



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-77/93

Datum: 6.7.1995

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti po javni obravnavi dne 31.5.1995 na seji dne 6.7.1995

**o d l o č i l o :**

1. Določbe prvega odstavka 5. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92, 7/93 in 31/93 - v nadaljevanju: ZLPP) niso v neskladju z Ustavo.
2. Določba drugega odstavka 5. člena ZLPP ni v neskladju z Ustavo, kolikor se razume tako, da je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije dolžan v skladu z zakonskimi pogoji in v skladu z razlogi, navedenimi v obrazložitvi te odločbe, skleniti z dosedanjimi upravljalci kmetijskih zemljišč zakupne pogodbe ali jim podeliti koncesije za kmetijska zemljišča in gozdove, ki so na podlagi ZLPP postali državna lastnina.
3. ZLPP ni v skladu z Ustavo, kolikor ne ureja časa trajanja prehodnega obdobja do sklenitve zakupnih pogodb oziroma do podelitve koncesij ter načina reševanja sporov v zvezi s tem.
4. ZLPP ni v skladu z Ustavo, kolikor ne določa načina in postopkov za določitev odškodnine zaradi zmanjšanja vrednosti vlog tujih vlagateljev v podjetja, kadar in kolikor je država k temu zavezana z mednarodnimi pogodbami.
5. Državni zbor je dolžan ugotovljene neskladnosti z Ustavo odpraviti do 31.12.1995.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A. POSTOPEK**

1. Postopek v tej zadevi se je začel z vložitvijo predloga podjetja Lek d.d., Ljubljana, dne 30.3.1993, na podlagi 7. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave (Uradni list RS, št. 33/91) v zvezi s 7. točko drugega odstavka 411. člena Ustave iz leta 1974 in prvo alineo 11. člena Zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SRS (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76).[1]
2. Tej zadevi so bili pridruženi:
  - predlog podjetij Agrogorica p.o., Šempeter pri Gorici; Hmezad Kmetijstvo p.o., Žalec; Kmetijski kombinat Ptuj p.o., Ptuj, in Merkator Kmetijsko gospodarstvo Kočevje d.o.o., Kočevje, z dne 22.4.1993
  - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 20.5.1993,
  - predlog podjetja Bayer Pharma d.o.o., Ljubljana, z dne 28.5.1993 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 17.6.1993,
  - predlog podjetij TP Alpinum d.d., Bohinjsko jezero, in IRP Alpinum d.d., Bohinjsko jezero, z dne 9.8.1993 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 16.9.1993,
  - pobuda Gozdnega gospodarstva Ljubljana p.o., Ljubljana, z dne 23.6.1994

- po sklepu Ustavnega sodišča z dne 30.6.1994 in - pobude Soškega gozdnega gospodarstva Tolmin p.o., Tolmin; Gozdnega gospodarstva Postojna p.o., Postojna; Gozdnega gospodarstva Kočevje p.o., Kočevje; Gozdnega gospodarstva Novo mesto n.sub.o., Novo mesto; Gozdnega gospodarstva Nazarje p.o., Nazarje, in Gozdnega gospodarstva Maribor p.o., Maribor, z dne 4.7.1994 - po sklepu Ustavnega sodišča z dne 14.7.1994.

3. Lek d.d. je podjetje v mešani lastnini, ki ima med delničarji zaposlene delavce ter tuje in domače poslovne partnerje.

Delniška družba je nastala s preoblikovanjem družbenega podjetja Lek p.o., katerega pravni naslednik je. Pravni prednik družbe je z odplačnimi pogodbami oziroma odločbo upravnega organa pridobil pravico uporabe na 67.660 m<sup>2</sup> zemljišč, ki jih uporablja za opravljanje ene od svojih dejavnosti (pridelovanje zdravilnih zelišč in drog), čeprav so bila deloma kupljena tudi kot stavbna zemljišča.

4. Kmetijske organizacije so družbena podjetja (p.o.) oziroma gospodarske družbe v 100-odstotni družbeni lastnini.

5. Bayer Pharma d.o.o. je mešano podjetje z znanimi lastniki:

Lek d.d. ima 51-odstotni delež, tuji partner Bayer AG iz Leverkusna pa ima 49-odstotni delež kapitala. Pogodba o skupnem vlaganju je bila sklenjena v letu 1970, v letu 1975 pa je podjetje z odplačno pogodbo pridobilo pravico uporabe na 9.949 m<sup>2</sup> stavbnih zemljišč.

6. Turistično podjetje Alpinum d.d. ima nepremičnine, ki se nahajajo na območju Triglavskega narodnega parka. Delniška družba je nastala iz družbenega podjetja, edini delničar pa je podjetje IRP Alpinum d.d., ki je v izključni zasebni lasti delavcev TP Alpinum.

7. Gozdna gospodarstva so organizirana kot družbena podjetja (p.o.), torej kot podjetja s 100-odstotnim družbenim kapitalom.

8. Vsi predlagatelji so vložili predloge za oceno ustavnosti še pred uveljavitvijo Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) in po določbi njegovega 81. člena obdržijo položaj predlagatelja.[2]

Pobudniki izkazujejo pravni interes za vložitev pobude na podlagi drugega odstavka 24. člena ZUstS.[3]

9. Ustavno sodišče je na seji dne 17.6.1993 na podlagi 7. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave v zvezi z 4. alinejo tretjega odstavka 25. člena Zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem[4] zavrnilo predlog za začasno zadržanje izvrševanja 5. člena ZLPP.

10. Ustavno sodišče je obravnavalo zadevo na sejah dne 17.6.1993, 17.3.1994, 31.3.1994, 9.6.1994, 17.11.1994, 8.12.1994, 1.6.1995, 30.6.1995 in 6.7.1995.

11. Na predloge je odgovoril Državni zbor dne 6.1.1994. Odgovoru je bilo priloženo mnenje Vlade oziroma Ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo.

12. Predsednik Ustavnega sodišča je na podlagi drugega odstavka 35. člena ZUstS[5] razpisal javno obravnavo, na katero so bili v skladu s prvim odstavkom 36. člena ZUstS[6] vabljeni predstavniki oziroma zastopniki in pooblaščenec udeležencev v postopku in druge osebe, za katere je Ustavno sodišče menilo, da je potrebna njihova udeležba na javni obravnavi.

13. Na javni obravnavi dne 31.5.1995 je Ustavno sodišče poslušalo ustne navedbe udeležencev oziroma njihovih pooblaščenec ali predstavnikov kot tudi navedbe predstavnikov drugih vabljenih ter odgovore na vprašanja predsednika in sodnikov.

## B. PRAVNA UREDITEV

### I. Veljavna zakonska ureditev

14. Peti člen ZLPP določa:

"Pred ugotovitvijo družbenega kapitala podjetje izloči iz sredstev podjetja kmetijska zemljišča in gozdove, ki postanejo z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije oziroma občin in se v skladu s posebnim zakonom prenesejo v upravljanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma občin ter vrednost nepremičnin podjetij, ki opravljajo turistično dejavnost, katerih nepremičnine se nahajajo na območju Triglavskega narodnega parka in se lastninijo v skladu s posebnim zakonom.

Podjetje lahko nadaljuje z uporabo in upravljanjem kmetijskih zemljišč in gozdov, če jih obdeluje oziroma izkorišča samo in za njih skrbi kot dober gospodar, do izdaje pravnomočne odločbe o denacionalizaciji oziroma do podelitve koncesije ali sklenitve zakupne pogodbe v skladu z zakonom.

Zakupno razmerje se vzpostavi ali koncesijo podeli najmanj za čas, ki ustreza amortizacijski dobi vlaganj v zemljišča oziroma trajne nasade. Ob plačilu zakupnine ali odškodnine za podeljeno koncesijo se upošteva kupnina za odplačno pridobljena zemljišča tako, da se do poravnave te kupnine zakupnina ali odškodnina pobota."

15. ZLPP je začel veljati 5.12.1992 in ureja "lastninsko preoblikovanje podjetij z družbenim kapitalom v podjetja z znanimi lastniki" (1. člen ZLPP). Po določbah prvega in drugega odstavka 3. člena ZLPP se kot podjetja z družbenim kapitalom po ZLPP štejejo:

- podjetja v družbeni lastnini, podjetja v mešani lastnini in sestavljene oblike podjetij, če imajo med viri sredstev v bilanci stanja družbeni kapital in
- organizacije združenega dela in delovne skupnosti, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in se še niso organizirale kot podjetja.

V 2. členu ZLPP našteva podjetja in organizacije, za katere se ZLPP uporablja samo, če je to določeno s posebnim zakonom.

16. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad) je bil ustanovljen z Zakonom o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/93 - v nadaljevanju: ZSKZG), ki je začel veljati 11.3.1993. Sklad je pravna oseba, ki gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije v njenem imenu in za njen račun. Gospodarjenje obsega upravljanje in razpolaganje (2. in 3. člen ZSKZG).

ZSKZG v tretjem odstavku 14. člena določa:

"Za kmetijska zemljišča in gozdove po ..., 5. členu ZLPP ..., se štejejo tudi nezazidana stavbna zemljišča, za katera ni veljavnega prostorsko izvedbenega načrta oziroma ni izvršen odkup oziroma prenos v sklad stavbnih zemljišč. ..." ZSKZG v petem odstavku 14. člena določa:

"Sklad oziroma občina je pravni naslednik upravljavcev kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v družbeni lastnini ... v delu, ki se nanaša na prenesena kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove."

17. Sporazum med SFRJ in Zvezno republiko Nemčijo o vzajemnem varstvu in spodbujanju vlaganj je bil ratificiran z zakonom, ki ga je sprejela Zvezna skupščina bivše SFRJ in ki je bil objavljen v Uradnem listu SFRJ št. 7/90 z dne 6.7.1990. Zakon o ratifikaciji Sporazuma je pričel veljati 14.7.1990. Sporazum v drugem odstavku 13. člena določa, da začne veljati mesec dni po izmenjavi ratifikacijskih listin, v 11. členu pa določa, da velja tudi za vlaganja, opravljena še pred njegovo uveljavitvijo.

V 3. členu Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91 in 45/94), ki je začel veljati 25.6.1991, je določeno, da na ozemlju

Republike Slovenije veljajo mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila bivša Jugoslavija in se nanašajo na Republiko Slovenijo. Na tej podlagi je Državni zbor sprejel Akt o nasledstvu sporazumov nekdanje Jugoslavije z ZR Nemčijo (Uradni list RS, št. 67/93 - mednarodne pogodbe št. 20). Akt je začel veljati 18.12.1993, v svoji 30. točki pa vsebuje tudi Sporazum.

## II. Družbenolastninska upravičenja družbenopravnih oseb

18. Prejšnji ustavni sistem je temeljil na družbeni lastnini produkcijskih sredstev, z nekaterimi izjemami. Družbena lastnina je uživala posebno ustavno varstvo. Iz njenega naslova so imeli delavci pravico dela in upravljanja z družbenimi sredstvi.

Protiuštaven je bil vsak akt, s katerim so bile kršene te pravice delavcev (16. člen ustave iz leta 1974). Nedotakljiva in neodtujljiva je bila pravica delavcev do samoupravljanja kot temeljna pravica oziroma svoboščina.

19. Amandma XCIX k prejšnji ustavi (Uradni list RS, št. 7/91) je predvidel preoblikovanje družbene lastnine v javno in v druge oblike lastnine z zakonom. V sedanji ustavni ureditvi, v kateri amandmaji k prejšnji ustavi seveda ne veljajo več, je zakonodajalec ustavno podlago za sprejem ZLPP imel v 1. členu Ustavnega zakona za izvedbo Ustave, po katerem je bilo treba vso zakonodajo uskladiti z novo ustavo, torej tudi zakonsko urediti način prenehanja družbene lastnine oziroma njenega preoblikovanja v pravo lastnino.

Nova ustava kategorije družbene lastnine ne pozna več, zato ta tudi ne uživa ustavnega varstva. V prehodnem obdobju do njenega preoblikovanja jo varuje prejšnja zakonodaja, kolikor še velja, ter nova zakonodaja, ki ureja njeno preoblikovanje in varstvo.

Ne glede na način nastanka družbene lastnine je bila naloga zakonodajalca, da družbeno lastnino preoblikuje v pravo lastnino in da določi kriterije za določitev znanih lastnikov. Pri tem je bil zakonodajalec vezan na Ustavo. Vendar Ustava družbene lastnine kot take ne varuje.

20. Družbena lastnina ni bila lastnina, ker ji je v skladu s prejšnjo ustavno ureditvijo manjkala temeljni lastninskopravni atribut: pravni subjekt, ki bi imel položaj lastnika. Ne samo, da noben predpis ni izrecno določal, kdo je lastnik tako sredstev kot "kapitala", ki sta bila v družbeni lasti. Številni predpisi in celotna teorija o družbeni lastnini so utemeljevali, da družbena lastnina pomeni negacijo lastnine in da je njena temeljna lastnost njen nelastninski značaj. Zato upravičenj, ki so izvirala iz znane "triade" družbenolastninskih upravičenj - uporaba, upravljanje in razpolaganje - po njihovi vsebini, določeni v izvedbenih predpisih, ni (bilo) mogoče enačiti z upravičenji, ki jih imajo v pogledu svojih stvari pravi lastniki. To pa je predvsem pravica pobrati plodove, rezultate gospodarjenja z lastnino.

21. Četrty odstavek III. razdelka Temeljnih načel Ustave SFRJ iz leta 1974 je določal: "Izhajajoč iz tega, da nihče nima lastninske pravice na družbenih produkcijskih sredstvih, si ne more nihče - ne družbenopolitična skupnost ne organizacija združenega dela ne skupina občanov ne posameznik - na nikakršni lastninskopravni podlagi prilaščati proizvoda družbenega dela, niti ne more upravljati družbenih produkcijskih in delovnih sredstev in ne razpolagati z njimi in tudi ne samovoljno določati pogojev za delitev."

22. Zakon o združenem delu (Uradni list SFRJ, št. 11/88 - prečiščeno besedilo - v nadaljevanju: ZZD) je v četrtem odstavku 41. člena določal: "Če organizacija združenega dela ne more izpolnjevati svojih obveznosti, ji mora pristojni organ družbenopolitične skupnosti v skladu s svojimi v ustavi določenimi pravicami in dolžnostmi gospodarsko in drugače pomagati ter z ukrepi za njeno sanacijo in z drugimi ekonomskimi in upravnimi ukrepi ustvariti pogoje za odpravo težav, zaradi katerih ne more izpolnjevati svojih obveznosti."

23. Tako obravnavanje osnovnih sredstev je bilo razumljivo in pogojeno z njihovo družbenolastninsko naravo. Družbena lastnina je pogojevala temeljne razlike med podjetjem in organizacijo združenega dela. Kot ugotavlja komentar Zakona o podjetjih[7] gre pri podjetju za "družbenoekonomsko in funkcionalno organiziran in institucionaliziran kapital, ki se skozi pridobljeno pravno sposobnost

personificira in je nosilec pravic, obveznosti in odgovornosti v gospodarskem prometu", organizacija združenega dela pa je "ne glede na obliko družbenoekonomsko in funkcionalno ter personificirano organizirano delo oziroma združevanje pravice dela z družbenimi sredstvi". "Namen organiziranja sredstev v podjetju je dobiček, v organizaciji združenega dela pa zadovoljevanje določenih družbenih potreb".

Komentar nadalje ugotavlja, da je podjetje "zaprt sistem, katerega funkcije in cilji so opredeljeni na trgu", medtem ko organizacija združenega dela predstavlja "odprt sistem, za katerega je bilo značilno integralno povezovanje na podlagi dogovarjanja in sporazumevanja, vse z namenom zadovoljevanja družbenih potreb". Prav zaradi splošnega zadovoljevanja družbenih potreb so organizacije združenega dela za razliko od podjetij, ki "ustvarjajo dobiček v ostrem konkurenčnem boju", "v okviru dogovorne ekonomije poskušale zmanjšati vpliv konkurence z medsebojnimi sporazumi".

24. Zaradi take narave družbene lastnine in gospodarjenja z njo si je bilo, kot ugotavlja dr. Bogomir Sajovic,[8] "v vrsti primerov medsebojne dohodkovne povezanosti med posameznimi organizacijami združenega dela ... težko predstavljati, kako vzpostaviti poznani civilistični varovalni, še posebej stvarnopravni sistem". Po avtorjevem mnenju so "obravnavane pravne posledice izraz njihove nelastninske narave". Zato ima "spremenjena narava temeljnih upravljalških položajev nasproti lastninskim ... nujno za posledico, da temelja varovalnih zahtevkov ni mogoče utemeljevati enako kot v primerih stvarnih premoženjskih pravic. Odsotnost lastninskega temelja tako spremeni vrsto znanih stvarnopravnih elementov, pa bodisi da gre za prenosni posel oziroma prenosno ravnanje, bodisi za naravo varovalnih zahtevkov ali zgolj za naravo 'izvedenih' pravic (stvarne narave). Dejanski odstop od lastninskega temelja in utemeljitev vseh pravnih razmerij kot posledica upravljanja družbenih sredstev vodi v sistemu družbenolastninskih razmerij do enovitega upravljanja vseh vrst in oblik sredstev. ... Ker predstavljajo predmet upravljanja tudi pravice, pri takšni enovitosti upravljanja ne moremo govoriti več o klasični stvarnopravni naravi oziroma stvarnopravnem temelju tistih upravljalških razmerij, ki imajo za predmet stvar. Tako odpravlja nelastninski sistem vsako fiktivnost dejanskih upravljalških položajev, česar za mehanizem premoženjskega (civilnega) prava ni mogoče trditi".[9]

25. Družbena lastnina in iz nje izvirajoča pravica dela z družbenimi sredstvi je delavcem v združenem delu dajala pravico uporabe in pravico upravljanja, organizaciji združenega dela pa pravico razpolaganja. Pri tem pa so imeli delavci le tiste pravice, obveznosti in odgovornosti, ki so bile določene z zakoni in s samoupravnimi splošnimi akti v skladu z zakonom. To je določal 187. člen ZZD, ki je pri tem izhajal iz 13. člena ZZD kot ene izmed svojih temeljnih določb. V komentarju k 187. Členu[10] je zapisano: "V samem pogledu strukturnih elementov pravic oziroma upravičenj, ki jih imajo združeni delavci v samoupravnih oblikah svojega organiziranja, določilo ne pomeni ob čl. 13. nič novega. Vsekakor je zakonodajalec hotel s tem določilom še posebej poudariti pomen spremenjene narave pravic upravljanja na sredstvih v družbeni lastnini nasproti lastninskemu položaju."

26. V istem delu pa v komentarju k 13. Členu[11] piše: "Pri opredeljevanju položajev upravljalcev v samoupravnih organizacijah se je treba zato čim bolj izogibati tolmačenjem v smislu zasebnolastninskih vsebin. Pri bližnjem iskanju pomena opredelilnosti splošno nakazanih vsebin je treba predvsem poudariti, da sistem upravljanja družbenih sredstev nikakor ne more izhajati iz prvenstvene opredelitve lastninsko pojmovanih pravic. Za tako opredeljevanje manjka vsak lastninski temelj upravičenjem na družbenih sredstvih".

27. Iz tega, da družbena lastnina ni bila lastnina, še ne sledi, da zakonodajalec ob spreminjanju družbene lastnine v lastnino z znanimi lastniki ni mogel prizadeti nobenega ustavnopravno varovanega položaja subjektov, ki so uporabljali sredstva v družbeni lastnini.

28. Pri tem je treba upoštevati, da so se sredstva v družbeni lastnini "nahajala" v določenih družbenih pravnih osebah. Te so lahko prosto nastopale na trgu, vstopale v obligacijska razmerja, pri čemer so za njih v načelu veljala enaka pravila kot za obligacijska razmerja med fizičnimi osebami in civilnimi pravnimi osebami, ki so bile nosilci prave lastnine. Ti subjekti so za sprejete obveznosti tudi odgovarjali s sredstvi, s katerimi so razpolagali in ki so bila v pravnem prometu; na njih se je lahko (z istovrstnimi omejitvami kot na sredstva obrtnikov, ki so delali s sredstvi v zasebni lastnini, in na sredstva kmetov) opravila singularna in generalna izvršba (stečaj). Iz tega izhaja, da je nelastninski

koncept družbene lastnine v celoti veljal glede upravičenj delavcev do sredstev v družbeni lastnini, v manjši meri pa glede upravičenj družbenih pravnih oseb, ki so imele neokrnjeno pravno in poslovno sposobnost.

29. Sredstva v družbeni lastnini, ki so bila organizirana kot materialni substrat družbenih pravnih oseb, kot praktično edina lastninska oblika sredstev, ki so se lahko angažirala za gospodarske namene, so predstavljala temelj socialne varnosti za zaposlene v družbenem sektorju, to je za veliko večino prebivalstva.

30. ZZD je namreč v drugem odstavku 22. člena določal, da "delavci v temeljni organizaciji trpijo materialne in druge posledice, če zaide temeljna organizacija v težave zaradi družbeno in ekonomsko nesmotrnega upravljanja sredstev, zaradi poslovanja, ki ni bilo prilagojeno tržnim potrebam oziroma samoupravno dogovorjeni družbeni delitvi dela, zaradi slabega dela in poslovanja ali nevestnega obnašanja, ki ima za posledico nizko produktivnost dela, in zaradi tega ne pridobivajo zadostnega dohodka za izvrševanje svoje družbene funkcije v družbeni reprodukciji" oziroma v prvem odstavku 41. člena, da "organizacije združenega dela in druge družbene pravne osebe odgovarjajo za svoje obveznosti z družbenimi sredstvi, s katerimi razpolagajo. Pri tem naj bi zakon opredelil pogoje izvršbe in določil sredstva, ki so bila iz izvršbe izvzeta (tretji odstavek 41. člena ZZD), analogno ustreznim določbam, ki so varovale in ohranjale pridobitno sposobnost proizvodnih sredstev v drugih oblikah lastnine.

31. V prejšnjih točkah opisani položaj družbene lastnine in družbenih pravnih oseb, ki so z njo upravljale, pa se je z Zakonom o podjetjih in z ustavnimi amandmaji leta 1989 začel močno spreminjati v smeri preoblikovanja nekdanjih organizacij združenega dela v podjetja - čeprav so bila ta podjetja še vedno upravljavci družbene lastnine in še ne lastniki svojih sredstev. Za podjetja, katerim je ZLPP podpržavil kmetijska zemljišča, torej ni več veljal nekdanji ustavni in zakonski režim družbene lastnine, ampak že močno spremenjeni in podjetniškimi konceptom približani režim po že večkrat noveliranem Zakonu o podjetjih.

### III. Družbenolastninska upravičenja na kmetijskih in gozdnih zemljiščih

32. Pri presoji vsebine pravic pravnih oseb, ki so uporabljale zemljišča v družbeni lastnini, je treba upoštevati še določene posebnosti in omejitve, ki so veljale glede družbenolastninskih upravičenj na kmetijskih in gozdnih zemljiščih v primerjavi z upravičenji na drugih sredstvih, ki so jih uporabljale družbene pravne osebe. Gre za posebnosti, ki so že v prejšnjem sistemu dajale uporabnikom družbenih sredstev na zemljiščih še manjši obseg upravičenj, kot so jih lahko imeli na drugih sredstvih, izhajale pa so iz dejstva, da zemlja predstavlja nacionalno bogastvo in omejen naravni vir na eni strani, in da je bilo to sredstvo v celoti pridobljeno v "splošno ljudsko premoženje" oziroma pozneje v državno in družbeno lastnino z zakonskimi ukrepi ob revolucionarni spremembi družbenega sistema po drugi svetovni vojni, ne pa ustvarjeno kot rezultat "združenega dela".

33. Prehod kmetijskega zemljišča v družbeni lastnini v zasebno lastnino je bil načelno nedopusten, dopusten pa le v izjemnih primerih, določenih z zakonom (prvi odstavek 206. člena ZZD).

Prehajanje kmetijskih zemljišč v družbeni lastnini v lastnino občanov, društev in drugih civilnopravnih oseb je bilo podvrženo soglasju pristojnega javnega pravobranilca (35. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih, Uradni list SRS, št. 17/86 - prečiščeno besedilo, in Uradni list RS, št. 9/90, 5/91 in 46/92 - odl. US - v nadaljevanju: ZKZ-86). Po drugi strani pa je bilo mogoče kmetijsko in stavbno zemljišče, gozd in gozdno zemljišče, ki so bili družbena lastnina, prenesti na drugo družbenopravno osebo neodplačno, odplačno pa le do višine vrednosti vlaganj v to zemljišče oziroma v ta gozd (drugi odstavek 206. člena ZZD). Ta določba ZZD je že v sistemu družbene lastnine bistveno zmanjšala ekonomski pomen pravice razpolaganja z zemljiščem v družbeni lastnini. Le namenska in interesna povezanost kmetijskih zemljišč namreč lahko utemeljuje možnost neodplačnega prenosa oziroma prenosa na temelju povračila vlaganj. To je mogoče razumeti le v kontekstu samoupravnega združevanja dela in sredstev: ne spremeni se subjekt pravice, marveč le subjekt upravljanja.

## C. OCENA USTAVNOSTI

## I. Obseg in metoda ocene ustavnosti posega

34. Predlagatelji in pobudniki izpodbijajo določbe 5. člena ZLPP, ker naj bi bile v neskladju z naslednjimi ustavnimi normami:

- 2. čl. (pravna in socialna država),
- 14. čl. (enakost pred zakonom),
- 33. čl. (pravica do zasebne lastnine),
- 50. čl. (socialna varnost),
- 67. čl. (lastnina),
- 69. čl. (razlastitev),
- 74. čl. (podjetništvo)
- 155. čl. (prepoved retroaktivnosti) in
- 158. čl. (pravnomočnost).

Bayer Pharma d.o.o. predlaga tudi presojo skladnosti te zakonske določbe z ratificiranim sporazumom med SFRJ in Zvezno republiko Nemčijo o vzajemnem varstvu in spodbujanju vlaganj.

35. Zgornji pregled pravnih razlag kategorij družbene lastnine, družbenolastninskih upravičenj ter družbenopravnih oseb omogoča njihovo primerjavo s kategorijami lastnine z znanimi titularji, ustreznih lastninskih upravičenj in pravnih oseb civilnega prava na drugi strani. Ta pregled olajšuje tudi razumevanje kategorije pravne osebe v mešani lastnini.

Ta primerjava pa omogoča oceno obsega ustavnega varstva pravnih interesov, položajev ali pravic na podlagi ustavnih meril, na katera se sklicujejo predlagatelji in pobudniki ustavnega spora. Omogoča tudi oceno ustavnega varstva ustrezne kategorije pravnih subjektov, to je družbenopravnih oseb z družbenolastninskimi upravičenji na kmetijskih zemljiščih in gozdovih.

36. V primeru, da so upravičenja teh pravnih oseb ustavno varovana, se zastavi vprašanje, ali je prišlo do posega vanje oziroma ali ukrepi, določeni s 5. členom ZLPP, predstavljajo poseg v ta ustavno varovana upravičenja.

37. V primeru pritrdilnega odgovora na gornje vprašanje, se pravi, če je po presoji Ustavnega sodišča prišlo do posega v ustavno varovana upravičenja subjektov, se zastavi nadaljnje vprašanje, ali je bil poseg ustavno dopusten ali ne. Upoštevati je torej treba ustavno predvidene legitimne omejitve ustreznih ustavnih upravičenj, najprej splošno omejenost s pravicami drugih, zakonitost predpisanega načina uresničevanja pravice ter posebne, z Ustavo dovoljene omejitve konkretne pravice in ustreznih upravičenj subjektov zaradi družbenih ali javnih koristi.

38. Na tej točki ustavnosodne presoje se pričinja test sorazmernosti oziroma prepovedi prekomernih posegov in ustrezno tehtanje, ali so ukrepi, določeni v zakonu, skladni z njegovim namenom. Ukrep mora biti utemeljen s ciljem in sicer tako, da v najmanjši možni meri vpliva na pravice in interese prizadetih subjektov.

Ukrepi morajo biti primerni za doseg zakonodajalčevih ciljev, potrebni za njihovo implementacijo glede na objektivne interese državljanov ter ne smejo biti izven vsakega razumnega razmerja do družbene oziroma politične vrednosti teh ciljev.

39. Se pravi, da je zakonodajalec lahko posegel tudi v ustavno varovane položaje predlagateljev in pobudnikov, če je s tem uresničil neki drug ustavno dopusten cilj. Pri tem pa lahko posega v te položaje le, kolikor je to neogibno potrebno za uresničevanje zakonodajalčevega cilja. Zakonodajalec mora pri urejanju razmerja med ustavno varovanimi dobrinami, ki medsebojno kolidirajo, upoštevati načelo, da mora biti sredstvo, ki ga je izbral za doseg legitirnega cilja, kot tako pravno dopustno in primerno (ustrezno) za doseg tega cilja. Nadalje mora biti izbrano sredstvo za doseg cilja potrebno, to je tako, da cilja ni mogoče doseči na način, ki bi manj posegel v ustavno varovane položaje, in končno, da mora biti poseg, to je obseg prizadetosti varovane dobrine v (politično vrednostnem) sorazmerju z vrednostjo zastavljenih zakonodajnih ciljev.

40. Cilji zakonodajalca morajo biti opredeljivi, razumni in ustavno legitimni. V postopku sprejemanja izpodbijane zakonske določbe so se kot razlogi za takšno ureditev navajali naslednji cilji:

- izvajanje enotne in dolgoročne kmetijske (zemljiške) in naravovarstvene politike Republike Slovenije;

- potreba po izločitvi zemljišč iz sredstev podjetij, ki se lastninijo, ker sicer obstaja nevarnost, da bi s tem tujci pridobili lastninsko pravico na teh zemljiščih;

- lažja izvedba denacionalizacije zaradi zagotavljanja nadomestnih zemljišč;

41. Enotna in dolgoročna kmetijska politika je legitimen cilj, za doseg katerega je vzpostavitev državne lastnine na zemljiščih ustrezen poseg. Taki ukrepi so v primerjalnih zakonodajah poznani, kar velja tudi za z zakoni predpisane omejitve lastninskih upravičenj na posameznih predmetih lastnine.

42. Glede uresničevanja drugega cilja pa izločitev zemljišč iz sredstev podjetij, ki se lastninijo, omogoča državi kontrolo nad pridobivanjem zemljišč v skladu z nacionalno politiko.

Gospodarski subjekti na trgu zasledujejo prvenstveno podjetniške interese. Nacionalno strategijo glede lastniške strukture nad kmetijskimi zemljišči kot nenadomestljivim naravnim virom in konstitutivnim elementom slovenske državnosti bo mogoče uresničevati le, če v prometu s temi zemljišči in v načinu gospodarjenja in upravljanja z njimi ne bo odločilen prvenstveno podjetniški interes.

43. Tudi olajšanje izvedbe denacionalizacije (zagotavljanje nadomestnih zemljišč) je legitimen cilj zakonodajalca.

Izpodbijana določba namreč povečuje možnost vračanja v naravi s tem, da se povečuje krog zemljišč, iz katerega lahko zajema Sklad kot denacionalizacijski zavezanec.

44. V nadaljevanju te obrazložitve pa je utemeljeno, da je zakonodajalec sprejel tudi možne in potrebne zakonodajne ukrepe, s katerimi je teže legitimnih posegov zmanjšal do mere, ki še zagotavlja doseg postavljenih ciljev, in je vzpostavil razumno ravnovesje med vrednostjo teh ciljev in teže posegov.

## II. Zatrjeване kršitve 67., 69. in 155. člena Ustave 45.

Navedeni člani Ustave določajo:

67. člen (prvi odstavek)

"Zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija."

69. člen

"Lastninska pravica na nepremičnini se lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon."



## 155. člen

"Zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj.

Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice."

46. Predlagatelji oziroma pobudniki utemeljujejo kršitev teh določb Ustave na naslednji način:

Lek in Bayer Pharma menita, da naj bi imel zakonodajalec po 67. členu Ustave podlago le za določitev načina pridobivanja in uživanja lastnine, izpodbijana določba 5. člena ZLPP pa določa državo oziroma občino kot subjekt lastninske pravice. S tem naj bi se brez ustavne podlage oblikovala državna lastnina in to na način, ki ga zakon ne predvideva. V nasprotju z 69. členom Ustave se brez nadomestila v naravi ali odškodnine odvzemajo stvari oziroma pravice, pridobljene z veljavnimi pravnimi posli in pravnomočnimi odločbami. S tem naj bi bila kršena tudi načelo o pravni državi in prepoved povratne veljave zakonov.

TP Alpinum in IRP Alpinum navajata, da izpodbijana določba posega v ustavno pravico do zasebne lastnine, čeprav naj bi omejitve pridobivanja zasebne lastnine lahko določala le Ustava. Ustava pa omejitve določa v 67., 69., 70. in 71. členu. Ker naj bi izpodbijana določba omejevala eno od temeljnih pravic drugače, kot to določa Ustava, naj bi bila tudi v neskladju z načeli pravne države.

Kmetijske organizacije menijo, da Ustava v 67., 69. in 71. členu ne omejuje lastninske pravice ne po obsegu in ne po titularjih ter ne daje pravne podlage za nacionalizacijo. Razlastitve, izvršene v javno korist, pa naj bi bili le posamični primeri, za katere so predpostavke izrecno predvidene z zakonom. Ustava naj ne bi dajala podlage za poseg v lastninsko pravico samo.

Gozdnogospodarske organizacije menijo, da za poddržavljanje njihovih sredstev ni ustavne podlage. Že po prejšnjem pravnem režimu so bile kot pravne osebe povsem samostojne. Ne le, da naj Ustava ne bi poznala takega načina pridobitve lastnine, kot ga določa 5. člen ZLPP, ampak naj bi tak prenos kmetijskih zemljišč in gozdov ne zagotavljal gospodarske in socialne funkcije lastnine. Pobudniki so sredstva pridobili na legalen način, zato so sredstva in pravice, ki jih imajo, zanje pridobljene pravice. Poseg vanje naj bi bil v nasprotju s 155. členom Ustave.

47. Državni zbor meni, da je bila s sprejemom ustavnega amandmaja XCIX k Ustavi iz leta 1974 dana ustavna podlaga za preobrazbo družbene lastnine v javno in druge oblike lastnine. V 3. točki tega amandmaja je bilo namreč določeno, da zakon določi preoblikovanje družbene lastnine v javno in druge oblike lastnine ter omejitve lastnine. Družbena lastnina naj bi temeljila na nelastninskem konceptu in iz nje naj bi glede na to izvirala le posamezna z zakonom določena upravičenja, praviloma pravica uporabe, upravljanja in omejenega razpolaganja, v skladu z namenom. Zato naj bi izvajanje teh upravičenj na določeni stvari oziroma pravici ne pomenilo avtomatičnega pravnega naslova za pridobitev klasične lastnine kot povsem drugega pravnega instituta. Državljeni kot upravičenci v procesu lastninjenja podjetij naj bi svoja upravičenja črpali iz naslova svojega prispevka k povečanju vrednosti narodnega bogastva in ne iz temelja družbene lastnine kot take.

Državni zbor meni, da glede na to ni mogoče sprejeti trditev, da naj bi v opisanih primerih šlo za razlastitev, niti za prisilni prenos pravice uporabe (ki je v dosedanjih predpisih veljal za primere družbene lastnine), saj naj bi z operacijo lastninjenja družbene lastnine le-ta izginila in naj bi zato šlo za povsem neodvisna in specifična pravna razmerja, ki jih določa zakon. S to določbo naj se ne bi posegalo v pridobljene pravice, saj da pravica do upravljanja in razpolaganja s premoženjem v družbeni lastnini ni enaka lastninski pravici, ki da se je vzpostavila šele z uveljavitvijo ZLPP.

48. Ustavno sodišče ugotavlja, da različna stališča udeležencev glede ustavnosti izpodbijanih določb temeljijo na tem, da v osnovi različno pojmujejo družbeno lastnino in iz nje izvirajoče pravice dosedanjih družbenolastninskih upravičencev oziroma meje zakonodajalčeve svobode, da ureja načine spremembe te lastnine iz lastnine z neznanimi lastniki oziroma iz nelastnine v lastnino z znanimi lastniki. Medtem ko predlagatelji in pobudniki svoja družbenolastninska upravičenja po vsebini

enačijo z lastnino, pa nasprotni udeleženec izhaja iz tega, da družbena lastnina ni dajala nikakršnih lastninskih upravičenj in da je z določbo amandmaja XCIX dobil proste roke za zakonsko ureditev, na podlagi katere bo spremenil družbeno lastnino kot ustavno kategorijo po Ustavi iz leta 1974 v javno in druge oblike lastnine z znanimi lastniki.

49. Zgoraj podani pregled zakonodaje in teorije o družbeni lastnini je pokazal, da je bila družbena lastnina v svojem bistvu negacija lastnine in da nikakor ni predstavljala lastnine, kakršno varujejo določbe Ustave. Zato se predlagatelji in pobudniki pri izpodbijanju določb ZLPP ne morejo uspešno sklicevati na določbe 67. in 69. člena Ustave.

50. Glede na to, da družbena lastnina ni bila prava lastninska kategorija in glede na to, da je 5. člen ZLPP tranzicijski predpis, se pobudniki oziroma predlagatelji ne morejo utemeljeno sklicevati tudi na načelo varstva zaupanja v pravo - kot elementa pravne države (2. člen Ustave) in na določbe 155. člena Ustave. Njihov pravni položaj glede sredstev se namreč z zakonom ni spremenil za nazaj (kmetijska zemljišča in gozdovi so postali državna last z dnem uveljavitve izpodbijanih predpisov). III. Zatrjevane kršitve 2., 33., 50., 71. in 74. člena Ustave 51.

Navedeni člani Ustave določajo:

2. člen

"Slovenija je pravna in socialna država."

33. člen

"Zagotovljena je pravica do zasebne lastnine ... ." 50. člen (prvi odstavek)

"Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti."

71. člen (prvi in drugi odstavek)

"Zakon določa zaradi smotrnega izkoriščanja posebne pogoje za uporabo zemljišč.

Zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč." 74. člen

"Gospodarska pobuda je svobodna.

Zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij.

Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo.

Prepovedana so dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco."

52. Predlagatelji in pobudniki utemeljujejo kršitev teh določb Ustave na naslednji način:

Lek in Bayer Pharma navajata, da naj bi izpodbijana določba posegala v veljavna premoženjskoppravna razmerja na stvarnem premoženju, ki sta jih v skladu z veljavnimi predpisi oblikovala s sklenitvijo odplačnih pravnih poslov ter jih izvedla z vpisi v zemljiško knjigo. S tem, ko so tako pridobljena zemljišča neodplačno postala last države, jima ni zagotovljeno takšno uživanje lastnine, da bi se v celoti zagotavljala njena gospodarska funkcija in se omejuje podjetništvo, ki je ustavno varovana kategorija. Predlagateljema naj bi bilo z odvzemom zemljišč dolgoročno omejevano opravljanje osnovne dejavnosti oziroma izvajanje načrtovane podjetniške poslovne strategije.

Odvzem na podlagi veljavnih pravnih poslov in pravnomočnih odločb odplačno pridobljenih stvari brez nadomestila oziroma odškodnine naj bi kršil tudi načelo o pravni državi.

Kmetijske organizacije navajajo, da naj bi uveljavitev izpodbijanih določb imela nepopravljive družbene posledice, saj naj bi bili prisiljeni ukiniti vrsto dejavnosti (celo s stečajni ali likvidacijami), prišlo naj bi do izpada tehnološkega in organizacijskega razvoja ter izničenja kmetijskega strokovnega kadra, pa tudi do odpuščanja delavcev oziroma njihovih prekvalifikacij in prerazporeditev. Pravni red naj bi dal tudi družbenopravnim osebam lastnost pravne osebe. S posegi v materialni substrat pravne osebe pa se poseže v njeno bistvo.

Nacionalizacija po 5. členu ZLPP, ki se izvaja ex tunc, naj bi bila v neskladju z načelom pravne varnosti kot izrazom pravne države, javni interes zanjo pa naj ne bi bil izkazan.

Gozdnogospodarske organizacije navajajo, da naj bi bila z izvajanjem izpodbijane določbe njihovim delavcem v nasprotju s 50. členom Ustave ogrožena njihova socialna varnost. Poseg v sredstva, ki so jih pridobili na legalen način, pa po mnenju pobudnikov ruši tudi pravno varnost v pravnem prometu, kar naj bi bilo v nasprotju z načelom pravne države.

53. Državni zbor navaja, da je bilo v postopku sprejema ZLPP jasno izraženo stališče, da zemljišča in gozdovi, s katerimi so v okviru družbene lastnine upravljala in razpolagala posamezna podjetja, ne morejo postati predmet kupoprodajnih pogodb, pač pa da je treba takim podjetjem zavarovati in zagotoviti bodoče poslovanje, zato so bili v zakon vneseni instrumenti, ki omogočajo nadaljnjo uporabo oziroma samostojno pravico do podelitve koncesije.

Za podjetje naj se z novimi rešitvami kvaliteta pravice dejansko ne bi spremenila, saj je bil za kmetijska zemljišča in gozdove tudi doslej predpisan režim upravljanja in razpolaganja, ki pa se često ni izvajal. V okviru procesa lastninjenja podjetij naj bi bilo treba upoštevati tudi dejstvo, da nova ustava v 68. členu določa, da tujci na zemljiščih ne morejo pridobiti lastninske pravice, razen z dedovanjem ob pogoju vzajemnosti.

Začetna lastniška struktura v podjetjih bi bila lahko bistveno različna od neke optimalne strukture, ki se bo ob sodelovanju tudi tujega kapitala oblikovala v bodočnosti.

54. Ustavno sodišče najprej opozarja na pomen vprašanja jamčevanja organizacij združenega dela za svoje obveznosti. ZZZD je v 209. členu določal, da družbena pravna oseba odgovarja s sredstvi, s katerimi razpolaga (prvi odstavek). Hkrati pa je določal, da zakon določa, na katera sredstva, s katerimi razpolagajo posamezne družbene pravne osebe, glede na njihov pomen za opravljanje njihove dejavnosti ali funkcije, ni mogoče seči z izvršbo. Zakon o izvršilnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 20/78 - v nadaljevanju: ZIP) je do 1.7.1990 vseboval določbo (191. člen), po kateri kmetijsko zemljišče, ki ga je izkoriščala organizacija združenega dela v gospodarske namene in ji je bilo nujno potrebno za opravljanje njene dejavnosti, sploh ni moglo biti predmet izvršbe za izterjavo denarne terjatve. To določilo je torej veljalo še dve leti po uveljavitvi Zakona o podjetjih (Uradni list SFRJ, št. 77/88, 40/89, 46/90 in 61/90 - v nadaljevanju ZPod). ZPod je tudi ohranil veljavnost drugega oddelka VI. poglavja ZZZD, v katerem je vsebovan 209. člen ZZZD.

Po drugi strani pa iz 191. člena ZIP tudi izrecno izhaja, da so bila (torej že v letu 1978) predmet izvršbe vsa kmetijska zemljišča (in gozdovi), ki so presegala tisti obseg zemljišč, ki je bil družbeni pravni osebi nujno potreben za opravljanje njene dejavnosti.

55. Zakonodajca že od uveljavitve Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (Uradni list SFRJ, št. 84/89) ne pozna več obvezne sanacije, tako da je najpozneje od uveljavitve navedenega zakona postala določba ZZZD o socializaciji podjetniških rizikov pretežno deklaratorne narave, brez opore v izvedbeni zakonodaji.

56. Glede na okoliščino, da so sredstva v družbeni lastnini predstavljala pomemben element socialne varnosti pretežne večine zaposlenih oseb, bi moral zakonodajalec pri oblikovanju določb, s katerimi je na podlagi 1. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave (historično oprt na amandma XCIX k prejšnji ustavi) spreminjal družbeno lastnino v javno lastnino in druge oblike (prave) lastnine, upoštevati tudi določbe 50. člena Ustave.

57. Ker lastninjenje poteka pretežno v okviru obstoječih pravnih oseb (1. člen ZLPP), pa bi moral glede subjektov, ki se lastninijo po tem zakonu, zakon upoštevati tudi določbe 74. člena Ustave in smiselno tudi določbo 33. člena in ostale ustavne določbe o lastnini. Ravno tako je zakonodajalec glede na določbo 8. člena Ustave pri urejanju lastninjenja vezan na mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Slovenijo.

58. Glede pravnih oseb, ki se lastninsko preoblikujejo po ZLPP, velja načelo, da se z lastninjenjem njihova pravna identiteta ne bo spremenila (ne gre torej za vprašanje morebitnega pravnega nasledstva, ampak se uzakonja pravna identiteta oziroma kontinuiteta). Vse obligacijskopravne in javnopravne premoženjske in nepremoženjske (odgovornost za prestopke in prekrške) obveznosti, ki so jih imele kot pravne osebe z družbenim kapitalom, bodo obdržale tudi kot pravne osebe z znanimi lastniki. Zakonodajalec bi ravno glede na to, da družbene pravne osebe niso imele znanih lastnikov, lahko izbral tudi drugačno rešitev: posegel bi v pravno subjektiviteto in identiteto teh pravnih oseb. Vendar bi moral potem urediti tudi vsa vprašanja, zvezana s pravnim nasledstvom, in vprašanja, zvezana s položajem oseb, ki so uresničevale svojo pravico do socialne varnosti na podlagi delovnega razmerja s subjekti, ki bi na tak način prenehali obstajati. Zakonodajalec se je odločil za tovrstne posege pri preoblikovanju pravnih oseb n.pr. v določbi 72. člena Zakona o zadrugah (o ustavnosti te določbe je odločilo Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-83/92 (OdiUS II,57), nadalje v določbi 82. člena Zakona o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93 - v nadaljevanju: ZG) - (o pomenu te določbe za položaj gozdnogospodarskih organizacij glede njihovih sredstev glej v nadaljevanju te odločbe), ne pa tudi pri lastninskem preoblikovanju oseb, ki se preoblikujejo po ZLPP.

59. Z odločitvijo, da bodo tudi po opravljenem lastninjenju pravne osebe, ki so pred tem imele družbeni kapital, nadaljevale dejavnost na istem trgu, z istimi zaposlenimi, z istim predmetom poslovanja, tako da bodo še naprej v celoti odgovarjale za vse svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, si je zakonodajalec bistveno zožil polje prostega urejanja lastninjenja, ki mu je bilo določeno s 1. členom Ustavnega zakona. Ker je na ta način določil, da družbene pravne osebe nadaljujejo s poslovanjem kot pravne osebe z znanimi lastniki, je moral v okvirih cilja ZLPP - to pa je preoblikovanje podjetij z družbenim kapitalom v podjetja z znanimi lastniki - upoštevati tudi premoženjskopravne položaje navedenih pravnih subjektov, določbe 50. člena in določbe 74. člena Ustave. Trditev nasprotnega udeleženca, da je bila zakonodajalčeva ureditev lastninjenja sredstev, ki so se nahajala med sredstvi pravnih oseb z družbenim kapitalom, ustavnopravno v celoti nevezana, torej ni utemeljena.

60. Odvzem osnovnih sredstev iz premoženja pravnih oseb, ki po zakonodaji nadaljujejo s svojim delom na trgu, pomeni torej poseg v obstoječa premoženjska upravičenja teh pravnih oseb, lahko pomeni poseg v pravico do socialne varnosti tam zaposlenih delavcev in pomeni poseg v svobodo gospodarske pobude, saj lahko zmanjša konkurenčno in pridobitno sposobnost teh oseb.

61. Po drugi strani pa je potrebno upoštevati, da prave lastnine delavci in podjetja niso imeli, ker je bila njihova pravica do samoupravljanja imanentno vezana na obstoj družbene lastnine.

Zato je ustavno dopustno, da je ZLPP določil državo za lastnika na kmetijskih zemljiščih in gozdovih. Ta ukrep je bil še tem bolj utemeljen, ker so zemljišča kot naravna danost del naravnega bogastva Slovenije (5. člen Ustave). Tudi zato je zakonodajalec pri preoblikovanju dosedanjih upravičenj na zemljiščih in gozdovih smel na ta način zaščititi javno korist.

62. Poleg posebnosti glede družbenolastninskih upravičenj, ki so posebej veljala za zemljišča in ki zmanjšujejo trdnost ustavno varovanega položaja iz naslova uporabe zemljišč v družbeni lastnini, je sodišče pri ugotavljanju sorazmernosti posega upoštevalo tudi to, da je poseg omiljen z določbo petega odstavka 14. člena ZSKZG. Ta določa, da je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma občina pravni naslednik upravljalcev kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v družbeni lastnini v delu, ki se nanaša na nanj prenesena kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove. Navedeno določbo je treba razlagati tako, da Sklad odgovarja tudi za vse obveznosti, nastale v zvezi s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki so bili nanj preneseni po 5. členu ZLPP. Takšna ureditev, ki jo pozna pri prevzemih premoženjske celote tudi Zakon o obligacijskih razmerjih (Ur. list SFRJ, št. 29/78, 39/85, 45/89 - odl. US in 57/89, 452. člen), v veliki meri zmanjšuje težo posega, ki ga predstavlja izpodbijana zakonska ureditev.

63. Predvsem pa poseg ni v neskladju z načelom sorazmernosti, če se drugi odstavek 5. člena ZLPP razume in razlaga tako, kot je določeno v 2. točki izreka te odločbe. Ustavno sodišče je sprejelo ustavnokonformno interpretacijo te določbe zato, ker je slednja formulirana tako, da bi jo bilo samo po sebi možno razumeti tudi tako, da prizadetim podjetjem - pod pogojem dobrega gospodarjenja v lastni režiji - jamči nadaljnjo uporabo in upravljanje podržavljenih kmetijskih zemljišč in gozdov (če ne bodo vrnjeni denacionalizacijskim upravičencem) le "do podelitve koncesije ali sklenitve zakupne pogodbe v skladu z zakonom", kar pa naj bi se (namreč koncesijsko ali zakupno razmerje) lahko sklenilo pod enakimi pogoji s takim podjetjem ali pa tudi s komerkoli drugim. Tako razumevanje te določbe (in njej analogne določbe 17. člena ZSKZG) je prišlo do izraza tudi v nekaterih določbah Pravilnika o zakupih kmetijskih zemljišč in kmetij (Uradni list RS, št. 7/94), ki ga je sprejel Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov dne 24.12.1993 in katerega ustavnost in zakonitost bo predmet presoje v zadevi št. U-I-176/94. Taka vsebina te določbe bi bila ustavno sprejemljiva le v primeru, če položaj prizadetih podjetij ne bi užival nikakršnega ustavnopravnega varstva. Ker ni tako, je Ustavno sodišče spoznalo za skladno z Ustavo samo tako razlago te določbe, ki pod pogoji, ki so v njej navedeni, prizadetim podjetjem zagotavlja vzpostavitev koncesijskega ali zakupnega razmerja in jim na ta način omogoča nadaljnje gospodarjenje s temi zemljišči - seveda v skladu z zakonsko ureditvijo, ki jo na podlagi 71. člena Ustave sprejema zakonodajalec.

64. Ob taki razlagi te določbe je ZLPP torej v drugem in tretjem odstavku 5. člena ohranil podjetju pravico upravljanja in pravico uporabe ter mu priznal enako vrednost kmetijskega zemljišča in gozda, kot jo je določal 206. člen ZZD, to je "višino vrednosti vlaganj v to zemljišče oziroma v gozd", saj se zakupno razmerje vzpostavi ali koncesija zanj podeli najmanj za čas, ki "ustreza amortizacijski dobi vlaganj v zemljišča oziroma trajne nasade."

Poleg tega se ob plačilu zakupnine ali odškodnine za podeljeno koncesijo upošteva kupnina za odplačno pridobljeno zemljišče tako, da se do poravnave te kupnine zakupnina ali odškodnina pobota. To pomeni, da izpodbijane določbe sicer povečujejo stroške poslovanja, da pa tistih uporabnikov družbenih sredstev, ki so sposobni poslovati v pogojih tržnega gospodarstva, ne spravljajo v položaj, ki bi bil vzrok za prenehanje oziroma likvidacijo pravne osebe.

65. Ureditev ZLPP in ZSKZG torej na ta način zagotavlja in varuje zatečeno osnovno socialno varnost delavcev, zaposlenih v podjetjih pobudnikov oziroma predlagateljev, ter ta podjetja varuje tudi glede pravice nadaljnje uporabe zemljišč. Omenjena zakona sta pravico dela z bivšo družbeno lastnino, sedaj državno lastnino, ohranila na način, ki omogoča, da položaj tistih, ki želijo nadaljevati s svojo dejavnostjo kot dobri gospodarji, ne bo bistveno prizadet.

66. Zakon ni onemogočil uporabe in izkoriščanja zemljišč, potrebnih podjetju, ki jih je uporabljalo, za kmetijsko proizvodnjo, saj podjetje neposredno po zakonu nadaljuje z njihovo uporabo. Zato je poseg zakonodajalca v sicer legitimna upravičenja in pravne koristi pravnih subjektov v razumnem sorazmerju s ciljem, ki ga je pri tem zasledoval, ter tudi ni v nasprotju z načeloma pravne in socialne države.

67. Čeprav postane država lastnik zemljišč, pa slednja še vedno ostajajo v uporabi podjetja. Državi je zakonodajalec predpisal naslednje omejitve njenih lastninskih upravičenj:

- da imajo podjetja pravico nadaljevati z uporabo prenesenih zemljišč,
- da je Sklad kot upravljalec in gospodar zemljišč zavezan skleniti z dosedanjimi upravljalci zakupne pogodbe, če slednji to želijo,
- da jim Sklad mora dodeliti koncesijo, in
- da se v zakupnini upošteva kupnina za odplačno pridobljena zemljišča tako, da se kupnina in zakupnina (oziroma odškodnina za koncesijo) pobotata.

68. Ob tem pa je bila potrebna še ugotovitev v 3. točki izreka te odločbe, da ZLPP ni v skladu z Ustavo, kolikor ne ureja časa trajanja prehodnega obdobja do vzpostavitve zakupnega ali koncesijskega razmerja ter načina reševanja sporov v zvezi s tem. Ker država lahko zakupnino

oziroma odškodnino za koncesijo zaračunava šele od vzpostavitve takega razmerja naprej, bi bila podjetja seveda lahko zainteresirana za to, da prehodno obdobje do vzpostavitve takih razmerij traja čim dlje. Zakon o denacionalizaciji (Ur. list RS, št. 27/91, 26/92 - odl. US, 13/93 - odl. US, 31/93, 24/95 - odl. US in 29/95) in Stanovanjski zakon (Ur. list RS, št. 13/93, 9/94 - odl. US, 21/94 in 29/95) sta podobna vprašanja uredila drugače: z določbo, da ustrezno razmerje nastane že po samem zakonu in da njegovo vsebino, če ni pogodbe, določi sodišče v nepravdnem postopku. Ker take določbe v ZLPP ni, bo moral zakonodajalec naknadno (v postavljenem roku) urediti vprašanje, kako naj se omenjeno prehodno obdobje, ki ga je vzpostavil 5. člen ZLPP, konča, kadar med prizadetimi podjetji in Skladom ni oziroma ne bo prišlo do vzpostavitve zakupnega ali koncesijskega razmerja, in kako naj se rešujejo morebitni spori v zvezi s tem.

69. Ustavno sodišče je tudi upoštevalo, da so zemljišča že v pravnem sistemu prejšnje ustave kot dobrina v splošni rabi uživala poseben pravni položaj in so se lahko uporabljala ob upoštevanju posebnih zakonskih pogojev. Za zemljišča je bil določen poseben režim za razpolaganje z njimi, različen od sistema razpolaganja z drugimi družbenimi sredstvi, vanje pa so bila vlagana tudi proračunska in druga javna sredstva.

70. In končno je moralo Ustavno sodišče ob presoji obsega pravno varovanih interesov podjetij, ki so imela v uporabi kmetijska zemljišča, upoštevati to, da je že po prejšnji zakonodaji glede kmetijskih zemljišč veljal poseben pravni režim, iz katerega izhaja, da se je določen del teh sredstev ob uveljavitvi ZLPP nahajal v takšnih pravnih osebah brez pravnega naslova, ki je bil podlaga za upravičenja z družbenolastninsko vsebino. Že po ZKZ-86 (prvi in drugi odstavek 30. člena, drugi odstavek 33. člena, prvi in tretji odstavek 39. člena, 59. člen) bi morale kmetijske organizacije (4. člen ZKZ-86) kmetijska zemljišča, ki jih niso obdelovale same, prenesti v kmetijski zemljiški sklad, nekmetijske organizacije pa bi to morale storiti po 145. členu.

Iz navedb nasprotnega udeleženca izhaja, da se navedene določbe glede znatnega dela kmetijskih zemljišč niso izvajale. Po neprerekanih navedbah nasprotnega udeleženca številne pravne osebe sploh niso imele evidenc, na podlagi katerih bi lahko ugotovile, katera zemljišča so v njihovih sredstvih. To naj bi bila tudi ena glavnih ovir za izvedbo prenosa zemljišč na Sklad po določbi izpodbijanega 5. člena ZLPP. Ustavno sodišče ugotavlja, da zemljišča, ki bi jih bile morale pravne osebe že po tedaj obstoječi zakonodaji prenesti v kmetijski zemljiški sklad, ne glede na določbo 5. člena ZLPP ne spadajo v njihova sredstva, da pripadajo Skladu in se podjetja za njihovo vrednost ne glede na izpodbijano določbo ZLPP ne bi mogla lastniniti. V tem delu izpodbijana določba torej sploh ne posega v pravni položaj podjetij, ki so imela brez pravnega naslova v uporabi ta kmetijska zemljišča.

71. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče pri tehtanju ustavnih vrednot javnih koristi, ki jih je želel doseči zakonodajalec, ter upravičenj pravnih subjektov na podlagi ustavno zagotovljene svobode gospodarske pobude presodilo, da je bil zakonodajalčev poseg v razumnem razmerju do njegovih ciljev in da torej ustrezni ukrepi, določeni s 5. členom ZLPP, ne nasprotujejo 74. členu Ustave.

72. ZLPP v 1. členu določa, da ta zakon ureja lastninsko preoblikovanje podjetij z družbenim kapitalom v podjetja z znanimi lastniki. Zato je Ustavno sodišče ocenilo, da družbenopravnim osebam, ki so imele v uporabi zemljišča v družbeni lastnini, ni mogoče priznati upravičenj, ki bi izhajala iz pravice do zasebne lastnine. Posledično je ugotovilo, da izpodbijani 5. člen ZLPP oziroma z njim predpisani ukrepi niso v neskladju s 33. členom Ustave.

73. Vse navedeno velja tudi za tista gozdna zemljišča (gozdove), ki so v uporabi in upravljanju podjetij, ki se lastninijo po ZLPP. Drugače kot pravna ureditev kmetijskih zemljišč pa Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93) opredeljuje več funkcij gozdov, pri katerih je še močnejše kot pri kmetijskih zemljiščih izražen javni interes (šesta točka 3. člena). Navedeni zakon je v določbah 82. do 89. člena tudi določil takšno preoblikovanje gozdnogospodarskih organizacij, ki je v celoti spremenilo njihovo organizacijsko pravno strukturo. Ob tem je uredil tudi vprašanja pravnega nasledstva in pa vprašanja socialnega položaja delavcev, katerih delo bo zaradi sprememb v organiziranju in v dejavnosti teh organizacij postalo nepotrebno. Glede na spremenjeni status, na spremenjeno dejavnost teh organizacij, ki so po prejšnji zakonodaji opravljale dejavnost posebnega družbenega pomena (glej npr. 2. in 3. odstavek 6. člena Zakona o gozdovih, Uradni list SRS, št. 18/85), po določbi 82. člena ZG pa nadaljujejo delo kot

izvajalska gozdarska podjetja, sta vsebina premoženjskopравnih položajev teh organizacij glede gozdnih zemljišč in problem socialne varnosti njihovih delavcev drugačna in je njihov položaj pri opravljanju storitev na trgu drugače urejen. Tudi njihovo lastninsko preoblikovanje ureja ZG in le v manjšem delu ZLPP (peti alineja 2. člena ZLPP v zvezi s točko c 83. člena ZG). Dotedanje družbene gozdove, ki so jih upravljale in uporabljale gozdnogospodarske organizacije, je olastnil ZSKZG (14. člen) in na njegovi podlagi so ti gozdovi 11.3.1993 postali last države. O skladnosti te zakonske določbe z Ustavo ter morebitnih protiuustavnih posegih v ustavnopravno varovane položaje gozdnogospodarskih organizacij bo Ustavno sodišče odločilo s posebno odločbo.

#### IV. Zatrjevana kršitev 14. člena Ustave

74. Navedeni člen Ustave določa:

14. člen

"V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na ... ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

Vsi so pred zakonom enaki."

75. Predlagatelji oziroma pobudniki utemeljujejo kršitev te določbe Ustave na naslednji način:

TP Alpinum in IRP Alpinum menita, da je izpodbijana določba v nasprotju s 14. členom Ustave v povezavi z 2. členom Ustave zato, ker naj bi bila nejasna pri opredelitvi, katere nepremičnine se izvzamejo iz procesa lastninjenja, predvsem pa zato, ker brez ustrezne utemeljitve neenako obravnava pravne osebe, ki imajo nepremičnine v Triglavskem narodnem parku, v primerjavi z drugimi s podobno dejavnostjo.

Kmetijske organizacije menijo, da izpodbijana določba ne zagotavlja enakosti fizičnih, civilnopravnih in pravnih oseb pred zakonom zato, ker nekdanje družbenopravne osebe obravnava glede sredstev oziroma premoženja drugače kot druge. Izpodbijana določba naj bi pomenila nacionalizacijo sredstev podjetja ne glede na to, ali so bila pridobljena neodplačno ali odplačno ali pa so jih podjetja sama prigospodarila.

76. Ni mogoče pritrditi stališčem, da naj bi bila z drugačnim obravnavanjem kmetijskih zemljišč in gozdov povzročena kršitev načela enakosti pred zakonom. Zakonodajalec je upravičen določati posebne ukrepe glede na naravo in namen stvari. Zato bi v danem primeru eventualno lahko zaradi splošnega interesa določil drugačna načela za določitev deleža na družbenem kapitalu.

Podlaga za takšno drugačno urejanje pa ne more biti 71. člen Ustave, kjer gre le za določanje posebnih pogojev za uporabo in posebno varstvo zemljišč, ne pa tudi za vprašanje lastninske pravice. Ta ustavna določba se povezuje z nekaterimi načeli varstva narave in krajine: ohranjanja naravnega ravnovesja, varčna raba naravnih dobrin, ohranjanje rodnosti tal, izkopavanje rudnih bogastev, varstvo voda, zraka in klime, varovanje vegetacije, prosto rastočih rastlin in živali.

77. Določba prvega odstavka 5. člena ZLPP ni v neskladju s 14. členom Ustave tudi v delu, ki določa, da pred ugotovitvijo družbenega kapitala podjetja, ki opravljajo turistično dejavnost, izločijo iz svojih sredstev vrednost nepremičnin, ki se nahajajo na območju Triglavskega narodnega parka in se lastninijo v skladu s posebnim zakonom.

V tem primeru zakonodajalec ni posegel v premoženje podjetij, kar bi imelo za posledico njegovo zmanjšanje, ampak je le začasno, do sprejema posebnega zakona, določil, da se vrednost nepremičnin turističnih podjetij, ki ležijo v Triglavskem narodnem parku, ne vključi v otvoritveno bilanco, ki služi lastninjenju podjetja. Te nepremičnine še naprej ostanejo kot družbena lastnina sestavni del sredstev podjetja in čakajo na lastninjenje tega dela podjetja po posebnem zakonu.

Zakonodajalec se je v skladu s posebnim statusom, ki ga po Zakonu o Triglavskem narodnem parku (Uradni list SRS, št. 17/81 in 42/86) uživa to območje, odločil za poseben način lastninjenja na tem območju, zato s tem ni kršil nobene ustavne določbe.

Poseben pravni režim nepremičnin, ki se nahajajo v območjih, ki so z zakonom določena kot narodni park, utemeljuje ekološka funkcija lastnine. Dokler posebni zakon ni sprejet, ni mogoče trditi, da je z izločitvijo vrednosti teh nepremičnin iz lastninjenja kršena kakšna pravica pobudnikov TP in IRP Alpinum.

78. Zakonodajala, ki ureja lastninjenje, je glede na naravo stvari oziroma sredstev diferencirala krog upravičencev, ki lahko lastnijo družbeno lastnino. Posebni sistemi lastninjenja so bili tako že določeni za družbena stanovanja, za premoženje, ki se denacionalizira in za združno premoženje.

79. Ustavno sodišče ugotavlja, da narava in pomen kmetijskih zemljišč in gozdov ter pretežni način njihove pridobitve opravičuje poseben način njihovega lastninjenja in posebni, torej različni položaj njihovih dosedanjih uporabnikov in upravljalcev v primerjavi z drugimi udeleženci v procesu preoblikovanja družbene lastnine.

#### V. Zatrjevana kršitev 158. člena Ustave

80. Navedena določba Ustave določa:

158. člen

"Pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom."

81. Predlagatelji oziroma pobudniki utemeljujejo kršitev te določbe Ustave na naslednji način:

Lek navaja, da je del zemljišč, sicer odplačno, pridobil s pravnomočno odločbo državnega organa in je pravica uporabe podjetja vpisana v zemljiško knjigo. Odločbe so ostale nespremenjene in ni uveden postopek za njihovo odpravo, zato je poseg v pravnomočno urejena razmerja v nasprotju s 158. členom Ustave.

Gozdnogospodarske organizacije navajajo, da so zemljišča pridobile na legalen način in ni v skladu s 158. členom Ustave, da se jim tako pridobljene pravice sedaj odrekajo.

82. Državni zbor meni, da ni bila kršena določba 158. člena Ustave. Tudi v primerih, ko so bila družbenim pravnim osebam zemljišča dodeljena v brezplačno uporabo s pravnomočno odločbo državnega organa, v skladu s tedaj veljavnimi predpisi, naj bi bilo to pravico možno odpraviti, razveljaviti ali spremeniti z zakonom, kar je bilo tudi v tem primeru narejeno.

83. Samo dejstvo, da so pravne osebe s pravnomočnimi odločbami pridobile kmetijska ali gozdna zemljišča, še ne pomeni, da ta zemljišča uživajo drugačen lastninski ali upravljalški oziroma razpolagalni status kot druga zemljišča v družbeni lastnini; to velja tudi za podjetja z mešanim kapitalom. Ta zemljišča so bila znotraj družbene lastnine izenačena z drugimi zemljišči.

V upravni teoriji se poudarja, da pravnomočnost upravnih aktov ne ščiti prepovedi ponovnega odločanja o že odločeni stvari, pač pa pridobljene pravice, v katere z novimi upravnimi akti ni dovoljeno posegati. Zakon o lastninskem preoblikovanju je tranzicijski predpis, ki na ustavni podlagi spreminja nelastnino v lastnino z znanimi lastniki. Družbenolastninskih upravičenj glede na to, razen v obsegu, ki izhaja iz obrazložitve v tej odločbi, ni mogoče šteti za ustavno varovana pridobljena lastninska upravičenja.

#### VI. Zatrjevana kršitev ratificirane mednarodne pogodbe



84. Predlagatelj Bayer Pharma navaja, da naj bi izpodbijana zakonska določba posegla v nominalni kapital podjetja, v katerem je udeležen tudi privatni kapital tujega vlagatelja. Iz teh sredstev so bila z odplačnim pravnim poslom pridobljena odvzeta zemljišča oziroma pravica uporabe na njih. Ta sredstva-zemljišča se lahko izločajo iz sredstev podjetja samo tako, da se zmanjša nominalni kapital podjetja in s tem vloga tujega vlagatelja, in ker se za ta poseg ne predvideva odškodnina, se s tem direktno posega v lastnino tuje pravne osebe, katere vlaganja so zaščiteni s sporazumom med Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Zvezno republiko Nemčijo o vzajemnem varstvu in vzpodbujanju vlaganj.

85. Ustava v 8. členu določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, ter da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno; v drugem odstavku 153. člena pa določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor.

86. Sporazum z Zvezno republiko Nemčijo o vzajemnem varstvu in vzpodbujanju vlaganj v 4. členu določa, da vlaganja ene izmed pogodbenic uživajo popolno varnost na območju druge pogodbenice in da se vlaganja vlagateljev ene izmed pogodbenic lahko na območju druge pogodbenice razlastijo, nacionalizirajo ali se zanje uporabijo drugi ukrepi, ki so po svojem učinku enaki razlastitvi ali nacionalizaciji, samo v splošnem interesu in proti odškodnini. Odškodnina mora biti pravična in mora ustrezati vrednosti razlaščenega vlaganja na dan objave odločbe o razlastitvi, nacionalizaciji ali kakšnem podobnem ukrepu.

Odškodnina se mora izvršiti brez neopravičenega odlaganja, zagotoviti je treba njeno izplačilo in prost transfer.

Vlagatelj, katerega premoženje je bilo razlaščeno, ima pravico do običajnih bančnih obresti do dneva izplačila odškodnine.

Zakonitost razlastitve ali drugega podobnega ukrepa ter višina odškodnine se preveri na zahtevo vlagatelja v rednem pravnem postopku.

87. Lastninsko preoblikovanje podjetij je v splošnem družbenem interesu, kar pomeni, da je ta pogoj iz 4. člena Sporazuma izpolnjen. Družbeniki v kapitalski družbi nimajo nobenih stvarnih pravic na posameznih sredstvih družbe, to pa pomeni, da ni mogoče govoriti niti o razlastitvi niti o nacionalizaciji deleža fizične ali pravne osebe v kapitalski družbi. Upoštevati pa je potrebno tretjo točko Protokola k Sporazumu, ki je sestavni del Sporazuma. S to točko, ki je vezana na 4. člen Sporazuma, je določeno, da ima vlagatelj pravico do odškodnine tudi, če se z državnimi ukrepi intervenira v podjetju, v katerem ima delež, in s tem precej zmanjša njegova vloga.

88. Prav za tak primer pa gre v primeru predlagatelja Bayer Pharma d.o.o. Res je sicer, da v obravnavanem primeru ne gre za individualen in konkreten ukrep države, temveč gre za zakonsko predpisan prehod kmetijskih zemljišč v lastnino države in njihov obvezen prenos na Sklad, kar posledično vpliva na premoženje gospodarskih družb, ki so dosedaj uporabljala taka zemljišča.

Izločitev posameznih stvari iz sredstev podjetja brez odškodnine ali drugačnega nadomestila pomeni zmanjšanje njegovega premoženja, to pa vpliva na višino nominalnega kapitala in vrednost vlog družbenikov takega podjetja.

89. Dejstvo, da ZLPP ne določa odškodnine za odvzeta kmetijska zemljišča in gozdove, še ne pomeni, da je Sporazum z ZR Nemčijo prenehal veljati oziroma da tuji pogodbeni partner ne bi mogel uveljavljati ukrepov, ki jih ta pogodba zagotavlja za varstvo njegovih vlaganj, s sklicevanjem na njeno neposredno uporabo po 8. členu Ustave. Vendar razlogi pravne varnosti narekujejo, da zakon izrecno in jasno predpiše način in postopek za določitev odškodnine, tako da bo mogoče v rednih pravnih (sodnih) postopkih preverjati zakonitost uporabljenih ukrepov ter višino odškodnine v posamičnih primerih.

## D. SKLEP

90. Določba 5. člena ZLPP v tistem delu, kjer določa, da postanejo kmetijska zemljišča podjetij, ki se lastninsko preoblikujejo po navedenem zakonu, last Republike Slovenije oziroma občin, pomeni poseg v določene ustavnopravno varovane položaje subjektov, ki so uporabljali kmetijska zemljišča kot sredstva v družbeni lastnini. Vendar je ta poseg primeren in potreben za doseg legitimnih ciljev zakonodajalca in za zavarovanje javnih koristi in zato tudi skladen z Ustavo.

91. Zakonodajalčeva motivacija je bila opredeljena in legitimna. Cilj ustreznega ukrepa je bil zlasti realizacija enotne in dolgoročne kmetijske politike države ter zakonitega procesa denacionalizacije.

92. Ustavne podlage in okviri so zakonodajalcu dopuščali izbor med različnimi zakonodajnimi motivi, cilji in strategijami.

Tisti, ki jih konkretizirajo ukrepi, določeni s 5. členom ZLPP, niso edini ustavno dopustni. Predlagatelji niso navajali drugih možnih ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče na način, ki bi v manjši meri posegal v njihove pravice, doseči navedene zakonodajne cilje. Ustavno sodišče je tudi samo ugotavljalo, ali se v strokovnih razpravah o teh vprašanih navajajo kakšni možni alternativni ukrepi, s katerimi bi se na manj boleč način lahko v enaki meri dosegli cilji, ki jih je opredelil zakonodajalec.

93. Tako je Ustavno sodišče ugotovilo, da bi zakonodajalec lahko predpisal (in bo moral predpisati tudi za zemljišča, ki so prešla v upravljanje Sklada) omejitve lastninske pravice na zemljiščih na podlagi 67. in 71. člena Ustave. Vendar s takšnimi ukrepi ne bi bilo mogoče zagotoviti navedenih posebnih ciljev, ki si jih je določil zakonodajalec ob transformaciji družbene lastnine v lastnino z znanimi lastniki.

94. Zato 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. Ugotovilo je, da bi bila sicer takšna rešitev tudi v skladu z Ustavo, vendar bi v mnogo manjši meri zagotavljala uresničevanje zastavljenih ciljev, na drugi strani pa bi v določenih pogledih predstavljala še močnejši poseg v pravice predlagateljev, zlasti pa tudi družbenikov takšnih pravnih oseb, saj bi bistveno spremenila razmerja v lastniški oziroma upravljavski strukturi podjetij, ki se lastninsko preoblikujejo, posebej pa še tistih družb, ki so se že lastninsko preoblikovale.

95. Ustavno sodišče je moralo presoditi zlasti, ali je bil izpodbijani poseg, to je prenos kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so sestavni del sredstev podjetij, v last Republike Slovenije oziroma občin, izven vsakega razumnega razmerja do družbene in politične vrednosti zakonodajnega cilja. Ustrezni ustavnosodni test sorazmernosti je pokazal, da so bili ustrezni ukrepi sorazmerni s težo cilja.

Pri tem ima posebno težo izvedbena zakonodaja, ki je v interesu uporabnikov kmetijskih zemljišč pomembno omejila lastninska upravičenja države kot novega lastnika.

96. Da pa bi ostal ustrezn poseg v ustavno varovane položaje pravnih subjektov v mejah njihovega ustavno dopustnega obsega, opozarja Ustavno sodišče Državni zbor na nekaj še nerešenih ali delno rešenih vprašanj, ki spremljajo izvajanje 5. člena ZLPP :

a. Posebno skrbno je potrebno preučiti in ustrezno rešiti vprašanje socialne varnosti oseb, ki so uresničevale svojo pravico do socialne varnosti na podlagi delovnega razmerja s prizadetimi pravnimi subjekti.

b. Spremljati je treba način izvajanja določbe petega odstavka 14. člena ZSKZG glede pravnega nasledstva Sklada v zvezi s prenesenimi zemljišči in, če se bo izkazalo za potrebno, z zakonom določeneje opredeliti kriterije za določitev, katere obveznosti podjetij so nastale v zvezi z zemljišči in so glede na pravno nasledstvo prešle na Sklad.

c. V določeni meri ostajajo prizadete pravne koristi tistih pravnih oseb, ki so bile že ob uveljavitvi ZLPP v mešani lastnini in se jim je zaradi podržavljenja dela njihovih sredstev (kmetijskih zemljišč) brez

odškodnine oziroma nadomestila na podlagi 5. člena ZLPP zmanjšala vrednost kapitala, s tem pa tudi vrednost deležev lastnikov.

č. Zaradi pravilnega urejanja vprašanj pod točko c bo treba določiti kriterije, po katerih bo mogoče ugotavljati, katerih zemljišč podjetja ob uveljavitvi ZLPP niso obdelovala, in tudi kriterije, katera podjetja predstavljajo takšne nekmetijske organizacije, ki bi bile morale prenesti zemljišča na kmetijski zemljiški sklad, ker jih niso same obdelovale.

E.

97. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, 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 z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Pritrdilno ločeno mnenje sta dala sodnika Jerovšek in Krivic.

Predsednik:  
dr. Tone Jerovšek

Opombe:

[1] 7. člen Ustavnega zakona: "Ustavno sodišče deluje po tej Ustavi, glede vprašanj postopka pred Ustavnim sodiščem ... , ki z Ustavo niso urejena, pa do sprejema zakona o ustavnem sodišču smiselno uporablja dosedanje Ustavne in zakonske določbe." Drugi odstavek 411. člena Ustave iz leta 1974: "Postopek pred Ustavnim sodiščem začnejo s predlogom: ...

7. podjetje ali druga organizacija, ... , če je prizadeta njena pravica, ki je določena v Ustavi ali v zakonu."

11. člen Zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem: "Postopek pred Ustavnim sodiščem se začne: - z vložitvijo predloga ... organizacije .., ki jih kot predlagatelje postopka določa Ustava."

[2] 81. člen ZUstS: "Postopki, začeti do uveljavitve tega zakona, se nadaljujejo po določbah tega zakona, s tem, da predlagatelji po prejšnjih predpisih obdržijo položaj predlagatelja."

[3] Drugi odstavek 24. člena ZUstS: "Pravni interes za vložitev pobude je podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj."

[4] 25. člen Zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem (tretji odstavek):

"Na seji brez javne obravnave lahko Ustavno sodišče odloči tudi: - ko odloča o zadržanju posamičnega akta ali posamičnega dejanja ... "

[5] Drugi odstavek 35. člena ZUstS: "Predsednik Ustavnega sodišča lahko razpiše javno obravnavo na lastno pobudo ali na predlog udeležencev v postopku. Predsednik Ustavnega sodišča mora razpisati javno obravnavo na predlog treh sodnikov."

[6] Prvi odstavek 36. člena ZUstS: "Na javno obravnavo Ustavno sodišče povabi udeležence v postopku, predstavnike oziroma zastopnike in pooblaščenca udeležencev v postopku in druge osebe, za katere meni, da je potrebna njihova udeležba na javni obravnavi."

[7] Zakon o podjetjih in vpis v sodni register z uvodnimi pojasnili, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1990, str. 10,11

[8] Temeljno o opredelitvi sistema pravic na družbenih sredstvih, Združeno delo, posebni zvezek: Zakon o združenem delu v teoriji in praksi, 1981, str. 309

[9] Prav tam, str. 309

[10] Komentar Zakona o združenem delu, ČGP Delo, TOZD Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1988, str. 376.

[11] Prav tam, str. 39.