



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-77/93

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Umeta

1. Glasoval sem za razveljavitev 5. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPP), ker sem mnenja, da ta člen, ki podržavlja kmetijska zemljišča in gozdove, ki jih imajo med svojimi sredstvi podjetja z družbenim kapitalom, ki se lastninijo po ZLPP, ni skladen z določbo 74. člena Ustave o svobodni gospodarski pobudi, pa tudi ne z določbo 50. člena Ustave o pravici do socialne varnosti. Nisem torej mogel podpreti večinskega mnenja, da 5. člen ZLPP ni v neskladju z Ustavo. Zaradi tega tudi nisem mogel podpreti 2., 3. in 4. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča, s katerimi se sicer vsebinsko strinjam (glede na to, da je večina izglasovala tč. 1 izreka o skladnosti prvega odstavka 5. člena ZLPP z Ustavo). Vendar pa bi imela razveljavitev prvega odstavka 5. člena ZLPP za posledico tudi razveljavitev drugega in tretjega odstavka 5. člena ZLPP, ki ureja zakupno razmerje med Skladom kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in podjetjem, ki ima med svojimi sredstvi podržavljena zemljišča.

2. Odločba Ustavnega sodišča temelji na ugotovitvi, da družbenolastninskih upravičenj ni mogoče enačiti z lastninskimi (glej zlasti tč. 49 obrazložitve). Zaradi tega teh upravičenj tudi ne varujejo tiste ustavne določbe, ki opredeljujejo vsebino lastnine (67. člen Ustave) in poseganje v lastninsko pravico (69. člen Ustave). S tem stališčem se strinjam. Strinjam se tudi z ugotovitvijo, da predstavlja podržavljenje dela osnovnih sredstev (kmetijskih zemljišč) in njihova izločitev iz premoženja pravnih oseb, ki tudi po zakonodaji, ki ureja lastninjenje, nadaljujejo s svojim delom, poseg v premoženjska upravičenja teh pravnih oseb, v pravico do socialne varnosti pri teh subjektih zaposlenih delavcev in poseg v svobodo gospodarske pobude (glej zlasti tč. 60 in 90 obrazložitve).

Ne strinjam pa se z nadaljnjo ugotovitvijo, da je tak poseg glede na poseben pomen zemljišč kot naravnega bogastva ustavno dopusten in utemeljen (tč. 61, 91, 92 in 95 obrazložitve), zlasti glede na legitimne cilje takega lastninjenja (tč. 40, 41, 42 in 43 obrazložitve) in glede na sistem, ki zagotavlja obstoječim pravnim osebam nadaljnjo uporabo podržavljenih kmetijskih zemljišč oziroma obvezno sklenitev zakupne pogodbe za zemljišča za čas, ki ustreza amortizacijski dobi vlaganj v zemljišče oziroma v trajne nasade in ki odreja pobotanje vlaganj in kupnine z zakupnino (tč. 63 in 68 obrazložitve).

3. Že ves čas zastopam mnenje (tudi glede tega vprašanja se torej z večino strinjam), da družbenolastninskih upravičenj ni mogoče enačiti z lastninskimi in da zaradi tega tudi ni mogoče nuditi družbenolastninskim upravičenjem lastninskega varstva.

Družbena lastnina je s svojim preskokom z lastnine substance na lastnino funkcij razpršila lastninskopravna upravičenja med različne subjekte. Čeprav ekonomska, socialna in ekološka funkcija lastnine omejuje vsebino lastninske pravice, pa je bistvo te lastninske pravice še vedno njena izključujoča narava oziroma pravica lastnika, da se brani pred posegi drugih v njegovo lastninsko pravico. Družbena lastnina ni imela take izključujoče narave. Seveda je ZLPP pri uveljavitvi sistema lastninjenja izhajal iz vsebine družbenolastninskih upravičenj in upošteval tudi različnost družbene lastnine, če jo primerjamo ne le s klasično lastninsko pravico, temveč tudi z lastninsko pravico, kot se je razvila glede na njeno socialno in ekonomsko funkcijo v sodobnih pravnih sistemih. Zaradi tega ZLPP upravičeno ni docela izenačil družbenolastninskih upravičenj z lastninskimi. S takim sistemom torej zakonodajalec s sprejemom ZLPP po mojem mnenju ni kršil 33., 67. in 69. člena Ustave.

4. Iz obrazložitve odločbe pa je razvidno, da je večina ob takem mnenju vendarle zaključila, da je zakonodajalec s 5. členom ZLPP posegal v ustavnopravno varovan pravni položaj gospodarskih subjektov, ki so imeli med svojimi sredstvi tudi kmetijska zemljišča, da je posegal v njihova

premoženjska upravičenja in s tem v svobodo gospodarske pobude in pravico delavcev do socialnega varstva.

Ta ugotovitev pa bi morala biti po mojem mnenju podlaga za nadaljnji sklep, da za take posege ni ustavne podlage oziroma, da ti posegi niso v sorazmerju s cilji, ki jih je zakonodajalec želel v postopku lastninskega preoblikovanja realizirati.

5. Odločba navaja med cilji (glej tč. 40 - 44 obrazložitve) zlasti potrebo po izvajanju enotne in dolgoročne kmetijske (zemljiške) in naravovarstvene politike Republike Slovenije, potrebo po izločitvi zemljišč iz sredstev podjetij, ki se lastninijo, ker sicer obstaja nevarnost, da bi s tem tujci pridobili lastninsko pravico na teh zemljiščih in lažjo izvedbo denacionalizacije zaradi zagotavljanja nadomestnih zemljišč.

Ustavno sodišče je zaključilo, da so ti cilji legitimni in da je zakonodajalec vzpostavil razumno razmerje med vrednostjo teh ciljev in težo posegov. S tako splošno oceno pa se ne morem strinjati, ker ne vidim jasne zveze med deklariranimi cilji in posegi oziroma ker mi manjka podlaga za sklep, da so prav ti posegi (podržavljanje kmetijskih zemljišč) za doseg ciljev dejansko potrebni oziroma, da istih ciljev ne bi bilo mogoče doseči z blažjimi ukrepi in z manjšimi posegi v premoženjsko substanco podjetij, ki se lastninijo.

a) Vzpostavitev državne lastnine na kmetijskih zemljiščih naj bi bil v primerjalnih zakonodajah znan ukrep, ki služi enotni in dolgoročni kmetijski politiki (tč. 41 obrazložitve). Ta lakonična ugotovitev gotovo ne zadošča za ukrep održavljanja.

Iz gradiva, zbranega v tem postopku, je razvidno, da so v Evropi znane države z zelo različnim obsegom oziroma deležem kmetijskih zemljišč v državni lasti, pa vse te države vendarle vodijo neko enotno in dolgoročno kmetijsko politiko. Ni prepričljiva hipoteza, da naj bi prav in samo državna lastnina kmetijskih zemljišč omogočala tako politiko. Tako razlogovanje je tuje tržnemu gospodarskemu sistemu in posebnemu položaju kmetijstva v takem sistemu.

Seveda pa gre za makroekonomsko vprašanje, ki ga sam kot pravnik nisem sposoben elaborirati. Moral pa bi ga zakonodajalec, ko se je odločil za tak poseg. Prepričljivejše razloge bi morala vsebovati tudi odločba Ustavnega sodišča. Poseg, kot ga uveljavlja 5. člen ZLPP, bi moral biti v dokazani vzročni zvezi z zatrjevanim ciljem; izkazano bi moralo biti, da brez takega posega ciljev enotne in dolgoročne kmetijske politike ni mogoče zagotoviti.

Trditi, da Ustavno sodišče ne presoja ustreznosti ukrepov (njihove primernosti, ekonomske smotrnosti), uveljavljenih za doseg legitimnih ciljev, še ne pomeni, da Ustavno sodišče ni dolžno presojati, ali so ukrepi, ki predstavljajo poseg v ustavnopravno varovan položaj gospodarskih subjektov, res potrebni. Ustavno sodišče res ne ocenjuje ekonomske smotrnosti ukrepov, uveljavljenih z zakonov, ugotoviti pa mora vsaj to, da so z zakonom uveljavljeni ukrepi za doseg opredeljenih ciljev res potrebni.

Že izpodbijana določba ZLPP je podlaga za oblikovanje posebnega Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Čeprav bo treba poglobljeno razpravljati o nalogah te institucije ob presoji Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS, pa naj vendar že ob tej priliki opozorim, da se vse bolj zastavlja vprašanje vključenosti takih skladov v sistem javnih financ.

Sklad ima namreč tudi javna pooblastila in ne nastopa le kot gospodar zemljišč v državni lasti. Tudi sicer opozarjam na tendenco ustanavljanja različnih agencij in skladov (Agencija RS za sanacijo bank in hranilnic, Stanovanjski sklad RS, Sklad RS za razvoj, Agencija RS za prestrukturiranje in privatizacijo, Agencija RS za plačilni promet, nadziranje in informiranje), ki imajo na eni strani glede na njihova pooblastila tudi oblastne funkcije, na drugi strani pa nekateri od njih združujejo tudi pomembna sredstva. Zastavlja se vprašanje, ali je tako razraščanje paradržavnih institucij v skladu s političnim sistemom, z vidika ustavne ureditve pa zlasti v skladu s sistemom javnih financ.

b) Drugi cilj održavljanja kmetijskih zemljišč naj bi bil preprečevanje pridobitve lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih s strani tujcev. Zveza ukrepa održavljanja s tem ciljem je docela nejasna.

Nevarnost, da bodo tujci pridobili lastnino na kmetijskih zemljiščih, je ta čas glede na določbo drugega odstavka 68. člena nerealna. Pravilno pojmovanje državne pripadnosti pravnih oseb (domača oseba je tudi tista oseba, ki je ustanovljena po pravu Republike Slovenije in ima v njej tudi svoj sedež, večinski lastnik njenega kapitala pa je tujec) že sedaj omogoča tujcem ustanovitev slovenske pravne osebe, ki pa lahko kupuje tudi kmetijska zemljišča. Edini (hipotetično predvidljiv) razlog bi lahko bil, da bo imela država, če in ko bo ustavno-pravno dopustno tujcem pridobiti lastninsko pravico tudi na kmetijskih zemljiščih, večji nadzor nad pravnim prometom z zemljišči, oziroma se ne bo odločala za prodajo kmetijskih zemljišč tujcem. Tako razlogovanje je treba seveda povezati tudi z oceno, da bodo slovenska podjetja, ki bodo poslovala izključno na podlagi gospodarskega računa, manj občutljiva za nacionalne interese.

Vendar pa vsa ta hipotetična predvidevanja po mojem mnenju ne morejo biti podlaga za tako radikalen ukrep, kot je podržavljenje kmetijskih zemljišč. Tudi v primeru postopnega vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo bo mogoče uveljaviti sistem varovanja zemljišč na drug način (z varovanjem določenih vrst zemljišč, varovanjem zemljišč na določenih območjih, z varovanjem naravnih znamenitosti itd.).

6. Tretji cilj naj bi bil zagotovitev nadomestnih zemljišč, potrebnih za lažjo izvedbo denacionalizacije. Čeprav to iz obrazložitve odločb ni razvidno, naj bi se torej z državnim skladom kmetijskih zemljišč zagotovilo zlasti izvajanje 27. člena Zakona o denacionalizaciji, še posebej tistih njegovih določb, ki omogočajo upravičencem do denacionalizacije, kadar ne zahtevajo vrnitve kmetijskih zemljišč v naravi, da zahtevajo izdajo priznanice Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, s katero lahko upravičenec kupi iz sklada drugo kmetijsko zemljišče ali gozd.

Ta cilj po mojem mnenju ne opravičuje ukrepa podržavljenja.

Upravičenec do denacionalizacije lahko namreč zahteva vrnitev kmetijskega zemljišča, ki mu je bilo podržavljeno. Večji del je vrnitev takega kmetijskega zemljišča tudi mogoča, razen če je bilo kmetijsko zemljišče kasneje uporabljeno za gradnjo. Le če se odloči za opcijo, da namesto kmetijskega zemljišča v naravi zahteva priznanico Sklada, je pomembno, s kolikšnim obsegom zemljišč Sklad razpolaga. Tudi če ne bi prišlo do podržavljenja vseh kmetijskih zemljišč, ki se nahajajo med sredstvi pravnih subjektov, ki se lastninijo po ZLPP, bi določen fond kmetijskih zemljišč v državni lasti obstojal. Zlasti bi tak fond obstojal, če bi bili uporabljeni selektivnejši ukrepi (možnost takih ukrepov bom obrazložil v nadaljevanju ločenega mnenja). Predvsem pa je treba poudariti, da pravica upravičencev do denacionalizacije zahtevati vrnitev njim oziroma njihovim prednikom podržavljenih kmetijskih zemljišč v naravi, v primeru če bi ostala kmetijska zemljišča med sredstvi podjetij, ki se lastninijo, ne bi bila z ničemer prizadeta.

Zaradi tega menim, da tehtanje interesov upravičencev do denacionalizacije na eni strani in pravnih oseb, ki imajo v svojih sredstvih kmetijska zemljišča in ki so v postopku lastninskega preoblikovanja na drugi strani, ne opravičujejo vsebine 5. člena ZLPP.

7. Ko je zakonodajalec kot temelj za preoblikovanje družbene lastnine v lastnino z znanimi titularji opredelil lastninjenje kapitala v obstoječih pravnih osebah, navedenih v 2. členu ZLPP, si je, kot ugotavlja odločba Ustavnega sodišča, začrtal pravno pot lastninjenja. Zaradi tega bi moral seveda upoštevati tudi materialni substrat teh pravnih oseb. Po določbi tretjega odstavka 3. člena ZLPP je družbeni kapital razlika med vrednostjo sredstev podjetja (celotne aktive) ter vrednostjo obveznosti podjetja, vključno z obveznostmi do pravnih in fizičnih oseb na podlagi trajnih vlog teh oseb v podjetje ter obveznostmi do upravičencev do denacionalizacije in drugih upravičencev iz 9. člena ZLPP. Med aktivo sodijo tudi vsa delovna sredstva in vse nepremičnine, med njimi seveda vsi poslovni prostori in zemljišča, posebej pa tudi kmetijska zemljišča.

Zakonodajalec bi moral imeti za poseg v premoženjsko sfero pravnih subjektov, ki se lastninijo, glede na uveljavljen sistem lastninskega preoblikovanja tehtne razloge, ukrepi pa bi morali biti v vsakem primeru posledica ciljev, ki jih zakonodajalec zasleduje, s temi cilji pa bi morali biti tudi v sorazmerju oziroma bi morali biti za njihovo realizacijo nujno potrebni.

8. Mnenja sem, da bi zakonodajalec lahko dosegel iste cilje tudi z blažjimi ukrepi, ki bi manj posegali v premoženjsko substanco nekaterih subjektov lastninskega preoblikovanja. Tudi iz obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča je razvidno, da je Ustavno sodišče preučevalo zlasti tudi možnost, da bi zakonodajalec določil tak način lastninjenja, po katerem bi pravne osebe, ki se lastninijo, obdržale kmetijska zemljišča v svojih sredstvih, za ustrezno vrednost kapitala pa bi morale izdati delnice državi oziroma Skladu (tč. 94 obrazložitve).

Možna pa bi bila tudi zakonodajna rešitev, ki bi razlikovala med pravnimi položaji tistih subjektov lastninjenja, ki so pridobili kmetijska zemljišča odplačno in tistimi, ki so jih dobili neodplačno. Tako pa je ukrep iz 5. člena ZLPP zadel celo nekatere subjekte, ki so pridobili kmetijska zemljišča odplačno in celo tiste, ki so zemljišča kupili po ceni za stavbna zemljišča. Sicer v postopku ni ugotovljeno, kolikšen obseg zemljišč so subjekti lastninjenja pridobili na odplačen način (ter kolikšno je bilo plačilo v razmerju do tržne vrednosti kmetijskih zemljišč), tudi posamični primeri pa bi morali biti dovolj za oceno, da neselektiven ukrep iz 5. člena ZLPP ni v skladu z Ustavo, ker posega v ekonomski in pravni položaj gospodarskih subjektov na trgu.

Obvezen zakup kmetijskih zemljišč za amortizacijsko dobo vlaganj in pobot za kupnine s plačilom za pridobitev zemljišč in z drugimi vlaganji, ki ju urejajo določbe drugega in tretjega odstavka 5. člena ZLPP in katerih doslednejšo uveljavitev naj bi narekemale tč. 2 in 3 izreka odločbe, sicer vsaj za določeno obdobje pri nekaterih subjektih lastninjenja omiljujeta trdoto poddržavljenja, nikakor pa ne spreminjata njegovega bistva - odvzema kmetijskih zemljišč iz sredstev teh pravnih subjektov.

Moje stališče je torej, da je 5. člen ZLPP v neskladju z Ustavo, ker je posegel v ustavno-pravni varovani položaj gospodarskih subjektov in to na splošen, neselektiven način, ne da bi bil tak ukrep nujno potreben zaradi ciljev, ki jih je zakonodajalec deklariral ob njegovi uveljavitvi.

dr. Lojze Ude