



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-107/96

Datum: 5.12.1996

**Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeta, ki se mu pridružuje sodnik dr. Zupančič**

1. Z odločitvijo, ki v bistvu razveljavlja triletni rok za delno zadržanje vračanja premoženja na podlagi Zakona o denacionalizaciji (ZDEN), se strinjam. Tudi po mojem mnenju je ta rok nesorazmerno dolg, tako da krši načela zaupanja v pravo in pravno varnost. Treba je upoštevati, da je Zakon o denacionalizaciji (ZDEN) v 58. členu predpisal, da mora biti odločba organa I. stopnje o zahtevi za denacionalizacijo izdana in vročena upravičencu najpozneje v enem letu po vložitvi pravilno sestavljene zahteve. Vsi roki so že zdavnaj pretekli, številne zadeve pa še niso rešene. V takem položaju iznenada uvesti triletni delni moratorij je tudi po mojem mnenju z ustavno-pravnega vidika nesprejemljivo.

Obenem se strinjam tudi s tč. 2 izreka odločbe, da določba 4. alinee prvega odstavka 1. člena Zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja ni v neskladju z Ustavo. Ta izrek se nanaša na primere, ko je upravni organ z ugotovitveno odločbo iz 63. člena Zakona o denacionalizaciji odločil, da je imel upravičenec v času podržavljenja jugoslovansko državljanstvo. Ta primer je povsem specifičen, predpisan zaradi morebitne uveljavitve izrednih pravnih sredstev zoper pravnomočne odločbe o ugotovitvi jugoslovanskega državljanstva, ki je eden izmed pogojev za vračanje podržavljenega premoženja. Glede na oceno zakonodajalca je treba s pomočjo izrednih pravnih sredstev preveriti pravilnost izdanih odločb. Za ta namen pa je predpisani rok primeren.

2. Strinjam se tudi s tistim delom obrazložitve, ki vsebuje stališče Ustavnega sodišča, da je mogoče Zakon o denacionalizaciji v nekaterih delih tudi spremeniti in dopolniti. To vprašanje seveda z ustavno-pravnega vidika nikakor ni enostavno. Mogoče mu je ugovarjati, da po petih letih po uveljavitvi Zakona o denacionalizaciji ni mogoče spreminjati in dopolnjevati nekaterih bistvenih izhodišč tega zakona. Nekateri postopki so bili namreč že končani, v pravnomočne odločbe in v pridobljene pravice pa v načelu ni mogoče posegati za nazaj (določba drugega odstavka 155. člena Ustave). Drži tudi, da bodo v primeru sprememb nekaterih zakonskih določb tisti upravičenci, ki še niso prejeli odločb o denacionalizaciji, v slabšem položaju od tistih, katerim je bilo premoženje s pravnomočno odločbo o denacionalizaciji vrnjeno.

Kljub tem pomislekom pa menim, da je tako stališče Ustavnega sodišča pravilno. Že v uvodnih pojasnilih k Zakonu o denacionalizaciji (glej Zakon o denacionalizaciji - druga dopolnjena izdaja), v izdaji Časopisnega zavoda Uradni list RS, Ljubljana 1992, str. 9-12, sem poudaril, da vseh primerov, ki se bodo pojavili v zvezi z izdajanjem Zakona o denacionalizaciji, v naprej hipotetično ni bilo mogoče predvideti. Pravna in dejanska razmerja so se v obdobju 45 let bistveno spreminjala. V tem časovnem obdobju je prihajalo do številnih pravnih poslov in dejanskih posegov na premoženjske predmete, ki so sedaj predmet zahteve za vrnitev. Treba je upoštevati, da je ZDEN sam v 3. členu naštel 29 predpisov, ki so bili podlaga za podržavljenje, da je v 4. členu predpisal, da so upravičenci do denacionalizacije tudi osebe, ki jim je bilo premoženje neodplačno podržavljeno na podlagi predpisa, izdanega do uveljavitve Ustave SFRJ iz leta 1963, ki ni naveden v 3. členu ali pa kar z ukrepom državnega organa brez pravnega organa, in da je v 5. členu predpisal, da se za upravičenca do denacionalizacije šteje tudi fizična oseba, katere stvari ali premoženje so prešle v državno last na podlagi pravnega posla, sklenjenega zaradi grožnje, sile ali zvižaje državnega organa oziroma predstavnika oblasti. Z enim predpisom je bilo nemogoče natanko obdelati vse primere. Zaradi tega je Zakon o denacionalizaciji poln splošnih določb, ki jih lahko opredeljujemo kot generalne klavzule. Take generalne klavzule pa so za predpis, ki v bistvu ureja premoženjsko-pravna oziroma lastninska razmerja nenavadne, zlasti če predstavljajo temeljni zakonodajni pristop.

Že ob izdaji Zakona o denacionalizaciji sem tudi opozoril, da vsem tem vprašanjem upravni organi, ki so praviloma pristojni odločati o zahtevi za denacionalizacijo, ne bodo kos.

Na drugi strani pa je Zakon o denacionalizaciji eden od tistih, ki so za oblikovanje našega pravnega sistema najpomembnejši. Na eni strani naj bi zakon odpravil prej povzročene krivice, na drugi strani pa je tudi podlaga za lastninjenje prejšnje družbene lastnine, saj so bile in bodo na njegovi podlagi vrnjene v zasebno lastnino nepremičnine (poslovni objekti in prostori, stanovanja, kmetijska zemljišča, gozdovi, stavbna zemljišča) in podjetja, poleg tega pa bodo priznane odškodnine vzpostavile v nekaterih primerih (glej člene 37 in 42 ZDEN) tudi lastninske deleže.

Vse te značilnosti ZDEN, ki kot rečeno niso običajne in ga v pravnem sistemu postavljajo na posebno mesto, opravičujejo tudi poseben pristop do tega zakona. Čeprav je preteklo od uveljavitve zakona že pet let, menim, da je mogoče opraviti nekatere korekcije oziroma, da ga je mogoče dopolniti in upoštevati pri tem tudi vsa tista vprašanja, ki so se odprla šele v samih postopkih denacionalizacije ali pred upravnimi organi ali pa morebiti šele kasneje v upravnem sporu. Seveda mora biti tak pristop vedno restriktiven, zakonodajalec pa bo moral pri tem tehtati, ali kaže zaradi posebej utemeljenih javnih interesov poseči v zakon.

3. Ne strinjam pa se s številnimi razlogi v obrazložitvi odločbe, h kateri dajem pritrdilno ločeno mnenje. Zlasti se ne strinjam z razlogi iz tč. 19-22 obrazložitve odločbe, katerih bistvo je, da pri spreminjanju in dopolnjevanju zakona ne bi bilo v skladu z Ustavo splošno omejevanje ali izključevanje lastninske pravice (uveljavitev zemljiškega maksimuma pri denacionalizaciji). Mnenja sem, da omejevanje vračanja zemljišč in gozdov ni v nasprotju z Ustavo.

Odločbe Ustavnega sodišča, na katere se ta odločba, h kateri dajem pritrdilno ločeno mnenje sklicuje, so bile izdane v zvezi s predpisi, ki se nanašajo predvsem na obdobje in probleme preoblikovanja družbene in v tem okviru tudi gospodarske ureditve. Res so sicer nekateri razlogi v omenjenih odločbah taki, da bi bilo iz njih mogoče zaključiti, da ni v skladu z novo Ustavo kakršnokoli splošno fizično omejevanje ali izključevanje lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih.

Mnenja pa sem, da je tako stališče odraz docela liberalističnega pojmovanja zasebne lastnine. Tudi druge države, katerih gospodarstvo že vso zgodovino sloni na zasebni lastnini, so poznale in poznajo nacionalizacijo, agrarno reformo in različne omejitve lastninske pravice. Pri tem so nekatera ustavna besedila v takih državah identična našemu ustavnemu besedilu.

Zakaj naj bi bilo torej glede tako temeljnega vprašanja v naši pravni ureditvi v nasprotju z Ustavo nekaj, kar je v skladu z ustavo v drugih civiliziranih državah?

Naša Ustava izrecno govori o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine (določba prvega odstavka 67. člena). Na podlagi te ustavne določbe je mogoče omejevati lastnika pri pridobivanju in uživanju lastnine ter mu pripisovati dolžnosti.

Gre za dolžnosti in omejitve, ki so zaradi javnih interesov nujne zaradi varstva okolja, interesov širše družbe (zagotoviti je na primer treba obdelavo kmetijskih zemljišč, predvideti možnost razlastitve ipd.), zaradi varstva javnega dobra, naravnih bogastev, zemljišč, pa tudi omejitve zaradi sosedskih odnosov in prepoved opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristijo. Te dolžnosti in omejitve so lahko po obsegu in vsebini tako pomembne, da lahko vplivajo na sam pojem lastninske pravice (glej o tem: Ustava RS z uvodnim komentarjem, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana 1992, str. 51 in 52). Dolžnosti in omejitve lahko pripeljejo do tega, da ostane lastniku "gola lastnina" (nuda proprietas). Med vsebinskim omejevanjem lastninske pravice in njenim fizičnim omejevanjem seveda ni kvalitetne razlike, saj vsebinsko omejevanje lastninske pravice lastnika v bistvu lahko v skrajnem primeru razlasti.

Pa tudi nova zakonodaja, na primer Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 59/96) očitno računa na zemljiški maksimum, saj v 8. alineji tretjega odstavka 19. člena predpisuje, da se odobritev pravnega posla za pridobitev kmetijskega zemljišča, kmetije ali gozda ne izda, če se pridobivajo kmetijska zemljišča, gozdovi ali kmetija oziroma njen del in se s tem večja veleposest preko 200 ha

primerljive kmetijske površine po Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev, vendar ne več kot skupno 600 ha, razen če gre za pridobitev v lastnino Republike Slovenije ali občine.

V tem primeru vprašanje morebitnega zemljiškega maksimuma ni bilo predmet odločanja, temveč je Ustavno sodišče le v razlogih reklo (obiter dictum), da naj tako omejevanje lastninske pravice na splošno ne bi bilo v skladu z Ustavo. Mnenja sem, da bo dokončno mogoče odločiti o tem, za pravni sistem izredno pomembnem vprašanju, le tedaj, kadar bo odločanje Ustavnega sodišča osredotočeno prav na to vprašanje, morebiti že ob obravnavanju novega zakona o kmetijskih zemljiščih.

4. Ne strinjam se tudi z razlogi, ki se nanašajo na vračanje kmetijskih zemljišč in zlasti gozdov cerkvi (razlogi iz točk 23., 24. in 25). Pri tem ne mislim, da bi morali biti cerkev in verske skupnosti obravnavani povsem enako kot drugi veleposestniki. Ne strinjam pa se s tistimi razlogi, ki v bistvu že opredeljujejo odnos Ustavnega sodišča do konkretnega vračanja cerkvi podržavljenih zemljišč, zlasti gozdov. Sodišče je v odločbi (tč. 23 obrazložitve) pravilno navedlo, da je potrebno "vsako lastništvo cerkve na posamezni nepremičnini reševati v samem denacionalizacijskem postopku, torej da je potrebno vsako morebitno sporno lastništvo cerkve, tako kot vseh drugih denacionalizacijskih upravičencev, reševati v samem denacionalizacijskem postopku". Kljub takemu stališču pa se je nato Ustavno sodišče spustilo v ocenjevanje, ali je cerkev na podlagi predpisov Kraljevine Jugoslavije v času podržavljenja bila lastnik nepremičnin. Zlasti se je spustilo v ocenjevanje uredbe z zakonsko močjo, ki je urejala prenos premoženja verskih zakladov v last in upravo katoliške cerkve. Sam se ne opredeljujem do te uredbe in do drugih vprašanj, ki bodo pomembna v postopkih denacionalizacije, v katerih cerkev zahteva vrnitev kmetijskih zemljišč in gozdov. Mnenja sem, naj se v vsakem postopku posebej ugotovi, kdo je upravičenec do denacionalizacije. To velja seveda tudi za vračanje premoženja cerkvam, verskim skupnostim, njihovim ustanovam in redom.

5. Na splošno sem mnenja, da je odločba sicer upravičeno segla preko problematike moratorija in opozorila na nekatera vprašanja, ki so ključna za učinkovitejše postopke denacionalizacije in ki so za te postopke tudi vsebinsko pomembna. Mislim pa, da nekateri razlogi v obrazložitvi vsebujejo stališča, ki bi jih bilo mogoče zavzeti le v postopkih, ko bi bila vprašanja, na katera se ta stališča nanašajo, predmet odločanja.

dr. Lojze Ude  
dr. Boštjan M. Zupančič