



Številka: Up-475/15-7

Datum: 14. 11. 2017

SKLEP

Senat Ustavnega sodišča je v postopku za preizkus ustavne pritožbe, ki jo je vložil prof. dr. Rudolf Hoehn Saric, Združene države Amerike, ki ga zastopata mag. Pavla Sladič Zemljak in dr. Jorg Sladič, odvetnika v Ljubljani, na seji 14. novembra 2017

sklenil:

- 1. Ustavna pritožba zoper II. točko izreka sodbe Upravnega sodišča št. I U 1329/2014 z dne 3. 2. 2015 se sprejme v obravnavo.**
- 2. Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 64/2015 z dne 13. 5. 2015 se ne sprejme.**

OBRAZLOŽITEV

1. Upravno sodišče je z izpodbijano II. točko izreka sodbe zavrnilo tožbo zoper odločitev upravnega organa prve stopnje o zavrnitvi zahteve za denacionalizacijo premoženja, ki je bilo pritožnikovi materi podržavljeno na podlagi Odloka o prehodu sovražnikovega imetja v državno svojino, o državnem upravljanju imetja odsotnih oseb in o zasegi imetja, ki so ga okupatorske oblasti prisilno odtujile (Uradni list DFJ, št. 2/45 – v nadaljevanju Odlok AVNOJ).¹ Pritrdilo je presoji upravnega organa, da pritožnik skladno z drugim odstavkom 10. člena v zvezi z 12. členom Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 31/93, 65/98 in 66/2000 – v nadaljevanju ZDen) ni upravičen do denacionalizacije, ker je imela njegova mati za podržavljeno premoženje pravico dobiti odškodnino od Republike Avstrije na podlagi Pogodbe o poravnavi škode izgnancem, preseljencem in pregnancem, o ureditvi drugih finančnih

¹ Upravno sodišče je v I. točki izreka sodbe (ki je pritožnik z ustavno pritožbo ne izpodbija) ugodilo pritožnikovi tožbi zoper odločitev upravnega organa prve stopnje o zavrnitvi zahteve za denacionalizacijo premoženja, ki je bilo podržavljeno pritožnikovemu posvojitelju, in zadevo v tem obsegu vrnilo prvostopnemu upravnemu organu v ponovni postopek.

vprašanj in vprašanj s socialnega področja (t. i. Finančna in izravnalna pogodba – v nadaljevanju FIP),² ki sta jo 27. 11. 1961 sklenili Zvezna republika Nemčija (v nadaljevanju ZR Nemčija) in Republika Avstrija, ter zakonov, ki jih je na podlagi te pogodbe sprejela Republika Avstrija (v nadaljevanju izvedbeni predpisi).³ Sklicujoč se na uveljavljeno upravno sodno prakso,⁴ po kateri za presojo z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen ni pomembno, na podlagi kakšnega pravnega akta tuje države je bila oseba upravičena dobiti ali le zahtevati odškodnino za odvzeto premoženje, temveč je bistveno, da je imela na njegovi podlagi možnost pridobiti odškodnino za premoženje, ki ji je bilo podržavljeno v smislu določb ZDen, je Upravno sodišče navedlo, da so v smislu navedene zakonske določbe upoštevne tudi bilateralne pogodbe, ki jih ni sklenila nekdanja Jugoslavija. Po mnenju sodišča je taka pogodba tudi FIP, ki je v Prilogi 1 določila krog upravičencev do odškodnine, Republika Avstrija pa je z zakoni, ki jih je sprejela za izvedbo te pogodbe, njihovo odškodovanje uredila v polju svoje proste presoje. Ker je po oceni sodišča med te upravičence spadala tudi pritožnikova mati, je imela pravico dobiti odškodnino na podlagi FIP in izvedbenih predpisov, saj je (glede na opredelitev predmeta podržavljenja v določbah Odloka AVNOJ, ki so bile podlaga za zaplembo) v okvir premoženja, za katerega je FIP predvidela izplačilo odškodnin, spadalo tudi premoženje, ki ji je bilo podržavljeno. Po mnenju sodišča na drugačno presojo ne more vplivati pritožnikovo sklicevanje na potrdilo avstrijskega Zveznega ministrstva za finance, da njegova mati ni prejela odškodnine od Republike Avstrije in da do nje tudi ni imela pravice, saj gre le za mnenje avstrijskega organa o neobstoju pravice do odškodnine, ki ga je ta organ utemeljil na avstrijski izvedbeni zakonodaji, na katerega pa upravni organ ni vezan. Za presojo, ali je oseba imela pravico dobiti odškodnino od tuje države, tudi ni pomembno, kakšna je bila njena višina in za katere vrste premoženja se jo je tuja država odločila izplačati. Če je obstajala (četudi le načelna) pravica do odškodnine od tuje države, je denacionalizacijski zahtevek na podlagi ZDen v celoti izključen celo, če upravičenec te odškodnine sploh ni prejel. Organom odločanja v denacionalizacijskih postopkih zato ni treba ugotavljati, ali je bila v tuji državi izplačana (ali predvidena) odškodnina primerna odvzetemu premoženju in ali je zajela vse njegove kategorije. Ker bi ugotavljanje, kakšne konkretne pravice bi šle upravičencu po avstrijskih predpisih, presegalo odločanje na podlagi ZDen, saj bi

² *Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland zur Regelung von Schäden der Vertriebenen, Umsiedler und Verfolgten, über weitere finanzielle Fragen und Fragen aus dem sozialen Bereich (Finanz- und Ausgleichsvertrag, BGBl, št. 76/62).*

³ Sodišče se v zvezi s tem sklicuje na Zakon o razširitvi področja uporabe Zakona o povračilu škode zaradi okupacije z dne 13. junija 1962 (*Erweiterung des Anwendungsbereiches des Besatzungsschäden- und des Kriegs- und Verfolgungssachschädengesetz, BGBl, št. 176/62* – v nadaljevanju KVSG/62), Zakon o povrnitvi škode preseljencem in pregnancem z dne 13. junija 1962 (*Umsiedler- und Vertreibenen- Entschädigungsgesetz, BGBl, št. 177/62* – v nadaljevanju UVEG) in Zakon o prijavi premoženjskih škod, ki so nastale zaradi razselitve ali izгона z dne 14. decembra 1961 (*Anmeldegesetz, BGBl, št. 12/62* – v nadaljevanju Zakon o prijavi škode).

⁴ Upravno sodišče se v zvezi s tem sklicuje zlasti na sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 85/2013 z dne 27. 11. 2014.

pomenilo določanje odškodnine po teh predpisih, za presojo z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen tudi ni odločilno, ali so osebe izpolnjevale pogoje za priznanje pravice do odškodnine, ki so jih določali izvedbeni predpisi FIP. Zato ni pomembno, da je v teh predpisih določen dohodkovni cenzus osebam, ki so ga presegle, odvzel pravico do odškodnine na podlagi FIP, saj FIP nima določbe, da bi preseganje tega cenzusa posamezno osebo izključilo iz kroga upravičencev, določenih v Prilogi 1 FIP.

2. Pritožnikovo revizijo zoper sodbo Upravnega sodišča je Vrhovno sodišče zavrglo kot nedovoljeno. Po presoji sodišča pritožnik z navedbami v reviziji ni izkazal uveljavljanih pogojev za dovoljenost revizije iz drugega odstavka 83. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – ZUS-1), saj ni zadostil trditvenemu in dokaznemu bremenu niti glede izpolnjenosti vrednostnega pogoja niti glede zatrtih zelo hudih posledic, ki naj bi jih zanj imela v upravnem sporu izpodbijana odločitev, edino v reviziji konkretno in določno opredeljeno pravno vprašanje pa po presoji revizijskega sodišča ni pomembno za odločitev v zadevi, saj je Vrhovno sodišče nanj odgovorilo že v več svojih odločitvah.

3. Pritožnik Upravnemu sodišču očita kršitev pravic iz drugega odstavka 14. člena, 22., 23. in 33. člena Ustave, prvega odstavka 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in 1. člena Prvega protokola k EKČP. Zatrjuje, da mu je z razlago tujega prava, ki nima temelja v pravnem redu matične države, odreklo pravico do denacionalizacije ter ga je glede možnosti uveljavljanja upravičenj iz naslova denacionalizacije brez razumne pravne utemeljitve in v nasprotju z ZDen prikrajšalo za enako obravnavo v primerjavi z drugimi upravičenci do denacionalizacije. Sodišču očita, da stališča, po katerem pomenijo pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen tudi mednarodne pogodbe, sklenjene le med tujimi državami, ni utemeljilo na nobeni mednarodnopravni analizi. Po pritožnikovem mnenju so z vidika navedene zakonske določbe upoštevne le mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila nekdanja Jugoslavija. Pravica dobiti odškodnino v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen naj bi namreč izhajala iz pravice posameznika do denacionalizacije, ki jo je (po mehanizmu *endossement*) prevzela tuja država. Zato naj bi ta pravica lahko nastala le na podlagi izrecnih pogodbenih določb, v katerih sta se država, ki je premoženje poddržavila, in država, katere državljanstvo ima razlaščenec, dogovorili, da slednja razlaščenec plača odškodnino za odvzeto premoženje, pri čemer pa mora taka volja držav pogodbenic izrecno izhajati tudi iz same pogodbe.⁵ FIP naj ne bi bila taka pogodba, saj naj bi urejala le razmerja med ZR Nemčijo in Republiko Avstrijo. Zato naj bi veljala le med tema dvema državama (*inter partes*). Skladno s 34. členom Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (Uradni list SFRJ, MP, št. 30/72,

⁵ Pritožnik navaja, da takšne določbe vsebujeta npr. E. točka 74. člena Mirovne pogodbe z Italijo (Uradni list FLRJ, št. 104/47) in drugi odstavek 27. člena Državne pogodbe o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije z dne 15. 5. 1955 (Uradni list FLRJ, MP, št. 2/56 – v nadaljevanju ADP).

in Uradni list RS, št. 35/92 – v nadaljevanju Dunajska konvencija)⁶ naj FIP Republike Slovenije ne bi zavezovala niti kot pravne naslednice nekdanje Jugoslavije, saj ta ni bila njena podpisnica. Vprašanje učinka in uporabe FIP naj bi bilo (kot pri drugih mednarodnih pogodbah, ki niso del slovenskega pravnega reda) pravno vprašanje in del razlage tujega prava. To pa naj bi se skladno s splošno uveljavljenim načelom razlagalo tako, kot ga razlagajo in uporabljajo organi matičnih (tujih) držav. Pritožnik Upravnemu sodišču očita, da je FIP in izvedbene predpise razlagalo ne le drugače, kot jih razlagajo avstrijski državni organi, temveč tudi v nasprotju z uveljavljenimi načeli razlage mednarodnih pogodb, ki jih določa Dunajska konvencija. Zato naj bi izpodbijani sodbi temeljili na samovoljni in z uveljavljenimi metodami razlage mednarodnega prava neskladni razlagi FIP. Upravno sodišče naj ne bi upoštevalo, da je FIP po volji držav pogodbenic urejala plačilo odškodnin, ki so imele značaj socialnih dajatev, in da že zato ta pogodba ne more pomeniti pravne podlage za odškodovanje v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen. Namen FIP in na njeni podlagi sprejetih KVSG/62, UVEG in Zakona o prijavi škode naj ne bi bil ureditev odškodnin za premoženje, ki ga je poddržavila nekdanja Jugoslavija, temveč ureditev izplačila socialno naravnanih odškodnin, ki naj bi v Avstrijo pregnanim osebam omogočile ekonomsko integracijo. Takega namena po pritožnikovem mnenju ni mogoče primerjati (enačiti) z namenom poprave krivic zaradi krivičnega odvzema premoženja, ki ga zasleduje ZDen. Zato naj bi bilo stališče, po katerem FIP z izvedbenimi predpisi pomeni pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen, v nasprotju z ZDen. Sklicevanje FIP na predpise, ki naj bi jih Republika Avstrija sprejela na njeni podlagi, naj bi kazalo, da FIP ne ureja pravic in obveznosti fizičnih ali pravnih oseb in zato ni neposredno izvršljiva (*self-executing*) pogodba. Da njenih določb zoper posameznike ni mogoče neposredno uporabiti, naj bi izhajalo tudi iz 2. člena FIP, po katerem so bile do odškodnine (za škodo na gospodinjskih predmetih in predmetih, potrebnih za opravljanje poklica) upravičene v Prilogi 1 FIP navedene osebe, in sicer le, če so izpolnjevale pogoje, določene v izvedbenih predpisih. Stališče, da je za presojo z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen bistveno le, da je oseba spadala v krog upravičencev iz Priloge 1 FIP, ne glede na to, ali je izpolnjevala v izvedbenih predpisih določene pogoje, pa naj bi pomenilo, da je sodišče določbe FIP uporabilo neposredno. Stališče, da organi odločanja niso dolžni preverjati izpolnjevanja pogojev za pridobitev odškodnine na podlagi izvedbenih predpisov, naj bi pomenilo, da je oseba po teh predpisih imela pravico dobiti odškodnino, četudi je ni mogla uveljaviti. Na podlagi takega nelogičnega stališča, ki naj bi bilo v nasprotju z drugim odstavkom 10. člena ZDen, naj bi sodišče pritožniku arbitrarno odreklo uveljavljanje upravičenj na podlagi ZDen. Pritožnik navaja, da so izvedbeni predpisi, ne le za pridobitev, temveč tudi za uveljavljanje pravice do odškodnine po teh predpisih, določali posebne pogoje, tudi premoženjski cenzus, ki naj ga njegova mati ne bi izpolnjevala. Zato naj odškodnine na podlagi teh predpisov sploh ne bi mogla uveljavljati. To naj bi v postopku dokazoval tudi s predložitvijo potrdila avstrijskega Zveznega ministrstva za finance, ki je javna listina, da njegova mati odškodnine za

⁶ Nov prevod Dunajske konvencije je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 87/11, MP, št. 13/11.

odvzeto premoženje od Republike Avstrije ni dobila niti ni imela pravice dobiti. Stališče o neupoštevnosti tega potrdila in pravni zaključek, ki glede tega potrdila izhaja iz izpodbijanih sodb, naj ne bi bila skladna s stališčem Evropskega sodišča za človekove pravice, sprejetim v sodbi v zadevi *Buyan in drugi proti Grčiji* z dne 3. 7. 2012, po katerem nepriznavanje tujih javnih listin pomeni kršitev 6. člena EKČP in 1. člena Prvega protokola k EKČP.

4. Pritožnik izpodbija tudi sklep Vrhovnega sodišča, ki mu očita kršitev pravic iz drugega odstavka 14. člena in 22. člena Ustave. Zatrjuje, da odločitev o neizpolnjenem vrednostnem pogoju za dovoljenost revizije temelji na arbitrarnem stališču, po katerem tega pogoja v primeru denacionalizacije premoženja v naravi ni mogoče izkazati s sklicevanjem na vrednost premoženja, ki izhaja iz cenitev, pripravljenih za potrebe konkretnega denacionalizacijskega postopka. Ker naj bi bila skladno s tem stališčem revizija po merilu vrednosti spora dovoljena le v zadevah, v katerih se za protipravno odvzeto premoženje zahteva odškodnina, naj bi bilo to stališče ne le v očitnem nasprotju z načelom ZDen, da se poddržavljeno premoženje prednostno vrača v naravi, temveč naj bi pomenilo tudi neenako (ugodnejšo) obravnavo upravičencev, ki zahtevajo vrnitev premoženja v eni od nadomestnih oblik, v primerjavi z upravičenci, ki zahtevajo njegovo vrnitev v naravi. Stališču revizijskega sodišča, po katerem za razlago FIP ni mogoče uporabiti pravil o razlagi mednarodnih pogodb, določenih v Dunajski konvenciji, ker je bila ta sprejeta šele po podpisu FIP, pa očita neskladje s stališčem Ustavnega sodišča v odločbi št. Up-547/02 z dne 8. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 106), da načela in pravila razlage mednarodnih pogodb, ki so se v teoriji in sodni praksi uveljavila pred sprejetjem Dunajske konvencije, po vsebini ne odstopajo od pravil razlage, ki jih predvideva ta konvencija.

5. Senat je ustavno pritožbo zoper II. točko sodbe Upravnega sodišča sprejel v obravnavo (1. točka izreka).

6. Senat ustavne pritožbe zoper sklep Vrhovnega sodišča ni sprejel v obravnavo, ker niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 55.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) (2. točka izreka).

7. Senat Ustavnega sodišča je ta sklep sprejel na podlagi drugega odstavka 55.b člena ZUstS v sestavi: predsednica senata dr. Špelca Mežnar ter člana dr. Matej Accetto in dr. Jadranka Sovdat. Sklep je sprejel soglasno.

dr. Špelca Mežnar
Predsednica senata