

JANEZ ŠINKOVEC*

Socialna država in lastnina

Republika Slovenija je opredeljena kot pravna in socialna država (2. člen), s čimer je ustava sledila sodobnim koncepcijam. Socialna država temelji na integralni politiki o človeku in pravičnosti, s čimer naj bi bilo doseženo večje sorazmerje med državo in posameznikom, pri tem pa upoštevana socializacija, ki nalaga posamezniku določeno ravnanje za doseganje ciljev. Socialna država uveljavlja obliko kooperacije za doseg splošnega blagostanja, kar naj se izrazi v zakonodaji in programiranju razvoja. Vse to se povezuje tudi s problemom pravne varnosti, kar je že bila zahteva pravne države.¹ Taki pogledi na funkcijo države pa tudi uveljavljajo pojem socialne funkcije lastnine. O tem so v Sloveniji že stekle pravniške razprave.²

Socialna funkcija lastnine je že opredeljena v nekaterih ustavah. Zastavlja se vprašanje, ali podjetnik opravlja svojo dejavnost le z vidika pridobivanja dobička, gre za razmerje med podjetnikom in skupnostjo – ali podjetnika vodi le merilo dobička, ali gre za razmerje med gospodarsko svobodo in socialno koristnostjo (41. člen ustave Republike Italije), ali drugače rečeno, da je dovoljeno stvari uporabljati le ob spoštovanju splošnega blagostanja (14. člen ustave ZR Nemčije). Sodobna pravna teorija v zvezi s socialno funkcijo lastnine poudarja: da lastninska pravica ne zagotavlja eksistence le posamezniku, temveč je motor človekovega napredka; da se lastninska pravica ne more uresničevati na škodo skupnosti, v nasprotju z interesi družbe; da obstajajo omejitve, bremena, ki se tičejo lastnikovega upravičenja ravnati s stvarjo po njegovi volji; da država lahko določa obseg lastninske pravice, način uresničevanja in da se v splošnem interesu za pravično odškodnino tudi odvzame (razlastitev). Problem lastnine se povezuje s pravnim načelom o prepovedi zlorabe pravic, obstajajo dolžnosti lastnikov in javne omejitve pri uresničevanju lastninske pravice oziroma prepovedi zlorabe na škodo družbenih interesov. Tako so omejitve lastninske pravice, najpogosteje tudi iz ekoloških razlogov, postale njen sestavni del, so vsebina lastninske pravice. Zaradi naloženih omejitev in bremen je lastninska pravica izgubila svojo individualistično naravo in dobila družbeno.

Pravna država je štela lastnino kot veljavno normo za vselej, in sicer neodvisno od vrste dobrine kot objekta pravnega urejanja. Pravni red je pretežno zagotavljal absolutno varstvo. Socialna država obravnava to vprašanje z drugega vidika. Država je omejena v pooblastilih, tudi ustavnih, predvsem je dolžna varovati načelo enakosti osebkov. Tako lahko lastnikom določenih stvari nalaga, da nekaj storijo, dopustijo in opustijo, vendar le v skladu s ciljem, ki je splošno sprejet – varovanje določenih dobrin, vrednot v splošnem interesu. Zato bodo zakoni določali omeji-

¹ Faggio: Stato di diritto e stato di Giustizia, Rivista internazionale di filosofia del diritto, 1963 in Carbone: I valori di Giustizia e lo stato sociale, revija kot zgoraj, 1964

² Okrogla miza o socialni funkciji lastnine, Pravnik 3–5/91

* Sodnik ustavnega sodišča Republike Slovenije.

tve lastninske pravice glede na naravo in namen stvari (dobrin). V zvezi s tem se opredeljujejo tudi pravila o pridobitvi, izgubi, uporabi in razpolaganju, kar vse se povezuje z namenom, da se zagotovi socialna funkcija lastnine.³

Izhodišče za obravnavanje opisanih teženj ne more biti enotno pri vseh stvareh. Ne obstaja, lahko bi rekli, da tudi nikoli ni obstajala lastnina v abstraktni obliki, taki, ki bi zajemala vse možne stvari. Vsebina lastninske pravice se spreminja glede na naravo in namen stvari (dobrine). Če pomislimo na zemljo, je različna vsebina na prekmurski njivi ali parceli v središču Ljubljane. Funkcija lastnika se tako spreminja s spremembo oblike rabe, spreminjajo se pravne oblike lastnine, zlasti v obsegu moči upravljanja, ki je lahko zelo omejena ali sproščena. Vsebina se torej spreminja s spremembami družbenih okoliščin, z drugačnimi pogledi na (ne)varnost materialov dane dobrine, zato ni možna pravna definicija, ki bi veljala kot matematična formula. Socialna funkcija lastnine ni neka dokončna vrednota, ki bi bila nespremenljiva. V času in prostoru se spreminja glede na potrebe ter pričakovanja družbe, ki predstavlja okolje dane dobrine. Jasen primer v zvezi s tem nam dajejo naravne dobrine. Občutljivost za ekološke vrednote je socialna realnost. Do pred tridesetimi leti se je gozd obravnaval predvsem z vidika pridobivanja lesa. Nastalo je novo vrednotenje, ki upošteva večnamensko funkcijo gozdov, kjer se mora lastninska pravica umikati splošnemu interesu, zlasti ekološkemu. Lastniku se omejuje posek, obvezno mora pogozdovati, vzdrževati gozd, lahko mu je naloženo posebno ravnanje glede na varstvo ogroženega rastlinstva in živalstva. Gozd je značilen tudi po tem, da ne veljajo za vse gozdove enaka pravila, ker imajo različno funkcijo – varovanje pred erozijo, pridobivanje kisika, varstvo ogroženih vrst, ohranjanje geoloških podlag, rekreacija, poseben režim lahko velja še za nacionalne in regionalne parke, rezervate in naravne spomenike.

Zakonodaja bo pojasnjevala svoje odločitve z opredeljevanjem načel v zakonih glede na bistvene cilje. Čeprav je definicija socialne funkcije v ustavah skopa in na določen način toga, pa je v zakonodaji in praksi ekstremno fleksibilna. Omejitve lastnikovih upravičenj ne morejo izhajati iz odločitev lokalnih organov, če za to ni podlage v zakonih, pogosto v urbanističnih planih, ki pa zopet temeljijo na zakonih. Ob tem je treba ugotoviti, da državna intervencija ni dana enkrat za vselej kot splošna norma, gre za abstraktne norme, ki se spreminjajo v konkretnosti tako v času kot tudi v prostoru.⁴

Vse to pomeni, da je precej opuščena tradicionalna klasifikacija dobrin, uvajajo se nove, ne le ekonomske, temveč tudi socialne, kot na primer kulturne in umetniške. Ne gre le za delitev stvari na proizvodne in potrošne, nepremične in premične. Očitno je, da je narušena stara unitarna ureditev lastnine, obstaja toliko pravnih oblik, kolikor je materialnih dobrin, ki so predmet lastninske pravice. Gre za specifično lastnino stavb, kmetijskih in gozdnih zemljišč, vod, pomorstva, industrije, bančništva, premičnin, intelektualne lastnine itd. Brez analitičnega pristopa do stvari glede na njihovo naravo in namen ne bi mogli oblikovati novih rešitev v zakonodaji. V zakonodaji se seveda še posebej opredeljujejo stvari, ki neposredno ali posredno zadevajo javni interes. Skladno s tem se opredeljujejo nove omejitve vsebine lastninske pravice glede na potrebe socialnega reda namesto prejšnje ureditve, ki je državljanu dajala dokaj svobode pri ravnanju s stvarmi skladno

³ Santoro Pasarelli: *Dottrine generali del diritto civile*, Padova 1966

⁴ Baarcellona: *Proprieta privata e intervento statale*, Napoli 1980

z individualnim interesom. Socialni smisel lastnine je tako prodril v pravo in s tem daje državi večje možnosti za poseganje v te kategorije in sploh ekonomijo.⁵

Meja zakonodajalca je dana zlasti v ustavnem načelu o enakosti osebkov, kar se posebej spoštuje pri omejevanju lastninske pravice. Ni mogoče omejevanje te pravice ad personam. Kažejo se razlike v lastnini industrijskih objektov, kar je povezano z dejavnostjo, zlasti glede na škodljive vplive. Med panogami so tako razlike ter se lahko še posebej pojavijo v prostoru, kar je izraženo v urbanističnem planu (že preobremenjeno okolje, rezervati ipd.). Funkcionalno jamstvo v smislu splošnosti zakonodaje, ki mora izpeljati enakost osebkov, je v tem, da so osebki v določenih razmerah, ki jih zakon predvideva. Državna uprava lahko omejuje lastninsko pravico s konkretnimi akti le v skladu z zakonskimi določbami. Vse dokler ni norme v zakonu, lastnik ni omejen pri uporabi dobrine, ni take pravne obveznosti (razen splošnega načela o prepovedi zlorabe pravic). Ravnanje v takih primerih se lahko presoja le po pravilih etike, prepričanja, veroizpovedi, ne pa po pravnih pravilih.⁶

Posebej so pomembna vprašanja lastnine gospodarskih dobrin, pa tudi njihov nadzor zaradi varovanja splošnega interesa. Ohranjanje generalne koncepcije lastnine bi oviralo razreševanje dinamike kapitalistične podjetniške pobude, zlasti glede gospodarskih dobrin, saj te konstituirajo strukturo sodobnega gospodarskega sistema. Nedvomno nastajajo težave pri definiranju gospodarskih dobrin, saj se poleg standardnih dobrin, ki jih pravo opredeljuje kot stvari in pravice, uveljavljajo specifične gospodarske dobrine, kot so na primer: dobro ime podjetja; kadrovska struktura, ki omogoča napredek; obvladovanje trga; know-how – ta marsikje že prehaja v industrijsko lastnino; sposobnost podjetja ne upošteva le stvari in pravice, stanje po zaključnem računu, temveč se ocenjujejo tudi materialne dobrine v opisanem smislu, predvsem se presoja sposobnost podjetja za pridobivanje dobička. Zato se premoženjska vrednost podjetja ne more izraziti le v vrednosti stvari in pravic, gre za specifično skupnost gospodarskih dobrin.⁷

Vsako človeško ravnanje je v bistvu usmerjeno k ciljem, tako je tudi s podjetništvom. Cilje ugotavljamo pretežno empirično, ne pa iz pravnih norm in ideologije. Mnogi opredeljujejo te cilje kot take brez posebnih vrednot, ne opredeljujejo jih etično-socialno. V resnici je glavni cilj podjetnika pridobivanje dobička, za katerega ne bi mogli reči, da je brez vrednot. Nedvomno pa je podjetniški cilj opredeljen tudi z gospodarskim sistemom, ki ga je treba obravnavati kot danost. Orientacijske usmeritve vodstva podjetja so v bistvu opredeljene z nekaterimi danostmi tržnega gospodarstva, to so predvsem možnosti pridobivanja proizvodnih dejavnikov in možnosti prodaje, kar vse poteka preko ponudbe in povpraševanja. Čeprav se kot končni cilj podjetništva opredeljuje maksimiranje dobička, ni mogoče mimo dejstva, da ima podjetnik še vrsto stranskih ciljev, gre za kombinacijo ciljev. Nekateri takim opredelitvam nasprotujejo, češ, da je nujno postavljen cilj, da se skupnost oskrbuje z dobrinami in storitvami. Nekateri teoretiki menijo, da je smotrnejše postavljati kot podjetniški cilj skupno gospodarsko produktivnost, kar naj bi bil hkrati tudi cilj nacionalne ekonomije.⁸ Vsekakor je tak pogled sporen, saj ni mogoče predpostavljati, da bi vsak podjetnik imel za cilj predvsem zadovoljevanje socialne produktivnosti, saj končno v to niti nima v celoti vpogleda. Kljub

⁵ Pugliatti: *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano 1954

⁶ Sanddulli: *Profili costituzionali della proprietà privata*, Rivista trimestrale diritto processo civile, 1972

⁷ *Zivilrechtliche Fragen des Unternehmenskaufs*, Zeitschrift für Unternehmen und Gesellschaftsrecht, 1982

⁸ Schmalenbach: *Die Privatwirtschaftslehre als Kostlehre*, Zeitschrift für Handelswissenschaftliche Forschung 1991/12

vsemu povedanemu je načelo o maksimalizaciji dobička ostro kritizirano. Poudarjajo, da maksimiranja dobička ni mogoče kvantificirati, pa tudi, da je še vrsta drugih ciljev (sprememba proizvodnega programa, pridobivanje trga, pridobitev družbene moči, kar vsaj na začetku akcije ne vodi v dobiček). Poudarjajo še, da to načelo zavrača etična in socialna načela ter da je naloga socialne države, da tak skrajni individualizem omejuje.⁹ Tu sicer sodobna podjetniška teorija zavrača opredeljevanje enega samega cilja, poudarja več ciljev, ki pa vsebujejo tudi dobičkanost, saj je to pogoj za razvoj. Tako opredeljujejo denarne cilje (plačilno sposobnost, povečanje dohodka, obračanje kapitala) in nedenske cilje (prizadevanje za prestiž, izboljšanje socialnega položaja, gospodarska moč, uresničevanje socialno-etičnih pravil ipd.). Nedvomno so podjetniški cilji odvisni od gospodarskega sistema, z njim morajo biti po načelu ustavnosti in zakonitosti skladni. Zato so pomembna nekatera teoretična in praktična izhodišča, ki so se v zvezi s pojmovanjem socialne države in socialnega tržnega gospodarstva uveljavila v ZR Nemčiji.

Socialno tržno gospodarstvo zavrača liberalizem in uveljavlja državne ukrepe, s katerimi se odstranjujejo njegove slabosti. Pri sprejemanju teh ukrepov je država omejena, še vedno mora zagotavljati konkurenco, skrbeti pa mora tudi za to, da se odstranjujejo socialne napetosti. Tako sodobna država z namenom, da zagotovi svobodno konkurenco, nadzira procese koncentracije (protimonopolno in protikartelno pravo). Neenaki dohodki in delitev premoženja so urejeni z zakoni (progressivni davek na dohodek, premoženjski davki, varovanje zaposlenih in nezaposlenih ipd.), pa tudi s svobodno odločitvijo podjetnikov, da so delavci udeleženi pri dobičku (bodisi z izplačili – premijami ali z dodeljevanjem delavskih delnic). Nevarna konjunktorna gibanja obvladuje država z vrsto gospodarskih in državno-političnih ukrepov. Podjetniška avtonomija je na ta način omejena, vendar le s tem namenom in omejitvijo, da se ohranja tržni gospodarski sistem.¹⁰

Socialno tržno gospodarstvo v ustavi ZR Nemčije ni povsem jasno opredeljeno. Redko je možno kakšen pojem tako različno razlagati kot pojem »socialen«. Zato so zakonska sredstva, ki naj ta pravila uveljavijo, neredko ustavnosodno sporna. Nujno je treba z davčnim sistemom ohranjati prizadevanja za večjimi naporji in tako ne sme biti z davčnimi ukrepi izničeno načelo spodbujanja večjih vlaganj. Izboljševanje delitvenih razmerij ni samo vprašanje socialne pravičnosti, temveč tudi politične modrosti. Pravičnost v sistemu delitve ne more biti racionalno opredeljena z normo. Obremenjena je z osebnimi pogledi posameznikov ali skupin, zato je v parlamentu potrebna široka presoja sprejemanja državnih ukrepov, saj bi z intenziviranjem državne intervencije kaj lahko izničili tržni sistem.¹¹

Očitno postaja, da tradicionalno pojmovanje lastninske pravice, ki temelji na posestniškem individualizmu, ne ustreza ekonomskim, socialnim, kulturnim in drugim potrebam človeštva, kar vse bi narekovalo temeljite raziskave. Pri vsem tem ne bo mogoče spregledati vloge lastnine v pravnem sistemu. Nedvomno pa je, da lastnina izgublja osrednji položaj. Očitno je tudi, da je pri lastnini vse bolj vidna vloga javnega prava. Srečujemo se z novim pojavom večlastništva (multiproprieta) – delniške družbe.¹² Navajali smo že, da se opušča enotno pojmovanje lastnine, na kar kaže praksa Ustavnega sodišča Republike Italije, ki pri odločbah vse bolj

⁹ Bidingmaier: *Unternehmerziele und Unternehmensstrategien*, Wiesbaden 1964

¹⁰ Woche: *Steuern als Mittel der Wirtschaftspolitik*, Steuerkongress Report, München 1975

¹¹ Woche: *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre* München 1990

¹² Lezza – Selvarolo: *Un modello di proprietà – la multiproprietà*, Rivista giuridica, 1977

poudarja ekonomske vrednote, zlasti pri državnih posegih. To sodišče tudi uveljavlja načelo učinkovitosti, pojmovanje dinamične kompleksnosti institucionaliziranega sistema, pojmovanje lastnine po sektorjih (narava in namen).¹³

S tem se vse bolj uveljavlja določba o socialni funkciji lastnine. Gre za model, ki temelji na analizi stanj; zahtevah časa; na normah in interesih, ki so v konfliktu, pri čemer vse bolj prihaja do izraza relativnost tradicionalnih pravnih kategorij. Po drugi strani pa tudi ne gre prezreti oživljanja liberalističnih pogledov, ki želijo vse večjo deregulacijo lastnine, ki naj bi ji bila v čim večji meri vrnjena absolutnost.¹⁴

¹³ Occhiocupo: *La corte costituzionale tra norma giuridica e realta sociale*, Bologna 1978

¹⁴ Breccia: *I quarant'anni del libro terzo del Codice civile*, *Rivista critica del diritto privato*, avgust 1983