

RS  
USREPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**Številka:** U-I-158/15-16**Datum:** 6. 4. 2017

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Občinskega sveta Občine Izola in drugih, ki jih zastopa Odvetniška družba Monika Mavsar, o. p., d. o. o., Portorož, na seji 6. aprila 2017

sklenilo:

**Zahteva za oceno ustavnosti 22. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo in 56/10) se zavrže.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Občinska sveta Občine Izola in Občine Piran ter Mestni svet Mestne občine Koper (v nadaljevanju predlagatelji) so na podlagi devete alineje prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) vložili zahtevo za oceno ustavnosti 22. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju ZSKZ), ker menijo, da ne vsebuje določne opredelitve zemljišč, ki naj bi jih zakonodajalec po končanih postopkih denacionalizacije iz sredstev Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju Sklad) prenesel nazaj na občine. Izpodbijana določba naj bi posegala v ustavni položaj in ustavne pravice občin, ker naj bi omejevala njihovo lastninsko pravico, v posledici pa naj bi občine onemogočala pri samostojnem urejanju prostorskega razvoja in prostem razpolaganju z nepremičninami, v zvezi s čimer naj bi utrpele škodo. Predlagatelji izpodbijani določbi očitajo neskladje z 2. in 140. členom Ustave ter s 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).

2. Predlagatelji zatrjujejo, da je izpodbijana določba tako nedorečena, da vsebuje protiustavno pravno praznino. Vsebovala naj bi pričakovano pravico občin, da po končanih denacionalizacijskih postopkih dobijo vrnjena preostala zemljišča od tistih, ki so jih morale prenesti na Sklad. Vendar pa naj bi bila izpodbijana določba tako nedorečena in nejasna, da je ta pravica občin izničena. Po navedbah predlagateljev naj bi ZSKZ prenos nepremičnin na državo uredil zgolj začasno, sicer naj bi šlo za nezakonito razlastnjenje občin. K zahtevi predlagatelji prilagajajo potrdilo, da so v Občini Izola denacionalizacijski postopki končani, za drugi dve občini pa navajajo, da so tik pred zaključkom. Predlagatelji menijo, da bi prepoved razpolaganja Sklada po 4. členu ZSKZ morala obsehati tudi prepoved razpolaganja z zemljišči, za katera občine želijo, da ostanejo kmetijska zemljišča in gozdovi.

3. Državni zbor v odgovoru izpodbija obstoj procesnih predpostavk za obravnavo zahteve. Predlagatelji naj ne bi izkazali posega v ustavni položaj in ustavne pravice občin, ampak naj bi njihove navedbe ostale na abstraktni ravni. Pravne utemeljitve, na katerih temelji zahteva, naj bi bile napačne. ZSKZ je s prenosom na državo olastnil kmetijska zemljišča in gozdove v družbeni lastnini, kolikor tega že pred njegovo uveljavitvijo niso izvršili drugi zakoni. Prenos teh zemljišč na Sklad ni bil začasen. Državni zbor navaja, da je bil 22. člen ZSKZ po vsebini že izvršen. Zemljišča, za katera je občina lahko dokazala obstoj lastninske pravice še pred oblikovanjem družbene lastnine, so bila iz tega prenosa izzeta, novela ZSKZ, uveljavljena leta 2010, pa je za številne kategorije zemljišč določila, da se neodplačno prenesejo na občine zaradi potreb njihovega prostorskega razvoja in uresničevanja občinskih nalog, glede katerih je bil izkazan javni interes. Državni zbor meni, da v izpodbijani določbi ni protiustavne pravne praznine, da ne posega v pričakovane pravice občin kot tudi ne v njihov ustavni položaj in v njihove ustavne pravice.

4. Vlada meni, da je izpodbijani člen ZSKZ v skladu z Ustavo. Prav tako opozarja, da zahteva temelji na napačnih pravnih stališčih. Pojasnjuje, da prenos kmetijskih zemljišč in gozdov na Sklad ni bil začasen in ni bil povezan zgolj s postopki denacionalizacije; šlo je za lastninjenje kmetijskih zemljišč in gozdov v družbeni lastnini, upoštevajoč tudi ustavno varstvo zemljišč, še posebno kmetijskih zemljišč (71. člen Ustave). Vlada se sklicuje na obrazložitve gradiv v zakonodajnem postopku. Podaja historični pregled zakonodaje na področju lastninjenja družbene lastnine z vidika kmetijskih zemljišč in gozdov. Navaja, da je bil izpodbijani 22. člen ZSKZ spoštovan oziroma uresničen. Tako je Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/2000 – ZJS) že leta 2000 zavezal Sklad, naj ustrezen del nezazidanih stavbnih zemljišč dodatno prenese na občine, po noveli ZSKZ, uveljavljeni leta 2010, pa je moral Sklad na občine brezplačno prenesti vsa zemljišča, ki jih je občina v svojih prostorskih aktih določila kot stavbna zemljišča zaradi javnega interesa. Vlada navaja še druge zakone, na podlagi katerih je prišlo do brezplačnih prenosov določenih državnih zemljišč na občine. Zato meni, da so očitki občin, da izpodbijana določba onemogoča njihov nadaljnji razvoj, neutemeljeni.

5. O odgovoru Državnega zbora in mnenju Vlade so se izjavili predlagatelji. Stališčem Državnega zbora in Vlade nasprotujejo. Poudarjajo začasnost prenosa kmetijskih zemljišč in gozdov na Sklad in okoliščino, da so s prenesenimi zemljišči lokalne skupnosti prej že gospodarile. Cilj enotnega upravljanja in razpolaganja s temi zemljišči naj ne bi mogel izničiti pomena začasnosti njihovega prenosa in nato vračanja občinam po zaključku postopkov denacionalizacije. Menijo, da ne zdržijo argumenti, da je obveza iz 22. člena ZSKZ že izvedena. Trditev Vlade, da je leta 2010 izvedena sprememba tega zakona pomenila uresničitev zaveze zakonodajalca iz izpodbijane določbe, predlagatelji zavračajo kot zmotno in menijo, da to zavezo zakonodajalec lahko izpolni šele po zaključku postopkov denacionalizacije. Ne strinjajo se s stališčem Državnega zbora, da ne gre za protiustavno pravno praznino. Menijo, da z uporabo zakonske ali pravne analogije te pravne praznine ni mogoče zapolniti. Sklicujejo se na načelo zaupanja v pravo kot enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave, ki varuje pričakovane pravice. Ponavljajo, da izpodbijana določba ni jasna in določna, kar naj bi omogočalo arbitrarno ravnanje izvršilne oblasti ter kršenje načela lokalne samouprave in pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Za utemeljitev svojih stališč se sklicujejo na navedbe v priloženem pravnem mnenju Inštituta za pravo Evropske unije.

## B.

6. Predlagatelji izpodbijani ureditvi očitajo poseg v ustavni položaj in ustavne pravice občin, ker naj bi nedorečenost izpodbijane določbe onemogočala izvedbo pričakovane pravice občin do vrnitve zemljišč z območja občine, ki ostanejo v upravljanju in razpolaganju Sklada po izvedeni denacionalizaciji. Zato naj bi 22. člen ZSKZ vseboval protiustavno pravno praznino, v posledici pa naj bi onemogočal izvrševanje lastninske pravice občin na teh zemljiščih in prostorski razvoj občin. Vendar predlagatelji svoj pravni položaj v razmerju do navedenih zemljišč ocenjujejo napačno.

7. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je imelo sprejetje ZSKZ dva cilja: (1) zagotoviti enotno upravljanje in razpolaganje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki so bili v družbeni lastnini, s poddržavljenjem in prenosom na Sklad,<sup>1</sup> in (2) zagotoviti enotno izvajanje odločb, izdanih v denacionalizacijskih postopkih.<sup>2</sup> V prehodnem obdobju do izvršitve vseh denacionalizacijskih odločb, ki se bodo nanašale na vračanje kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov, je bila kot prednostna naloga Sklada opredeljena obveznost zagotoviti to vračanje oziroma zagotoviti sredstva za izplačilo odškodnin.<sup>3</sup> Vendar iz zakonodajnega gradiva jasno izhaja, da vloga Sklada pri izvajanju denacionalizacije ni

---

<sup>1</sup> Na Sklad so se po tem zakonu prenesla tista kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, s katerimi so upravljale občine (oziroma pred tem kmetijsko zemljiški skladi občin), in kmetijska zemljišča in gozdovi organizacij in podjetij, ki se niso lastninsko preoblikovala po zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij in po zakonu o zadrugah, ki sta tudi predpisala prenos teh nepremičnim na Sklad (glej Poročevalec DZ, št. 22/91, str. 74).

<sup>2</sup> Glej prav tam, str. 73.

<sup>3</sup> Prav tam, str. 74.

temeljna naloga Sklada, čeprav ima v obdobju izvajanja teh postopkov prednost.<sup>4</sup> Zakonodajalec je pri določitvi temeljne naloge Sklada, to je gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v lasti Republike Slovenije,<sup>5</sup> izhajal iz dejstva, da so kmetijska zemljišča ustavno varovana in pomenijo nacionalno dobrino, ki je temelj proizvodnje hrane v Republiki Sloveniji, zato ne morejo biti prepuščena ozkim interesom po drugačni rabi, zlasti pozidavi, ampak je treba zagotoviti enotno zemljiško politiko, enotno gospodarjenje in enotno varstvo kmetijskih zemljišč.<sup>6</sup> Ne drži torej argument predlagateljev, da je bil prenos kmetijskih zemljišč in gozdov na Sklad le začasen.

8. Po ZSKZ so postali last Republike Slovenije kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali njena last že po drugih zakonih. ZSKZ je občinam za določena zemljišča vzpostavil oziroma priznal lastninsko pravico (tretji in četrti odstavek 14. člena ZSKZ). Z občin so torej v gospodarjenje na Sklad prešla le kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki so z dnem uveljavitve ZSKZ postali last Republike Slovenije, bila pa so do uveljavitve ZSKZ v družbeni lastnini in so imele občine na njih pravico upravljanja. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da upravičenj na družbeni lastnini ni mogoče enačiti z lastninsko pravico (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-77/93 z dne 6. 7. 1995, Uradni list RS, št. 43/95, in OdlUS IV, 67, 20. točka obrazložitve). Poleg tega je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-78/93 z dne 18. 10. 1995 (Uradni list RS, št. 68/95, in OdlUS IV, 104, 59. točka obrazložitve) navedlo, da zemljišča in gozdovi v družbeni lastnini niso nekaj, kar bi ob preoblikovanju lastnine samodejno pripadalo občinam. To pomeni, da občine na zemljiščih, ki so prešla na Sklad, niso imele lastninske pravice. Zato na teh zemljiščih ne morejo obstajati njihove pričakovalne pravice v smislu ponovne vzpostavitve lastninske pravice. Argument predlagateljev, da izpodbijani člen ZSKZ opredeljuje njihove pričakovalne pravice, je tako očitno neutemeljen. V posledici je neutemeljen tudi očitok, da je opredelitev pričakovalnih pravic tako nedorečena, da zaradi obstoja protiustavne pravne praznine posega v njihovo pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave) in s tem v zvezi v ustavno pravico do lokalne samouprave (140. člen Ustave).

9. Predlagatelji očitka, da jim izpodbijana ureditev onemogoča samostojno urejanje prostorskega razvoja in uresničevanja njihovih izvirmih nalog, zgolj s trditvami niso izkazali, z napačnimi pravnimi stališči glede svojega pravnega položaja v zvezi s prenesenimi zemljišči kot tudi glede vloge Sklada pa ga tudi ne morejo izkazati. Glede na to niso izkazali, da bi izpodbijana ureditev posegala v ustavni položaj in ustavne pravice samoupravnih lokalnih skupnosti. To pomeni, da predlagatelji niso izpolnili procesne predpostavke iz devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS. Zato je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo.

---

<sup>4</sup> Glej Poročevalec DZ, št. 26/91, str. 26.

<sup>5</sup> Po Zakonu o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 9/16 – ZGGLRS) s temi gozdovi od 13. 2. 2016 gospodari družba Slovenski državni gozdovi, d. o. o., Kočevje.

<sup>6</sup> Glej Poročevalec DZ, št. 11/92, str. 7.

**C.**

10. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica