



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-107/96

Datum: 4.7.1997

S K L E P

Ustavno sodišče je na predlog Državnega zbora na seji dne 4. julija 1997

s k l e n i l o :

Rok, določen v 4. točki izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U- I-107/96 z dne 5.12.1996, ki poteče dne 10. julija 1997, se podaljša do 31. julija 1997.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Predsednik Državnega zbora je dne 30.4.1996 poslal Ustavnemu sodišču sklep, ki ga je Državni zbor sprejel na 4. seji dne 29.4.1997 in s katerim "predlaga Ustavnemu sodišču, da rok šest mesecev v četrti točki svoje odločbe št. U-I-107/96 z dne 5. decembra 1996 podaljša za nadaljnjih šest mesecev." Iz priloženega gradiva je razvidno, da je bil navedeni sklep sprejet na predlog poslanske skupine ZLSD in poslanske skupine SNS . Predlagatelj v svojem predlogu za podaljšanje roka z dne 10.4.1997 navaja, da podaljšanje roka opravičuje dejstvo, da je prišlo na prvi obravnavi v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o denacionalizaciji na 3. seji Državnega zbora do različnih stališč in pogledov do spreminjanja Zakona o denacionalizaciji (v nadaljevanju: Zden). Na to različnost kaže tudi izid glasovanja o predlogu za podaljšanje roka na 3. seji Državnega zbora, saj je 36 poslank in poslancev glasovalo za in 36 poslank in poslancev proti. Drugi razlog, ki po mnenju predlagateljev opravičuje podaljšanje roka, je dejstvo, da je prišlo do razpisa zakonodajnega referendumu pod geslom "Ohranimo naše bogastvo" in da referendum ne bo izveden do poteka roka.

Nadaljnji tehten razlog za podaljšanje roka naj bi bilo tudi dejstvo, da več kot dva meseca ni bila konstituirana vlada. Po mnenju predlagateljev bo spreminjanje in dopolnjevanje Zden trajalo dalj časa in njegove spremembe in dopolnitve ne bodo mogle biti uveljavljene do 10.7.1997.

2. Iz poročila Odbora za notranjo politiko in pravosodje Državnega zbora z dne 27.3.1997 je razvidno, da je odbor podprl predlog za podaljšanje roka. Vlada v svojem mnenju z dne 27.3.1997 ni nasprotovala predlogu, vendar je menila, da bi bilo mogoče doseči potrebne spremembe in dopolnitve Zakona o denacionalizaciji v roku, ki je določen z odločbo Ustavnega sodišča.

3. V zvezi s predlogom Državnega zbora je Ustavno sodišče zahtevalo od Ministrstva za pravosodje poročilo o tem, kaj je bilo v času od izdaje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-107/96 storjeno na področju denacionalizacije. Iz poročila z dne 12.6.1997 je razvidno naslednje:

- Ministrstvo za finance je od 1.1.1997 glede na opozorila Ustavnega sodišča pospešilo postopke denacionalizacije. Za večje število zahtevkov (16) bo dokončalo zadnje cenitve in bo Ministrstvo o njih odločilo najpozneje v začetku julija 1997.

Pričelo je tudi s pripravami materialnopравnih podlag za drugačno urejanje plačevanja odškodnin, ki jih upravičenci uveljavljajo po določbi 145. člena ZIKS.

- Ministrstvo za okolje in prostor je organiziralo posvete z upravnimi delavci, ki vodijo denacionalizacijske postopke na prvi stopnji s področja vračanja stanovanjskih hiš, poslovnih stavb in prostorov ter stavbnih zemljišč.

- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je pripravilo spremembo in dopolnitev drugega odstavka 27. člena ZDen, ki bi omogočala hitrejše vračanje zemljišč iz kompleksov, na katerih zemljiškoknjižno stanje parcel ni usklajeno s stanjem parcel v naravi (zaradi neodmerjenih naselij, vodotokov, poti, cest in drugih infrastrukturnih objektov ter delov parcel, ki segajo izven kompleksa, kar onemogoča opredelitev celotnega kompleksa po površini in vrednosti).

- Ministrstvo za kulturo ugotavlja, da je potekalo delo na denacionalizacijskih zadevah, ki so ga opravljali zunanji sodelavci, prepočasni in da bodo v letu 1997 na področju denacionalizacije redno zaposlili delavce, ki bodo delali na denacionalizacijskih zadevah, in v bodoče ne bodo več zaposlovali zunanjih sodelavcev.

- Ministrstvo za gospodarske dejavnosti ni sprejelo posebnih ukrepov, je pa poskrbljeno za neprekinjeno kadrovske zasedbo za reševanje pritožb zoper odločbe prvostopnih upravnih organov, ki se nanašajo na denacionalizacijo zasebnih gospodarskih podjetij. - Ministrstvo za notranje zadeve je nadzor nad ugotovitvenimi odločbami državljanstva, izdanimi na podlagi tretjega odstavka 63. člena ZDen, pričelo izvajati 1.2.1996 in zaključilo avgusta 1996. Pregledano je bilo 1.626 spisov in v 157 primerih so bile ugotovljene nezakonitosti. Ker so roki za vložitev izrednih pravnih sredstev v večini zadev, v katerih so bile ugotovljene nezakonitosti, že potekli, je mogoče doseči spremembo, odpravo ali razveljavitev nezakonite odločbe le z obnovo, ki pa jo lahko po uradni dolžnosti uvede le prvostopni organ. Zato so bile te zadeve vrnjene prvostopnim organom. Ministrstvo je v zvezi z izobraževanjem delavcev, ki delajo v upravnih zadevah na področju osebnih stanj, organiziralo tečaj s posebnim poudarkom na postopku ugotavljanja državljanstva v zvezi z denacionalizacijskimi postopki.

- Ministrstvo za pravosodje je pripravilo delovna gradiva v zvezi s poenotenjem vračanja premoženja po ZDen in Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, s posegi v pridobljene pravice glede na predlagane spremembe 25. in 27. člena ZDen, z državljanstvi, z vračanjem nepremičnin fevdalnega izvora, s procesnimi določbami za pospešitev postopka, z vračanjem nadomestnih nepremičnin, kulturnih spomenikov v splošnem interesu, z določitvijo obveznosti upravnega organa, da ugotavlja okoliščine iz drugega odstavka 10. člena ZDen, z vračanjem kompleksov zemljišč, s pravnim nasledstvom pravnih oseb in z revizijami. V zvezi s prvo obravnavo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDen je bil organiziran sestanek za pripravo amandmajev Vlade, ki naj bi upoštevali stališča Ustavnega sodišča, izražena v odločbah št.U-I-107/96, U-I-121/97 in U-I-23/93.

B.

4. Ustava v prvem odstavku 161. člena določa, da razveljavitev protiustavnega zakona začne učinkovati takoj ali v roku, ki ga določi Ustavno sodišče, vendar pa ta rok ne sme biti daljši od enega leta. Navedena določba daje Ustavnemu sodišču pooblastilo, da s svojo odločitvijo o razveljavitvi zakona hkrati določi tudi rok, v katerem bo razveljavitev začela učinkovati. Ustava in Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) ne vsebujeta izrecnih določb, ki bi urejale pogoje za spremembo roka, ki ga je Ustavno sodišče določilo v okviru ustavnega pooblastila. Vendar to ne pomeni, da Ustavno sodišče ne bi moglo spremeniti svoje odločitve, če tisti, ki ga rok zavezuje, pred njegovim potekom navede nove okoliščine oziroma razloge, ki opravičujejo podaljšanje roka znotraj meja, določenih z Ustavo. Ustavno sodišče lahko na podlagi 6. člena ZUstS uporablja določbe tudi drugih zakonov, ki urejajo postopke pred sodišči. Ker je rok, določen v 161. členu Ustave, po svoji naravi sodni rok, je Ustavno sodišče smiselno uporabilo določbo 111. člena Zakona o pravnem postopku in s sklepom odločilo o predlogu za podaljšanje roka, ki ga je določilo v 4. točki izreka odločbe št. U-I-107/97 z dne 5.12.1996.

5. Ustavno sodišče je v 1. točki izreka odločbe št. U-I-107/96 razveljavilo določbo 1. alineje prvega odstavka 1. člena Zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja (Uradni list RS, št. 74/95 - v nadaljevanju: ZZDZVP), ki je določala, da se za dobo treh let zadrži izvajanje 27. člena ZDen v primeru, ko se za enega upravičenca zahteva vrnitev nad 200 ha kmetijskih zemljišč in gozdov. Ustavno sodišče je navedeno določbo razveljavilo, ker je ugotovilo, da je zakonodajalec z začasnim zadržanjem denacionalizacije kmetijskih zemljišč in gozdov nad 200 ha brez stvarno upravičenega razloga povzročil razlikovanje med denacionalizacijskimi upravičenci in s tem poleg načela pravne države iz 2. člena Ustave kršil pravico do enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ugotovilo je tudi, da je z začasnim zadržanjem kršeno načelo zaupanja v pravo, saj bi na podlagi prvega odstavka

58. člena Zden morale biti odločbe prve stopnje izdane v enem letu po vložitvi pravilno sestavljene zahteve za denacionalizacijo in je ta rok v večini denacionalizacijskih zadev že potekel. Odločitev, da razveljavitev te določbe začne učinkovati po preteku 6 mesecev od dneva objave v Uradnem listu, je Ustavno sodišče sprejelo izključno iz razloga, da bi zakonodajalcu dalo možnost, da preveri skladnost vračanja veleposestev fevdalnega izvora z ustavno ureditvijo Republike Slovenije. Ustavno sodišče je posebej opozorilo na vprašanje vračanja veleposestev fevdalnega izvora in pozvalo zakonodajalca, naj to vprašanje uredi v tem odložitvenem roku, sicer bo razveljavitev začela učinkovati oziroma bo določba 1. alinee prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona prenehala veljati. To pomeni, da bi se s potekom roka morali denacionalizacijski postopki, v katerih posamezni upravičenci zahtevajo vrnitev nad 200 ha kmetijskih zemljišč in gozdov, nadaljevati in ne bi obstajala več prepoved vračanja glede na obseg zahtevanega zemljišča. To bi tudi pomenilo, da ne bi obstajala več ovira za morebitno vrnitev veleposestev fevdalnega izvora, kolikor bi upravičenec izpolnjeval tudi druge zakonske pogoje za vrnitev.

Zakonodajalec je na podlagi citirane odločbe v primeru zadržanja vrnitve nad 200 ha kmetijskih zemljišč zavezan le, da preuči vprašanje vračanja veleposesti fevdalnega izvora in da predlaga in na podlagi obravnave sprejme ali ne sprejme ustrezne spremembe in dopolnitve ZDen.

6. Pri tem je potrebno še opozoriti, da je vprašanje omejitve vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov Ustavno sodišče obravnavalo tudi, ko je presojal vsebino referendumskih vprašanj v zadevi št. U-I-121/97 z dne 23.5.1997 (Uradni list RS, št.34/97). Ugotovilo je, da za spremembo ZDen v smeri omejevanja vračanja odvzetih kmetijskih zemljišč in gozdov z določitvijo maksimumov niso izkazani stvarno upravičeni in neizogibno potrebni razlogi, ki bi jih narekovala nujna javna potreba (točka 35 obrazložitve).

7. Rok, določen v odločbi št. U-I-107/96, se ne nanaša na morebitna druga vprašanja v zvezi z vprašanji denacionalizacije, ki bi jih bilo potrebno tudi urediti, kot npr. vprašanja, na katera opozarja Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v zvezi z drugim odstavkom 27. člena ZDen. Na eno tako vprašanje je opozorilo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-107/96 (točka 29 obrazložitve) in sicer gre za vprašanje morebitne drugačne ureditve odškodninske odgovornosti države v primerih vračanja zaplenjenjenega premoženja na podlagi 145. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij. Ureditev tega vprašanja ni vezana na noben rok, določen v odločbi št. U-I-107/96.

8. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-121/97, s katero je odločalo o ustavnosti vsebine referendumskih vprašanj, poudarilo, da lastnine fevdalnega izvora v večini primerov (po razpoložljivih podatkih pa celo v vseh primerih) ni mogoče vrniti že na podlagi sedaj veljavnih določb ZDen (točka 11 obrazložitve). Tisti, ki zahtevajo vrnitev veleposestev fevdalnega izvora, namreč po teh podatkih ne izpolnjujejo pogojev za ugotovitev jugoslovanskega državljanstva (prvi odstavek 9. člena ZDen) ali pa so za odvzeto premoženje že dobili odškodnino od tuje države oziroma so bili upravičeni do nje (drugi odstavek 10. člena ZDen).

9. Ustavno sodišče je v 2. točki izreka odločbe št. U-I-107/96 odločilo, da določba 4. alinee prvega odstavka 1. člena ZZDZVP, ki določa zadržanje v primerih, ko je pristojni upravni organ z ugotovitveno odločbo iz 63. člena ZDen odločil, da je imel upravičenec v času podržavljenja jugoslovansko državljanstvo, ni v neskladju z Ustavo. Ugotovilo pa je, da zadržanje vračanja premoženja iz tega razloga za dobo treh let ni v sorazmerju s ciljem zakona in z varovanimi pravicami denacionalizacijskih upravičencev. Zato je v 3. točki izreka navedene odločbe razveljavilo le rok, kolikor je določal, da se zadrži za dobo treh let vračanje premoženja v primerih iz 4. alinee prvega odstavka 1. člena ZZDZVP. To razveljavitev roka pa je Ustavno sodišče odložilo za šest mesecev zato, da bi zakonodajalec lahko preučil vprašanja v zvezi z ugotavljanjem državljanstva, na katera sta opozorila Ministrstvo za notranje zadeve in Državno tožilstvo (točka 33 in 34 obrazložitve odločbe št. U-I-107/97). Ustavno sodišče je upoštevalo, da bo v tako določenem roku mogoče zaključiti pregled vseh ugotovitvenih odločb o državljanstvu, zoper katere ni bilo vloženo nobeno pravno sredstvo, in da ta rok tudi omogoča, da se predlagajo in sprejmejo določene potrebne spremembe in dopolnitve ZDen.

Zakonodajalec bi v okviru navedene razveljavitve po končanem pregledu vseh ugotovitvenih odločb moral le preučiti, ali redna in izredna pravna sredstva, določena v Zakonu o upravnem postopku, omogočajo odpravo tistih odločb, za katere je bilo ugotovljeno, da v nasprotju z zakonom priznavajo

jugoslovansko državljanstvo, kar je imelo ali bi lahko imelo za posledico vrnitev nacionaliziranega premoženja. Kot je razvidno iz poročila Ministrstva za notranje zadeve, je bil pregled vseh ugotovitvenih odločb o ugotovitvi državljanstva na podlagi tretjega odstavka 63. člena Zden zaključen meseca avgusta 1996 in so bile ugotovljene nezakonitosti v 157 zadevah. Osnovni problem naj bi bil v tem, da Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86 - v nadaljevanju: ZUP) določa za vložitev izrednih pravnih sredstev izredno kratke roke, ki so pa v večini primerov že potekli. Ustavno sodišče je z odložitvenim rokom 6 mesecev omogočilo, da bi zakonodajalec v primerih, ki bi jih opravičevale okoliščine najstrožje ustavnosodne presoje (stvarna upravičenost, ustavna legitimnost, nujna javna potreba, sorazmernost - 15. točka obrazložitve odločbe št. U-I-107/96), lahko uvedel možnost revizije ugotovitvenih odločb o državljanstvu. V odločbi št. U-I-121/97 z dne 23.5.1997 (Uradni list RS, št.34/97), s katero je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti vsebine referendumskih vprašanj v zahtevi za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma o spremembah in dopolnitvah ZDen, je Ustavno sodišče sicer odločilo, da bi bila uvedba splošne revizije vseh odločb o denacionalizaciji v nasprotju z Ustavo, kar pa ne pomeni, da ne bi bila ustavno dopustna revizija, omejena na določene primere. Na to je Ustavno sodišče posebej opozorilo v 52. točki obrazložitve te odločbe. V zvezi z odpravo nezakonitih odločb o ugotovitvi državljanstva, izdanih na podlagi tretjega odstavka 63. člena ZDen, pa Ustavno sodišče pripominja, da je obnovo postopka kot izredno pravno sredstvo mogoče uvesti po uradni dolžnosti iz obnovitvenega razloga iz 9. točke 249. člena ZUP tudi v primerih, ko denacionalizacijski zavezanec za varstvo svojih pravic ali pravnih koristi ni bil udeležen kot stranka v tem postopku (49. člen ZUP).

10. Iz navedenega sledi, da bi se s potekom odložitvenega roka v primerih iz 4. alinee prvega odstavka 1. člena ZZDZV morali nadaljevati vsi tisti denacionalizacijski postopki, v katerih je bilo ugotovljeno jugoslovansko državljanstvo z ugotovitveno odločbo iz 63. člena ZDen. Glede na to, da so bile vse ugotovitevne odločbe že pregledane in da so bila izredna pravna sredstva, kolikor so bila dopustna na podlagi ZUP, že vložena, se postavlja samo vprašanje odprave tistih pravnomočnih ugotovitvenih odločb, na podlagi katerih je bilo pri določeni osebi ugotovljeno jugoslovansko državljanstvo v nasprotju z ZDen, ni pa mogoče na podlagi veljavnih določb ZUP o izrednih pravnih sredstvih doseči njihovo odpravo. Iz podatkov Ministrstva za notranje zadeve je skupno 142 primerov, v katerih je bilo v nasprotju z ZDen ugotovljeno jugoslovansko državljanstvo.

11. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče zaključuje, da so za odpravo morebitnih posledic, ki bi nastale zaradi poteka odložitvenega roka, določenega v 4. točki izreka odločbe št. U- I-107/97, potrebne le manjše spremembe in dopolnitve ZDen, ki bi jih zakonodajalec lahko opravil v roku, ki ga je določilo Ustavno sodišče. Zato razlogi, ki naj bi opravičevali podaljšanje odložitvenega roka še za šest mesecev, niso stvarno utemeljeni ter jih prav tako ne narekuje nujna javna potreba.

Konstituiranje novega Državnega zbora in Vlade, vložitev zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma in različna stališča glede predlaganih sprememb in dopolnitev ZDen v obravnavanem primeru ne morejo predstavljati stvarno utemeljenih razlogov za podaljšanje roka še za šest mesecev, zlasti ker bi se odprava posledic poteka odložitvenega roka s strokovno utemeljenimi predlogi v zakonodajnem postopku lahko dosegla hitro (hitri postopek) in z manjšimi spremembami in dopolnitvami. Iz predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDen (EPA 1644 - Poročevalec, št.40 z dne 10. oktobra 1996) je razvidno, da so bile predlagane širše spremembe in dopolnitve ZDen, ki niso vsebinsko povezane z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-107/96, s katero je Ustavno sodišče odločilo le o ustavnosti začasnega zadržanje vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov v primerih iz 1. in 4. alinee prvega odstavka ZZDZVP. S predlogom zakona, s katerim bi se predlagala le ureditev tistih vprašanj, na katere vpliva odložitveni rok razveljavitve posameznih določb ZZDZVP, to je vprašanje vračanje veleposestev fevdalnega izvora in vprašanje odprave tistih nezakonitih ugotovitvenih odločb o državljanstvu, ki so že pravnomočne in zoper nje ni mogoče več vložiti nobenega pravnega sredstva, bi se po oceni Ustavnega sodišča lahko dosegel namen odložitvenega roka iz 4. točke izreka odločbe št. U-I-107/96 še v roku, ki ne bi bistveno prizadel pravic denacionalizacijskih upravičencev. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da podaljša odložitveni rok do 31. julija 1997. Vsako dodatno podaljševanje roka bi pomenilo neutemeljeno podaljševanje neustavnega stanja, ki traja že leto in pol in predstavlja kršitev pravic vseh drugih prizadetih denacionalizacijskih upravičencev. Podano bi bilo tudi očitno nesorazmerje med posledicami, ki lahko nastanejo zaradi poteka odložitvenega roka, in posledicami, ki jih povzroča zadržanje vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov vseh denacionalizacijskih upravičencev, ki zahtevajo nad 200 ha, in vseh tistih, glede katerih je

ugotovljeno, da so ugotovitvene odločbe o državljanstvu zakonite, in ne obstaja več razlog, da se denacionalizacijski postopki ne bi takoj nadaljevali.

C.

12. Ustavno sodišče je ta sklep sprejelo na podlagi 6. člena ZUstS ob smiselni uporabi 111. člena Zakona o pravnem postopku v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm in sodniki dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Sklep je sprejelo z osemimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Šinkovec, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k
dr. Lovro Šturm