74. člena Ustave, po katerem "zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij" in mora torej analogno določati tudi pogoje za njihovo ukinjanje - oziroma jih glede na svobodo gospodarske pobude obstoječih gospodarskih subjektov ne more kar preprosto ukiniti, ne da bi jim poprej dal možnost prostovoljne statusnopravne prilagoditve spremenjenemu sistemu. ""

III.

Obrazložitev v 28. točki govori o "ustavnopravno varovanih položajih subjektov, ki so uporabljali sredstva v družbeni lastnini", v točki 57 pa s tem v zvezi omenja 74. ter 33. člen "in ostale ustavne določbe o lastnini". Na drugi strani v 49. točki sicer pravi, da se predlagatelji "ne morejo uspešno sklicevati na določbe 67. in 69. člena Ustave", kar je s prej navedenim v protislovju - toda to je po mojem mnenju pač še en odraz kompromisnosti te odločbe oziroma posledica nedosledne izpeljave koncepta "tehtanja" dveh kolidirajočih ustavnih dobrin oziroma vrednot.[1]

V zvezi s tem naj navedem naslednji odlomek iz svojega ločenega mnenja v zadevi U-I-179/94 z dne 1.3.1995, kjer sem po prej omenjeni zadevi izpred dveh let ponovno - tokrat opirajoč se na nemško literaturo in judikaturo - obravnaval vprašanje možnosti "ustavnopravnega varovanja premoženjskih položajev" subjektov, ki so bili upravljavci sredstev v družbeni lastnini: "" ... vendar pa to po mojem mnenju še ne pomeni samo po sebi, da današnji ("poustavni") nosilci pravice uporabe in pravice razpolaganja na stvareh v družbeni lastnini ne morejo uživati lastninskopravnega ustavnosodnega varstva teh svojih premoženjskih pravic, čeprav nesporno ne gre za lastninsko pravico, ampak za specifične premoženjske pravice na stvareh v družbeni lastnini. To stališče je razumljivo le ob upoštevanju nemške ustavnosodne judikature in literature, na katero se pri tem opiram.

Naša ustavna ureditev temeljnih pravic in njihovega ustavnosodnega varstva je precej podobna nemški, tudi ureditev lastninske pravice[2] (pri nas v 33., 67. in 69. členu Ustave, v Nemčiji v 14. členu GG).[3]

Tudi če je do te podobnosti morda prišlo bolj ali manj slučajno, je zgoraj omenjena nemška judikatura in literatura o "ustavni lastninski pravici" ("Eigentumsgrundrecht") tudi za nas zanimiva in relevantna. Še več: ne vidim razloga, da bi se naša država, ki se želi čim prej politično, ekonomsko in pravno vključiti v Evropo, morala v svojem pravnem razvoju postaviti najprej tja, kjer so bile zahodnoevropske države pred mnogimi desetletji, in potem postopoma prehoditi vso pot njihovega pravnega razvoja tudi sama, namesto da bi spoznanja, do katerih je dolgotrajni razvoj pri njih že pripeljal, uporabila takoj, seveda kolikor so ta spoznanja uporabna tudi v naših razmerah oziroma pri doseženi stopnji naše gospodarske in druge razvitosti.

Nemško stališče, omenjeno na koncu opombe 2, se je razvilo že v dvajsetih letih tega stoletja na podlagi weimarske ustave (iz katere sta določbi GG čl. 14/I in II praktično prepisani).

Ustavno varstvo lastnine, ki je bilo prvotno mišljeno predvsem za zemljiško lastnino, se je že v dvajsetih letih razširilo ne le na vsako lastnino, ampak na vse premoženjske pravice (stvarne in obligacijske).[4] v osemdesetih letih pa z judikaturo Bundesverfassungsgerichta[5] celo na nekatere pravice s področja socialnega zavarovanja ('sozialversicherungsrechtliche Rechtspositionen und Anwartschaften').

Slednje tu omenjam le mimogrede, saj za naše odločanje v pričujoči zadevi ni relevantno. Pomembno pa je, ali bo tudi pri nas prevladalo stališče, da ustavno varstvo lastnine zajema ne le lastninsko pravico samo, ampak tudi druge premoženjske pravice. V tem primeru bi se na ustavno varstvo lastnine lahko sklicevali tudi nosilci premoženjskih pravic na nekdanji družbeni lastnini. To seveda ne pomeni, da se pri presoji ustavnosti zakonskih posegov, s katerimi se družbena lastnina pretvarja v zasebno ali državno (občinsko) lastnino, te pravice ne bi morale kot šibkejše umakniti pred močnejšo lastninsko pravico (analogno, kot je Ustavno sodišče že odločilo pri presoji ustavnosti Stanovanjskega zakona) ali pred močnejšim javnim interesom - pomeni pa, da jih vendarle ne bi bilo mogoče preprosto ignorirati kot pravice, ki ustavnopravnega varstva sploh ne morejo uživati ... ""

IV.

Nasprotoval sem tudi ključitvi točk 22-24 v obrazložitvah.

Prepodrobno utemeljevanje, zakaj družbena lastnina ni isto kot zasebna lastnina, organizacija združenega dela pa ne isto kot podjetje, po nepotrebem vzbuja vtis, kot da so ta vprašanja pri nas do te mere nerazjasnjena, da jih res mora Ustavno sodišče pojasnjevati na ta način. S tem to vprašanje pridobiva preveliko težo znotraj obrazložitve, ki v tej točki torej ni dovolj uravnotežena. Tak način utemeljevanja bi bil razumljiv v primeru, če bi bilo sprejeto stališče, da upravljavci družbene lastnine kot nelastnine ne uživajo na tej podlagi nikakršnega ustavnosodnega varstva - ob sprejetem bistveno drugačnem stališču Ustavnega sodišča pa se mi zdi nekoliko disfunkcionalen.

Opombe:

[1] Nedoslednost izpeljave tega koncepta vidim v tem, da obrazložitev protislovno zatrjuje na enem mestu, da se pobudniki na 67. in 69. člen Ustave ne morejo uspešno sklicevati, na drugem mestu pa, da bi zakon moral smiselno upoštevati tudi "določbe 33. člena in ostale ustavne določbe o lastnini", torej tudi 67. in 69. člen - namesto da bi na eni strani jasno priznala "ustavnopravno varovanost" premoženjskopравnih položajev teh subjektov na podlagi 33. in 67. člena Ustave (čeprav lastniške pravice seveda niso imeli) in to potem razvidneje tehtala z ustavnopravno varovanim javnim interesom in s pravicami drugih, opredeljenimi jasneje kot sedaj v točkah 41- 43.

[2] Če zanemarimo redakcijski lapsus oziroma pojmovno nedomišljenost uporabljene formulacije v našem 33. členu, ki jamči "pravico do zasebne lastnine", medtem ko nemška ustava jamči le "lastnino" (torej "pravico na lastnini" in ne morda "pravice do lastnine", s čimer v zvezi nemška teorija poudarja, da bi slednja pomenila ustavno podlago za prerazdeljevanje lastnine in ne za jamčevanje njenega obstoja obstoječim lastnikom; glej npr. W. Leisner: Eigentum - v Isensee/Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der BRD, Band VI, str. 1026-1028). Pri nas seveda obstaja potreba po "prerazdeljevanju lastnine" oziroma po pretvorbi družbene lastnine z denacionalizacijo, lastninjenjem in podržavljanjem, toda ta potreba je v bistvu predustavna (tranzicijska), medtem ko Ustava govori že o stanju, ko naj družbene lastnine ne bi bilo več. Ker Ustava sama tudi v prehodnih določbah nima nobenih določb o tej lastninski tranziciji (kar je verjetno njena pomanjkljivost), ostaja edina ustavna podlaga za zakonodajo o tem 1. člen Ustavnega zakona za izvedbo Ustave (v zvezi s tem problemom historično oprt na 99. ustavni amandma k prejšnji ustavi). To pa seveda ne pomeni, da je ta zakonodaja ustavno povsem nevezana in da lahko bivšo družbeno lastnino prerazdeljuje povsem poljubno, ne upoštevajoč na njej že prej nastale pravice. To so bile nedvomno premoženjske pravice, npr. razpolagalna pravica podjetij - in kolikor ustavno varstvo lastnine zajema (po nemški teoriji in praksi - o tem glej kasneje) ne le samo lastninsko, ampak tudi druge premoženjske pravice (in pod določenimi pogoji celo "javnopravne premoženjske položaje" v socialnem zavarovanju, npr. pokojnino), je tem pravicam podjetij treba tudi v tranziciji priznati ustavnopravno varstvo na podlagi 33. in ostalih členov o lastnini.

[3] Člen 14 GG:

(1) Lastnina in pravica dedovanja sta zagotovljeni. Vsebinsko in omejitve določajo zakoni.

(2) Lastnina obvezuje. Njena uporaba mora hkrati služiti splošni blaginji (koristim - "dem Wohle der Allgemeinheit").

(3) Razlastitev je dopustna le zaradi splošne koristi ("zum Wohle der Allgemeinheit"). Do nje lahko pride le z zakonom ali na podlagi zakona, ki uredi način in obseg odškodnine.

Odškodnino je treba določiti ob pravičnem tehtanju interesov skupnosti in prizadetega. V primeru spora glede višine odškodnine je odprta pravna pot pred rednimi sodišči.

[4] "Razvoj je šel pod veljavo čl. 153 weimarske ustave najprej v to smer, da je pod ustavno varstvo lastnine postavil ne le zemljiško lastnino in druge stvarne pravice, ampak sploh vse premoženjske pravice ('vermogenswerte Rechte') državljana, torej še zlasti tudi terjatve ('Forderungsrechte'). Ta razvoj, ki ga je v literaturi vpeljal Martin Wolff in ki ga je izpeljala judikatura Reichsgerichta, je peljal k izenačenju stvarnih in obligacijskih pravic in s tem tudi k 'razlastitveni sposobnosti' obligacijskih pravnih položajev." (Hans-Jurgen Papier v Maunz/Durig: Kommentar zum GG, Art. 14, Rn. 21.)

[5] Pod pritiskom enega in ob močnih pomislekih drugega dela literature - op. cit., Rn. 6-7.