

Državni svetnik
Branko Tomažič

Številka: 412-01-2/2025/1
Ljubljana, 23. 6. 2025

Komisija Državnega sveta za
kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

**Zadeva: Pobuda Komisiji za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za vložitev
Pobude za sprejem Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti
14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike
Slovenije**

Na podlagi 66. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23) predlagam, da se na dnevni red Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano uvrsti naslednja točka:

- **Predlog pobude Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za sprejem Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, 56/10 – ORZSKZ16, 14/15 – ZUUJFO, 9/16 – ZGGLRS in 36/21 – ZZIRDKG).**

Obrazložitev:

Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: komisija) je v okviru svojega delovanja že večkrat izpostavila problematiko razlaščenja zemljišč lovskim družinam na podlagi 14. člena Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZSKZ). Državni svetnik Marko Staroveški, član komisije, je v zvezi s to tematiko vložil več konkretnih svetniških vprašanj, s katerimi je želel pridobiti jasne in celovite odgovore o obsegu, pravni naravi in posledicah prenosa zemljišč iz lovskih organizacij na državo. Prejeti odgovori pristojnega ministrstva so bili precej ohlapni, nepopolni in v ključnih delih nejasni.

Lovske družine in njihove zveze so v času pred uveljavitvijo ZSKZ z lastnimi sredstvi in na podlagi odplačnih pravnih poslov pridobile nekatere nepremičnine - zemljišča za izvajanje svoje osnovne dejavnosti – to je trajnostno upravljanje z divjadjo, v prejšnjem sistemu pa je bila tako pridobljena lastnina opredeljena kot družbena lastnina. Leta 1993 sprejeti ZSKZ je v 14. členu določil, da se vsa kmetijska in gozdna zemljišča v družbeni lasti, ne glede na način njihove pridobitve, prenesejo na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad).

Po oceni Lovske zveze Slovenije – s čimer se je komisija strinjala – predstavlja takšna ureditev nesorazmeren in neustaven poseg v pravico do zasebne lastnine ter hkrati krši načelo enakosti pred zakonom. Zakon namreč ne loči med zemljišči, ki so bila v družbeni lasti in so jih organizacije zgolj uporabljale, ter tistimi, ki so bila z lastnimi sredstvi, torej odplačno in zakonito pridobljena s strani lovskih organizacij. To pomeni, da je bilo odplačno pridobljeno premoženje na podlagi 14. člena ZSKS avtomatično podržavljeno zgolj zaradi formalnega statusa družbene lastnine v zemljiški knjigi, ne da bi se pri tem upoštevalo dejansko zgodovino načina pridobitve te lastnine.

Komisija je že na 18. seji 5. 4. 2024 v mnenju izpostavila, da takšna ureditev pomeni nedopustno podržavljanje zasebno pridobljenega premoženja, kar je v očitnem nasprotju z določbami Ustave Republike Slovenije, in sicer pravico do zasebne lastnine, kot načelom enakosti pred zakonom in pravne države.

Kljub številnim pobudam Lovske zveze Slovenije za zakonske spremembe, ki so jih predlagali tudi na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in ki bi omogočile vrnitev teh zemljišč ali vsaj zagotovile ustrezno sistemsko ureditev, kot tudi predlogom komisije, to področje do zdaj ni ustrezno rešeno. Nasprotno – Sklad je v zadnjih letih še dodatno intenziviral postopke prenosa lastninske pravice na Republiko Slovenijo. Komisija je v mnenju izpostavila, da je zaskrbljujoče tudi dejstvo, da gre v številnih primerih za zemljišča, ki predstavljajo osnovo za opravljanje javne službe – npr. krmne njive, remize ali pasišča za divjad – pri čemer so lovske organizacije dolžne zagotavljati varstvo divjadi in sanacijo škod po divjadi. S takšnimi odvzemi se jim odvzema pomembna osnovna sredstva za opravljanje njihovega poslanstva, kar ima lahko dolgoročno negativne posledice za upravljanje z divjadjo in za biotsko raznovrstnost.

Menim, da Lovska zveza Slovenije utemeljeno ocenjuje, da gre pri izvajanju 14. člena ZSKZ za sistemsko nesorazmeren poseg v zasebno lastnino nevladnih organizacij, ki opravljajo dejavnost v javnem interesu.

Na podlagi navedenega predlagam, da komisija obravnava osnutek Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 14. člena ZSKZ, ki ga je pripravila Lovska zveza Slovenije, ter da ga – v primeru potrditve – predloži Državnemu svetu Republike Slovenije v sprejem, z namenom vložitve zahteve ustavne presoje pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije.

Predlagam, da se na sejo povabi predstavnike Lovske zveze Slovenije, ki lahko dodatno pojasnijo strokovno in pravno utemeljenost predloga.

Državni svetnik
Branko Tomažič, l.r.

Priloga:

- Predlog Pobude Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za sprejem Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, 56/10 – ORZSKZ16, 14/15 – ZUUJFO, 9/16 – ZGGLRS in 36/21 – ZZIRDKG



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Predlog

Številka:

Ljubljana, xx. xx. 2025

Gospod
Marko Lotrič
predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je na xx. seji xx. xx. xxxx sprejela sklep, da na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23) vlaga:

- **Pobudo za sprejem Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, 56/10 – ORZSKZ16, 14/15 – ZUUJFO, 9/16 – ZGGLRS in 36/21 – ZZIRDKG).**

Predsednik komisije
Branko Tomažič, l. r.

Priloga:

- Predlog zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti s predlogom za začasno zadržanje in predlogom za absolutno prednostno obravnavo

Državni svet Republike Slovenije je na ____ . seji _____, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25), sprejel

ZAHTEVO

za začetek postopka za oceno ustavnosti

14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, 56/10 – ORZSKZ16, 14/15 – ZUUJFO, 9/16 – ZGGLRS in 36/21 – ZZIRDKG)

ter predlaga Ustavnemu sodišču Republike Slovenije, da

- **začasno zadrži izvrševanje 14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in**
- **zadevo obravnava absolutno prednostno.**

Obrazložitev:

I. IZPODBIJANE DOLOČBE

Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije¹ (v nadaljnjem besedilu: ZSKZ) v prvem odstavku 14. člena določa, da kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije oziroma občin po zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92) oziroma po zakonu o zadrugah (Uradni list RS, št. 13/92), ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način, postanejo z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije oziroma občin in se po stanju ob uveljavitvi tega zakona prenesejo na sklad oziroma na občino.

V drugem odstavku 14. člena ZSKZ je določeno, da se v sklad oziroma na občino na način, v rokih in po postopkih, določenih s tem zakonom, prenesejo tudi kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki so postali last Republike Slovenije oziroma občin po drugih predpisih. Ta kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi se prenesejo na sklad oziroma na občino po stanju na dan uveljavitve teh predpisov.

Na podlagi tretjega odstavka 14. člena ZSKZ se za kmetijska zemljišča in gozdove po 74. členu zakona o zadrugah, 5. členu zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij in po tem členu, štejejo tudi nezazidana stavbna zemljišča, ki 11. 3. 1993 niso bila določena kot nezazidana stavbna zemljišča v prostorskem izvedbenem aktu po 21. členu zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93 in 71/93). Del teh kmetijskih

¹ Uradni list RS, št. 10/93, 68/95 - odl. US, 1/96, 23/96 - popr., 91/07 - ORZSKZ10, 77/08 - ZJS-1, 109/08 - odl. US, 8/10, 56/10 - ORZSKZ16, 14/15 - ZUUJFO, 9/16 - ZGGLRS, 36/21 – ZZIRDKG).

zemljišč in gozdov, ki je na dan uveljavitve tega zakona v upravljanju občin, postane z dnem uveljavitve tega zakona last občine, na območju katere leži, preostala kmetijska zemljišča in gozdovi pa z dnem uveljavitve tega zakona postanejo last Republike Slovenije.

V četrtem odstavku 14. člena ZSKZ je določeno, da so po 5. členu zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij in po prvem odstavku tega člena kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki ležijo na območju občine in so bili 6. aprila 1941 v lasti občine, lastnina občine.

Peti odstavek 14. člena ZSKZ določa, da je Sklad oziroma občina pravni naslednik upravljalcev kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v družbeni lastnini iz prvega in drugega odstavka tega člena v delu, ki se nanaša na prenesena kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove.

II. OČITANE KRŠITVE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Državni svet poziva Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče), da prouči 14. člen ZSKZ z vidika zatrjevanih kršitev naslednjih določb Ustave Republike Slovenije² (v nadaljnjem besedilu: Ustava):

- 2. člena Ustave (načelo pravne države),
- 14. člena Ustave (načelo enakosti pred zakonom),
- 33. člena Ustave (pravica do zasebne lastnine),
- 67. člena Ustave (funkcija lastnine),
- 69. člena Ustave (razlastitev) ter

kršitve 1. člena (varstvo premoženja) iz Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic³ (v nadaljnjem besedilu: EKČP).

Osnovni namen ZSKZ, ki je stopil v veljavo 11. 3. 1993, je varstvo kmetijskih zemljišč in gozdov. Razlog za splošno podržavljenje kmetijskih zemljišč in gozdov, določeno v 14. členu ZSKZ, je bil v preprečitvi pozidave najboljših kmetijskih zemljišč, ki so temelj za kmetijsko pridelavo in zagotavlja prehranske suverenosti Republike Slovenije. Predstavljene določbe 14. člena ZSKZ so v last Republike Slovenije prenesle vsa kmetijska zemljišča in gozdove v družbeni lastnini, ne da bi bile pri tem upoštevane posebnosti kmetijskih zemljišč in gozdov, s katerimi so upravljale le lovske družine in zveze. Tako podržavljanje, kot bo obrazloženo v nadaljevanju te zahteve, pomeni glede na posebnosti na tem področju ustavno nedopusten poseg v lastninsko pravico lovskih družin in njihovih zvez kot pravnih oseb civilnega prava, ki imajo po Ustavi zagotovljeno pravico do zasebne lastnine in njenega varstva. Zakonska ureditev lastninjenja odplačno pridobljenih kmetijskih zemljišč in gozdov, kot jo določa 14. člena ZSKZ, ima učinek razlastitve, ki je v praksi pomenila prenos zemljišč na Republiko Slovenijo tako v primerih, ko so imele lovske družine in njihove zveze na teh zemljiščih pravico uporabe, kot tudi v primerih, ko so imele na njih vknjiženo lastninsko pravico, ki je bila pridobljena odplačno. S tem se zasebna lastnina lovskim družinam in njihovim zvezam odvzema brez izdaje individualne odločbe, proti kateri bi bilo mogoče uveljavljati pravno sredstvo, in brez ustreznega nadomestila. Takšen ukrep ne

² Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99).

³ Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP) (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94) in druge ratifikacije.

izpolnjuje niti splošnih niti posebnih pogojev za odvzem lastninske pravice iz 69. člena Ustave in je tudi v nasprotju s 1. členom Protokola št. 1 k EKČP.

III. RAZLOGI ZA IZPODBIJANJE

1. Uvodna izhodišča

Zahteva temelji na legitimnem pričakovanju lovskih družin ter njihovih zvez, da se jim vrnejo zemljišča, ki so bila na podlagi 14. člena ZSKZ prenesena v upravljanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, kolikor gre za kmetijska zemljišča in gozdove, ki so jih lovske družine in njihove zveze pridobile kot osebe civilnega prava na odplačen način.

Ustavno sodišče je o ustavnosti 14. člena ZSKZ že odločalo pred 30 leti (natančneje 18. 10. 1995) v zadevi št. U-I-78/93, vendar pa takrat ni upoštevalo tehtnih opozoril treh ustavnih sodnikov (dr. Lojzeta Udeta, dr. Janeza Šinkovca in mag. Matevža Krivica), ki so v svojih odklonilnih ločenih mnenjih predlagali, da naj se premoženje lovskih družin, pridobljeno z odplačnimi posli, izvzame oziroma ne prenese na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Zaradi navedenega, te odločitve Ustavnega sodišča ne smemo šteti, kot da je nedotakljiva, torej takšna, ki preprečuje ponovno oceno ustavnosti 14. člena ZSKZ.

V praksi delovanja ustavnih in vrhovnih sodišč je znanih mnogo primerov, ko so se vračali k istemu vprašanju, ker so se tekom časa spremenile družbene razmere, ugotovile nove okoliščine konkretnega primera, spremenila pravna ureditev ter njena uporaba in razlaga, ali pa so zahteve za ponovno presojo znale prepričati sodišča o negativnih posledicah prejšnjih odločitev. Najbolj zanimiv primer je, ko je leta 1954 Vrhovno sodišče ZDA v zadevi *Brown proti Odboru za izobraževanje* sprejelo odločitev o razveljavitvi takrat skoraj 60 let stare odločitve, ki je rasno neenakopravnost skušala reševati po formuli: *enakopravni, vendar ločeni*. Primer je zanimiv za obravnavano zadevo zato, ker je pri starejši odločitvi eden od sodnikov (John Harlan) v ločenem mnenju predlagal uveljavitev načela, da mora biti ameriška ustava slepa za barvo kože (*colorblind*), kar je dobilo soglasno podporo vrhovnih sodnikov šele v 60 let poznejši odločitvi. Splošno znano je, da se mnoga evropska in druga ustavna sodišča rada vračajo na primer k obravnavi ustavnosti umetne prekinitve nosečnosti ali k ureditvi, povezani s politiko do beguncev, in sprejemajo o tem zelo raznolika stališča.

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: ESČP) je Republiko Slovenijo večkrat in pri tem vedno strožje obsodilo zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku, kot izhaja iz 6. člena EKČP, in sicer z namenom, da bi jo kot obsojeno državo prisililo, da tovrstne kršitve prepreči z novo sistemsko ureditvijo, ki bo skladna z evropskimi standardi varstva človekovih pravic. ESČP se ni zadovoljilo s tem, da bi samo enkrat odločilo o istovrstni kršitvi te konvencijske pravice, zaradi česar je v zadevi *Lukenda proti Sloveniji* iz leta 2005 spremembo ureditve terjalo s pomočjo t. i. pilotne sodbe, ki se ji je zatem Republika Slovenija končno uklonila, tako da je reformirala pravosodni sistem.

Še bližje obravnavanemu primeru so odločitve slovenskega Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na pravice denacionalizacijskih upravičencev nasproti najemnikom, ki so

ostali v stanovanjih na podlagi stanovanjske pravice⁴ in so ob denacionalizaciji stanovanja dobili skupaj z ožjimi družinskimi člani podedljivo pravico ostati v stanovanju ob plačevanju zgolj neprofitne najemnine. To ureditev je pozneje Ustavno sodišče ponovno obravnavalo in dvakrat spremenilo tako, da je okrepilo položaj lastnikov nasproti takšnim najemnikom. Tako je najprej leta 2009 v zadevi št. U-I-128/08 omejilo pravico do neprofitne najemnine zgolj na najemnika in po njegovi smrti samo še na njegovega zakonca oziroma zunajzakonskega partnerja, nato pa več kot desetletje pozneje v zadevi št. U-I-473/22 odpravilo obveznost priznavanja neprofitne najemnine tudi v tako omejenem obsegu. V obeh primerih so sodniki v ločenih mnenjih zaman opozarjali, da je tudi stanovanjska pravica takšne narave, da ima temelj v varstvu lastninske pravice in da prizadene položaj in pravice (zelo) starih ljudi. Za obravnavani primer v tej zahtevi je zanimivo, da se je Ustavno sodišče takrat sklicevalo na potek časa, zaradi česar naj bi postala neprofitna najemnina vse hujše breme za lastnika. Z obema odločitvama je Ustavno sodišče zasledovalo cilj čim bolj popolne restitucije lastnine, ki je bila krivično odvzeta po 2. svetovni vojni. Pri tem ni nikomur prišlo na misel, da bi načelno ugovarjal možnosti Ustavnemu sodišču, da se ponovno posveča isti težavi. Seveda pa poteka takšna ponovna obravnava na podlagi nove pobude ali zahteve, z novo argumentacijo in na podlagi spremenjenih okoliščin, kar je upoštevano tudi v tej predmetni zahtevi.

Mnogo primerov je, ko se je Ustavno sodišče vračalo k obravnavi ustavnosti neke zakonske ureditve. V predmetni zahtevi potek časa ne more izbrisati tega, da je prišlo do ustavno spornega odvzema premoženja lovskih družin in njihovih zvez na način, ki spominja na razlastitev oziroma nacionalizacijo in to celo v času, v katerem so se, po zaslugi ustavnih sodnikov, odločno odpravljale krivice, storjene denacionalizacijskim upravičencem. V že omenjenem ločenem mnenju dr. Lojzeta Udeta v zadevi št. U-I-78/93 je zapisano, da je do kršitve enakopravnosti prišlo, ker sodišče ni upoštevalo različnega načina pridobitve premoženja pri lovskih družinah v primerjavi z drugimi oblikami neodplačne pridobitve premoženja. Gre za očitek, da je Ustavno sodišče enako obravnavalo vsebinsko bistveno različne situacije, kar je kršitev pravice do enakosti, opredeljene v 14. členu Ustave.

Glede na to, da je od odločitve Ustavnega sodišča o pravicah lovskih družin iz leta 1995 minilo trideset let, je ponovna obravnava očitkov o neustavnih posegih v lastnino lovskih družin in njihovih zvez utemeljena. K tako poznemu izpodbijanju odvzema premoženja lovskim družinam in njihovim zvezam je prispevalo dejstvo, da Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije zelo dolgo ni aktivno izvrševal upravičenj, ki jih je pridobil s prenosom nepremičnin oziroma s pridobitvijo lastninske pravice Republike Slovenije na podlagi 14. člena ZSKZ, zaradi česar so lovske družine ter njihove zveze dolgo časa še naprej nemoteno upravljale s »svojim« premoženjem, kot da se ni zgodil omenjeni prenos. Prenos nepremičnine v državno in občinsko last je sporen za tiste, ki so pridobili lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih z odplačnimi pravnimi posli, pri katerih so se finančna sredstva zagotavljala iz delovanja lovskih družin in njihovih zvez kot oseb civilnega prava. Vendar se to v zadnjem obdobju spreminja in lovske družine dejansko izgubljajo zemljišča, ki so velikega pomena za opravljanje njihovega poslanstva, opredeljenega tudi v zakonodaji.⁵ Pri tem se ne razlikuje med različnimi načini pridobivanja premoženja in

⁴ Šlo je za pravico do trajne uporabe stanovanja za zadovoljevanje osebnih in družinskih stanovanjskih potreb. Primerjaj npr. 164. člen Ustave SFRJ iz leta 1974.

⁵ Zakon o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08, 46/14 – ZON-C, 31/18, 65/20, 97/20 – popr., 44/22 in 158/22) glede gospodarjenja z divjadjo nalaga lovskim družinam izvajanje načrtovanih ukrepov za varstvo divjadi in življenjskega okolja ter ukrepov za ohranjanje in izboljševanje življenjskih razmer za divjad, izvajanje načrtovanega odvzema divjadi v skladu z načrti upravljanja z divjadjo, izvajanje načrtovanih ukrepov za preprečevanje škode od divjadi in na divjadi in

odplačnemu načinu pridobitve premoženja se ne priznava posebnega položaja. Torej je več kot upravičeno, da Ustavno sodišče ponovno presodi utemeljene ugovore neustavnega poseganja v lastninsko pravico in neenake obravnave lovskih družin in njihovih zvez glede lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih, pridobljene z odplačnimi pravnimi posli.

Argument, da zakon te problematike ne sme rešiti, ker bi to povzročilo kršitev načela enakosti pri tistih, ki so zgubili sodne spore, ni prepričljiv. Še zlasti ne, če bo odločba Ustavnega sodišča bistveno posegla v ureditev lastninjenja z delno razveljavitvijo ali sprejemom interpretativne odločbe. Navedeno stališče bi vodilo do stagnacije razvoja varstva človekovih pravic, saj bi se kršitve uporabljalo kot izgovor proti priznavanju pravic z zakonskim urejanjem. Z zakonom bi morali v primeru, da bi bila ta zahteva uspešna pred Ustavnim sodiščem, vrniti lovskim družinam in njihovim zvezam odvzeto premoženje, ki so ga pridobile na odplačen način, obenem pa ni ovire, da ne bi zakon, in sicer za ustrezno prodajno ceno ali najemnino, omogočil prav tako prednostni prenos drugih zemljišč (ki niso bila pridobljena odplačno) v njihovo ponovno upravljanje, ker je brez tega ogroženo uresničevanje njihovih zakonskih obveznosti.

2. Ustavnopравни vidiki kršitev človekovih pravic

2.1. Nedopusten poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, kršitev funkcij lastnine iz 67. člena Ustave, kršitev določil razlastitve iz 69. člena Ustave in kršitev varstva premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP

Ustavno varstvo zasebne lastnine je trdno, saj spada med najpomembnejše človekove pravice. V Podvinski ustavi⁶ sicer zamažemo zasebno lastnino v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, saj je uvrščena na začetek naslednjega poglavja (Ekonomsko in socialna razmerja), takoj za varstvom vseh oblik dela, ki mu tudi razlaga te ustave priznava prvenstvo. V tem poglavju naj bi bile pravice, ki jih ne moremo uvrstiti med pravice in temeljne svoboščine, niti obravnavati v okviru državne ureditve. Poleg tega je bila obravnava zasebne lastnine na omenjenem mestu zamejena z določbami o zlorabi lastninske pravice in o njeni socialni funkciji.

Lastnina je dobila osrednje mesto med človekovimi pravicami šele z razlago v odločbah Ustavnega sodišča. To še posebej velja za odločbe Ustavnega sodišča, ki so se nanašale na denacionalizacijo. Tudi razvojno in globalno gledano je težko najti veliko primerov, ko je Ustavno sodišče z ustvarjalno razlago Ustave tako visoko povzdignilo neko pravico ali svoboščino kot pri nas.⁷ Za konkretni primer je posebnega pomena, s kakšno odločnostjo se je Ustavno sodišče lotilo vprašanja vračanja po 2. svetovni vojni krivično odvzetega premoženja fizičnim in pravnim osebam, ker je uporabilo široko paleto odločitev, ki spadajo v t. i. pozitivni aktivizem Ustavnega sodišča in ki zbujejo upanje, da bo podoben pristop uporabljen tudi pri presoji posegov v položaj in pravice lovskih družin in njihovih članov v tej zahtevi.

Ustava je okrepila položaj zasebne lastnine, kot je zapisana v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, in sicer v 33. členu, ki se glasi: »Zagotovljena je pravica do zasebne lastnine in dedovanja«. Omejitve lastnine najdemo v poglavju o

izvajanje ukrepov za izboljšanje življenjskih razmer vseh vrst ptic in sesalcev v skladu s predpisi s področja ohranjanja narave.

⁶ PODVINSKA USTAVA – DELOVNI OSNUTEK SLOVENSKE USTAVE (ur. M. Cerar, I. Kaučič, M. Avbelj), Pravna fakulteta v Ljubljani in Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2025, str. 35–102.

⁷ Podobno velja za EKČP, ki varstvo premoženja ureja šele v Protokolu št. 1 v 1. členu, ga pa poudarjeno obravnava v svoji praksi, ki jo omenjamo v nadaljevanju.

gospodarskih in socialnih razmerjih, kjer je govor o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine in o lastninski pravici tujcev. Razlastitev je pogojena z javnim interesom in nadomestilom v naravi ali odškodnini; posebej strogo pa je ustavno varstvo kmetijskih zemljišč.

Poseg v lastninsko pravico iz 33. člena Ustave je lahko dopusten le ob pogojih, ki jih določa Ustava, in sicer zaradi varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave⁸), ter ob pogojih, določenih v 67.⁹ in 69. členu (razlastitev) Ustave. Da bi bil poseg v človekovo pravico v smislu omejitve človekove pravice iz 33. člena Ustave dopusten, bi moral prestati tudi strogi test sorazmernosti po 2. členu Ustave, ki ga pa ureditev po 14. členu ZSKZ ne preneha, saj ne gre za tak poseg v človekovo pravico, ki bi bil nujen, primeren in sorazmeren v ožjem smislu.

Ustava v 33. členu brez slehernih omejitev poudarja, da je v Sloveniji zagotovljena pravica do zasebne lastnine. Lastninska pravica morda v poglavju o pravicah in svoboščinah nima centralnega mesta, je pa takšno mesto nedvomno dobila v ustavnosodni praksi. Ustavno sodišče se je v odločbi v zadevi št. U-I-60/98 z dne 16. julija 1998 postavilo na stališče, da je namen ustavnega jamstva lastnine zagotovitev in uresničitev posameznikove svobode. Kot že omenjeno, so posegi v ustavne pravice podvrženi strogi ustavni presoji po testu sorazmernosti, pri čemer je poseg dopusten le v primeru, da je nujen (neizogiben) za varstvo drugih človekovih pravic. Poseg tudi ne sme biti prekomeren, kar pomeni, da je dopusten le najblažji izmed možnih posegov, s katerim se lahko zgotovi ustavno dopustni cilj – varstvo enako pomembnih pravic drugih. V odločbi v zadevi št. U-I-19/92 z dne 26. novembra 1992 pa je tudi poudarjeno, da je razlog za prepoved izvajanja določene dejavnosti poseg v lastninsko pravico, varovano po 33. členu Ustave, saj omejevanje možnosti pridobivanja sredstev s prepovedjo izvajanja določene dejavnosti pomeni poseg v ustavno varovane pravice.

V nadaljnjih določbah vsebuje Ustava omejitve lastninske pravice, ko gre za tujce, za lastninsko pravico na nepremičninah, za javno dobro, za varstvo (kmetijskih) zemljišč, za varstvo življenjskega okolja ter za varovanje naravne in kulturne dediščine. Zgoščeno ustavno ureditev lastnine povzema dr. Igor Kaučič: »Ustava torej poudarja, da pravica do zasebne lastnine ni le ekonomska pravica, temveč je hkrati tudi temeljna človekova pravica, klasična liberalna pravica, omejena z ekonomsko, socialno in ekološko funkcijo.«¹⁰

Ustavno sodišče je v odločbi v zadevi št. Up-156/98 navedlo, da z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu, temveč zagotavlja tudi varstvo pred posegi v druge obstoječe pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot civilnopravna lastninska pravica premoženjsko vrednost in mu kot taki omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju. Ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Da je bistven element svobode razpolaganje s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine, je s sklicevanjem na stališče ESČP Ustavno sodišče že navedlo v odločbi v zadevi št. U-I-60/98. Proti posegom države pa je s 33. členom Ustave varovana tudi normalna, običajna uporaba stvari.

⁸ Tretji odstavek 15. člena Ustave določa: »Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava.«

⁹ Prvi odstavek 67. člena Ustave: »Zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska in ekološka funkcija.«

¹⁰ I. Kaučič, F. Grad: USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 161.

Ustava v poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih vsebuje več določb, ki se nanašajo predvsem na socialno-ekonomske pravice, in določb, ki jih je mogoče razumeti predvsem kot konkretizacijo splošno zagotovljene pravice do zasebne lastnine in do določene mere tudi kot omejevanje te pravice. V 67. členu Ustave je poudarjeno, da se način pridobivanja in uživanja lastnine določa z zakonom, in sicer tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. To pomeni, da se lahko v lastninsko pravico poseže v smislu njene določitve načina uresničevanja samo z zakonom, izdanim na podlagi 67. člena Ustave, in sicer iz razlogov, ki so v tem členu izrecno in taksativno naštet. Za socialno funkcijo lastnine bi lahko rekli, da predstavlja konkretizacijo načel socialne države iz 2. člena Ustave.¹¹ V konkretnem primeru, ki se nanaša na položaj in pravice lovskih družin in njihovih zvez, je pomembno, da se takšna ustavna ureditev lastnine ne nanaša samo na fizične, temveč tudi na pravne osebe.

V zvezi z ureditvijo razlastitve v 69. členu Ustave, ki določa, da se lastninska pravica na nepremičnini lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon, pravi Komentar Ustave, da se nanaša celo na občine (ki so nosilke lokalne oblasti) in ne le na osebe zasebnega prava.¹²

Za konkretni primer je posebnega pomena, kako Ustava obravnava možnost posegov v lastninsko pravico. V Ustavi je 69. člen izrazito omejevalne narave, saj ureja razlastitev kot najtežjo obliko posega v lastninsko pravico. Ustava ureja razlastitev tako, da lastnine ni mogoče nikomur odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon. Čeprav to pomeni, da pravica do zasebne lastnine ni absolutna,¹³ je pri razlastitvi najbolj pomembno varstvo zasebne lastnine. To je povezano tako z doslednim spoštovanjem vseh pogojev, določenih v zvezi s postopkom razlastitve, kot z odškodnino in najbolj strogo presojo posegov v lastnino, ki jo Ustavno sodišče opravlja s pomočjo strogega testa sorazmernosti. Nobenega razloga ni, da ne bi to veljalo tudi za lastnino lovskih družin in njihovih zvez, ki je bilo pridobljeno odplačno.

Čeprav bi jezikovna razlaga dopuščala različne možnosti, je v teoriji in praksi uveljavljeno stališče, da je v 69. členu Ustave zamišljena polna odškodnina: »Glede na funkcijo, ki jo ima odškodnina za razlastitev po slovenski Ustavi, je ustavno zapovedana polna odškodnina.«¹⁴ V primerih, ko ne bi šlo za polno odškodnino, pa se ustavna sodišča in še posebej ESČP sklicujejo na načelo sorazmernosti tudi v zvezi z določitvijo višine odškodnine. Listina temeljnih pravic v Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: EU) celo izrecno določa, da mora biti odškodnina pravična in pravočasna.

EKČP, ki določa za Slovenijo kot članico Sveta Evrope zavezujoče minimalne standarde varstva človekovih pravic in svoboščin,¹⁵ ureja varstvo lastnine v 1. členu Protokola št. 1 k tej konvenciji. Omenjeni člen določa, da ima vsaka fizična ali pravna oseba pravico do mirnega uživanja svojega premoženja. Nikomur ne sme biti premoženje odvzeto, razen če je to v javnem interesu, v skladu s pogoji, ki jih določa

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Hrvaške v zadevi št. U-I-3685/2015 z dne 4. aprila 2017.

¹² M. Avbelj: 69. člen (razlastitev), v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. L. Šturm), DOPOLNITEV-A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1006.

¹³ M. Avbelj: 69. člen (razlastitev), v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. M. Avbelj), Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 552–553.

¹⁴ G. Virant: 69. člen (razlastitev), v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. L. Šturm), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 681.

¹⁵ Širše o tem C. Ribičič: EVROPSKO PRAVO ČLOVEKOVIH PRAVIC, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 2007, str. 109 in naslednje.

zakon ter ob spoštovanju splošnih načel mednarodnega prava. Ta določba zagotavlja vsem fizičnim in pravnim osebam pravico do spoštovanja njihovega premoženja.

Za konkretni primer, povezan s spreminjanjem položaja ter pravic lovskih družin in njihovih zvez, je pomembna ta konvencijska določba, da so zakonske omejitve varstva lastnine dopustne zaradi nadzora nad uporabo premoženja v skladu z javnim interesom. EKČP omogoča tudi omejitve, določene z zakonom, ki se nanašajo na plačevanje davščin. Na podlagi te določbe je ESČP zaradi poseganja v varstvo lastnine obsodilo številne države članice Sveta Evrope. Med drugim tudi v primerih, ko ni šlo za lastnino v pravem pomenu besede, temveč za poseg v posamezna premoženjska upravičenja, na primer v zadevi *Hutten Chapska proti Poljski*, kjer je šlo za upravičenja lastnikov stanovanjskih hiš do sorazmernega plačevanja najemnine. Ker so najemniki plačevali prenizke najemnine, denacionalizirani lastniki niso mogli vzdrževati teh hiš. Bistvo zadeve je bilo torej spoštovanje splošnega načela sorazmernosti.

Za konkretni primer je posebej pomembna sodba v zadevi *Broniowski proti Poljski*, s katero je veliki senat ESČP, 22. junija 2004, segel močno v preteklost, v obdobje, ko še ni bilo niti Sveta Evrope, niti ESČP, zato da bi naložilo toženi državi popravo krivic, ki so se dogodile njenim državljanom med 2. svetovno vojno. Zaradi spremembe državne meje med takratno Sovjetsko zvezo in Poljsko so poljski državljani izgubili premoženje, ki se je nahajalo prek reke Bug (ki danes teče po ozemljih Belorusije, Ukrajine in Litve), pri čemer so dobili od svoje države obljubo, da bodo prejeli za to materialno nadomestilo v obliki premoženjskih pravic in ugodnosti pri nakupu zemljišč na drugi strani reke. Poljska se je dolga desetletja obotavljala, da bi večjemu številu prizadetih izpolnila obljubo, zato jo je ESČP leta 2004 obsodilo, da je to dolžna storiti, k čemur so jo zavezovale tudi odločbe poljskega ustavnega sodišča. ESČP je s svojo prvo pilotno sodbo ugotovilo, da so bile ob pobudniku (Jerzyju Broniowskemu) tudi številnim drugim posameznikom kršene pravice iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP, ker so morali nositi nesorazmerno veliko breme zaradi izgubljenega premoženja, ki ga niso povzročili sami. Opisana sodba kaže, da je ESČP posebej zavzeto pri varstvu pravice do lastnine, še posebej če gre za kršitve večjega števila lastnikov, saj tako izrazito aktivistične¹⁶ odločitve ni sprejelo v nobenem drugem primeru. Sodbo lahko primerjamo z odločnim varstvom lastnine v odločbah slovenskega Ustavnega sodišča glede denacionalizacije, ki so navedene v nadaljevanju. Seveda pa bi, če bi prišlo do obravnave konkretnega primera pred ESČP, morali zadevo obravnavati v povezanosti s konvencijskimi določbami o enakosti (14. člen EKČP), pa tudi pravice do pravičnega sojenja (6. člen EKČP).

Pravo EU zagotavlja varstvo lastnine in premoženja, zapisano v Listini EU o temeljnih pravicah. Pri tem preprečuje zlasti vse tiste posege v lastninsko pravico, ki bi pomenili omejevanje svobodnega pretoka storitev in ljudi na notranjem trgu EU. Listina EU o temeljnih pravicah določa v 17. členu, da ima vsak »pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti«. Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo.

¹⁶ Pojem pozitivnega aktivizma je razvil v svojih ločenih mnenjih pred Ustavnim sodiščem dr. Ciril Ribičič, na primer v zadevi Up-651/02, kjer ocenjuje, da je bil tovrstni aktivizem bolj prisoten v odločbah Ustavnega sodišča v devetdesetih letih kot pa pozneje. Gre za aktivizem, ki je po mnenju avtorja dovoljen in celo zaželen, vendar samo kadar to vodi do pozitivnega razvoja standardov varstva človekovih pravic. (C. Ribičič: ČLOVEKOVE PRAVICE IN USTAVNA DEMOKRACIJA, USTAVNI SODNIK MED POZITIVNIM IN NEGATIVNIM AKTIVIZMOM, Beletrina, Študentska založba, Ljubljana 2010, str. 110 in naslednje.). Primerjaj tudi C. Ribičič: *Inovativne odločke Ustavnog suda Slovenije*, v: *Pravni Vjesnik*, 32 (2016), št. ¾, str. 15–28.

Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa. EU sprejema EKČP in sodno prakso ESČP (njene precedense) kot lastna temeljna načela prava EU, poleg tega pa se je z Lizbonsko pogodbo zavezala, da bo pristopila k EKČP.

2.2. Kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave in kršitev načela enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave

Načela pravne države iz 2. člena Ustave in načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave so univerzalne narave in niso nekakšne nezavezujoče programske norme, temveč so pravno zavezujoča. Upoštevati jih morajo tako »zakonodajalec pri oblikovanju pravnega reda, kot tudi izvršilna oblast pri njegovem izvrševanju ter sodna oblast pri uporabi in interpretaciji predpisov«. ¹⁷ Med njimi so posebej pomembna načelo sorazmernosti ter načeli zaupanja v pravo in načelo pravne varnosti. To pa so obenem načela, pomembna za presojo konkretnega primera.

Ustava zagotavlja varstvo splošnega načela sorazmernosti kot enega od načel pravne države iz 2. člena, ki je posebej pomembno za obravnavani primer: »V tem okviru Ustavno sodišče najprej opravi presojo z vidika kriterija primernosti tako, da preveri, ali je ocenjevani poseg primeren za dosego zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom v človekovo pravico dejansko mogoče doseči [...].« ¹⁸ V okviru presoje skladnosti posega v človekovo pravico s splošnim načelom sorazmernosti Ustavno sodišče presoja tudi, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za dosego zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z blažjim posegom ali celo brez posega, in ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (tako Ustavno sodišče v odločbi v zadevi št. U-I-74/12 z dne 13. septembra 2012).

Ustavno sodišče poudarja, da ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise. Načelo enakosti ne zavezuje samo zakonodajalca, ampak tudi izvršilno in sodno vejo oblasti. Gre za enakost v uporabi prava, ki izhaja iz drugega odstavka 14. člena Ustave, zlasti na področju, kjer zakonodajalec dopušča upravnim organom možnost prostega preudarka ali interpretacijo in uporabo nedoločenih pravnih pojmov. V takih primerih so izvršilna oblast in upravni organi izrecno vezani tudi na spoštovanje splošnega načela enakosti. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja (odločba v zadevi št. U-I-322/96). Ustava v 2. členu povezuje načela pravne in socialne države. Socialna država je v 2. členu enakopravno postavljena ob bok pravni državi, vendar žal še ni doživela enako dinamične in široke interpretacije v odločbah Ustavnega sodišča, kot to velja za načela pravne države. ¹⁹ Po mnenju Ustavnega sodišča na socialnem področju ne zadošča zgolj prepoved neupravičenega razlikovanja, temveč je pogosto še bolj pomembna zahteva po pozitivnem ravnanju, ki naj zagotavlja enakopravnost in socialno varnost (prim. odločbo v zadevi št. U-I-298/96).

¹⁷ Širše o tem L. Šturm: 2. člen (Pravna država), v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. L. Šturm), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 58.

¹⁸ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi št. U-I-91/21 in Up-675/19 z dne 16. junija 2022.

¹⁹ B. Kresal: 2. člen (Socialna država), v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. L. Šturm), Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2010, str. 90 in naslednje.

Ustavno sodišče je večkrat razveljavilo zakonske določbe zaradi kršitve načela pravne varnosti. Tako je na primer v zadevi št. U-I-356/02 ugotovilo kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave, ker je z obsegom davčnih obveznosti davčnega zavezanca gospodaril pristojni davčni organ in ga s tem postavil v pravno negotov položaj, pri čemer so obresti tekle tudi v času, ko še ni bila ugotovljena davčna obveznost zavezanca. Ustavno sodišče je z načinom izvršitve preprečilo, da bi se takšen tek obresti uporabljal v prehodnem obdobju do odprave ugotovljene protiusustavnosti.

Glede na ustavno ureditev ni presenetljivo, da Ustavno sodišče tudi ugotavlja, da »skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ni v skladu z Ustavo, čeprav se v primerjavi z načeli pravne države redkeje sklicuje na načelo socialne države in socialno funkcijo lastnine.²⁰

2.3. Varstvo lastnine v postopkih denacionalizacije

Pri varstvu zasebne lastnine v postopkih vračanja krivično odvzetega premoženja, še zlasti v začetnem obdobju, to je od 1990 do 2000, je Ustavno sodišče s svojimi odločbami poskrbelo za poseben, vsestransko naklonjen odnos do varstva lastnine upravičencev za vračanje podržavljenega premoženja. O tem prvem, za oškodovance »zlatem« obdobju, je spregovorilo Ustavno sodišče v odločbi v zadevi št. U-I-326/98 z dne 14. oktobra 1998 tako: »ZDen bo 7. decembra letos (1998) veljal že sedem let. V tem obdobju je Ustavno sodišče v številnih zadevah opravilo ustavnosodno presojo posameznih določb ZDen. Predmet ustavnosodne presoje pa niso bile le njegove posamezne določbe, ampak je Ustavno sodišče presojalo tudi zakona, ki sta začasno zadržala vračanje določenega premoženja na podlagi ZDen (moratorij). Prav tako je bilo predmet ocene ustavnosti referendumsko vprašanje v zahtevi za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma o spremembah in dopolnitvah ZDen. Ustavno sodišče je v tem obdobju odločilo tudi o precejšnjem številu ustavnih pritožb, ki so se nanašale na denacionalizacijske odločbe ali druge posamične akte, ki so bili izdani v zvezi z denacionalizacijo... Ustavno sodišče je že v prvih zadevah, v katerih je ocenjevalo ustavnost posameznih določb ZDen, moralo odločiti, kakšno ustavnopravno varstvo mora uživati ta posebna pravica v luči nove Ustave. Sprejelo je stališče, da pravica do denacionalizacije pomeni upravičenje, ki ima svoj temelj v ustavni pravici do lastnine iz 33. člena Ustave. V skladu s tem stališčem je vsak poseg v pravico do denacionalizacije štel kot poseg v ustavno pravico. Zato je pri oceni o skladnosti posega v pravico do denacionalizacije uporabilo strogo ustavno presojo po tako imenovanem strogem testu sorazmernosti ...«

V zvezi z naknadnim spreminjanjem temeljnih načel ZDen je Ustavno sodišče v odločbi, s katero je ocenilo vprašanje, vsebovano v zahtevi za razpis referenduma (odločba v zadevi št. U-I-121/97), še posebej poudarilo, »da je ZDen kot tranzicijski zakon glede na svoj namen sistemski zakon, v katerem so bila jasno opredeljena vsa osnovna načela procesa denacionalizacije, ki se v skladu z načeli pravne države lahko spreminjajo le, če so podani pogoji in okoliščine, ki zadostijo kriterijem najstrožje ustavnosodne presoje«.

Za obravnavani primer so pomembne odločbe Ustavnega sodišča v korist upravičencev do vračanja podržavljenega premoženja in še posebej odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-25/92 z dne 4. marca 1993, ko je v ZDen črtalo

²⁰ Primerjaj tudi R. Zagradišnik: 74. člen (podjetništvo), v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. M. Avbelj), Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 587.

besedo »fizične« osebe, in tako zagotovilo ustavnoskladno razlago, ki je pomenila enakopravno obravnavo fizičnih in pravnih oseb. S tem je Ustavno sodišče samo spremenilo zakon, kar je bilo dotlej pridržano izključno Državnemu zboru kot zakonodajalcu. Ustavno sodišče je svojo odločitev utemeljilo z navedbami da: »se enakopravnost oseb v demokratični in pravni državi predpostavlja. Enakopravnost zahteva tudi načelo pravičnosti, ki je vodilno načelo pri urejanju vseh razmerij v pravni in socialni državi. Pod enakostjo pred zakonom se razume nearbitrarna uporaba prava v razmerju do pravnih subjektov, in to tako na področjih sodne in upravne kot tudi zakonodajne oblasti. V premoženjskem pogledu načelno ni mogoče delati razlik med fizičnimi in pravnimi osebami, zato jih je zakonodajalec dolžan enakopravno obravnavati. Ustava fizičnih in pravnih oseb, z izjemo tujcev, ne postavlja v različen položaj niti glede pridobivanja premoženja niti glede omejitve obsega premoženja.« Z vidika konkretnega primera je pomembna ocena Ustavnega sodišča, da zakonodajalec ni imel na Ustavi utemeljenega razloga za neenakopravno obravnavanje fizičnih in pravnih oseb ter tudi ne za neenakopravno obravnavanje samih pravnih oseb.

Ustavno sodišče je v odločbah, ki se nanašajo na denacionalizacijo, prepričljivo zanikalo teorijo o Ustavnem sodišču kot zgolj negativnem zakonodajalcu. Takšna ustavnosodna praksa se ne omejuje na golo razveljavitev zakona in na »zavezo« zakonodajalca, da naj zakon v določenem roku uskladi z Ustavo, temveč uskladitev opravi Ustavno sodišče samo. Takšno ravnanje je utemeljeno samo v izjemnih primerih, ko Ustavno sodišče oceni, da obstoji samo en način, kako odpraviti ugotovljeno neustavnost in s svojo odločitvijo pravzaprav samo skrajša čas za uveljavitev spremembe, ki je edina ustavnoskladna in v konkretnem primeru prispeva k pospešitvi reševanja postopkov vračanja podržavljenega premoženja.

Iz odločb Ustavnega sodišča izhaja, da se je veliko pozornosti posvečalo pravičnemu vračanju premoženja, ne glede na to, ali je bilo vrnjeno v naravi ali v obliki odškodnine. Ukvarjalo se je tudi z uresničevanjem takšnih oblik metodologije za izračunavanje realne vrednosti podržavljenega premoženja, da bo odškodnina ustrezna realni oziroma tržni vrednosti premoženja ob njegovem podržavljenju. Glede na navedeno niso upravičeni očitki o neenakem obravnavanju denacionalizacijskih upravičencev (sklep v zadevi št. U-I-137/98). Prav tako niso na mestu poznejše interpretacije, ki poskušajo zožiti možnosti za vračanje premoženja in izplačilo odškodnin na tak način, da prikazujejo ureditev po ZDen kot, da denacionalizacija ni bila namenjena zagotavljanju polne odškodnine za odvzeto premoženje oziroma da je šlo za bolj ali manj simbolno popravo krivic.

Ustavno sodišče je povzdignilo ZDen v enega takšnih temeljnih sistemskih in tranzicijskih predpisov, v katerega vsebino zakonodajalec ne sme posegati na enak način kot v drugo zakonodajo. To sporočilo bi moralo biti aktualno v vseh zadevah, kjer gre za poseganje v lastninsko pravico posameznikov in pravnih oseb, še posebej če se to nanaša na večje število oškodovanih, kot velja za konkretni primer.

Podobno odločnost je Ustavno sodišče demonstriralo tudi v zadevi št. U-I-121/97 v zvezi s presojo ustavnosti referendumskega vprašanja o ZDen, ki jo je zahteval Državni zbor. Presoja ustavnosti referendumskega vprašanja se je nanašala na to, 1.) da se ne vrača premoženja fevdalnega izvora in 2.) zemlja in gozdovi nad 100 ha primerljive kmetijske površine, 3.) da se ne prizna odškodnine v navedenih dveh primerih in 4.) da se uvede široka revizija denacionalizacijskih odločb. Tudi v tem primeru je Ustavno sodišče kot kriterij uporabilo ustavnosodno presojo. Iz te odločbe

izhaja, da na noben način, tudi ne z referendumom, ni mogoče neustavno posegati v pričakovane pravice denacionalizacijskih upravičencev.²¹

Elemente aktivizma najdemo v interpretativnih odločbah Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na vračanje podržavljenega premoženja. V teoriji velja, da so interpretativne odločbe ustavnih sodišč tiste, s katerimi ustavna sodišča pogosto delujejo (pretirano) aktivistično in omogočajo poseganje v zakonodajno funkcijo parlamenta. Z njimi si ustavni sodniki pogosto vzamejo veliko moči in vpliva, še posebej takrat, če ne gre za začasno ustavnoskladno urejanje odnosov, ki je sicer pridržano zakonodajalcu.²² Ustavno sodišče z interpretativno odločbo izvrši selekcijo med možnimi razlagami zakonskih določb in opredeli, katere razlage niso skladne z Ustavo ali celo izbere eno samo (edino zveličavno) ustavnoskladno razlago. V slednjem primeru so vse ostale možne razlage zakona izvzete iz pravnega reda. Ustavni sodniki v ločenih mnenjih in teorija²³ opozarjajo, da gre Ustavno sodišče predaleč, kadar si izbere eno samo razlago, ki ji prizna, da je skladna z Ustavo in da je boljše, če se Ustavno sodišče omeji na to, da izloči iz pravnega reda samo tisto razlago, ki jo šteje za neustavno, ostale razlage pa dopušča oziroma se do njih ne opredeljuje v naprej (t. i. negativna interpretativna odločba). Vendar je Ustavno sodišče v denacionalizacijskih zadevah uporabljalo ravno opisano najbolj invazivno obliko vmešavanja v zakonodajno funkcijo Državnega zbora, pozneje pa se je sprejemu interpretativnih odločb praviloma izognilo. Prednost interpretativnih odločb je, da ni potrebna sprememba izpodbijanega zakona, kar je še posebej pomembno v zadevah, kjer nesorazmerni posegi v človekove pravice trajajo že zelo dolgo.

Za konkreten primer je podobno aktualna odločba v zadevi št. U-I-341/94, s katero je Ustavno sodišče podalo ustavnoskladno razlago zakona. Z interpretativno odločbo je odločilo, da določba Zakona o gasilstvu ni v neskladju z Ustavo, če se razume tako, da pridobitev lastninske pravice gasilskih društev v postopku lastninjenja družbenega premoženja nima pravnih posledic za stranke v postopku po ZDen. S tem je določilo eno samo ustavnoskladno razlago zakona in tudi v tem primeru demonstriralo odločenost, da daje prednost denacionalizaciji. Takšno odločitev (t. i. pozitivna interpretativna odločba) lahko štejemo za eno od oblik izvrševanja funkcije Ustavnega sodišča kot pozitivnega zakonodajalca, ker izloči iz pravnega reda druge možne razlage in na nek način daje zakonski določbi novo vsebino, ne da bi moral Državni zbor spremeniti zakon.

Navedene odločbe Ustavnega sodišča kažejo na takšen odnos do zasebne lastnine, kot izhaja iz Ustave in kot bi ga moralo Ustavno sodišče zastopati tudi v drugih primerih posegov v zasebno lastnino. V nasprotnem primeru bi imeli opravka s kršitvijo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Iz novejše ustavnosodne prakse glede varstva zasebne lastnine ponovno izstopa položaj denacionalizacijskih upravičencev. Primer je že omenjena odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-473/22, ki predstavlja na nek način krono oziroma zaključek

²¹ Ustavno sodišče je izhajalo iz tega, da Ustava veže oziroma omejuje ne le parlamentarno temveč tudi referendumsko večino, kar danes povezujemo s pojmom ustavne demokracije.

²² Upravičeno štejemo, da posegi Ustavnega sodišča, s katerimi s t. i. načinom izvršitve samo začasno ureja zakonsko materijo, ne predstavljajo pretiranega posega v zakonodajno funkcijo Državnega zbora, ker je njihova veljava časovno omejena na obdobje do takrat, ko Državni zbor odpravi neustavnost zakona.

²³ S. Nerad: INTERPRETATIVNE ODLOČBE USTAVNIH SODIŠČ, Uradni list RS, Ljubljana 2007, str. 58. Avtor opozarja na pomanjkljivosti takšnih interpretativnih odločb, ki dopuščajo eno samo ustavnoskladno razlago in izloča iz pravnega reda vse druge ter se pri tem sklicuje na ločeni mnenji sodnikov dr. Lojzeta Udeta in dr. Cirila Ribičiča.

odločb, ki so se nanašale na denacionalizacijo. V tej odločbi ponavlja Ustavno sodišče svoj načelen odnos do varstva lastninske pravice, ki je pomemben tudi za konkretni primer: »Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave varuje človekovo svobodo na premoženjskem področju. Lastninska svoboda je eden od odrazov svobode posameznika v skupnosti. Namen 33. člena Ustave je zavarovati polje svobodnega ravnanja na premoženjskem področju nosilcu temeljnih pravic in mu s tem omogočiti, da odgovorno oblikuje svoje življenje. Ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Kaj je predmet zasebne lastnine in katera so varovana lastninska upravičenja, določa pravni red ob spoštovanju namena ustavnega jamstva lastnine ter ob upoštevanju gospodarskih in družbenih razmerij nasploh. Namen ustavnega jamstva lastnine je zagotovitev in uresničitev posameznikove svobode – bistven element te svobode je razpolaganje s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine. Ustava v 33. členu varuje konkretni položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, izraža razmerje med posameznikom in skupnostjo ter varuje pravni institut lastnine oziroma lastninske pravice. Zajema naslednje elemente: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do odtujevanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice. Lastninska pravica je sestavljena iz različnih upravičenj, katerih vsebino je treba zakonsko urediti. Z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu. Zato se varovalni učinek 33. člena Ustave oziroma 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94) razteza na vse pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot lastninska pravica premoženjsko vrednost in ki mu omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju ter s tem svobodno in odgovorno oblikovanje lastne usode...«²⁴

V okviru strogega testa sorazmernosti je Ustavno sodišče v predhodno navedeni odločbi ugotovilo, da je uporabljeno sredstvo posega sicer primerno, ker varuje dostojanstvo, varnost in druge pravice nekdanjih najemnikov, kar nedvomno spada med dopustne cilje posega, vendar poseg ni nujen, niti sorazmeren. Pri tem so odločilno vplivali naslednji argumenti: najemna pogodba je sklenjena za nedoločen čas in tudi sicer gre za poseg, ki traja že zelo dolgo; s potekom časa blede sklicevanje na pridobljene pravice; stališča ESČP se ne zavzemajo za tako dolgotrajne in daljnosežne posege v lastnino; slabi tudi lastninska svoboda lastnikov; pomembno pada vrednost stanovanj in spregleduje se možnost, da se najemnikom finančno nadomesti razlika med neprofitno in tržno najemnino. Kljub odločitvi o neustavnosti posega je Ustavno sodišče z načinom izvršitve svoje odločbe določilo, da dosedanja ureditev velja do uskladitve zakona z Ustavo, s katerim je bil urejen postopen prehoda na novo, z Ustavo usklajeno ureditev.

Omenjena odločba kaže²⁵ na zelo zavzeto in dosledno varstvo lastninske pravice, saj se nanaša na ustavni položaj večjega števila denacionalizacijskih upravičencev, kot je bil določen pred več desetletji in do katerih je bilo Ustavno sodišče že v preteklosti vsestransko naklonjeno. Ustavno sodišče je spremenilo svoj odnos do urejanja pravic nekdanjih nosilcev stanovanjske pravice²⁶ zato, da bi ponovno in še močneje poudarilo varstvo lastninske pravice.

²⁴ Točka 24 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi št. U-I-473/22 z dne 15. junija 2023.

²⁵ Iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi št. U-I-473/22 z dne 15. junija 2023 izhaja, da bi bilo mogoče namesto omejevanja lastninske pravice zagotoviti finančno podporo nekdanjim nosilcem stanovanjske pravice v denacionaliziranih stanovanjih.

²⁶ Stanovanjska pravica je bila pred osamosvojitvijo opredeljena v Ustavi kot trajna pravica uporabe stanovanja v družbeni lasti, in sicer za osebne in družinske potrebe in je bila pozneje podlaga za odkup stanovanj v družbeni lasti pod ugodnimi pogoji.

Odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-473/22 je eden redkih primerov, v katerih je Ustavno sodišče ne le ponovno obravnavalo isto vprašanje, temveč tudi spremenilo svoje stališče in na to spremembo celo izrecno opozorilo. V 34. točki obrazložitve te odločbe je namreč zapisalo, da zaradi »slabitve lastninske svobode, ki so jim lastniki izpostavljeni zaradi učinka izpodbijanih določb, Ustavno sodišče ugotavlja, da izpodbijane določbe v presojanem delu niso ostale v mejah določitve načina uživanja zasebne lastnine, temveč so iz njih izhajajoče obveznosti in omejitve lastnikov stanovanj že takšne narave, da pomenijo poseg v njihovo pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Kolikor iz starejših odločb izhaja drugače, Ustavno sodišče iz zgoraj navedenih razlogov od njih v tej odločbi odstopa.« Za obravnavano zadevo je ta odločitev ključnega pomena, ker se nanašala na poseg v lastninsko pravico iz 33. člena Ustave in ker je med odločitvami Ustavnega sodišča o istem vprašanju preteklo veliko časa.

Ustavne določbe o lastnini in svobodni gospodarski pobudi ne pomenijo, da niso mogoči nobeni posegi v veljavne zakonske ureditve. Po že navedenem stališču Ustavnega sodišča, skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ne uživa ustavnega varstva (odločba v zadevi št. U-I-311/11). K takemu zaključku napeljujejo tudi ustavne določbe o socialni državi in socialni funkciji lastnine. Spremembe morajo torej izhajati in biti skladne s prevladujočim javnim interesom. S tega vidika je v praksi veliko zelo različnih situacij, med katerimi si posebno pozornost zaslužijo tiste, pri katerih gre za prepričljivo utemeljitev javnega interesa. To velja na primer za lovske družine in njihove zveze, ki nepremičnino, pridobljeno na odplačen način, uporabljajo v skladu s svojo družbeno priznano vlogo. Gre za primere, ko je 14. člen ZSKZ sicer odvil lastnino, v praksi pa je novi upravljavec dolga desetletja priznaval staremu vse, kakor da je ostal lastnik. Lovske družine in njihove zveze doživljajo poseg v njihova lastninska upravičenja kot nepričakovan in ustavno sporen poseg, ki močno otežuje njihovo družbeno priznano in pravno urejeno funkcijo. Za lovske družine je nesprejemljivo, če se zgodi, da se lovski družini odvzame zemljišče, ki je nujno potrebno za uresničevanje njenih zakonskih obveznosti in ga mora kupiti oziroma najeti, da ne bi prešel v last nekoga, ki ni zavezan k takšnemu ravnanju.

3. Civilnopravna analiza posegov v lastninsko pravico lovskih družin in njihovih zvez

3.1. Splošno o varstvu lastnine

Za celovito razumevanje pravnega položaja lovskih družin in njihovih zvez, predvsem za pravilno razumevanje pravnih posledic, ki izvirajo iz prvega odstavka 14. člena ZSKZ, je treba izhajati iz ureditve v času družbene lastnine. Kot je bilo zelo natančno prikazano v ustavnopravnih izhodiščih, Ustava vseskozi priznava pravico do zasebne lastnine kot eno temeljnih pravic in svoboščin, ki ji je zagotovljeno celovito pravno varstvo. Upošteva razvoj pravnega sistema v Republiki Sloveniji ni naključje, da 33. člen Ustave izrecno omenja, da je ustavno varovana pravica do zasebne lastnine. V ureditvi lastninskih razmerij, kot velja danes, bi bilo mogoče pridevnik »zasebna« opustiti. Pristop pravnega sistema k urejanju lastninskih razmerij izhaja iz koncepta enovitosti lastninske pravice, katerega bistvena značilnost je, da je vsebina lastninske pravice neodvisna od lastnosti osebe njenega imetnika. V slovenskem pravnem sistemu ne poznamo več ločevanja na zasebno in kakšno drugo vrsto lastnine, ampak je lastninska pravica urejena enovito. Drugače pa je bilo v času oblikovanja ustavnega besedila, saj je šlo za hkratno pojavnost zasebne in družbene lastnine. Zasebna lastnina v času prejšnje države in družbenega sistema ni bila v celoti odpravljena, je

bila pa omejena tako glede sposobnosti pridobivanja kot tudi glede obsega pridobitve. V sistemu družbene lastnine na velikem številu nepremičnin sploh ni bilo mogoče pridobiti lastninske pravice, kot je na primer veljalo za stavbna zemljišča na območjih mest in območjih, ki so bila namenjena za kompleksno stanovanjsko gradnjo. Za preostale nepremičnine pa je bil določen sistem nepremičninskih maksimumov, ki je posameznikom (fizičnim osebam in pravnim osebam zasebnega prava) dovoljeval pridobitev nepremičnin le do določenega obsega. Takšen pravni režim je na primer veljal za kmetijska zemljišča in gozdove.

Pravni promet s kmetijskimi zemljišči je bil od leta 1973 enotno urejen z Zakonom o kmetijskih zemljiščih²⁷ (v nadaljevanju: ZKZ), ob uporabi običajnih pravnih inštitutov, kot so: predkupna pravica, objava namere o prodaji kmetijskega zemljišča, overitev pogodbe, predložitev pogodbe pristojnemu občinskemu javnemu pravobranilstvu, potrdilo pristojnega krajevnega urada o tem, da je pravni promet skladen s tem zakonom. V skladu s temi pravili so pravne posle sklepale tudi lovske družine in njihove zveze.

Pomembno je, da je v času družbene lastnine pravni sistem omogočal dve lastninski obliki, in sicer družbeno lastnino in zasebno lastnino. V tem sistemu za razliko od današnje ureditve premoženjskih lastninskih razmerij ni bil uveljavljen sistem enovite lastninske ureditve, ampak je šlo za dva ločena sistema, za katera so veljala tudi bistveno drugačna pravna pravila. Po družbenih spremembah v Republiki Sloveniji v začetku devetdesetih let je bil postavljen jasen cilj, na katerem je bila vzpostavljena tudi nova država, da se odpravi sistem socialističnega samoupravljanja oziroma da se ta sistem nadomesti s sistemom tržnega gospodarstva, ki temelji na (zasebni) lastninski pravici kot temeljni premoženjski pravici posameznika. Zato lahko poseben poudarek 33. člena Ustave na zasebni lastnini razumemo kot jasno izkazan namen Ustave, da varuje samo lastninsko pravico kot pravico posameznika, ne pa tudi družbene lastnine kot posebnosti sistema socialističnega samoupravljanja. Bistvena značilnost družbene lastnine je bila njena splošnost, ki je pomenila, da je posamezna stvar v družbeni lastnini namenjena izpolnjevanju določenega namena. Ob takšni splošni naravi družbene lastnine njenega imetnika ni bilo mogoče določiti, zato je pravna teorija govorila o nelastninskem konceptu družbene lastnine.²⁸ Posamezni upravljavci pa so bili nosilci posameznih upravičenj na družbeni lastnini, pri čemer so bile, kot upravičenja na družbeni lastnini, v zemljiško knjigo vpisane tudi pravice upravljanja, razpolaganja in uporabe. V Republiki Sloveniji se je v devetdesetih letih izvajal proces lastninjenja, ki je potekal glede na zgoraj omenjena upravičenja, saj splošnost koncepta družbene lastnine ni natančno določala, komu pripada posamezna stvar. Z izrazom lastninjenje razumemo, da je vsaka posamezna stvar, ki je bila v družbeni lastnini, postala stvar v (zasebni) lastnini, hkrati pa se je določil tudi imetnik te lastninske pravice. V enovitem sistemu ureditve lastninske pravice je lahko imetnik lastninske pravice vsaka oseba, ki ima pravno sposobnost, torej vsaka fizična in pravna oseba, če v pravnem sistemu ne veljajo kakšne posebne omejitve.²⁹ Določba prvega odstavka 14. člena ZSKZ ima pravno naravo zakonskega pravila, ki ima namen lastninjenja. Pravna posledica, ki izhaja iz te določbe, je, da kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini neposredno na podlagi zakona (*ex lege*) postanejo last Republike Slovenije oziroma občin. Gre za zakonsko določbo z neposrednim učinkom, ki nastopi z uveljavitvijo zakona. Za zakonodajalca je takšen

²⁷ Uradni list SRS, št. 26/73.

²⁸ Glej B. Sajovic: Temelji družbeno-lastninskih in premoženjskih razmerij (skripta), Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 1987.

²⁹ V veljavnem pravnem sistemu je takšen primer zlasti določba 68. člena Ustave, ki določa pogoje, pod katerimi lahko tujci pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah na območju RS.

pristop pragmatičen, saj je enostaven in rešuje veliko število na videz identičnih primerov. Slabost takšnega zakonodajnega pristopa pa je, da ne upošteva posebnih okoliščin posameznega primera. Prav te posebne okoliščine pa lahko povzročijo, da na videz pravno sprejemljivo pravilo močno poseže v premoženjski položaj posameznika na način, ki utemeljuje nedopustnost nastopa takšne pravne posledice zaradi posega v temeljne pravice in svoboščine posameznika. Na ta problem opozarjajo ustavni sodniki dr. Lojze Ude, dr. Janez Šinkovec in mag. Matevž Krivic v svojih odklonilnih ločenih mnenjih k odločbi Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-78/93. Dr. Lojze Ude poudarja: »Pri lastninjenju bi bilo treba upoštevati, ali je lovska družina kupila določeno nepremičnino s pravnim poslom in za njo plačala tržno ceno. Kolikor pa bi lovska družina celo dokazala, da so sredstva za nakup zemljišča zbrali njeni člani, bi bilo po mojem mnenju to zemljišče vsaj v fazi lastninjenja treba obravnavati kot zemljišče v zasebni lasti.« Dr. Janez Šinkovec meni, da je nujno potreben različen pristop pri določanju pravnega režima stvari, ki imajo sicer enotni imenovalec – kmetijska in gozdna zemljišča, vendar pa različen namen in naravo. Zato bi po njegovem mnenju moral zakonodajalec te elemente upoštevati in odločati skladno z njimi, pri tem pa tudi izbrati take ukrepe, ki bi čim manj posegli v pravice subjektov, pa bi bil s tem vendar dosežen namen – splošni interes. Povsem eksplicitno pa je stališče mag. Matevža Krivica, po katerem bi moral biti položaj lovskih družin v 14. členu ZSKZ obravnavan posebej v primerih, kadar so ta kmetijska zemljišča in gozdove dobile v upravljanje in razpolaganje na odplačen način, podobno, kot je to zakon določil za temeljne organizacije kooperantov.

In ravno v tem je bistvo. Nobenega dvoma ni, da pravila o lastninjenju, torej pravna pravila, ki so določila, kdo ima na stvari (sredstvu) v družbeni lastnini lastninsko pravico, posegajo v pravni položaj tistega, ki je imel v sistemu družbene lastnine na teh stvareh kakršnokoli upravičenje. Če se takšno upravičenje imetnika nadaljuje v obliki, ki je skladna z novo ureditvijo lastninskih razmerij, ne gre za poseg v pravico posameznika, ampak zgolj za prilagoditev premoženjskopravne oblike pravice. Tako lahko razumemo zlasti položaje, ko se pravica uporabe posameznika na stvari v družbeni lastnini preoblikuje v lastninsko pravico istega posameznika. Če pa zaradi vzpostavitve lastninske pravice drugega, na podlagi pravnega pravila o lastninjenju, pride do izgube ali okrnitve pravnega položaja imetnika upravičenja, potem ima takšno pravilo brez najmanjšega dvoma pravno naravo posega v pravni položaj tistega, ki je upravičenja izgubil oziroma so mu bila omejena. Tu pa nastopi odločilno pravno vprašanje. Če je šlo pri tem za pravni položaj posameznika, katerega pravni temelj je splošna družbena lastnina, ki se odpravlja in spreminja, potem gre lahko za pravno utemeljen poseg v položaj imetnika upravičenja na stvari v družbeni lastnini. Gre torej za del celovite preobrazbe družbeno ekonomskega sistema, v katerem se mora izvesti lastninjenje, da se prestopi iz starega v nov sistem. Nasprotno pa velja, če gre za poseg v pravni položaj posameznika in če ima posameznik na stvari v družbeni lastnini posebno pravico ali premoženjsko upravičenje, ki ima vse bistvene elemente zasebne lastnine kot temeljne premoženjske pravice. Tako so lahko tudi posamezniki, torej fizične osebe in pravne osebe civilnega prava, na stvareh v družbeni lastnini pridobili upravičenja, zlasti pravico uporabe, ki je učinkovala kot temeljna premoženjska pravica in je posamezniku pravno omogočala ter dovoljevala izključno uporabo te stvari ne glede na to, da je šlo (formalno) za družbeno lastnino. Takšno upravičenje izpolnjuje vse elemente premoženjskega upravičenja, ki je predmet pravnega varstva v okviru ustavnopravnega razumevanja lastnine, tako v okviru 33. člena Ustave kot tudi 1. člena Protokola št. 1 k EKČP.

3.2. Organiziranost lovskih organizacij v času družbene lastnine

V sistemu družbene lastnine je pravno organiziranost lovskih organizacij urejal Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč³⁰ (v nadaljnjem besedilu: ZVGLD). Ta je v 55. členu določal, da so lovske organizacije a) lovske družine in njihove zveze ter b) organizacije združenega dela, ki upravljajo lovišča in narodne parke zaradi ohranitve in gojitve avtohtone divjadi in njihove skupnosti. ZVGLD je določal dva tipa pravnih oseb, ki se jim priznava pravni status lovskih organizacij. Lovske družine in njihove zveze kot pravne osebe civilnega prava in organizacije združenega dela, ki upravljajo lovišča kot družbene pravne osebe, ki so bile del sistema splošne družbene lastnine in so se zato preoblikovale s predpisi, ki so urejali lastninsko preoblikovanje podjetij kot družbeno pravnih oseb. Lovska družina kot posebna oblika združevanja posameznikov je podrobneje urejena v 57. členu ZVGLD, in sicer je samoupravna organizacija občanov, ki se prostovoljno združujejo zaradi varstva, gojitve in lova divjadi, upravljanja lovišč ter zaradi drugih, z lovstvom povezanih rekreativnih dejavnosti. Lovska družina je imela status pravne osebe (prvi odstavek 60. člena ZVGLD). Vsak občan je imel pravico, da se je včlanil v lovsko družino, če je izpolnjeval predpisane pogoje. Njegova pravica do včlanitve je bila varovana s pravnimi sredstvi (59. člen ZVGLD). Drugi odstavek 57. člena ZVGLD je izrecno določal, da se za poslovanje in združevanje lovskih družin uporabljajo predpisi o društvih, to je Zakon o društvih (v nadaljevanju: ZDru (1974))³¹, kolikor ta zakon ne določa drugače. ZVGLD nikjer ne določa, da se za lovske družine in njihove zveze ne uporabljajo predpisi o društvih, ki se nanašajo na sposobnost in pogoje pridobivanja lastninske pravice. V skladu s 1. členom ZDru (1974) so bila društva določena kot organizacije (pravne osebe), v katerih so se združevali posamezniki zaradi uresničevanja svojih posebnih interesov. ZDru (1974) ni podrobneje urejal pravne sposobnosti društev in njihovih premoženjskih razmerij. Društva kot pravne osebe civilnega prava niso bila na splošno upravičena pridobivati pravic in upravičenj na družbeni lastnini. So pa lahko društva pridobivala pravico uporabe na stvareh, zlasti nepremičninah, v družbeni lastnini na enak način kot drugi posamezniki.

Najpomembnejša razlika, ki je veljala v sistemu družbene lastnine med pravnimi osebami civilnega prava in družbeno pravnimi osebami na področju lastninskih in družbeno lastninskih razmerij, je, da so osebe civilnega prava v sistemu družbene lastnine lahko na stvareh (premičninah in nepremičninah) pridobile lastninsko pravico. To jasno izhaja iz prvega odstavka 1. člena Zakona o temeljnih lastninskih razmerjih³² (v nadaljnjem besedilu: ZTLR), ki je določal, da imajo lahko občani, društva in druge civilne pravne osebe lastninsko pravico v skladu z ustavo in zakonom. Sposobnost pridobiti lastninsko pravico je bila za osebe civilnega prava dodatno urejena v 11. členu ZTLR, ki je v prvem odstavku določal, da imata lahko društvo in druga civilna pravna oseba lastninsko pravico na premičnih stvareh, ki so namenjene za uresničevanje skupnih interesov njenih članov in ciljev, zaradi katerih sta bila ustanovljena. Glede lastninske pravice na nepremičninah pa je tedanja ureditev poudarjala pomen namena pridobitve in nadaljnje uporabe nepremičnine.³³ Društva in druge osebe civilnega prava so lahko pridobile lastninsko pravico na poslovnih stavbah in poslovnih prostorih, ki so namenjeni za uresničevanje skupnih interesov njihovih članov in ciljev, zaradi katerih so bili ustanovljeni, kot tudi na stanovanjskih hišah in stanovanjih kot posameznih delih stavb, ki so namenjena za zadovoljevanje stanovanjskih potreb delavcev, ki v njih

³⁰ Uradni list SRS, št. 25/1976.

³¹ Uradni list SRS, št. 37/1974.

³² Uradni list SFRJ, št. 6/80, 20/80 – popr., 36/90.

³³ Glej podrobneje D. D. Stojanović, D. Pop-Georgiev: KOMENTAR ZAKONA O OSNOVNIM SVOJINSKO-PRAVNIM ODNOSIMA, Beograd 1986, str. 85.

delajo (drugi odstavek 11. člena ZTLR). Društva in druge osebe civilnega prava so prav tako lahko pridobile v mejah, ki jih določa zakon, lastninsko pravico na zemljiščih, ki so namenjena za zadovoljevanje skupnih interesov njenih članov in za doseganje ciljev, zaradi katerih so bile ustanovljene (tretji odstavek 11. člena ZTLR). Društva in druge pravne osebe civilnega prava so lahko pridobile lastninsko pravico na stavbah, ki so bile zgrajene na zemljišču v družbeni lastnini. Kot lastnik stavbe pa so v takšnem primeru pridobile pravico uporabe zemljišča, na katerem je stavba zgrajena, in zemljišča, ki je namenjeno za njeno redno rabo, dokler stavba obstaja. ZTLR ne določa pravne podlage, da bi lahko lastninsko pravico na stvareh (premičninah in nepremičninah) pridobile družbene pravne osebe, kar je logična posledica izpeljave pravila, da lastninska pravica preneha, če stvar preide v družbeno lastnino.

V pravnem sistemu družbene lastnine se je tipologija pravnih oseb spreminjala in nikoli ni bila povsem jasno izdelana.³⁴ V zakonodaji so se predvsem pri nekaterih oblikah pravnih oseb, zlasti pa pri družtvih, pojavljale različne rešitve. Zato ni bilo vselej povsem jasno, ali imajo društva položaj družbenih pravnih oseb ali pravnih oseb civilnega prava. Se je pa ta koncept jasno pokazal na področju lastninskih in družbeno-lastninskih razmerij po uveljavitvi ZTLR. Družbene pravne osebe, ki so bile opredeljene kot samoupravne organizacije in skupnosti, so bile določene izključno kot nosilke pravic v družbeni lastnini. Če je bila posamezna stvar, ki je bila predmet zasebne lastnine, po pravilih o prenosu lastninske pravice pridobljena s strani družbene pravne osebe, potem je lastninska pravica na stvari prenehala in stvar je pridobila pravni položaj sredstva (stvari) v družbeni lastnini. Kot je določal 44. člen ZTLR, lastninska pravica na stvari preneha, če preide stvar v družbeno lastnino.

V sistemu družbene lastnine so imela društva in druge oblike združevanja posameznikov priznan pravni položaj družbenih organizacij. Za lovske družine in njihove zveze je bistvenega pomena določba tretjega odstavka 57. člena ZVGLD, ki je določala, da so lovske družine in njihove zveze družbene organizacije in lahko pridobivajo sredstva oziroma določene pravice na sredstvih ter ta sredstva kot družbena uporabljajo za uresničevanje svojih ciljev in razpolagajo z njimi v skladu z zakonom in s svojim statutom. Lovske družine in njihove zveze kot družbene organizacije niso imele splošne sposobnosti pridobivati pravice na družbenih sredstvih, ampak je bila ta sposobnost omejena z namenom uporabe teh sredstev. To zelo jasno izhaja tudi iz drugega odstavka 60. člena ZVGLD, ki določa, da se »Lovska družina vpiše v register lovskih družin tiste občine, ki je dala lovski družini lovišče v upravljanje.« Besedna zveza »dala v upravljanje«, kaže na to, da gre za pridobivanje premoženja v sistemu družbene lastnine, ko se nepremičnine kot sredstva v družbeni lastnini prenašajo med različnimi upravljalci. V tem delu upravičenj lovskih organizacij na nepremičninah, ki so jih dobila v upravljanje od občin, ni mogoče obravnavati kot premoženjsko pravico osebe civilnega prava, ki bi izpolnjevala pogoje za ustavnopravno varstvo. Povsem drugače pa je, če gre za premoženje lovskih organizacij, ki je bilo pridobljeno na drugih pravnih podlagah, zlasti pa s pravnimi posli, ki so jih lovske organizacije sklepale z drugimi pravnimi in fizičnimi osebami in kjer je šlo za pridobivanje pravic na nepremičninah na smiselno enak način, kot velja za posameznike. Če lovske družine ne bi imele položaja družbenih organizacij, ki je omogočal možnost pridobivanja zasebne in družbene lastnine, potem bi pri sklepanju pravnih poslov lovske organizacije nastopale kot društvo in bi na nepremičninah pridobivale lastninsko pravico. Tako pridobljene nepremičnine pa bi bile izvzete iz okvira prvega odstavka 14. člena ZSKZ. Položaj družbene organizacije je lovskim družinam in njihovim zvezam omogočal tudi pridobivanje družbene lastnine s pravnimi posli, te nepremičnine pa so ohranile pravni položaj stvari (sredstva) v družbeni

³⁴ Glej podrobneje A. Finžgar: OSEBE CIVILNEGA PRAVA, Uradni list, Ljubljana 1976.

lastnini, s tem je na njih neposredno učinkovala tudi določba o vzpostavitvi lastninske pravice Republike Slovenije oziroma lokalnih skupnosti na podlagi prvega odstavka 14. člena ZSKZ. Povsem jasno je, da pri tem določba prvega odstavka 14. člena ZSKZ izhaja izključno iz formalnega izraza lastninskega položaja in ne upošteva vsebine pravnega položaja lovskih organizacij. Kolikor gre za nepremičnine, ki so jim bile prenesene v upravljanje, je mogoče sprejeti poseg v njihov pravni položaj. Ni pa mogoče sprejeti posega v pravni položaj, če gre za nepremičnine, ki so bile pridobljene na način, ko premoženjske pravice pridobivajo posamezniki. V teh primerih gre za individualno pravico, ki ji je treba priznati pravno varstvo kot zasebni lastnini, pa čeprav gre za pravico uporabe, ki jo je lovska družina ali njihova zveza kot posameznik pridobila v sistemu družbene lastnine. Gre za smiselno enak položaj, kot če bi predpis o lastninjenju določil, da postanejo last Republike Slovenije oziroma občin vsa stavbna zemljišča, pa čeprav so imeli pravico uporabe teh stavbnih zemljiščih v sistemu družbene lastnine posamezniki, ki so lastniki stavb, zgrajenih na teh stavbnih zemljiščih.

3.3. O načinu lastninjenja nepremičnin v družbeni lastnini

Kot je že bilo prikazano, je pravna posledica, ki izhaja iz prvega odstavka 14. člena ZSKZ, izvorna pridobitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih, ki so bile na dan uveljavitve ZSKZ v družbeni lastnini. Bistvena značilnost takšnega načina pridobitve lastninske pravice je, da učinek nastopi neposredno na podlagi zakona (*ex lege*) in ne glede na voljo prejšnjega lastnika oziroma imetnika drugih pravic na nepremičnini. Značilnost izvorne pridobitve je tudi ta, da se lastninska pravica pridobi v celoti in ni omejena s stvarnimi in drugimi pravicami prejšnjih imetnikov. Te skupaj z lastninsko pravico prejšnjega imetnika ugasnejo, izvorni pridobitelj lastninske pravice pa pridobi popoln in neomejen lastninski položaj.³⁵ Zato ni nobenega dvoma, da prvi odstavek 14. člena ZSKZ neposredno posega v pravni položaj posameznika, ki je v sistemu družbene lastnine na stvari (kmetijsko zemljišče, kmetija ali gozd) pridobil kakršnokoli posebno (individualno) pravico. Poseg v individualno pravico posameznika je poseg z učinkom največje intenzivnosti, saj ta pravica zaradi učinka izvorne pridobitve lastninske pravice preneha. Zato ni nobenega dvoma, da s tem nastopi pravna posledica odvzema premoženjske pravice posamezniku, kar lahko razumemo kot razlastitev. Prav tako ni nobenega dvoma, da določba prvega odstavka 14. člena ZSKZ ne dosega pravnih standardov iz 69. člena Ustave, ki določajo posebne predpostavke za ustavnopravno dopustnost razlastitvenega posega. Iz prvega odstavka 14. člena ZSKZ ni razbrati nobene od zahtevanih predpostavk. Razlastitev je izvedena kompleksno z zakonsko določbo in ne na podlagi individualnega pravnega akta, v katerem bi se ugotovil javni interes in proti kateremu bi lahko imetnik pravice (razlaščenec) uveljavil svoj interes z možnostjo vložitve pravnega sredstva. Imetniki posameznih pravic na kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih, ki so jih pridobili v skladu z veljavno zakonodajo na sredstvih v družbeni lastnini, proti nastopu pravne posledice iz prvega odstavka 14. člena ZSKZ nimajo nobenega posebnega sredstva in edina pravna možnost, ki jo imajo, je ustavnopravno varstvo zaradi nedopustnosti posega v njihov pravni položaj. Tudi drug pomemben pogoj za ustavnopravno dopustnost razlastitve v primeru prvega odstavka 14. člena ZSKZ ni izpolnjen. Niti s prvim odstavkom 14. člena ZSKZ niti s kakršnokoli drugo določbo tega ali kateregakoli drugega zakona ni določeno, da bi imetniku pravice na stvareh v družbeni lastnini (kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi) pripadalo za odvzeto pravico kakršnokoli nadomestilo.

³⁵ Glej podrobneje M. Juhart, M. Tratnik, R. Vrenčur: STVARNO PRAVO, Lexpera, Ljubljana 2023.

Ob tako intenzivnem posegu v pravni položaj posameznika, ki je pravna posledica uveljavitve prvega odstavka 14. člena ZSKZ in ki ima vse elemente in znake nedopustnega posega z učinkom razlastitve, se kot ključno postavlja vprašanje pravne narave pravice, ki jo je imel posameznik ob nastopu razlastitvenega učinka. V sistemu družbene lastnine so lahko posamezniki na sredstvih v družbeni lastnini pridobili različne pravice in upravičenja. Sposobnost pridobivanja teh pravic in upravičenj je bila v sistemu družbene lastnine odvisna od različnih dejavnikov. Predvsem so pravice na sredstvih v družbeni lastnini lahko pridobile tako imenovane družbene pravne osebe (organizacije združenega dela in samoupravne organizacije in skupnosti) kot izraz združevanja dela in sredstev, kar je bil osrednji element kasnejšega obdobja sistema socialističnega samoupravljanja. Pravne podlage pa so bile urejene v Zakonu o združenem delu³⁶ (v nadaljnjem besedilu: ZZD). Družbene pravne osebe so večinoma pridobivale svoje pravice na družbenih sredstvih neposredno na podlagi zakonskih določb oziroma na podlagi oblastvenih aktov takratnih družbenopolitičnih skupnosti (federacija, republika, občina). Poleg družbenopravnih oseb pa so lahko pod posebnimi, razmeroma ozko določenimi in strogimi pogoji pravice na družbenih sredstvih pridobili tudi posamezniki. S tem izrazom lahko razumemo fizične osebe in druge pravne osebe, ki niso imele statusa družbenopravnih oseb. Za posameznika je pridobitev pravice na sredstvu v družbeni lastnini imela smiselno enak učinek kot pridobitev premoženjske pravice, saj je bil s pridobitvijo takšne pravice posamezniku zagotovljen pravni položaj, ki mu je zagotavljal visoko stopnjo izključnosti uporabe stvari, ki je bila predmet pravice.

Ta položaj se zelo očitno kaže na primeru ureditve stavbnih zemljišč v družbeni lastnini, kot jo je določal Zakon o stavbnih zemljiščih (v nadaljnjem besedilu: ZSZ).³⁷ V sistemu družbene lastnine so bila vsa zemljišča v naseljih mestnega značaja in območjih, ki so bila namenjena za kompleksno stanovanjsko gradnjo, družbena lastnina. Posamezniki, na primer fizične osebe, pa so lahko za potrebe gradnje individualne stanovanjske hiše na zemljiščih v družbeni lastnini pridobili pravico gradnje. Občina je lahko s svojim odlokom na podlagi 10. člena ZSZ za stavbna zemljišča določila zemljišča na območju mesta oziroma območju, ki je bilo namenjeno za kompleksno stanovanjsko gradnjo. Z uveljavitvijo odloka so vsa stavbna zemljišča postala družbena lastnina. Za prejšnje lastnike zemljišč je z uveljavitvijo takšnega odloka nastopil pravni učinek razlastitve. Zaradi učinka razlastitve pa so za prejšnje lastnike zemljišč nastale različne pravne posledice. Prejšnji lastnik je lahko na nekaterih od svojih prejšnjih zemljišč pridobil pravico uporabe zemljišča v družbeni lastnini (13. člen ZSZ). Ta pravica je pomenila, da je prejšnji lastnik lahko zemljišče še naprej izključno uporabljal za potrebe svojega objekta, če je šlo za že pozidano zemljišče, oziroma je lahko zemljišče uporabil za gradnjo lastnega objekta, če zemljišče še ni bilo pozidano. V kolikor je prejšnji lastnik na zemljišču, ki je postalo družbena lastnina, pridobil pravico uporabe, potem ni bil upravičen do nadomestila zaradi razlastitve. Če pa prejšnji lastnik na svojih zemljiščih ob prehodu v družbeno lastnino ni pridobil pravice uporabe, mu je pripadala odškodnina po predpisih o razlastitvi in po predpisih o kmetijskih zemljiščih (12. člen ZSZ). Nadalje je ZSZ urejal oddajo stavbnih zemljišč v družbeni lastnini za potrebe gradnje (46. do 57. člen ZSZ). Tudi posamezniki, občani (fizične osebe) in osebe civilnega prava so lahko za lastne potrebe pridobili pravico na zemljišču v družbeni lastnini, ki se je do končanja gradnje imenovala pravica gradnje, po dokončani gradnji pa je posameznik pridobil lastninsko pravico na zgrajenem objektu. Na zemljišču, na katerem je objekt stal, pa je posameznik pridobil pravico uporabe

³⁶ Uradni list SFRJ, št. 53/76 in ostali.

³⁷ Uradni list SRS, št. 18/1984.

zemljišča v družbeni lastnini. Posameznikom se je pravica gradnje podeljevala odplačno na podlagi javnega razpisa (52. in 53. člen ZSZ).

Navedeni primer pravne ureditve stavbnih zemljišč v sistemu družbene lastnine zelo nazorno kaže na poseben pomen, ki ga je imela pravica uporabe. Pravni položaj imetnika pravice uporabe je bil po vsebini podoben položaju lastnika stvari, saj je imetniku zagotavljal možnost izključne uporabe. Pri stavbnem zemljišču se je to kazalo tudi v tem, da je lahko imetnik pravice uporabe ogradil zemljišče v družbeni lastnini in drugim preprečeval dostop do tega zemljišča. Načini, kako se je pridobila pravica uporabe, pa so bili različni. Če je bila pravica uporabe pridobljena na podlagi pravnih naslovov, značilnih za sistem družbene lastnine, potem se je podobnost z lastninsko pravico zmanjševala. Če pa je bila pravica uporabe pridobljena na način, kot se pridobiva lastninska pravica, pa je bila podobnost z lastninsko pravico še intenzivnejša. To zlasti velja za primere, ko je bila pravica uporabe pridobljena s pravnim poslom med družbeno pravno osebo in posameznikom.

Na poseben pomen pravice uporabe v sistemu družbene lastnine kažejo tudi predpisi o lastninjenju nepremičnin. Sprememba družbeno ekonomskega sistema ni pomenila le prehod iz sistema socialističnega samoupravljanja v sistem tržne ekonomije. Ta prehod je zahteval tudi ponovno vzpostavitev sistema zasebne lastnine, ta pa je zahteval, da se nedoločen nelastninski koncept družbene lastnine spremeni v lastninsko pravico z znanim naslovnikom. To pa je pomenilo, da je treba vsakemu sredstvu (stvari) v družbeni lastnini določiti, kdo ima na tej stvari lastninsko pravico. Lastninjenje je bilo pomembno zlasti za sredstva v družbeni lastnini, ki so imela pravni status nepremičnih stvari. Prav prvi odstavek 14. člena ZSKZ je sistemsko gledano prvi predpis, s katerim se je pristopilo k lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini.

Datuma preoblikovanja družbene v zasebno lastnino ni mogoče definirati z enotno časovno točko. Zakonodajalec je sistemsko najprej uredil lastninjenje družbenega kapitala z zakonodajo o lastninskem preoblikovanju pravnih oseb, vendar ta ni olastnila tudi nepremičnin, ki so spadale med sredstva lastninsko preoblikovanih podjetij, temveč je to vprašanje urejalo več področnih zakonov, večinoma med prehodnimi določbami, in sicer različno glede na tip in namen premoženja v družbeni lastnini.³⁸

Lastninjenje družbenih sredstev je potekalo na različnih pravnih podlagah in ob različnih izhodiščih, saj je lastninjenje nepremičnin v družbeni lastnini urejala cela vrsta predpisov. Pri tem velja omeniti predvsem naslednje sistemske predpise.³⁹ Na podlagi Zakona o zadrugah (ZZad)⁴⁰ so postali last Republike Slovenije neodplačno pridobljena kmetijska zemljišča in gozdovi v družbeni lasti, s katerimi so upravljale zadruge. Po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPP⁴¹) so bila podjetja iz svojih sredstev dolžna izločiti kmetijska zemljišča in gozdove, ki so postali last Republike Slovenije ali občine. Lastninjenje kmetijskih zemljišč in gozdov se je izvedlo zlasti na podlagi prvega odstavka 14. člena ZSKZ: »Kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije oziroma občin po ZLPP oziroma po ZZad, ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način, postanejo z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije oziroma občin in

³⁸ M. Damjan: Lastninjenje nekdanjih dobrin v splošni rabi in varstvo javnega interesa, v: PRAVNI LETOPIS, 2009, str. 129.

³⁹ Za celovit pregled pravnih podlag glej prav tam kot v prejšnji opombi.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 13/92.

⁴¹ Uradni list RS, št. 55/92.

se po stanju ob uveljavitvi tega zakona prenesejo na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS oziroma na občino.«

Ob tem pa je treba opozoriti še na en vidik lastninjenja, ki je povezan z lastninjenem premoženju društev. Prehod iz sistema družbene lastnine v lastnino z znanimi nosilci se je začel že z Ustavnimi amandmaji k Ustavi SRS iz leta 1974, sprejetimi v letu 1989. Tako je bil v letu 1993 sprejet Zakon o Rdečem križu (ZRKS)⁴², ki je v 34. členu določil, da postane premoženje Rdečega križa Jugoslavije na območju Republike Slovenije in Rdečega križa Slovenije z dnem registracije last Rdečega križa Slovenije. V istem Uradnem listu je bil objavljen tudi Zakon o gasilstvu (ZGas)⁴³, ki je v 48. členu določil, da prostovoljna gasilska društva in njihove zveze pridobijo z dnem uveljavitve tega zakona lastninsko pravico na premičnem in nepremičnem premoženju, ki je namenjeno gasilstvu in s katerim upravljajo ob uveljavitvi tega zakona.

Za druga društva je Zakon o društvih (ZDru)⁴⁴ v 37. členu določil, da se družbena lastnina, s katero razpolagajo društva na dan uveljavitve tega zakona, lastninsko preoblikuje v skladu s posebnimi zakoni. V skladu s tem je Zakon o športu (ZSpo)⁴⁵ v 64. členu določil, »da postanejo športni objekti, ki so družbena lastnina ali last razvojnih skladov in v upravljanju društev, ki so na dan uveljavitve tega zakona opravljala dejavnost v športu, društvena lastnina, razen objektov, ki jih pristojni organ lokalne skupnosti najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona določi za športne objekte občinskega pomena. Tudi bivša družbena zemljišča, na katerih so športne površine in so prešla po Zakonu o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v državno last, postanejo s sprejemom tega zakona last lokalne skupnosti.« Edini splošni predpis o lastninjenju družbenih nepremičnin je Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (ZLNLDL)⁴⁶, ki je uredil lastninjenje stavb in zemljišč v družbeni lastnini, ki niso predmet lastninjena po drugih zakonih, razen vodnih zemljišč, sindikalnega premoženja, nepremičnin športnih društev ter nepremičnin v družbeni lastnini, na katerih imajo tuje osebe pravico uporabe ali razpolaganja. Ta zakon je torej izrazito subsidiarne narave, saj naj bi veljal samo za tiste družbene nepremičnine, katerih lastninjenja ni uredil še noben drug predpis, in na ta način zaključil lastninjenje. Zakon je določil, da nepremičnine postanejo lastnina fizičnih oseb oziroma pravnih oseb, ki imajo na nepremičnini pravico uporabe, oziroma njihovih pravnih naslednikov.

V zakonodajni ureditvi lastninjenja nepremičnin v družbeni lastnini sta dva različna pristopa. Prvi pristop je vzpostavitev lastninske pravice v korist pravne osebe javnega prava, kot sta zlasti Republika Slovenija kot država in lokalna skupnost (občine). Takšen je bil pristop zlasti pri nepremičninah, kot so kmetijska zemljišča in gozdovi. Pri drugih nepremičninah v družbeni lastnini pa je lastninjenje temeljilo na preoblikovanju pravice uporabe v lastninsko pravico. To ponovno kaže, da je bila pravica uporabe v sistemu družbene lastnine pravica, ki je po vsebini kazala podobnost z lastninsko pravico. Z zelo enostavno splošno formulo lastninjenja, ki jo je določil ZLNLDL, da se pravica uporabe na nepremičnini preoblikuje v lastninsko pravico, je bila zagotovljena zlasti kontinuiteta oblastvenega položaja glede posameznih nepremičnin. Z vidika načina rabe nepremičnine ni prišlo do nobenih opaznih razlik. Lastninjenje je pomenilo le zamenjavo enega pravnega instituta za drugega, kar kaže na to, da je treba tudi pravico uporabe obravnavati kot premoženjsko pravico. Če ta pravica pripada

⁴² Uradni list RS, št. 71/93.

⁴³ Uradni list RS, št. 71/93.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 60/95.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 22/98.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 44/1997.

posamezniku, jo lahko zato utemeljeno štejeemo znotraj zavarovanega kroga pravnih položajev, ki spadajo v okvir pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

Kot je že bilo večkrat poudarjeno, ustavno razumevanje lastnine presega okvir stvarnopravnega pojmovanja lastninske pravice in se razširja tudi na druge pravice in pravne položaje, ki določajo premoženjskopравни položaj posameznika. Utemeljeno se tako lahko domneva, da če bi zakonodajalec za stavbna zemljišča sprejel enak način lastninjenja, kot ga je za kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove, bi bila takšna rešitev zelo verjetno spoznana za neskladna z Ustavo, ker bi na nedopusten način (učinek razlastitve) posegla v premoženjski položaj posameznika. Seveda to velja ob predpostavki, da pravico do lastnine in premoženja razumemo na način, kot to izhaja iz 1. člena Protokola številka 1 k EKČP.

Različni pristopi k lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini seveda še ne pomenijo samo po sebi neskladnosti z Ustavo. Poseben način lastninjenja kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov je mogoče utemeljiti zlasti z naslednjimi trditvami. Glavni namen posebnega pravila, ki izhaja iz prvega odstavka 14. člena ZSKZ, je vzpostavitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih v korist oseb javnega prava, saj so kmetijska zemljišča in gozdovi posebnega pomena za celotno družbeno skupnost in jim je zagotovljeno posebno ustavno varstvo (drugi odstavek 71. člena Ustave). Da gre za legitimen način lastninjenja, ki posega v pravni položaj oseb, ki so bile nosilke pravic na kmetijskih zemljiščih in gozdovih, ki so bili družbena sredstva, potrjuje odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-78/93.

Ni pa način lastninjenja kmetijskih zemljišč in gozdov, kot ga določa prvi odstavek 14. člena ZSKZ, edini način lastninjenja, kot bi lahko sklepali glede na poseben, tudi ustavnopravni položaj, ki ga te nepremičnine imajo. Na poseben način lastninjenja kaže že sama določba prvega odstavka 14. člena ZSKZ, iz katere izhaja, da za nekatera kmetijska zemljišča in gozdove velja drugačen način lastninjenja. Določba 14. člena ZSKZ se direktno sklicuje na ZZad in se nanaša samo na kmetijska zemljišča in gozdove, ki niso bili predmet lastninjenja po ZZad. Tako tudi sodna praksa: »Iz 2. odstavka 74. člena ZZad in 1. odstavka 14. člena ZSKZ izhaja, da je Republika Slovenija z ZSKZ postala lastnica še tistih kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v družbeni lastnini, ki niso prešla v njeno last že na podlagi ZLPP, ZZad in drugih predpisov (1. in 2. odstavek 14. člena ZSKZ).«⁴⁷ V 74. členu ZZad pa je kot osnovni način lastninjenja družbenih sredstev zadrug določeno preoblikovanje v zadržno premoženje (prvi odstavek 74. člena ZZad). To pomeni, da so zadruge postale imetnik lastninske pravice na vsem premoženju zadruga, ki obsega tudi družbena sredstva, na katerih je imela zadruga pravico uporabe. Od tega splošnega pravila o lastninjenju zadržnega premoženja pa je bila določena posebna izjema v drugem odstavku 74. člena ZSKZ. Kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih zadruga pridobile na neodplačen način, so z dnem uveljavitve ZZad postala last Republike Slovenije in se prenesla v Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Tako tudi sodna praksa: »Sodišče prve stopnje pravilno izpostavlja, da je po prvem odstavku 74. člena ZZad vse premoženje obstoječih zadrug postalo zadržno premoženje, razen kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so jih zadruga pridobile neodplačno. Ta so na podlagi drugega odstavka 74. člena z dnem uveljavitve ZZad 28. 3. 1992 *ex lege* postala last Republike Slovenije.«⁴⁸ V tej zvezi je treba izpostaviti, da so imele zadruga v sistemu družbene lastnine pravni položaj družbenih pravnih oseb (40. člen ZZD). Premoženjski položaj zadrug v sistemu združenega dela pa je bil poseben, saj je omogočal prepletanje zasebne in družbene lastnine. Mogoče je bilo, da je kmet zadržal lastnino na zemljiščih, ki so bila predmet vloška v zadrugo. Na splošno pa je veljalo, da je bila zadruga kot

⁴⁷ Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U 1768/2006 z dne 12. junija 2007.

⁴⁸ Sodba Višjega sodišča v Mariboru v zadevi I Cp 809/2020 z dne 15. decembra 2020.

družbeno pravna oseba imetnik pravice uporabe na vsem premoženju zadruga, ki ni ostalo v lasti združnikov, ki so bili posamezniki. Sredstva v družbeni lastnini, ki so bila združena v kmetijsko zadrugo ali ki jih je kako drugače kmetijska zadruga pridobila, so bila družbena lastnina (četrty odstavek 34. člena ZDD). Kljub pravnemu statusu družbene pravne osebe je zakonodajalec za nepremično premoženje zadrug v 74. členu ZZad določil način lastninjenja, ki je upošteval način, kako je bilo premoženje zadruga pridobljeno v družbeno lastnino. Za odplačno pridobljeno premoženje zadruga je zakon določil, da to premoženje postane združno premoženje. Zakonodajalec je pri tem uporabil splošen izraz, dejansko pa je to pomenilo, da so zadruga pridobile lastninsko pravico na odplačno pridobljenih nepremičninah. Za neodplačno pridobljene nepremičnine zadrug pa je veljalo, da te postanejo last države oziroma občin. Gre torej za enak način lastninjenja, kot ga je določil tudi prvi odstavek 14. člena ZSKZ. Takšen način lastninjenja kmetijskih zemljišč in gozdov razširja 14. člen ZSKZ tudi na temeljne organizacije kooperantov, za katere ravno tako velja, da se ta določba uporablja le za kmetijska zemljišča in gozdove, ki so bili pridobljeni neodplačno. Pri tem je bistveno, da zakonodajalec pri lastninjenju kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so bili družbena lastnina kmetijskih zadrug in temeljnih organizacij kooperantov, ni izhajal iz formalnega položaja družbene lastnine, ampak je upošteval način, kako je bila družbena lastnina pridobljena. Gre za dve posebni obliki pravnih oseb, pri katerih je v sistemu družbene lastnine obstajala možnost, da se je pravna oseba pojavljala kot imetnik pravic na družbeni lastnini oziroma kot imetnik pravic zasebne lastnine. Podoben položaj so imele lovske organizacije kot družbene organizacije, zakonodajalec pa pri tem načinu pridobitve to ni upošteval kot relevantno okoliščino.

Poseben način lastninjenja premoženja je bil določen tudi za nekatere druge oblike pravnih oseb. Tako so bile nekatere nepremičnine lastninjene na podlagi Zakona o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini v uporabi Zveze sindikatov Slovenije.⁴⁹ Ta zakon se nanaša na nepremičnine, ki so določene v »Sporazumu o delitvi nepremičnin v družbeni lasti z vknjiženo pravico uporabe nekdanje Zveze sindikatov Slovenije oziroma sedanje Zveze svobodnih sindikatov Slovenije in območnih organizacij ZSSS« in aneksih tega sporazuma. V tem sporazumu in aneksih pa so določene tudi nepremičnine, ki imajo pravni status kmetijskih zemljišč in gozdov.⁵⁰ Za ta zemljišča velja, da se je pravica uporabe preoblikovala v lastninsko pravico, to lastninsko pravico pa so pridobili upravičenci po tem posebnem zakonu. Zakonodajalec je iz splošnega načina lastninjenja kmetijskih zemljišč zaradi posebnega položaja pravne osebe izločil nekatera kmetijska zemljišča in za njih določil drugačen način lastninjenja oziroma je določil lastninjenje, ki v celoti upošteva premoženjsko upravičenje iz sistema družbene lastnine. Pri tem se niti ne upošteva način, kako je bila pridobljena pravica uporabe v sistemu družbene lastnine, ampak velja poseben način lastninjenja za vsa našeta zemljišča.

4. Zaključek

Glede na predstavljeno je bilo pravno razmerje družbene lastnine splošen koncept, znotraj tega splošnega koncepta pa so se lahko na posameznih stvareh pridobile pravice, med katerimi velja zlasti omeniti pravico uporabe. Pravica uporabe v pravnih virih, ki so urejali družbeno lastnino, ni bila sistemsko urejena, vendar se je na več mestih omenjala kot posebna pravica, ki imetniku omogoča rabo stvari v družbeni lastnini. Prav upravičenje (upo)rabe stvari pa je tudi temeljno upravičenje, ki izhaja iz

⁴⁹ Uradni list RS, št. 66/07 in 3/22 – ZDeb.

⁵⁰ V sporazumu so našeta tudi zemljišča 166/3, 167/1, 167/3, 167/5, 169/2, 170/1 in 170/9, k.o. Mošnje. Vsaj nekatera od teh zemljišč so imela pravni status kmetijskega zemljišča in gozda.

lastninske pravice.⁵¹ Zato ni mogoče spregledati, da gre pri pravici uporabe posamezne stvari⁵² v družbeni lastnini za primerljiv namen, kot ga ima lastninska pravica. To pa je, da se imetniku pravice zagotovi pravna oblast nad stvarjo, kar pomeni, da lahko stvar na izključujoč način uporablja imetnik pravice. Tudi v sistemu družbene lastnine je bila kljub splošnemu konceptu, da gre za družbeno lastnino, pravna oblast nad stvarjo podeljena posamezniku. Prav ta pravna oblast pa je lahko imela smiselno enako vsebino in namen, kot ga ima lastninska pravica v sistemih, ki izhajajo iz (zasebne) lastnine kot temeljne premoženjske pravice. Še bolj pa lahko pravico uporabe stvari v družbeni lastnini lastninski pravici približa način, kako je bila pravica uporabe pridobljena. Predvsem v primerih, ko je bila pridobitev pravice uporaba izvedena na podlagi odplačnega pravnega posla, je ta podobnost pravnega položaja skoraj popolna.

Kot je že bilo pojasnjeno, so bile lovske družine že v sistemu družbene lastnine pravne oblike združevanja posameznikov, zato jih je treba obravnavati kot pravne osebe civilnega prava in takšen je njihov pravni položaj danes. Tudi 65. člen Zakona o divjadi in lovstvu⁵³ določa, da so lovske družine društva, ki delujejo v skladu s splošnimi predpisi, ki veljajo za društva kot osebe civilnega prava. Lovske družine in njihove zveze kot pravne osebe kontinuirano delujejo kot pravne osebe s pravno lastnostjo društva in za njih ni bila predpisana nobena posebna oblika ali način preoblikovanja, razen splošnega usklajevanja s spreminjajočo zakonodajo s področja društev. Iz pravnega položaja pravne osebe civilnega prava izhaja pravna sposobnost lovskih družin in njihovih zvez, da so lahko bile subjekt lastninske pravice že v času sistema družbene lastnine, po družbenih spremembah v Republiki Sloveniji pa gre za bistven sestavni del splošne pravne sposobnosti. Lovske družine in njihove zveze so imele v sistemu družbene lastnine med pravnimi osebami civilnega prava poseben položaj, ki jim je bil podeljen z ZVGLD. Poseben pravni status družbene organizacije je lovskim družinam in njihovim zvezam v sistemu družbene lastnine zagotavljal dodatno pravno sposobnost, da so lahko omejeno nastopale kot nosilke pravic na družbenih sredstvih, kar je sicer bil poseben atribut družbenih pravnih oseb. Ta dodatna pravna sposobnost je bila omejena na namen in naloge lovskih družin in njihovih zvez iz ZVGLD. Zato tudi lahko govorimo o hibridnem položaju lovskih družin in njihovih zvez v sistemu družbene lastnine.⁵⁴ Iz navedenega izhaja dvojnost pravne sposobnosti lovskih družin in njihovih zvez, ki se hkrati napaja iz pravnega statusa osebe civilnega prava (sposobnost biti imetnik lastninske pravice) in pravnega statusa družbene organizacije, ki enako kot družbenim pravnim osebam zagotavlja sposobnost biti imetnik pravic na družbenih sredstvih.

Kot je že bilo pojasnjeno, bi moral zakonodajalec, ta poseben dvojni pravni položaj, upoštevati zlasti v predpisih, s katerimi je posegel v pravni položaj lovske družine oziroma zveze lovskih družin kot pravne osebe civilnega prava. Lovska družina oziroma zveza lovskih družin ima kot pravna oseba civilnega prava v Ustavi zagotovljeno pravico do zasebne lastnine in njenega varstva, zato je bistvenega in odločilnega pomena, ali ima premoženjski položaj, v katerega se posega, vse znake zasebne lastnine iz 33. člena Ustave ter 1. člena Protokola št. 1 k EKČP. Bistvenega pomena je tudi razmejevanje zasebne in družbene lastnine v času, ko je bila

⁵¹ Glej prvi odstavek 37. člena Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20): »Lastninska pravica je pravica imeti stvar v posesti, jo uporabljati in uživati na najboljše možni način ter z njo razpolagati.«

⁵² V terminologiji družbene lastnine se je uporabljal izraz »sredstvo«.

⁵³ Uradni list RS, št. 16/2004, 120/2006 - odl. US, 17/2008, 46/2014 - ZON-C, 31/2018, 65/2020, 97/2020 - popr., 203/2020 - ZIUPOP DVE, 44/2022, 158/2022, 81/2024 - ZORZFS-A.

⁵⁴ To oznako uporablja tudi Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi II Ips 9/2021 z dne 17. marca 2021.

pridobljena pravica (lastninska pravica ali pravica uporabe) na kmetijskem zemljišču ali gozdu. To razmejitev pa je treba opraviti na vsebinskih in ne na formalnih kriterijih. Po vsebini gre za zasebno lastnino vselej, ko so lovske družine in njihove zveze pridobivale pravico na kmetijskih zemljiščih in gozdovih iz virov, ki izhajajo iz njihovega delovanja kot pravne osebe civilnega prava. Poseben pravni položaj lovskih družin in njihovih zvez kot družbenih organizacij je omogočal, da so se takšne pridobitve nepremičnin izvedle tudi na način prenosa pravice uporabe v družbeni lastnini. Ne glede na videz oziroma formalen način pridobitve je v takšnem primeru šlo za vsebinsko enak način poslovanja kot pri spremembi v objekt lastninske pravice, če so se sredstva za pridobitev pravice na kmetijskem zemljišču ali gozdu zagotavljala iz virov poslovanja lovske družine oziroma zveze lovskih družin kot osebe civilnega prava. Izvedba takšnega pravnega posla je imela elemente realne subrogacije, ko so se finančna sredstva lovske družine oziroma zveze lovskih družin, ki so bila del premoženja zasebne narave, preoblikovala v obliko zagotovitve materialne dobrine, kar se je uresničilo s pridobitvijo pravice na tej materialni dobrini. V to kategorijo pa sodijo vse pridobitve lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih z odplačnimi pravnimi posli, pri katerih so se finančna sredstva zagotavljala iz delovanja lovskih družin in njihovih zvez kot oseb civilnega prava. Zato je treba vse takšne pridobitve obravnavati kot zasebno lastnino lovskih družin in njihovih zvez in tej lastnini zagotoviti ustrezno pravno varstvo. Učinkovanje prvega odstavka 14. člena ZSKZ pa ima glede tega premoženja vse znake kompleksne razlastitve, s katero se zasebna lastnina odvzema brez izdaje individualne odločbe, proti kateri bi bilo mogoče uveljavljati pravno sredstvo, in brez nadomestila. Izvedba te določbe zahteva, da preneha pravica lovske družine oziroma zveze lovskih družin, ki izhaja iz njene pravne sposobnosti kot osebe civilnega prava, in da se na podlagi samega zakona (*ex lege*) vzpostavi lastninska pravica države ali občine. Takšen ukrep ne izpolnjuje niti splošnih niti posebnih pogojev za odvzem lastninske pravice iz 69. člena Ustave in prav tako ne preneha strogega testa sorazmernosti ter ga ni mogoče opravičevati s tem, da so lovske družine in njihove zveze upravičene do sklenitve pogodbe o uporabi iz 17. člena ZSKZ. Obvezna sklenitev pogodbe sicer zagotavlja nadaljnjo možnost uporabe nepremičnin, vendar je ta uporaba časovno omejena, kar je v nasprotju z vsebino lastnine kot najširše premoženjske pravice na stvari. Poleg tega pa vsebina lastninske pravice ni omejena zgolj na rabo stvari, ampak imetniku zagotavlja še dodatna upravičenja.

Kot je že bilo predhodno pojasnjeno, pa velja nasprotno za vse druge pridobitve pravice uporabe na kmetijskih zemljiščih in gozdovih kot družbenih sredstvih, kjer lovske družine in njihove zveze pravice uporabe niso pridobile s posli pravnega prometa, v katerih so lahko nastopale s svojo sposobnostjo pravne osebe civilnega prava. V teh primerih je bila pravica na kmetijskih zemljiščih in gozdovih kot družbenih sredstvih zaradi pravne sposobnosti lovskih družin in njihovih zvez, ki je bila posledica posebnega pravnega položaja družbene organizacije. Tako pridobljene pravice uporabe lovskih družin in njihovih zvez ni mogoče enačiti s pridobitvami pravice iz finančnih sredstev civilne pravne osebe. To velja zlasti za nepremičnine, ki so jih lovske družine dobile v upravljanje od občin (glej drugi odstavek 60. člena ZVGLD). V teh primerih je mogoče sprejeti stališče, da gre za preoblikovanje družbene lastnine, na kateri ne obstaja pravni položaj pravne osebe civilnega prava, ki bi izpolnjeval merila za zasebno lastnino. Pri takšnem preoblikovanju pa je ustavnopravno lahko dopusten tudi poseg v pravni položaj, ki je bil pridobljen v sistemu ureditve družbene lastnine.

IV. ZAHTEVA

Državni svet poziva Ustavno sodišče, da prouči zatrjevane kršitve 2., 14., 33., 67. in 69. člena Ustave ter 1. člena iz Protokola št. 1 k EKČP in:

- ugotovi, da je 14. člen Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/93, 68/95 - odl. US, 1/96, 23/96 - popr., 91/07 - ORZSKZ10, 77/08 - ZJS-1, 109/08 - odl. US, 8/10, 56/10 - ORZSKZ16, 14/15 - ZUUJFO, 9/16 - ZGGLRS, 36/21 - ZZIRDKG, 95/23 – ZIUOPZP) v neskladju z Ustavo, ter da skladno s 43. členom Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25) izpodbijane določbe razveljavi,

ali

- sprejme interpretativno odločbo, s katero odloči, da je 14. člen Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/93, 68/95 - odl. US, 1/96, 23/96 - popr., 91/07 - ORZSKZ10, 77/08 - ZJS-1, 109/08 - odl. US, 8/10, 56/10 - ORZSKZ16, 14/15 - ZUUJFO, 9/16 - ZGGLRS, 36/21 - ZZIRDKG, 95/23 – ZIUOPZP) skladen z Ustavo, če se razlaga tako, da ne velja za kmetijska zemljišča in gozdove, ki so jih lovske družine in njihove zveze pridobile na odplačni način kot osebe civilnega prava

in

- zakonodajalcu naloži, da v roku enega leta z zakonom zagotovi pravno podlago za zemljiškopravni prenos kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so jih lovske družine in njihove zveze pridobili na odplačen način kot prave osebe civilnega prava in so bili na podlagi 14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/93, 68/95 - odl. US, 1/96, 23/96 - popr., 91/07 - ORZSKZ10, 77/08 - ZJS-1, 109/08 - odl. US, 8/10, 56/10 - ORZSKZ16, 14/15 - ZUUJFO, 9/16 - ZGGLRS, 36/21 - ZZIRDKG, 95/23 – ZIUOPZP) že prenesena v last Republike Slovenije.

Kot je že bilo pojasnjeno, so po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča ustavno dopustni samo tisti posegi v takšne človekove pravice, kot je zasebna lastnina, ki so skladni s splošnim načelom sorazmernosti in prestanejo t. i. strogi test sorazmernosti. Ustavno sodišče se zato, da mu ne bi bilo treba vedno znova opisovati, kaj pomeni strogi test sorazmernosti, sklicuje na odločbo v zadevi št. U-I-18/02, ki pravi o tem naslednje: »Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: 1) ali je poseg sploh nujen (potreben) v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji; 2) ali je ocenjevanji poseg primeren za dosego zasledovanega cilja v tem smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči; če ga ni mogoče doseči, poseg ni primeren; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.« Strogi test sorazmernosti uporablja Ustavno sodišče za pravice iz II. poglavja Ustave (Človekove pravice in temeljne svoboščine), izjemoma pa tudi iz III. poglavja, ki govori o gospodarskih in socialnih razmerjih.

Pri odvzemu zemljišč lovskih družin in njihovih zvez s 14. členom ZSKZ, kolikor se nanaša na tista kmetijska zemljišča in gozdove lovskih družin in njihovih zvez, ki so jih pridobile kot osebe civilnega prava na odplačen način in so bila zato v zasebni lasti teh družin in njihovih zvez, gre za prekomeren poseg, pri katerem izvedbe trodelnega strogega testa sorazmernosti sploh ni potrebno izvesti v celoti, ker se zatakne že pri vprašanju, ali je poseg sploh legitimen. Ni namreč mogoče priznati legitimnosti takšnemu poddržavljenju zemljišč v lasti lovskih družin in njihovih zvez, saj gre pravzaprav za zaplembo oziroma poddržavljenje (nacionalizacijo) zasebne lastnine oziroma za njeno razlastitev brez odškodnine. Zato je nesmiselno dodatno preverjati, ali je poseg nujen, primeren za doseg zasledovanega cilja in sorazmeren v ožjem smislu. Takšnemu posegu ni mogoče priznati, da je legitimen. Poseg je torej nesorazmeren in v neskladju z Ustavo. Na podlagi takšne ocene predlagamo razveljavitve 14. člena ZSKZ, kolikor se nanaša na opisan odvzem zemljišč in gozdov, ker je očitno, da so imela ta kmetijska zemljišča in gozdovi svojega legitimnega lastnika. V skladu z dosedanjimi izvajanji se pojem legitimnega lastnika razteza na vsa tista kmetijska zemljišča in gozdove, ki so jih lovske družine in njihove zveze pridobile na odplačen način, s pravnimi posli, pri teh zemljiščih pa je bila v njihovo korist v zemljiški knjigi vpisana lastninska pravica ali pravica uporabe oziroma drugo upravičenje na družbeni lastnini.

Med tehtanjem zahteve po razveljavitvi 14. člen ZSKZ ali sprejemom interpretativne odločbe Državni svet predlaga, da naj Ustavno sodišče da prednost interpretativni odločbi, s katero naj odloči, da je 14. člen ZSKZ skladen z Ustavo, če se razlaga tako, da ne velja za kmetijska zemljišča in gozdove, ki so jih lovske družine in njihove zveze pridobile na odplačni način kot osebe civilnega prava. Ta zemljišča so bila v zasebni lasti, z znanim nosilcem že v času sprejemanja 14. člena ZSKZ. Argumenti za sprejem interpretativne odločbe so povezani s tem, da je prišlo do nesorazmernega posega v lastninsko pravico mnogih lovskih družin in to že pred tridesetimi leti in bi bilo zato spreminjanje zakonodaje na podlagi razveljavitvene odločbe dodaten element podaljševanja neustavnega stanja. Poleg tega je mogoče neustavnost v tem primeru odpraviti samo na ta način, da preneha veljati ureditev, ki posega v lastnino lovskih družin in njihovih zvez. Interpretativna odločba ima tudi to prednost, da se ugotovitev o neustavnosti nanaša na eno samo pravno situacijo, sicer pa ohranja v veljavi zakonsko ureditev. V tem primeru gre za t. i. negativno interpretativno odločbo, ki poseže samo v neustavni del ureditve, medtem pa ohranja nedotaknjeno ostalo besedilo zakonske rešitve. Takšen pristop omogoča tudi najbolj preprosto izvršitev odločbe, ne da bi bilo treba novelirati zakon, pri čemer ni izključeno, da Ustavno sodišče sprejme tudi način izvršitve svoje odločbe.

V. PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA

Ustavno sodišče lahko v skladu s prvim odstavkom 39. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25) do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive in škodljive posledice. Skladno s prakso Ustavnega sodišča se pri odločanju o zadržanju izpodbijanega predpisa oziroma njegovih določb vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebitnega neustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne določbe ne bi izvrševale.⁵⁵

Državni svet predlaga, da Ustavno sodišče zadrži izvajanje 14. člena ZSKZ do končne odločitve, kolikor se nanaša na kmetijska zemljišča in gozdove, pridobljene z

⁵⁵ Glej sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-144/19 z dne 4. julija 2019, § 6.

odplačnimi pravnimi posli lovskih družin in njihovih zvez kot oseb civilnega prava. V nasprotnem primeru bi lahko nastale izjemno težko popravljive in škodljive posledice, če bi v času do končne odločitve Ustavnega sodišča prišlo do pravnomočnosti sodb rednih sodišč glede lastnine spornih kmetijskih zemljišč in gozdov. S prenosom kmetijskih zemljišč in gozdov na Republiko Slovenije so lovske družine prisiljene opuščati izvrševanje obveznosti, ki jih opravljajo v javnem interesu. Lovske družine trajnostno gospodarijo z divjadjo, v okviru te naloge pa so v skladu s sklenjenimi koncesijskimi pogodbami dolžne izvajati dela v življenjskem okolju divjadi, med katera na primer sodijo: vzdrževanje pasišč in krmnih njiv, zimsko krmljenje divjadi, urejanje vodnih virov, vzpostavljanje ekocelic in mirnih con in podobno. Na ta način se izboljšujejo življenjske razmere divjadi, varuje divjad pred nepotrebnim vznemirjanjem ter zmanjšuje se škoda na kmetijskih in gozdnih zemljiščih. Na ta način se lovskim družinam omejujejo možnosti za trajnostno gospodarjenje z divjadjo.

Po drugi strani je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije več kot 25 let neaktiven pri gospodarjenju s pridobljenimi kmetijskimi zemljišči in gozdovi na podlagi 14. člena ZSKZ. Še več, iz odgovora Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano št. 002-10/2025/10 z dne 24. 3. 2025 na vprašanje državnega svetnika, ki je bilo pripravljeno na podlagi zaprosila Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, je razvidno, da ta sklad nima podatkov o tem, koliko in katera zemljišča so bila na podlagi sklenjenih pogodb ali sodnih odločb od lovskih družin in njihovih zvez že prenesena v last Republike Slovenije in v upravljanje sklada. Posledično tudi nima podatkov o morebitnih parcelacijah, spremembah namembnosti, spremembi upravljavca in drugih spremembah, ki jih mora poznati vsak dober gospodar.

Kot je bilo že navedeno, je osnovni namen ZSKZ, ki je stopil v veljavo 11. 3. 1993, varstvo kmetijskih zemljišč in gozdov. Razlog za splošno poddržavljenje kmetijskih zemljišč in gozdov, določen v 14. členu ZSKZ, je bil v preprečitvi pozidave najboljših kmetijskih zemljišč, ki so temelj za kmetijsko pridelavo in zagotavljajo prehransko suverenost Slovenije. ZSKZ je ustanovil Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije zaradi zagotovitve enotnega upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v družbeni lastnini, s katerimi so upravljale in razpolagale kmetijske, gozdarske in druge organizacije oziroma podjetja, občine kot pravne naslednice kmetijskih zemljiških skupnosti in Republika Slovenija. S prenosi kmetijskih zemljišč in gozdov od lovskih družin in njihovih zvez na Republiko Slovenijo na opisan način se ta osnovni namen ZSKZ ne uresničuje. Še več, opisani prenosi na podlagi 14. člena ZSKZ so v nasprotju s temeljnim namenom ZSKZ.

Lovske družine in njihove zveze praktično v vseh primerih nasprotujejo zahtevam Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije po prenosu kmetijskih zemljišč in gozdov na Republiko Slovenijo. Posledično se ti prenosi opravljajo na podlagi vloženih tožb, pri čemer se v postopkih lovske družine in njihove zveze poslužujejo rednih in izrednih pravnih sredstev za zavarovanje svojih pravnih interesov. Glede na število teh postopkov se na ta način obremenjuje ne le Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, marveč celoten pravosodni sistem, kar je nedvomno škodljiva posledica obravnavane problematike. S sprejemom odločitve o zadržanju izvajanja 14. člena ZSKZ bi Ustavno sodišče preprečilo stalno generiranje novih sodnih sporov in s tem škodljive posledice.

VI. PREDLOG ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Državni svet predlaga, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava absolutno prednostno, in sicer na podlagi možnosti, ki jo dajeta druga in tretja alineja tretjega

odstavka v povezavi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20; v nadaljevanju: PoUstS), saj gre za pomembna pravna vprašanja in obstoj posebej utemeljenih okoliščin. Predmetna zahteva namreč odpira pomembno vprašanje pravne varnosti lovskih družin in njihovih zvez, poleg tega gre za zelo dolgo trajanje posega v lastninsko pravico lovskih družin in njihovih zvez ter obstoj pravne negotovosti, kdo in kako bo lahko upravljal s premoženjem, ki so ga lovske družine in njihove zveze pridobile na odplačen način. Vse to terja hiter sprejem odločitve Ustavnega sodišča.

Absolutno prednostna obravnava je še posebej pomembna v primeru, če ne bi prišlo do začasnega zadržanja izvrševanja 14. člena ZSKZ. Pri tem so razlogi za absolutno prednostno obravnavo vsebinsko enaki, kor pri predlogu za začasno zadržanje izvrševanja 14. člena ZSKZ. To pomeni, da se v upravljanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije prenašajo kmetijska zemljišča in gozdovi, s katerimi Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije ne gospodari, saj o pridobljenih zemljiščih nima niti evidence. Istočasno pa se lovskim družinam in njihovim zvezam jemljejo materialni pogoji za opravljanje javnih nalog trajnostnega gospodarjenja za divjadjo, ki so jih dolžne opravljati po zakonu in sklenjenih koncesijskih pogodbah. Zaradi opisanega načina prenosa se prekomerno in brez potrebe obremenjujejo tudi sodišča.

Absolutno prednostna obravnava in posledično hitra odločitev Ustavnega sodišča bo glede na posebej utemeljene okoliščine zato pomembno vplivala tudi na zaupanje v pravo, ki se tako teoretično kot praktično (na primer v ustavnosodni praksi) izpostavlja kot eno temeljnih (pod)načel pravne države. Zaradi vsega navedenega je nujno, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava absolutno prednostno in da začasno zadrži izvrševanje spornih določb.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije določil

Prilogi:

- Pravno mnenje Inštituta za ustavno pravo z dne 23. 5. 2024 o ustavnosti in zakonitosti odvzemanja zemljišč lovskim organizacijam
- Dopis Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, št. 002-10/2025/10 z dne 24. 3. 2025