



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-107/96

Datum: 5.12.1996

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Šinkovca

Z odločitvijo, kakor je opredeljena v izreku soglašam. Triletni rok odlaganja je nedvomno v nasprotju z načeli pravne države, saj tolikšen čas pomeni preobčuten poseg v pravno varnost in zaupanje v pravo. Soglašam tudi z odločitvijo, da določba 4. alineje prvega odstavka izpodbijanega zakona ni v nasprotju z ustavo in tudi z odločitvijo, da je potrebno na novo presoditi obseg vračanja nepremičnin, zlasti z vidika fevdalnega načina pridobitve. Nesoglasje izražam z deli obrazložitve odločbe in navajam:

1. Zakone, ki začasno omejujejo izvajanje nekih pravic uvrščamo med takoimenovane zakone ukrepanja (Massnahmengesetz). Taki zakoni so lahko predmet ustavnosodne presoje, zlasti glede zahteve, ali so norme splošne in abstraktne, saj ti zakoni praviloma posegajo na stvarno in personalno omejeno življenjsko področje. Po namenu so taki zakoni situacijsko vezani na konkretno stanje v družbi. V sodobnem času taki zakoni niso redki, saj so pogosti primeri, ko morajo biti določena vprašanja hitro rešena za kratko prehodno obdobje, v katerem se pripravi sprejem novega zakona ali sprememba in dopolnitev že veljavnega. Sprejem takega zakona temelji na prognozi, ki pokaže, ali je nek družbeni problem toliko aktualen, da so ukrepi nujni, potrebni in sorazmerni. V praksi evropskih ustavnih sodišč in v teoriji štejejo take zakone za sprejemljive:

- če veljavni zakon ni dovolj jasen, tako, da državnim organom in prizadetim subjektom ne zagotavlja dovolj razčiščenega pravnega položaja, ki ga je treba razrešiti. Norme morajo biti tako jasne, da omogočajo sodno kontrolo;

- poseg zlasti ni sporen, če so upravičenci in državni organi vedeli, da gre za nejasne ali protiustavne norme in so lahko računali na spremembo in dopolnitev zakona;

- pomemben element pri sprejemanju takih zakonov je tudi varovanje splošnega blagostanja (javne koristi), ki se ugotavlja s tehtanjem individualnih in javnih koristi. Uveljavi se pravica socialne države, da zakonodajajo prilagajajo zahtevam splošnega blagostanja.

Opisana pravila pomenijo, da državni ukrepi ne morejo biti neomejeni in neutemeljeni, temeljiti morajo na opredeljenem legitimnem namenu, ki je tudi merljiv in omogoča tehtanje individualnih in javnih koristi. Ukrepi morajo biti primerni, nujni in sorazmerni.

V razlogih odločbe, s katerimi ne soglašam, ni glede izpodbijanega zakona v celoti niti glede posameznih delov zavzeto decidirano stališče o nobenem od gornjih vprašanj.

2. Odločba se pretežno ukvarja z razlogovanjem o (ne)dopustnem omejevanju obsega vračanja nepremičnin.

Moje stališče je, da ima zakonodajalec pravico omejiti vračanje zemljišč in gozdov v postopku denacionalizacije. Za tako odločitev ima podlago že v sami ustavi:

-denacionalizacijske pravice je dopustno omejevati, ker gre za posebno odpravljanje krivic, ne pa za civilnopravne odškodninske zahtevke. Ustavna pravica iz 26. člena

ustave do povračila škode je specifična in se lahko z zakonom ureja drugače, kot to ureja civilno pravo za običajne primere povrnitve škode;

- Republika Slovenija je demokratična in socialna država, zato je očitno sporno, če bi varovala lastnino, pridobljeno na fevdalen način, saj je splošna značilnost sodobnih družb, da so odpravile fevdalne privilegije in izvedle agrarne in druge reforme;

- Republika Slovenija je socialna država in je kot taka dolžna zagotavljati potrebno stopnjo socialnega ravnotežja in zato javne koristi primerjati z individualnimi interesi, skladno s tem opraviti tehtanje obeh interesov ter sprejemati take ukrepe, ki zagotavljajo varovanje javne blaginje in socialno utemeljeno prerazporeditev dobrin;

- Ustava v 67. členu določa, da se z zakoni ureja način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Z zakonom o denacionalizaciji se ureja originaren način pridobivanja lastninske pravice, zato zakonodajalec lahko ta vprašanja posebej ureja. K temu je še izrecno pozvan, saj ustava veleva, da zakon določa pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva (70.člen); lahko določa posebne pogoje za uporabo zemljišč in posebno varstvo kmetijskih zemljišč (71.člen) in končno nalaga zakonodajalcu, da je treba z zakonom zavarovati naravne znamenitosti (73. člen).

Tudi drugi zakoni poudarjajo pomen obravnavanih nepremičnin in poudarjajo problem javne koristi. Zakon o gozdovih poudarja večnamensko funkcijo gozdov, kjer je v ospredju njihova ekološka in ne le gospodarska funkcija. Zakon o varstvu okolja poudarja pomembne elemente naravovarstvene funkcije in zahtevo po ureditvi posebej varovanih območij. Slednje se izvaja z uvajanjem javnega dobra. Ob tem ni mogoče spregledati direktive Evropske skupnosti (Ur.l. ES 1992, Nr L 117), ki predvideva, da naj bi bilo v prihodnosti 10 do 20% celotne površine držav članic posebej varovanih (nacionalni, regijski parki kot javno dobro itd). V Rio de Janeiru (1992) je bila sprejeta Izjava o načelih splošnega soglasja o upravljanju, varstvu in smotrnem razvoju vseh vrst gozdov. Ta izjava je obsežna, med drugim poudarja, da imajo države neomejeno pravico do uporabe, upravljanja in razvijanja gozdov, skladno z razvojnimi potrebami in ravnjo socialnoekonomskega razvoja, izraženega v planih.

Za moje pravno pojmovanje so nesporejmljivi razlogi v odločbi, ko se zatrjuje, da zakonodajalec za tako odločitev ni imel stvarne podlage. Stvarna in pravna podlaga je dana v citiranih ustavnih določbah, v zakonih s tega področja in glede na splošno evropsko ter planetarno usmeritev. Kolikor odločba izpodbija prav obseg 200 ha, pa tudi nima prav, saj je bil tako sprva določen agrarni maksimum v Kraljevini Jugoslaviji (Uredba z dne 21. julija 1919), ta obseg je bil tudi pretežno sprejet ob evropskih agrarnih reformah.

3. Odločba navaja, da je zakon brez razumnega in stvarnega razloga povzročil razlikovanje med denacionalizacijskimi upravičenci in s tem poleg načel pravne države (2. člen ustave) kršil še splošno pravico do enakosti pred zakonom (14. člen ustave). Ali je imel zakonodajalec podlago z vidika pravne države (razen nesorazmernega trajanja moratorija), je bilo razlogovano v prejšnji točki tega mnenja. Stališče o neenakosti (glede na obseg nepremičnin) v odločbi je nesporejmljivo. Bistvo načela enakosti se odraža v splošno ustavnopravno sprejetem pravilu: na enako dejansko stanje se uporablja enaka pravna norma, na različna pa drugačna. Ustava že sama uveljavlja določene elemente neenakosti, ko na primer omejuje svobodo lastnine glede naravnih bogastev, stvari v splošni rabi, glede posebej varovanih območij (naravne znamenitosti). Ne gre za kršitev enakosti, uveljavlja se relativnost pravice glede na naravo in namen stvari, ki je objekt uravnavanja, saj bi bila sicer ustava sama s seboj v nasprotju. Neenakost subjektov lahko nastane iz razlogov ekonomske, ekološke ali socialne funkcije lastnine ob različnih dejanskih temeljih. Taki so primeri različnega (privilegirane) obdavčevanja visokogorskih kmetij, na demografsko ogroženih področjih itd. Različnost je lahko utemeljena z vidika racionalnosti, ne sme pa biti kršeno načelo o enakem obravnavanju enakih dejanskih stanj in s tem omogočanje samovoljnega in arbitrarnega odločanja državnih organov. V danem primeru so enako obravnavani subjekti glede na obseg premoženja, ta kriterij je enoten in bistveni element dejanskega stanja v izpodbijanem zakonu. Stališče, izraženo v odločbi, meri na to, kot da ob tem načelu iščemo "poprečnega človeka (subjekt)", čeprav je splošno sprejeto stališče, da v pravu ne gre za iskanje nekih matematičnih poprečij, tehtajo se pravne posledice, uveljavlja se tudi načelo pravičnosti. Zakon lahko obravnava subjekte različno, glede na njihov skupen karakterističen element (obseg premoženja), če pri tem uporabi razloge, ki so legitimni, utemeljeni iz načel socialne države ali splošno priznane javne koristi. Obseg premoženja je lahko karakterističen skupen element

in mora biti enoten za enako pravico. Vse to je v obravnavanem primeru zakon upošteval, določil je enotno dejansko stanje in nanj oprl pravno pravilo.

Skladno s povedanim izpodbijani zakon načela enakosti ni kršil.

4. Razlogi odločbe ne dajejo odgovora na vsa sporna vprašanja v zvezi z izvajanjem agrarne reforme v Kraljevini Jugoslaviji, pretežno posvečajo pozornost le premoženjskim vprašanjem rimskokatoliške cerkve (RKC), čeprav so z agrarno reformo zajeti različni subjekti. Ob sprejemanju zakona o denacionalizaciji (Zden) ta vprašanja sploh niso bila načeta in so zato v praksi nastala številna sporna vprašanja in nejasnosti, kar je posebej utemeljilo sprejem izpodbijanega zakona.

Bistveno vprašanje, ki ga bo moral rešiti zakon o spremembah in dopolnitvah Zden je, ali lahko denacionalizacijski upravičenci zahtevajo vrnitev premoženja ne glede na obseg, ki so ga predpisi Kraljevine Jugoslavije o agrarni reformi omejevali na dan 6. aprila 1941. Odločba navaja, da agrarna reforma Kraljevine Jugoslavije lahko pomeni oviro za vračanje le v tistih primerih, ko je bil zakon udejanjen - izdana odločba in odvzem vpisan v zemljiško knjigo. Moje stališče pa je, da preseganje agrarnega maksimuma predstavlja nezakonito stanje, na nezakonito stanje se ne more nihče sklicevati in trditi, da je bil glede presežka zakoniti lastnik. Nesporno je tudi, da tak subjekt ni bil niti dobroverni posestnik, če je vedel, da zakon prepoveduje določen obseg zemljišč. V vrsti primerov so bile v zemljiške knjige celo vpisane zaznambe o uvedbi postopka agrarne reforme.

5. Odločba se ni zadržala pri presoji izpodbijanega zakona, pač pa je vnaprej zavzela stališča o morebitnih spremembah Zden. V tem ustavnem sporu je bilo potrebno odgovoriti na vprašanje o ustavnosti zakona ukrepanja, ne pa o morebitnih spremembah Zden. Ker pa so razlogi odločbe posegli na ta vprašanja, imam pravico, da polemiziram z njimi.

V letu 1933 je Kraljevina Jugoslavija dokončno uredila agrarno reformo s sprejemom zakona o likvidaciji agrarne reforme na veleposestvih, ki je bil dopolnjen (Službeni list kraljevske banske uprave dravske banovine z dne 19. junija 1933 in z dne 21. julija 1933). Bistvene določbe končnega besedila so: - za Dravsko banovino se šteje kot veleposestvo tisto, ki ima 130 kj obdelovalnega zemljišča ali 347 kj vobče;

- na cerkvenih veleposestvih v dravski banovini, katerih gozdovi in gozdna zemljišča presegajo 1000 ha, se morajo razlastiti gozdovi in gozdna zemljišča.

Po povedanem je bil z zakonom opredeljen zemljiški maksimum, ki ni v ničemer privilegiral RKC. Supermaksimum je bil določen enotno za primere potreb za vzdrževanje pepinijskih vzrejališč živine in kobilarnic, za gojišča semena, za pridelovanje riža, za sadne in trtne razsadnike in za koncesionirane ribnike.

Po povedanem menim, da je pri vračanju zemljišč in gozdov potrebno upoštevati citirani zakon, zahtevki oziroma odločbe morajo biti omejene na vrnitev dovoljenega maksimuma, pri čemer velja upoštevati pravila racionalnega gospodarjenja (da pridobi denacionalizacijski upravičenec ali država zaokroženo območje).

Ni sprejemljivo, da demokratična in socialna država ne upošteva splošnih gibanj agrarne reforme v XX. stoletju in sekularizacijskih v istem in prejšnjih obdobjih, ter tako ohranja fevdalne privilegije, ki jih je v veliki meri že odpravila Kraljevina Jugoslavija, sebi pa nalaga nesorazmerna bremena v škodo nacionalnega gospodarstva.

Pri vsem tem ni mogoče spregledati političnih manevrov pri oviranju izvajanja agrarne reforme. Vse to je razvidno iz dokumentacije, ki jo je predložilo GG Nazarje. Pri obravnavanju škofijskega gornjegrajskega veleposestva je bilo izdelano obširno poročilo o stanju kmetijskega prebivalstva. V okraju je bilo 3313 kmečkih družin, od tega brez lastnega gozda 1748 družin, premalo lastnega gozda je imelo 599 družin, kmečke družine so imele 1665 ha lastne paše, potrebne pa jo je bilo glede na stanje živine 17910 ha. Zato je bila izdana ustrezna odločba. V letu 1940 pa je ban Natlačen dosegel spremembo odločbe, kljub izrecnim zakonskim določbam in kljub temu, da je bila škofijska pritožba zoper prvo odločbo zavržena kot neutemeljena.

Razlogi odločbe, s katerimi ne soglašam, se lotevajo tudi analize Uredbe z zakonsko močjo o prenosu imovine verskih zakladov katoliške cerkve v last in uporabo katoliške cerkve (1939). Ta uredba je izšla na podlagi finančnega zakona za leto 1939/40 (proračun). Zakon je v 35. členu dal ministru za pravosodje pooblastilo, da v soglasju z ministrskim svetom predpiše uredbo z zakonsko močjo o prenosu imovine verskega zaklada katoliške cerkve v last in upravo katoliške cerkve.

V razlogih odločbe je navedeno, da je glede na prakso kraljeve vlade, ki je uveljavljala uredbe z zakonsko močjo, ta uredba pravno nesporna, čeprav ustava takih uredb ni dovoljevala.

Neustavna praksa normodajalca ne more postati ustavna, protipravnost ne more postati pravna. Razlogi za neveljavnost te uredbe so naslednji:

Po določbi 22. člena kraljeve ustave določa vsebino in obseg lastninske pravice le zakon, določanje lastninske pravice z uredbo je torej bilo v nasprotju z ustavo. V 81. členu iste ustave je bilo določeno, da sme upravna oblast izdajati uredbe, ki so potrebne za izvajanje zakonov, uredbe torej ne morejo samostojno opredeljevati pravic in obveznosti (pridrzanje zakonski materiji). Skladno s povedanim se uveljavi pravilo, da uredba ne sme biti v naprotju z zakonom. Če je finančni zakon dal pooblastilo za prenos državnega cerkvenega sklada, je bil ta prenos dopusten le v mejah veljavnega zakona, ki je določal agrarni maksimum. Verski cerkveni skladi so bili državna lastnina, le morebitni del ustvarjenega dobička se je lahko namenjal za potrebe RKC. V drugem odstavku 106. člena ustave Kraljevine Jugoslavije je bilo določeno, da odvajanje državnih posestev ureja poseben zakon (ne uredba).

Pri analizi uredbe je možno ugotoviti, da je protislovna sama s seboj. V 1. členu je določeno, da se uredba nanaša na verske zaklade in fonde, ki so bili ustanovljeni iz imovine katoliške cerkve z verskimi dokladami in prostovoljnimi prispevki vernikov in služijo cerkveno - prosvetnim namenom katoliške cerkve.

Očitno je, da državni cerkveni sklad na Pokljuki, Jelovici in Mežaklji ni bil ustanovljen iz takih virov, saj ga je RKC preko briksenških škofov pridobila leta 1004 in ga prodala leta 1858 ter prejela kupnino. Od briksenških škofov je bila lastnina prenesena na industrialca Ruarda. Ko je ta zašel v težave je gozdove prodal Avstriji, s pravnim nasledstvom je nato premoženje prešlo na Kraljevino Jugoslavijo. Avstrija in kasneje Kraljevina Jugoslavija sta oblikovali državni cerkveni sklad.

Uredba je nesprejemljiv naslov za pridobitev lastninske pravice RKC, saj ustava Kraljevine Jugoslavije ni poznala uredb z zakonsko močjo, je tudi v nasprotju z zakonom določenim agrarnim maksimumom, saj je bil agrarni maksimum ljubljanske škofije že presežen s premoženjem v gornjegrajskem okolišu.

6. V zvezi s položajem RKC je v razlogih odločbe še nekaj spornih stališč. Ni jasno, zakaj citira članek prof. R. Kušeja o ustavno spornem poseganju Kraljevine Jugoslavije na premoženje RKC, saj to za rešitev tega ustavnega spora sploh ni relevantno, stališče avtorja pa tudi ustavnopravno ni utemeljeno. RKC je bila (in je še) pravna oseba zasebnega prava in za njo veljajo vsa pravila o pravnih osebah. Izjeme za RKC bi morda lahko določil konkordat med Kraljevino Jugoslavijo in Svetim sedežem, ta pa nikoli ni bil sklenjen. Konkordati praviloma določajo izjeme pri poseganju na lastninsko pravico le glede stvari kultne narave (res sacrae), pa še tu so možne izjeme ob dogovoru o nadomestni gradnji.

7. V razlogih je še navedeno, da cerkve in verskih skupnosti, ko se pojavljajo kot denacionalizacijski upravičenci, glede na njihov specifični položaj in vlogo v našem pravnem redu ne bi bilo ustavno dopustno enačiti s fevdalnimi veleposestvi.

O fevdalnem pomenu neke veleposesti lahko odločamo predvsem glede na način pridobitve lastninske pravice, saj so bila očitna fevdalna bremena (tlaka, desetina ipd.) že zdavnaj ukinjena, kasneje so se izvajala v manj grobih oblikah (hlapčevanje, kočarstvo, viničarstvo, kolonat ipd.). Pri aristokraciji in RKC je zgodovinsko izkazan način pridobitve lastnine na temelju ukazov kralja ali cesarja, ki je nekomu podelil aristokratski naslov in s tem določen obseg nepremičnin, praviloma na podlagi sodelovanja obdarjenega s kraljem v vojni. Cerkvena gosposka je pridobivala lastnino tudi s cesarskimi ukazi, na področju Slovenije sprva zlasti kot nagrado za nasilno pokristjanjevanje in

germanizacijo, kasneje pa še na temelju takrat veljavnega načela delitve oblasti med posvetno in cerkveno gosposko. Jasno je, da aristokracija in RKC niso pridobivali lastninske pravice na temelju dela ali z vlaganjem lastnega kapitala, kar je razlika napram fevdalnemu načinu pridobivanja lastnine. Gornjegrajsko veleposest in grad Goričane je dobila ljubljanska škofija potem, ko je leta 1461 cesar Friderik III. ustanovil v soglasju s papežem Pijem II. ljubljansko škofijo in je del dotedanjega premoženja oglejskega patriarhata tako prerazdelil. Način pridobitve lastnine oglejskih patriarhov je bil tipično fevdalen. Ljubljanski škof je nato cesarju zaprisegel osebno zvestobo, za nagrado pa je dobil gornjegrajsko posest.

Briksenški škofi so dobili veleposest na Gorenjskem od nemškega cesarja Henrika II. leta 1004. Na enak način so nastala fevdalna posestva aristokracije, z izjemo posestev barona Borna, ki je zemljišča kupil.

Za fevdalno veleposest je predvsem značilen pravni naslov in način pridobitve in zato ne morem soglašati z razlogi, da bi bila cerkev in sploh verske skupnosti iz tega izvzete. Razlogi v odločbi niso utemeljeni in v bistvu posegajo v pristojnost zakonodajalca. Sodišče ni upravičeno razbremeniti zakonodajalca pri opredeljevanju fevdalnega načina pridobitve lastninske pravice in si tako prilastiti zakonodajno pristojnost.

V čem naj bi bil specifičen položaj in vloga cerkve ter verskih skupnosti v veljavnem pravnem redu, iz odločbe ni razvidno, dana je gola trditev. Ali to tezo dopušča ločenost države in cerkve, enakost verskih skupnosti, enakost pravnih oseb pred zakonom, svoboda vesti, ali kakšna druga ustavna določba, ni jasno. Ni pa mogoče zanikati posebnosti verskih skupnosti v družbenem življenju, kar omogoča njihovo sofinansiranje s strani države, sporno pa jim je prepuščati naravna bogastva, na kar nam kažejo tudi sekularizacijska gibanja v Evropi.

Odločba ne zavzema stališč glede nekaterih določb Zakonika cerkvenega prava (CIC), čeprav so nekateri pobudniki to načeli.

Sklicuje se le na že sprejeto odločbo v zvezi z zakonom o denacionalizaciji. Po našem pravu je izključena javna veljava aktov verskih skupnosti in njihovih organov. Nekatero določbo CIC pa so lahko pomembne, ker pojasnjujejo notranja razmerja v RKC in ob tem pomen in vlogo naravnih dobrin z vidika narodnega gospodarstva. Že v uvodu k CIC se poudarja potreba po enotnosti pravnega reda vesoljne cerkve, tako da se primerno predvidi odmera takoimenovane "decentralizacije" (torej šele enkrat v bodoče), ko se odstrani nevarnost razkrajanja ali nastajanja narodnih cerkva. Pri premoženjskih vprašanjih je pomemben kan. 1256, ki določa: "Lastninsko pravico na premoženju ima pod vrhovno oblastjo rimskega papeža pravna oseba, ki si je premoženje pridobila." Po muensterskem komentarju k CIC naj bi imel papež dominium altum, to je pravico nadzora, s tem da določa norme, kako se cerkvene dobrine pridobivajo, posedujejo, upravljajo in odtujujejo. Temelj tega pravila je bil sprejet na prvi rimski škofovski sinodi leta 1967, ko so bile sprejete smernice za spremembo CIC. Uveljavljeno je bilo načelo subsidiarnosti, da je intervencija najvišje avtoritete potrebna tedaj, če subjekt ni v stanju izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz specifičnosti cerkvenega premoženja. Ne glede na dominium altum pa ni mogoče spregledati kan. 1273, ki se glasi: "Rimski papež je po prvenstvu vodstva vrhovni upravitelj in oskrbnik vsega cerkvenega premoženja". Pojmovanje vesoljne cerkve in njenega premoženja ni nujno skladno z nacionalnimi interesi.

8. Razlogi odločbe se lotevajo odškodninske odgovornosti države glede odvzemov lastninske pravice, čeprav to sploh ni materija izpodbijanega zakona. Razlogi se zopet lotevajo poseganja v zakonodajalčevo pristojnost in odpirajo vrsto zelo spornih pogledov.

Razlogi zastavljajo vprašanje, ali je dopustno razlikovanje odškodnine pri osebah, za katere je bila na podlagi obnove odpravljena kazen zaplembe v kazenskih sodbah. Razlikovanje naj ne bi bilo utemeljeno, ker sta v prejšnjem sistemu delovali protipravno sodna in upravna oblast (ali so tedaj sporna vsa pravna razmerja, nastala v petdesetletnem obdobju?). Tudi v ZRN glede bivše NDR in v drugih postsocialističnih državah se razlike priznavajo, ker je v sodnih odločbah temelj v krivdnem in protipravnem ravnanju, praviloma pa je prav to sporno. V drugih primerih pa gre za splošen odvzem določenih stvari (agrarne reforme, denacionalizacije ipd). Pravni temelj odvzema je odločno različen, zato so tudi pravne posledice in odprava krivic lahko, ne pa nujno različne.

Sporno je vprašanje, ki se načinja, čeprav ne sodi v ta ustavni spor, kolikšna odškodnina pripada zaplenjencu po odpravi izreka o zaplombi. Strinjam se s stališčem, da je potrebno to specifično obliko odškodnine regulirati z zakonom, ker splošna pravila obligacijskega prava tu ne prihajajo v poštev. Potrebna je zakonska opredelitev ustavne pravice do povračila škode (26. člen ustave). Ni pa mogoče pritrditi stališču (ki sicer ni decidirano izraženo), da bi bila možna povrnitev vsakršne škode in v vsakršnem obsegu. Po mojem mnenju gre za specifičen primer poprave krivic, ne pa za tipično odškodnino po civilnem pravu. Tako se pojavljajo sporna vprašanja o izgubljenem dobičku za čas odvzema stvari, ne glede na to, da je v petdesetletnem obdobju lahko nastopila vrsta rizikov (spremembe na trgu, meddržavni odnosi, sposobnost sledenja tehnološkim spremembam in sploh konkurenci, kapitalska usposobljenost posameznega subjekta itd). Ali so na vrnitev premoženja in do odškodnine upravičene tudi tiste osebe, ki so bile le še formalni lastniki, ker so bile nepremičnine obremenjene s hipotekami, ki so že presegle njihovo vrednost, dejansko aktivnega premoženja sploh ni bilo (*proprietas nuda*), ali pa je bilo aktivno premoženje vrednostno globoko nižje in ga ne izkazuje zemljiškoknjižno stanje v lastninskem listu, brez upoštevanja vknjiženih bremen. Ali je država dejansko sposobna zagotavljati odškodnino ali pa le na določen način zagotoviti zadoščenje za utrpele krivice je temeljna pravno - politična dilema, na katero bi moral odgovoriti zakonodajalec z upoštevanjem načela socialne države, ki veleva uravnoteženje socialnih razmerij in bremen.

Zakonodajalec bi moral pri sprejemu odločitve upoštevati tudi realne možnosti v skladu s splošnim stanjem nacionalnega gospodarstva, kakor to uveljavlja večina držav v tranziciji.

Očitno gre za specifičen problem poravnavanja krivic, ne pa za tipično civilnopravno odškodninsko razmerje in je potrebno ta vprašanja regulirati s posebnim zakonom.

V zvezi z odškodnino razlogi navajajo tudi odškodnino (po splošnih pravilih odškodninskega prava) iz naslova nemožnosti uporabe stvari od dneva uveljavitve popolne zahteve za denacionalizacijo. Očitno meri odločba na drugi odstavek 72. člena Zden, ki izključuje take zahtevke za čas od podržavljenja do dneva uveljavitve zakona. Vprašljivo je, ali zakon res uveljavlja pravico do odškodnine za nemožnost uporabe do vrnitve stvari, saj tega izrecno ne navaja, ne določa nikakršnih meril in tudi ne zavezanca (ali je to zavezanec v denacionalizacijskem postopku ali pa država, ker so njeni organi zamujali z zakonom določene roke za rešitev zahtevkov). Če bi Zden to imel v mislih, bi moral določiti merila, ali bi šlo na primer za udeležbo na dobičku pravne osebe v sorazmernem deležu (potem seveda tudi na izgubi), ali pa vzpostaviti kakšen drug model.

Iz nedorečene in nejasne norme ni mogoče uveljavljati posebnih pravic, saj mora te vedno in izrecno opredeliti na jasen in določen način zakon. Pri tem tudi ni mogoče spregledati dosedanjih stališč Ustavnega sodišča, da Zden na novo ureja lastninska razmerja z učinkom za naprej (*ex nunc*) in da ne učinkuje neposredno, je le pravni temelj za vodenje postopkov in izdajo odločb. Upravičencem se premoženje ne vrne, na podržavljenem premoženju pridobijo šele s pravnomočno odločbo lastninsko pravico (U-I-72/93).

9. Razlogi omogočajo razlikovanje med denacionalizacijskimi upravičenci, čeprav jo v uvodnem delu zavračajo. Strinjam se s stališčem o spornem vračanju nepremičnin, pridobljenih na fevdalen način, poudaril sem že moje stališče do premoženja RKC. Prav tako je po mojem mnenju sporno vračanje nepremičnin komurkoli, če te presegajo dovoljen obseg po predpisih, veljavnih na dan 6. aprila 1941, ker so v tem času bili glede presežka nezakoniti lastniki. Zagovarjanje drugačnega stališča kaj lahko privede do tega, da se ustvarijo razlikovanja po rojstvu (potomci fevdalnih gospodov in drugi), čeprav bi lahko predstavljal fevdalni način pridobitve element posebnega dejanskega stanja in zato tudi posebne norme.

Povsem svojstveno je stališče, da bi se morali drugače obravnavati upravičenci, ki so živeli v tujini, od teh, ki so ostali doma in bili prikrajšani na uveljavljanju nekaterih ustavnih svoboščin. Uživanje ustavnih svoboščin v tujini naj bi opravičevalo do drugačnih meril. Ali gre za posebno imaterialno škodo, ki pa je Zden ne priznava? Ali bi po tej logiki razlogov lahko zahtevali posebno odškodnino vsi, ki so živeli v prejšnjem sistemu in bili prikrajšani na ustavnih svoboščinah?

10. Razlogi v odločbi so v marsikaterem delu nenavadni, kot je na primer očitek o medijih, ki so veliko pisali o spornih vprašanjih. Najbrž ni mogoče trditi, da so javne razprave lahko omajale svobodno voljo poslancev, saj so javne razprave o mnogih vprašanjih pogoste, znana je tudi vloga pisem bralcev pod vplivom različnih lobijev. Tako so na primer znani proglesi in pisma bralcev denacionalizacijskih upravičencev, ki pa v razlogih niso omenjani.

11. Z odločbo niso bila rešena vsa vprašanja, sprožena v tem ustavnem sporu. Državni tožilec in še dva pobudnika sta sprožila problem dopustnosti revizij pravnomočnih odločb. Sproženo je bilo tudi vprašanje ustavnosti izrednih pravnih sredstev v Zakonu o splošnem upravnem postopku, glede na načelo o pridobljenih pravicah. Načeta vprašanja o dopustnosti revizij pravnomočnih odločb so osrednje vprašanje v tem sporu. Ali je odločba s tem kršila pravico pobudnikov (predlagatelja) do uveljavljanja pravnih sredstev, niti ni preveč odprto vprašanje.

dr. Janez Šinkovec