



Številka: Up-282/15-30

Datum: 5. 10. 2017

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Christe Haase, Republika Avstrija, na seji 5. oktobra 2017

odločilo:

Sodba Vrhovnega sodišča št. X Ips 267/2013 z dne 10. 3. 2015 in sodba Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 491/2012 z dne 19. 6. 2013 se razveljavita in zadeva se vrne Upravnemu sodišču, Oddelku v Mariboru, v novo odločanje.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Upravni organ prve stopnje je v postopku denacionalizacije izdal dopolnilno odločbo, s katero je pritožnici za zmanjšano vrednost v naravi vrnjenih nepremičnin priznal odškodnino v obliki obveznic Slovenske odškodninske družbe. V pritožbenem postopku je upravni organ druge stopnje to odločbo odpravil in pritožničin zahtevek zavrnil. Pritožnica je odločitev pritožbenega upravnega organa izpodbijala s tožbo v upravnem sporu, ki jo je Upravno sodišče zavrnilo, Vrhovno sodišče pa je zavrnilo tudi njeno revizijo zoper sodbo sodišča prve stopnje.

2. Z izpodbijanima sodbama sta sodišči pritrdili odločitvi upravnega organa druge stopnje, da pritožnica 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 upravičena do odškodnine za zmanjšano vrednost v naravi

vrnjenih nepremičnin, ki so bile njenemu očetu podržavljene 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). Ta je imel namreč pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje na podlagi Pogodbe o poravnavi škode izgnancem, preseljencem in pregnancem, o ureditvi drugih finančnih vprašanj in vprašanj s socialnega področja (t. i. Finančne in izravnalne pogodbe – v nadaljevanju FIP),¹ ki sta jo 27. 11. 1961 sklenili Zvezna republika Nemčija (v nadaljevanju ZR Nemčija) in Republika Avstrija, ter zakonov, ki jih je za izvršitev te pogodbe sprejela Republika Avstrija.² Po mnenju sodišč za presojo z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen namreč niso upoštevni le mirovne pogodbe in mednarodni sporazumi, ki jih je sklenila ali je k njim pristopila FLRJ oziroma SFRJ (v nadaljevanju nekdanja Jugoslavija), temveč tudi pogodbe, sklenjene med dvema tujima državama, ter zakoni teh držav. Ker opredelitev predmeta podržavljenja v določbah Odloka AVNOJ, ki so bile v obravnavanem primeru podlaga za podržavljenje, kaže na reparacijski značaj tega predpisa, državi pogodbenici pa sta FIP sklenili z namenom ureditve odprtih finančnih vprašanj v zvezi s časovnim obdobjem od 13. 3. 1938 do 8. 5. 1945 in v njeni Prilogi 1 določili tudi krog oseb, ki so upravičene do pravic po tej pogodbi, sodišči pritrjujeta presoji upravnega organa, da pomeni FIP s predpisi, s katerimi je Republika Avstrija uredila odškodovanje teh oseb, pravni vir, ki je urejal odškodnino za premoženje, ki je bilo podržavljeno na podlagi Odloka AVNOJ. Za presojo, ali je imela oseba za podržavljeno premoženje pravico dobiti odškodnino od tuje države, po mnenju sodišč ni pomembno, v kakšnem pravnem aktu je tuja država uredila odškodnino, kako jo je poimenovala ali določila njeno višino in ali je razlaščenec odškodnino od tuje države sploh zahteval. Odločilno je le, ali je "po pravu tuje države obstajala načelna možnost za pridobitev odškodnine zaradi podržavljenja premoženja v nekdanji Jugoslaviji". Če je v tuji državi obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje, je po mnenju revizijskega sodišča zahtevke na podlagi določb ZDen v celoti izključen celo, če upravičenec odškodnine od tuje države dejansko ni prejel. Pri presoji, ali je izpolnjen izključitveni razlog iz drugega odstavka 10. člena ZDen, upravni organ ni dolžan ugotavljati, kakšne

¹ *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).*

² Sodišči se v zvezi s tem sklicujeta na Zakon o zagotavljanju nadomestil za škodo, ki je nastala na gospodinjski oziroma stanovanjski opremi in na predmetih, ki so potrebni za opravljanje poklica, zaradi vojne ali političnega preganjanja z dne 25. junija 1958 (*Kriegs- und Verfolgungssachschädengesetz, BGBl, št. 127/58 – KVSG*), ki je bil dopolnjen z Zakonom o razširitvi področja uporabe Zakona o povračilu škode zaradi okupacije z dne 13. junija 1962 (*Erweiterung des Anwendungsbereiches des Besatzungsschaden- und des Kriegs- und Verfolgungssachschädengesetz, BGBl, št. 176/62 – v nadaljevanju KVSG/62*), na Zakon o povrnitvi škode preseljencem in pregnancem z dne 13. junija 1962 (*Umsiedler- und Vertriebenen- Entschädigungsgesetz, BGBl, št. 177/62 – v nadaljevanju UVEG*) in na Zakon o prijavi premoženjskih škod, ki so nastale zaradi razselitve ali izgona z dne 14. decembra 1961 (*Anmeldegesetz, BGBl, št. 12/62 – v nadaljevanju Zakon o prijavi škode*).

konkretne pravice bi upravičencu šle po avstrijskih predpisih, saj bi to pomenilo določanje odškodnine po teh predpisih, kar bi presegalo odločanje o denacionalizacijskih zahtevkih, prav tako pa ni vezan na potrdila avstrijskih državnih organov o tem, ali je imel razlaščenec pravico dobiti odškodnino od Republike Avstrije. Po mnenju sodišč gre namreč za potrdila o tujem pravu v smislu 12. člena Zakona o mednarodnem zasebnem pravu in postopku (Uradni list RS, št. 56/99 – v nadaljevanju ZMZPP) oziroma 7. člena Evropske konvencije o obvestilih o tujem pravu (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o obvestilih o tujem pravu, Uradni list RS, št. 20/98, MP, št. 4/98 – MEKOTP), ki se lahko upoštevajo le kot potrdila o obstoju veljavne pravne podlage za pridobitev odškodnine od Republike Avstrije. Kolikor potrjujejo, da posameznik na podlagi FIP ni imel pravice do odškodnine, pa ta potrdila pomenijo le mnenje, na katero upravni organ ni vezan, saj gre za "odločitev avstrijskega organa o določitvi odškodnine" oziroma za "mnenje, ki ga je ta organ utemeljil na avstrijski izvedbeni zakonodaji". Ker je bilo v postopku ugotovljeno, da je bil pritožničin oče nemške narodnosti, ki se je v Republiko Avstrijo priselil z območja nekdanje Jugoslavije in je imel leta 1948 avstrijsko državljanstvo, na dan 1. 1. 1960 pa stalno prebivališče v Republiki Avstriji, je tudi po presoji sodišč izpolnjeval v 1. točki razdelka A in v 6. točki razdelka C Priloge 1 FIP določene pogoje za pridobitev odškodnine za premoženje, ki mu je bilo podržavljeno na podlagi Odloka AVNOJ.

3. Pritožnica zatrjuje kršitev pravic iz drugega odstavka 14. člena ter 22. in 33. člena Ustave. Trdi, da sta izpodbijani odločitvi očitno napačni in brez razumne pravne utemeljitve. Sodiščema očita, da sta drugi odstavek 10. člena ZDen razlagali samovoljno, v nasprotju z jezikovno, teleološko in logično razlago ter ga zato uporabili v nasprotju z namenom zakonodajalca, ki naj bi bil preprečiti dvojno odškodovanje za podržavljeno premoženje. Po mnenju pritožnice zgolj možnost uveljavljanja "načelne pravice do odškodnine", ki jo omogoča pravo tuje države, ne more pomeniti ovire za denacionalizacijo, saj naj bi pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen lahko obstajala le tedaj, ko jo je tudi dejansko mogoče uveljaviti. Tako stališče naj bi izhajalo tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-547/02 z dne 8. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 106) ter sklepa Ustavnega sodišča št. Up-584/05 z dne 14. 4. 2006. Pritožnica zatrjuje, da FIP in predpisi Republike Avstrije, na katere se sklicujeta sodišči, niso pravna podlaga za pridobitev odškodnine za podržavljeno premoženje od Republike Avstrije v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen, saj naj bi iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-547/02 izhajalo, da sta v razmerju do Republike Avstrije taki pravni podlagi lahko le Državna pogodba o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije z dne 15. 5. 1955 (Uradni list FLRJ, MP, št. 2/56 – v nadaljevanju ADP) in Pogodba o ureditvi določenih premoženjsko-pravnih vprašanj, ki sta jo leta 1980 sklenili SFRJ in Republika Avstrija (Uradni list SFRJ, MP, št. 9/81 – v nadaljevanju Pogodba z Republiko Avstrijo iz leta 1980). Pritožnica meni, da bi morali sodišči vsebino FIP in izvedbenih predpisov razlagati skladno s pravili, ki veljajo za razlago mednarodnih pogodb, tj. dobronamerno, po običajnem smislu, ki ga je treba dati izrazom v pogodbi (in izvedbenih predpisih) ter v kontekstu in v luči predmeta te

pogodbe in njenih ciljev. Ker naj sodišči tega ne bi storili, naj bi te pravne akte razlagali arbitrarno, zaradi česar naj bi drugi odstavek 10. člena ZDen uporabili v nasprotju z namenom zakonodajalca. S tem naj bi pritožnici v nasprotju s 33. členom Ustave onemogočili uveljavitev pravic, ki jih ima na podlagi ZDen, ter jo zgolj na podlagi ugotovitve, da je njen oče izpolnjeval nekatere od pogojev za priznanje statusa upravičenca po določbah FIP, v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave in razlogi odločbe Ustavnega sodišča št. Up-547/02 obravnavali neenako v primerjavi z upravičenci, ki jim ZDen priznava pravico do denacionalizacije.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-282/15 z dne 13. 2. 2017 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je o tem obvestilo Vrhovno sodišče, skladno z drugim odstavkom navedenega člena pa je ustavno pritožbo poslalo v odgovor nasprotnemu udeležencu iz denacionalizacijskega postopka.

5. Nasprotni udeleženec v odgovoru na ustavno pritožbo navaja, da izpodbijani odločitvi sledita ustaljenemu stališču sodne prakse, po katerem so za presojo z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen upoštevni tudi zakoni, s katerimi so posamezne tuje države na podlagi sklenjenih mirovnih pogodb ali mednarodnih sporazumov v svoji notranji zakonodaji uredile odškodovanje za premoženje, ki ga je poddržavila nekdanja Jugoslavija. Enako stališče naj bi glede odškodovanja na podlagi nemškega Zakona o porazdelitvi bremen Vrhovno sodišče sprejelo tudi v sodbi št. I Up 428/2004 z dne 9. 3. 2005. Nasprotni udeleženec navaja, da je bilo premoženje pritožničinega pravnega prednika na podlagi Odloka AVNOJ poddržavljeno kot sovražnikovo premoženje. Ker naj bi tako opredeljen predmet poddržavljenja kazal na reparacijski značaj tega predpisa, naj bi bila tudi FIP in UVEG, s katerim je Republika Avstrija uredila s FIP dogovorjeno pravico pregnancev do odškodnine za odvzeto premoženje, pravna akta, ki izvirata iz pravice držav zmagovalk druge svetovne vojne do vojnih reparacij v breme držav agresork, in s tem pravna podlaga v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen. Neutemeljena naj bi bila pritožničina trditev, da je morebitni obstoj naveznih okoliščin z Republiko Avstrijo v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen mogoče ugotavljati le na podlagi določb ADP in Pogodbe z Republiko Avstrijo iz leta 1980. Tako stališče naj ne bi izhajalo niti iz odločbe št. Up-547/02, v kateri je Ustavno sodišče stališče o obstoju izključitvenih okoliščin iz drugega odstavka 10. člena ZDen presojalo le z vidika konkretnega dejanskega stanja in le v luči določb ADP. Nasprotni udeleženec navaja, da se je Vrhovno sodišče o vprašanju upoštevanja UVEG kot pravne podlage iz drugega odstavka 10. člena ZDen izreklo že v sodbi št. II Up 35/99 z dne 20. 1. 2000, ustavne pritožbe zoper to sodbo pa naj Ustavno sodišče s sklepom št. Up-142/00 z dne 29. 5. 2001 ne bi sprejelo v obravnavo. Meni, da za presojo v obravnavni zadevi ni pomembno, da so bile na podlagi UVEG izplačane odškodnine priznane le za določene vrste in omejen obseg premičnega premoženja in da so bile namenjene lažšanju socialnih stisk pregnancev in izgnancev. V sodni praksi naj bi se namreč že uveljavila razlaga, po kateri

"odškodnina za odvzeto premoženje" iz drugega odstavka 10. člena ZDen pomeni vsako nadomestilo, ki ga je tuja država priznala razlaščenecem v zvezi s podržavljenjem premoženja, in sicer ne glede na to, ali je bilo dano kot odškodnina, socialna pomoč ali preživnina, in ne glede na to, kakšno škodo oziroma na katerih vrstah premoženja nastalo škodo je tuja država vzela za podlago pri določanju njegove višine. Bistveno naj bi bilo le, da je bilo tako nadomestilo dano zaradi odvzema (podržavljenja) premoženja. Organe odločanja naj bi pri presoji z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen zavezovali zgolj kriteriji, ki zamejujejo v 1. členu FIP določeno zavezo ZR Nemčije, da je udeležena pri stroških finančnih izdatkov, ki bodo Republiki Avstriji nastali zaradi sprejetja zakonske ureditve povračila premoženjske škode osebam nemške narodnosti v zvezi z dogodki med drugo svetovno vojno in po njej. V ta okvir naj bi spadala le vsebina tistega dela FIP, v katerem je bilo dogovorjeno, da bodo skupinam oseb, opredeljenim v Prilogi 1 FIP, odobreni določeni zneski odškodnine in druge dajatve. Ker naj FIP ne bi določala omejitve odškodovanja glede na dohodkovni cenzus, naj taka omejitev, ki jo je določil UVEG, za presojo ne bi bila pomembna. Glede na stališče sodne prakse, da za presojo z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen ni pomembno, ali je upravičenec od tuje države sploh prejel odškodnino oziroma v kakšni višini mu je bila ta izplačana, naj bi bilo razumljivo, da v okviru te presoje tudi ni treba ugotavljati, ali bi bil odškodninski zahtevek po predpisih tuje države sploh utemeljen. Zadoščalo naj bi že, da je imel razlaščenec v tuji državi pravni mehanizem poprave krivic, izhajajočih iz odvzema premoženja; ureditev načina poprave teh krivic pa naj bi bila povsem v pristojnosti zakonodajalca tuje države, ki je odškodovanje izvedel v polju svoje proste presoje. Tudi sicer naj v sodni praksi ne bi bilo primera, v katerem bi organi odločanja pri presoji z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen upoštevali pogoje, ki so jih tuje države na podlagi sklenjenih mirovnih ali mednarodnih pogodb določile za priznanje odškodnine za odvzeto premoženje. Razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen, ki jo zagovarja pritožnica, naj bi bila v nasprotju z namenom ZDen in zato v nasprotju s teleološko in logično razlago te določbe. Pomenila naj bi tudi negativno diskriminacijo upravičencev glede na njihov dohodek, saj naj bi privedla do absurdnega položaja, ko bi bili do vrnitve premoženja na podlagi ZDen upravičeni le premožnejši razlaščenci, za katere je že avstrijski zakonodajalec ocenil, da ne potrebujejo nadomestila za odvzeto premoženje, manj premožni razlaščenci, ki so bili na podlagi UVEG upravičeni le do socialno naravnane odškodnine, pa bi bili iz denacionalizacije povsem izključeni, saj jim, skladno s stališčem, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v sklepu št. Up-142/00, ne bi šla niti razlika do vrednosti premoženja, ugotovljene na podlagi določb ZDen. Nasprotni udeleženec dodaja še, da je glede problematike odškodnin na podlagi FIP in izvedbenih predpisov ter dohodkovnega cenzusa po UVEG pridobil (in v konkretnem postopku tudi predložil) pravni mnenji prof. dr. Bojana Bugariča in dr. Matije Damjana iz oktobra 2010 in januarja 2011, s katerima se v celoti strinja in se nanju tudi sklicuje.

6. Pritožnica v odgovoru na navedbe nasprotnega udeleženca v celoti vztraja pri navedbah v ustavni pritožbi ter tudi pri tistih, ki jih je podala v denacionalizacijskem

postopku, v katerem sta bili izdani izpodbijani sodni odločbi. Meni, da se je o nesprejemljivosti nosilnega stališča izpodbijanih odločitev, ki naj bi temeljilo na pravnih mnenjih, na kateri se sklicuje nasprotni udeleženec, Ustavno sodišče izreklo že v odločbi št. Up-547/02. V njej naj bi namreč navedlo, da okoliščina, da so imeli razlaščenci (na podlagi drugega odstavka 27. člena ADP) načelno pravico do odškodnine za odvzeto premoženje od Republike Avstrije, ne zadošča za njihovo izločitev iz denacionalizacije na podlagi ZDen, če so jim realizacijo te (le načelne) pravice onemogočali podzakonski predpisi nekdanje Jugoslavije.

B.

7. V obravnavni zadevi sta sodišči presojo, da pritožnica ni upravičena do odškodnine iz naslova zmanjšane vrednosti denacionaliziranih nepremičnin, oprli na drugi odstavek 10. člena ZDen, ki se glasi:

"Niso pa upravičenci v smislu tega zakona tiste osebe, ki so dobile ali imele pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države. Ali je oseba imela pravico dobiti odškodnino od tuje države, ugotavlja pristojni organ po uradni dolžnosti na podlagi sklenjenih mirovnih pogodb in mednarodnih sporazumov."

8. Izpodbijani sodni odločbi temeljita na stališču, po katerem za presojo, da je imela oseba pravico dobiti odškodnino v smislu navedene zakonske določbe, zadošča že, da je po pravu tuje države obstajala pravna podlaga, ki je razlaščencem omogočala "četudi zgolj načelno" pravico do odškodnine za odvzeto premoženje, pri čemer ni nujno, da je mirovno ali mednarodno pogodbo, ki je bila podlaga za ureditev odškodovanja v pravu tuje države, sklenila nekdanja Jugoslavija, temveč so upoštevne tudi mednarodne pogodbe, sklenjene (le) med tujimi državami. Skladno s tem stališčem sta Upravno in Vrhovno sodišče presodili, da FIP, ki sta jo sklenili ZR Nemčija in Republika Avstrija, ter predpisi, ki jih je Republika Avstrija sprejela na podlagi te pogodbe, pomenijo pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen. Na podlagi ocene, da so ti pravni akti pritožničinemu pravnemu predniku omogočali uveljavitev načelne pravice do odškodnine za odvzeto premoženje, sta odločili, da pritožnica na podlagi 12. člena ZDen³ ni upravičena uveljavljati upravičenj na podlagi določb ZDen.

³ Člen 12 ZDen ureja položaj t. i. nadomestnega upravičenca do denacionalizacije. Skladno s to določbo je v primeru, ko fizična oseba iz 9. člena ZDen ni upravičenec po ZDen (ker ne izpolnjuje v tem členu ZDen določenih pogojev, ki se nanašajo na njeno državljanstvo v času podržavljenja), upravičenec do denacionalizacije zakonec te osebe ali njen dedič prvega dednega reda, če mu je bilo jugoslovansko državljanstvo priznано s predpisi, določenimi v prvem odstavku 9. člena ZDen.

9. Pritožnica nasprotuje stališču sodišč, po katerem pravno podlago iz drugega odstavka 10. člena ZDen pomenijo tudi FIP, tj. mednarodna pogodba, ki sta jo sklenili dve tuji državi, in predpisi, ki jih je na njeni podlagi sprejela Republika Avstrija.⁴ Meni, da iz dosedanje ustavnosodne presoje izhaja razlaga, po kateri so za presojo, ali je imela oseba pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen, lahko upoštevne le tiste mirovne pogodbe oziroma mednarodni sporazumi, ki jih je sklenila ali je k njim pristopila nekdanja Jugoslavija; v primeru odškodnine za podržavljeno premoženje od Republike Avstrije torej le ADP in Pogodba z Republiko Avstrijo iz leta 1980.

10. Zakonodajalec je z ureditvijo, ki jo je uzakonil v drugem odstavku 10. člena ZDen, pravico do denacionalizacije na podlagi določb ZDen odrekel tako osebam, ki so dobile odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države, kot tudi osebam, ki bi jim bila taka odškodnina po predpisih tuje države priznana, če bi jo uveljavljale. Izhajajoč iz cilja, ki ga je zasledoval z ZDen, ter ob upoštevanju načela enakega obravnavanja iz drugega odstavka 14. člena Ustave, je iz denacionalizacije izločil vse osebe, ki jim je pravo kakšne tuje države na podlagi sklenjene mirovne pogodbe ali mednarodnega sporazuma že priznalo pravico do odškodnine za premoženje, ki jim je bilo odvzeto v nekdanji Jugoslaviji, ali bi jim pravico do te odškodnine priznalo, če bi jo uveljavljale. Na ta način je tem osebam preprečil, da bi vrnitev podržavljenega premoženja v eni od zakonsko predvidenih oblik dosegle tudi na podlagi ZDen. Ustavno sodišče je v sklepu št. Up-584/05 pojasnilo, da za odločitev o nepriznanju statusa denacionalizacijskega upravičenca zaradi obstoja okoliščine iz drugega odstavka 10. člena ZDen zadošča že, da je prejšnji lastnik za podržavljeno premoženje imel pravico dobiti odškodnino od tuje države, pri čemer niti ni pomembno, ali jo je tudi dejansko dobil. V več svojih odločitvah (npr. v že omenjenem sklepu št. Up-142/00) pa je Ustavno sodišče tudi navedlo, da ZDen ni pravni temelj za poravnava morebitnega neizplačila ali prenizkega izplačila odškodnine, do katere so imeli prejšnji lastniki podržavljenega premoženja pravico po predpisih tuje države.

⁴ Iz sodnih odločb, ki ju pritožnica izpodbija v obravnavani zadevi, ter iz odločitev, ki sta jih Upravno in Vrhovno sodišče sprejeli v istovrstnih zadevah in so dostopne na spletnem portalu IUS-INFO, je razvidno, da je na FIP (in izvedbene predpise) kot upoštevno pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana, kot zavezanka za denacionalizacijo v posameznih denacionalizacijskih postopkih (sedaj Slovenski državni holding, d. d., Ljubljana, ki je nasprotni udeleženec v postopku s predmetno ustavno pritožbo) začela opozarjati šele konec leta 2010 oziroma v začetku leta 2011. Pri tem se je sklicevala na pravni mnenji, na kateri se nasprotni udeleženec sklicuje tudi v odgovoru na ustavno pritožbo. Iz teh odločitev med drugim izhaja, da je v zvezi s tem sprejeto pravno stališče, ki ga pritožnica izpodbija v obravnavni zadevi, Vrhovno sodišče prvič sprejelo v sodbi št. X Ips 85/2013 z dne 27. 11. 2014, izdani v zvezi s sodbo Upravnega sodišča št. I U 278/2012 z dne 22. 1. 2013. Zoper navedeni odločitvi je bila sicer vložena ustavna pritožba, ki pa je Ustavno sodišče s sklepom št. Up-148/15 z dne 13. 3. 2015 ni sprejelo v obravnavo.

11. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U- I-23/93 z dne 20. 3. 1997 (Uradni list RS, št. 23/97, in OdlUS VI, 43)⁵ navedlo, da je bilo premoženje odvzeto v času po koncu druge svetovne vojne, ko je bila nekdanja Jugoslavija porušena, njeni državljani pa so utrpeli vojno škodo velikih razsežnosti. Za poplačilo škode so bile nekdanji Jugoslaviji tudi mednarodnopravno priznane reparacije, pogodbe s številnimi tujimi državami o odškodovanju njihovih državljanov za odvzeto premoženje pa izpričujejo, da so bili tuji državljani za odvzeto premoženje že odškodovani oziroma so bili upravičeni do odškodovanja. Ustavno sodišče je navedlo, da je nekdanja Jugoslavija s tujimi državami sklenila več mednarodnih sporazumov, po katerih so te države prevzele obveznost odškodovanja za nacionalizirano premoženje za svoje državljane. V zvezi s tem je opozorilo na drugi odstavek 27. člena ADP,⁶ skladno s katerim je imela nekdanja Jugoslavija pravico zapleniti, zadržati ali likvidirati avstrijsko premoženje, pravice in interese, ki se nahajajo na nekdanjem jugoslovanskem ozemlju ob uveljavitvi te pogodbe, avstrijska vlada pa se je zavezala izplačati odškodnino avstrijskim državljanom, katerih premoženje je bilo odvzeto na ta način.⁷ Ustavno sodišče je opozorilo tudi, da je za nacionalizacijo, ki je bila izvedena na podlagi predpisa iz 8. točke prvega odstavka 3. člena ZDen,⁸ nekdanja Jugoslavija sklenila Pogodbo z Republiko Avstrijo iz leta 1980 in da je bil tudi po tej pogodbi kriterij za priznanje odškodnine avstrijsko državljanstvo v času podržavljenja. V tej odločbi je Ustavno sodišče opozorilo tudi na Sporazum med vladama ZDA in FLRJ o denarnih terjatvah ZDA in njihovih državljanov, sklenjen 19. 7. 1948 (Uradni vestnik Prezidijske Ljudske skupščine FLRJ, št. 25/51 – v nadaljevanju Sporazum z ZDA),⁹ in na

⁵ Navedena odločba je bila sprejeta še pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 65/98 – v nadaljevanju ZDen-B), s katerim je bil drugi odstavek 10. člena ZDen dopolnjen z določbo, da pristojni organ po uradni dolžnosti na podlagi sklenjenih mirovnih pogodb in mednarodnih sporazumov ugotavlja, ali je imela oseba pravico dobiti odškodnino od tuje države.

⁶ ADP je bila podpisana 15. 5. 1955 in je po deponiranju ratifikacijskih listin vseh petih držav pogodbenic (Sovjetske zveze, Velike Britanije, ZDA in Francije na eni ter Avstrije na drugi strani) začela veljati 27. 6. 1955. Nekdanja Jugoslavija je (v smislu 37. člena ADP) k tej pogodbi pristopila 28. 11. 1955.

⁷ Na podlagi te določbe ADP je Republika Avstrija leta 1962 sprejela zakon za izvedbo ADP (11. *Staatsvertragsdurchführungsgesetz*, BGBl. št. 47/62), po katerem so bile do odškodnine od Republike Avstrije upravičene fizične in pravne osebe, ki jim je nekdanja Jugoslavija zasegla, zadržala ali likvidirala premoženje, pravice in koristi v skladu z drugim odstavkom 27. člena ADP, če so imele avstrijsko državljanstvo 28. 11. 1955 oziroma sedež na ozemlju Republike Avstrije 15. 5. 1945 in 28. 11. 1955. Predpostavka za upravičenje do odškodnine, ki jo je predvideval ta zakon, je bila ugotovitev, da je bilo premoženje podržavljeno v skladu z drugim odstavkom 27. člena ADP, ki so jo jugoslovanske oblasti posredovale avstrijskim oblastem. Ali je bilo premoženje podržavljeno po drugem odstavku 27. člena ADP, so pristojni organi nekdanje Jugoslavije ugotavljali na podlagi Odloka o likvidaciji avstrijskega premoženja na podlagi ADP (Uradni list FLRJ, št. 6/57 – v nadaljevanju Odlok) in Navodila za izvrševanje Odloka (Uradni list FLRJ, št. 4/67). (Glej 26. in 27. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. Up-547/02.)

⁸ Gre za Zakon o nacionalizaciji zasebnih gospodarskih podjetij (Uradni list FLRJ, št. 98/46, 35/48).

⁹ V sporazumu z ZDA je bilo urejeno vprašanje odškodovanja ameriškega premoženja na račun nacionalizacije in drugih odvzemov lastnine med 1. 9. 1939 in dnem sklenitve tega

mednarodne pogodbe s podobno vsebino, ki jih je nekdanja Jugoslavija sklenila tudi z drugimi tujimi državami (npr. Madžarsko, Italijo, Švico in Turčijo).¹⁰ Navedlo je, da je bil eden od kriterijev za odškodovanje na podlagi teh mednarodnih pogodb zahteva, da so bili posamezniki državljani te tuje države v času, ko je bilo premoženje podržavljeno,¹¹ ter da je iz teh in drugih mednarodnih pogodb razvidno, da so imeli tujci možnost pri državi, katere državljani so bili, zahtevati odškodnino za razlaščno premoženje, medtem ko jugoslovanski državljani te možnosti niso imeli (36. do 39. točka obrazložitve navedene odločbe).

12. Glede na navedeno se zdi na prvi pogled utemeljeno pritožnično stališče, da so za presojo obstoja izključitvenega razloga iz drugega odstavka 10. člena ZDen upoštevne le tiste mednarodne pogodbe, katerih (so)podpisnica je bila nekdanja Jugoslavija. Vendar z vidika namena navedene zakonske ureditve (tj. preprečiti dvojno odškodovanje za premoženje, katerega vrnitev ureja ZDen) stališču sodišč, po katerem so za tako presojo upoštevne tudi mednarodne pogodbe, ki so jih sklenile (le) tuje države, samemu po sebi ni mogoče očitati, da je v nasprotju s tem zakonodajalčevim namenom, če iz teh pogodb in predpisov, sprejetih na njihovi podlagi, izhaja, da je bil namen držav pogodbenic z njimi urediti (tudi) odškodovanje njihovih državljanov (oziroma pravnih oseb) za premoženje, ki jim je bilo podržavljeno na območju nekdanje Jugoslavije.

13. Stališče, po katerem je za presojo z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen pomembno, da je imela oseba na podlagi mirovne ali mednarodne pogodbe možnost od tuje države dobiti odškodnino prav za podržavljeno premoženje, katerega vrnitev ureja ZDen, izhaja tudi iz odločbe št. Up-547/02. V njej je Ustavno sodišče z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave presojalo stališče sodišč, po katerem osebe, ki so bile ob uveljavitvi ADP avstrijski državljani, niso upravičene do denacionalizacije, kljub temu da so bile v času podržavljenja jugoslovanski državljani.¹² Sprejelo je stališče,

sporazuma, po katerem pripada odškodnina le tistim osebam, ki so v času nacionalizacije oziroma drugih odvzemov imele ameriško državljanstvo.

¹⁰ V navedeni odločbi je Ustavno sodišče opozorilo tudi, da je Republika Slovenija s prvim odstavkom 3. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti (Uradni list RS, št. 1/91-I) izrecno uredila pravno nasledstvo mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila nekdanja Jugoslavija. Zato je te pogodbe v skladu z 8. členom in drugim odstavkom 153. člena Ustave tudi dolžna in upravičena upoštevati pri zakonodajnem urejanju.

¹¹ Ustavno sodišče se je v zvezi s tem primeroma sklicevalo na drugi odstavek 5. člena Sporazuma med FLRJ in Švicarsko konfederacijo, ki zadeva odškodovanje švicarskih interesov v Jugoslaviji, prizadetih z ukrepi nacionalizacije, razlastitev in omejitev (Uradni list FLRJ, št. 16/49 – v nadaljevanju Sporazum s Švico), in na 6. člen Protokola o odškodovanju turškega premoženja in premoženjskih interesov v Jugoslaviji (Uradni list FLRJ, št. 23/50 – v nadaljevanju Protokol s Turčijo).

¹² Ustavno sodišče je v navedeni odločbi presodilo, da to stališče postavlja osebe, ki so se ob podržavljenju štejele za jugoslovanske državljane, ob uveljavitvi ADP pa so bile avstrijski državljani, v neenak položaj glede uveljavljanja pravice do denacionalizacije v primerjavi s tistimi upravičenci, ki jim ZDen kot jugoslovanskim državljanom v času podržavljenja priznava upravičenje do denacionalizacije. Zato je zaradi kršitve pravice do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave izpodbijani sodni odločbi razveljavilo.

da je za presojo statusa denacionalizacijskega upravičenca po drugem odstavku 10. člena ZDen odločilno, ali je imela oseba, ki je bila ob podržavljenju jugoslovanski državljan oziroma se je štela za jugoslovanskega državljana, ob podržavljenju tudi državljanstvo tuje države, od katere bi imela na podlagi mirovne pogodbe ali mednarodnega sporazuma možnost dobiti odškodnino za premoženje, katerega vrnitev omogoča ZDen. Skladno s tem stališčem, ki je pomembno tudi za presojo v obravnavani zadevi, je mogoče oceno, da je oseba imela pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države, utemeljiti le na podlagi predhodne ugotovitve, da določbe posamezne mirovne ali mednarodne pogodbe ter ureditev, ki jo je za izvrševanje s takšnim pravnim aktom določenih obveznosti sprejela tuja država, omogočajo odškodovanje prav za premoženje, ki je predmet denacionalizacije, torej za premoženje, ki je bilo podržavljeno na podlagi predpisov iz 3. in 4. člena ZDen oziroma na način iz 4. ali 5. člena ZDen.¹³

14. Presoja, ali je izpolnjen izključitveni razlog iz drugega odstavka 10. člena ZDen, je torej v prvi vrsti odvisna od ocene, ali posamezna mirovna pogodba oziroma mednarodni sporazum ter predpisi, ki jih je za izvršitev takega akta sprejela tuja država, urejajo pravico do odškodnine za odvzeto (zaplenjeno ali nacionalizirano) premoženje, ki je predmet vračanja na podlagi določb ZDen. Ko gre za mirovne pogodbe oziroma mednarodne sporazume, ki jih je sklenila ali je k njim pristopila nekdanja Jugoslavija (npr. Mirovna pogodba z Italijo, ADP in druge mednarodne pogodbe oziroma sporazumi, ki jih je nekdanja Jugoslavija sklenila z Republiko Avstrijo, ZDA, Švico in Turčijo), tako oceno utemeljuje že njihova vsebina, saj praviloma izrecno urejajo tudi vprašanje odškodovanja tujih državljanov (ali tujih pravnih oseb) zaradi odvzema njihovega premoženja na območju nekdanje Jugoslavije. V njih se je namreč nekdanja Jugoslavija zavezala, da bo posamezni tuji državi za premoženje, ki je bilo podržavljeno njenim državljanom (ali pravnim osebam), izplačala določen znesek odškodnine, tuja država pa se je v imenu teh razlaščenec odpovedala uveljavljanju zahtevkov iz naslova podržavljenja premoženja zoper nekdanjo Jugoslavijo (ali je izjavila, da bo štela zahtevke iz tega naslova za poravnane)¹⁴ ter se zavezala, da bo odškodovanje svojih državljanov (oziroma pravnih oseb) iz tega naslova uredila v svoji notranji zakonodaji.¹⁵ V teh primerih se šteje, da je nekdanja Jugoslavija z izplačilom s temi pogodbami oziroma

¹³ Skladno s 3. členom ZDen so upravičenci do denacionalizacije fizične in pravne osebe, ki jim je bilo premoženje podržavljeno na podlagi v tem členu taksativno navedenih predpisov, po 4. členu ZDen pa tudi fizične in pravne osebe, ki jim je bilo premoženje neodplačno podržavljeno na podlagi predpisa, izdanega do uveljavitve ustave SFRJ iz leta 1963, ki ni naveden v 3. členu ZDen, ali pa z ukrepom državnega organa brez pravnega naslova. Za upravičenca do denacionalizacije se skladno s 5. členom ZDen štejeta tudi fizična ali pravna oseba, katere stvari ali premoženje so prešle v državno last na podlagi pravnega posla, sklenjenega zaradi grožnje, sile ali zvižaje državnega organa oziroma predstavnika oblasti.

¹⁴ Glej npr. 1. in 3. člen Pogodbe z Republiko Avstrijo iz leta 1980, 1. člen Sporazuma z ZDA, 1. in 3. člen Sporazuma s Švico ter 5. in 9. člen Protokola s Turčijo.

¹⁵ Glej npr. tretji odstavek 79. člena Mirovne pogodbe z Italijo (Uradni list FLRJ, št. 104/47), drugi stavek drugega odstavka 27. člena ADP in 5. člen Pogodbe z Republiko Avstrijo iz leta 1980.

sporazumi dogovorjenega nadomestila prenesla svojo obveznost odškodovanja razlaščenec iz naslova podržavljenja na državo njihovega državljanstva, to obveznost pa je tuja država izpolnila na način, ki ga je skladno z zavezo, dano v mirovni pogodbi ali mednarodnem sporazumu, uredila v svoji notranji zakonodaji. Za presojo o izpolnjenem izključitvenem razlogu iz drugega odstavka 10. člena ZDen zato v teh primerih zadošča že ugotovitev, da je bilo že v mirovni ali mednarodni pogodbi urejeno odškodovanje za premoženje, ki ga je nekdanja Jugoslavija podržavila državljanom posamezne tuje države (ali njihovim pravnim osebam), in da je na podlagi takega pravnega akta tuja država odškodovanje za odvzeto premoženje v okviru svoje proste presoje uredila v svoji notranji zakonodaji. Zato v teh primerih organom odločanja ni treba posebej ugotavljati, ali so osebe, ki so bile v času podržavljenja državljani te tuje države, za premoženje, ki jim je bilo podržavljeno v nekdanji Jugoslaviji, od te tuje države imele pravico dobiti odškodnino ali drugo ustrezno nadomestilo.

15. Drugače je v primerih, kot je obravnavani, ko mirovne ali mednarodne pogodbe ni sklenila nekdanja Jugoslavija ali ta k njej ni pristopila. V teh primerih, zlasti še, če iz take pogodbe ni jasno razvidno, ali se z njo urejeno odškodovanje nanaša (tudi) na premoženje, ki je bilo podržavljeno v nekdanji Jugoslaviji, mora pristojni organ pri presoji, ali je podan izključitveni razlog iz drugega odstavka 10. člena ZDen, skladno z 12. členom ZMZPP¹⁶ in upoštevajoč pravila o pravu mednarodnih pogodb,¹⁷ ugotavljati, ali so tuje države s sklenitvijo mednarodne pogodbe želele urediti (tudi) odškodnino oziroma drugo ustrezno nadomestilo za premoženje, ki ga je podržavila nekdanja Jugoslavija, oziroma ali je bil tak namen ureditve, ki jo je na podlagi take

¹⁶ Člen 12 ZMZPP se glasi:

"(1) Sodišče ali drug pristojen organ po uradni dolžnosti ugotovi vsebino tujega prava, ki ga je treba uporabiti.

(2) Organ iz prvega odstavka tega člena lahko zahteva obvestilo o tujem pravu od ministrstva, pristojnega za pravosodje, oziroma se o njegovi vsebini prepriča na drug ustrezen način.

(3) Stranke lahko v postopku predložijo o vsebini tujega prava javno ali drugo listino pristojnega tujega organa ali ustanove.

(4) Če za posamezno razmerje nikakor ni mogoče ugotoviti vsebine tujega prava, se uporabi pravo Republike Slovenije."

¹⁷ Gre za splošna pravila njihove razlage, ki jih vsebuje tudi Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (Uradni list SFRJ, MP, št. 30/72, in Uradni list RS, št. 35/92 – v nadaljevanju Dunajska konvencija), katere nov prevod je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 87/11, MP, št. 13/11. Skladno s prvim odstavkom 31. člena Dunajske konvencije se mora pogodba razlagati (1) dobronamerno, (2) po običajnem smislu, ki ga je treba dati izrazom v pogodbi, (3) v njihovem kontekstu ter (4) v luči njenega predmeta in cilja. Kontekst predstavlja med drugim vsaka poznejša praksa pri uporabi pogodbe, s katero so se pogodbenice sporazumele glede razlage pogodbe (točka b) tretjega odstavka 31. člena), in vsako upoštevno pravilo mednarodnega prava, ki se lahko uporabi med pogodbenicama (točka c) tretjega odstavka 31. člena). Po izrecni določbi 4. člena Dunajske konvencije se ta uporabljata izključno za pogodbe, ki jih države sklenejo po začetku njene veljavnosti. Konvencija je bila podpisana na Dunaju 23. 5. 1969, uveljavljena pa 27. 1. 1980. Za pogodbe, sklenjene pred njeno uveljavitvijo (torej tudi glede FIP), je upoštevno običajno mednarodno pravo. To so načela in pravila razlage, ki sta jih razvili sodna praksa in teorija in ki po vsebini ne odstopajo od pravil razlage, kot jih predvideva Dunajska konvencija (prim. 20. točko obrazložitve odločbe št. Up-547/02).

pogodbe sprejel zakonodajalec posamezne tuje države. Le na podlagi take ugotovitve je namreč mogoč zaključek, da je pogodbo, sklenjeno med dvema ali več tujimi državami, ter predpise, ki jih je posamezna od teh držav sprejela za izvršitev take pogodbe, mogoče šteti za pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen. Zato je v teh primerih bistveno, da organ, ki odloča v konkretnem denacionalizacijskem postopku, ob upoštevanju pravil o razlagi mednarodnih pogodb in tujega prava najprej odgovori na vprašanje, ali je bil namen držav pogodbenic z mednarodno pogodbo urediti (tudi) odškodovanje za premoženje, ki je bilo podržavljeno na območju nekdanje Jugoslavije, in ali je tuja država s predpisi, ki jih je sprejela na podlagi take pogodbe, uredila pravico v njej opredeljenih oseb do odškodnine za tako izgubljeno premoženje. Šele na argumentirano razlago teh pravnih aktov oprta ocena, da ti pravni akti urejajo pravno podlago (tudi) za uveljavitev in priznanje pravice do odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države, je lahko podlaga za presojo, da je imel razlaščenec na njihovi podlagi pravico dobiti odškodnino za premoženje, ki mu ga je podržavila nekdanja Jugoslavija.

16. V izpodbijanih sodnih odločbah sta sodišči presojo, da navedeni pravni akti pomenijo pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen, utemeljili z naslednjimi razlogi: ZR Nemčija in Republika Avstrija sta FIP sklenili z namenom urediti odprta finančna vprašanja v zvezi s časovnim obdobjem od 13. 3. 1938 do 8. 5. 1945. S to pogodbo je bila vzpostavljena pravna podlaga za finančno udeležbo ZR Nemčije pri kritju izdatkov Republike Avstrije v korist oseb nemške narodnosti, ki so se (kot pregnanci oziroma preseljenci) naselile na njenem območju. Z njo se je ZR Nemčija zavezala, da bo v ta namen izplačala določen denarni znesek Republiki Avstriji, ta pa se je zavezala, da bo izplačilo odškodnin upravičencem izvršila na podlagi posebne (v prvem odstavku 2. člena FIP določene) zakonske ureditve. Sodišči ugotavljata, da je Republika Avstrija izplačilo odškodnin na podlagi FIP uredila s KVSG/62, Zakonom o prijavi škode in UVEG. V KVSG/62 je določila pravno podlago za uveljavljanje nadomestila za premoženjsko škodo, ki je zaradi odvzema, izgube ali uničenja gospodinjske oziroma stanovanjske opreme in predmetov, potrebnih za opravljanje poklica, osebam, opredeljenim v Prilogi 1 FIP,¹⁸ nastala zaradi neposrednega vpliva vojne v času med 1. 9. 1939 in 11. 9. 1945 ali političnega preganjanja v času med 6. 3. 1933 in 8. 5. 1945. Sodišči navajata, da so bile v 6.

¹⁸ Sodišči v zvezi s tem navajata, da so v točki A Priloge 1 k FIP kot upravičenci do teh odškodnin navedeni pregnanci in preseljenci, ki so avstrijski ali nemški državljani ali pripadniki nemške narodnosti, posebej tisti z nerazjasnjnim državljanstvom, ki so imeli na dan 1. 1. 1960 stalno prebivališče v Avstriji ali so se vrnili ali prišli v Avstrijo po 1. 1. 1960 v okviru ponovne družinske povezave ali kot povratniki v domovino in so bili v trenutku vložitve zahtevka tam najmanj šest mesecev ali pa so se pred 1. 1. 1960 po najmanj šestmesečnem bivanju v Avstriji odselili iz Avstrije v Zvezno republiko Nemčijo in imeli 1. 1. 1960 tam stalno bivališče. Prvi odstavek točke B Priloge 1 FIP pa, kot navajata sodišči, kot pregnance opredeljuje avstrijske državljane, nemške državljane in osebe nemške narodnosti brez enega od teh državljanstev, ki so imeli stalno prebivališče na območju izven Republike Avstrije in izven meja nemškega rajha po pravnem statusu ozemlja z dne 31. 12. 1937 in so v zvezi z dogodki druge svetovne vojne ali zaradi posledic teh dogodkov to stalno prebivališče izgubili zaradi pregona ali izгона.

točki razdelka C Priloge 1 FIP kot upravičenci do odškodnine na podlagi FIP izrecno navedene tudi osebe, ki so se v Republiko Avstrijo preselile ali bile tja pregnane z območja nekdanje Jugoslavije,¹⁹ pri čemer so bili na podlagi UVEG do odškodnine za škodo na premičnem premoženju, določenem s KVSG/62, ki je tem osebam nastala zaradi neposrednega vpliva druge svetovne vojne v času njenega trajanja ali neposredno po njej, upravičeni le tisti oškodovanci (preseljenci in pregnanci), ki so to škodo predhodno prijavili skladno z Zakonom o prijavi škode. Na podlagi navedenega sta sodišči ocenili, da je Republika Avstrija z navedenimi predpisi, s katerimi je v okviru svoje proste presoje določila vrsto škode, za katero bo izplačala odškodnino, njeno višino ter socialne in druge kriterije,²⁰ nekdanjim lastnikom odvzetega premoženja zagotovila načelno pravico do odškodnine. Zato po mnenju sodišč za presojno z vidika drugega odstavka 10. člena ZDen v obravnavnem primeru ni pomembno, za katere vrste premoženja se je Republika Avstrija odločila izplačati odškodnino in kakšna je bila njena višina, prav tako pa tudi ne, da sta UVEG in Zakon o prijavi škode pravico do odškodnine odrekla osebam, ki so prekoračile s tema predpisoma določen premoženjski cenzus.²¹

17. Pritožnica sodiščema očita, da sta nosilno stališče izpodbijanih odločitev, po katerem FIP in predpisi, ki jih je na njeni podlagi sprejela Republika Avstrija, pomenijo pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen, oprli na nerazumno, z namenom zakonodajalca neskladno razlago navedene zakonske določbe. Ker naj bi taka razlaga pritožnico glede uveljavljanja upravičenj na podlagi ZDen postavljala v neenak položaj v primerjavi z osebami, ki jim ZDen priznava pravico do denacionalizacije, naj bi ji bila v postopku, v katerem sta bili izdani izpodbijani sodbi, kršena pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

18. Načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da je treba bistveno enake položaje obravnavati enako.²² V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojno pa iz tega načela izhaja tudi zahteva, da je treba v bistvenem različne položaje obravnavati ustrezno različno. Če se v bistvenem enaki položaji obravnavajo različno ali v bistvenem različni enako, mora za to obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.²³ Načelo enakosti pred zakonom pa ne zavezuje

¹⁹ Glej 15. točko obrazložitve izpodbijane sodbe Upravnega sodišča in 24. točko obrazložitve izpodbijane sodbe Vrhovnega sodišča.

²⁰ Glej 12. točko obrazložitve izpodbijane sodbe Upravnega sodišča ter 22. in 23. točko obrazložitve izpodbijane sodbe Vrhovnega sodišča.

²¹ Glej 38. točko obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča.

²² Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006 (Uradni list RS, št. 45/06, in OdlUS XV, 26), 14. točka obrazložitve, št. U-I-275/05 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 118/07, in OdlUS XVI, 85), 7. točka obrazložitve, št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 27/09, in OdlUS XVIII, 12), 22. točka obrazložitve, št. U-I-287/10 z dne 3. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 94/11), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-57/15, U-I-2/16 z dne 14. 4. 2016 (Uradni list RS, št. 31/16), 9. točka obrazložitve.

²³ Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-18/11 z dne 19. 1. 2012 (Uradni list RS, št. 9/12), 9. točka obrazložitve, št. U-I-149/11 z dne 7. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 51/12), 7. točka obrazložitve, št. Up-109/12 z dne 23. 10. 2014 (Uradni list RS, št. 81/14), 13. točka

samo zakonodajalca, temveč tudi izvršilno in sodno vejo oblasti.²⁴ Sodišča v skladu s 125. členom Ustave odločajo na podlagi Ustave in zakona. To pomeni, da so sodišča tista, ki so poklicana k razlagi zakonskih določb, vendar pa jih morajo razlagati ustavnoskladno. Če je mogoče zakonske določbe razlagati na več načinov, je v pristojnosti sodišč odločitev, kako jih bodo v skladu s pravili razlage pravnih norm razlagala, vendar pa pri tem ne smejo izbrati razlage, ki bi hkrati pomenila kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine.²⁵ Razlaga sodišč ne sme voditi v razlikovanje, ki bi bilo, če bi ga izrecno predvidel zakonodajalec, neskladno z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave.

19. Glede na pritožničin očitek, da sta sodišči svoji odločitvi oprli na razlago drugega odstavka 10. člena ZDen, ki ni sprejemljiva z vidika pravice do enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, je moralo Ustavno sodišče izpodbijani sodni odločbi preizkusiti z vidika te človekove pravice. Pri tem pa se ni spuščalo v oceno, ali sta sodišči v izpodbijanih sodbah razumno pravno utemeljili presojo, da FIP in predpisi, ki jih je Republika Avstrija sprejela na njeni podlagi, pomenijo pravno podlago v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen, ker urejajo odškodovanje za premoženje, ki je bilo podržavljeno v nekdanji Jugoslaviji.

20. Sodišči menita, da organi odločanja pri presoji o izpolnjenem izključitvenem razlogu iz drugega odstavka 10. člena ZDen niso dolžni ugotavljati, kakšne konkretne pravice bi upravičencu šle po avstrijskih predpisih, saj naj bi to pomenilo določanje odškodnine po teh predpisih, kar naj bi presegalo odločanje o denacionalizacijskih zahtevkih po ZDen.²⁶ Po mnenju sodišč namreč za presojo, ali je glede osebe, ki uveljavlja upravičenja na podlagi ZDen, izpolnjen izključitveni razlog iz navedene zakonske določbe, zadošča že ugotovitev, da je imela po pravu tuje države možnost uveljavljati odškodnino za odvzeto premoženje, ne glede na to, ali bi ji bila ta odškodnina v tuji državi tudi priznana ali ne. To pomeni, da je po stališču sodišč mogoče pravico do uveljavljanja upravičenj iz naslova denacionalizacije na podlagi drugega odstavka 10. člena ZDen odreči tudi osebi, glede katere je v konkretnem postopku ugotovljeno le, da je spadala v krog oseb, ki so bile po mednarodni pogodbi upravičene do uveljavljanja odškodnine, čeprav na podlagi predpisov, ki jih je za izvedbo te pogodbe sprejela tuja država, te odškodnine ne bi mogla dobiti, četudi bi jo uveljavljala.

obrazložitve, in št. U-I-177/15 z dne 5. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 36/16), 8. točka obrazložitve.

²⁴ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. Up-336/03 z dne 10. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 18/05, in OdIUS XIV, 34), 7. točka obrazložitve, in št. Up-1727/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10), 10. točka obrazložitve.

²⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-492/11 z dne 9. 5. 2013 (Uradni list RS, št. 47/13), 6. točka obrazložitve.

²⁶ Glej 15. točko obrazložitve izpodbijane sodbe Upravnega sodišča in 36. točko obrazložitve izpodbijane sodbe Vrhovnega sodišča.

21. Zakonodajalec je z ureditvijo prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen želel nekdanjim lastnikom podržavljenega premoženja, ki so bili do odškodovanja za odvzeto premoženje upravičeni že po pravu tuje države, preprečiti, da vrnitev tega premoženja dosežejo tudi na podlagi določb ZDen. Zato je uveljavljanje upravičenj iz naslova denacionalizacije preprečil ne le osebam, ki so od tuje države prejele odškodnino za odvzeto premoženje, temveč tudi osebam, ki so tako odškodnino od tuje države imele pravico dobiti. Po naravi stvari je pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države lahko imela le oseba, ki je za pridobitev odškodnine od tuje države izpolnjevala vse predpisane pogoje: poleg formalnih pogojev, ki jih je tuja država določila za uveljavljanje zahtevkov iz tega naslova, tudi vse (materialne) pogoje, ki jih je za priznanje te odškodnine v svoji notranji zakonodaji določila tuja država. Zato je v primerih, kot je obravnavni, v katerih okoliščine kažejo na to, da je oseba, ki ji je bilo premoženje podržavljeno, spadala v krog oseb, ki jim je pravo tuje države na podlagi mednarodne pogodbe omogočalo pridobitev odškodnine za odvzeto premoženje, presojo, ali je ta oseba imela pravico dobiti tako odškodnino in ali je zato podan izključitveni razlog iz drugega odstavka 10. člena ZDen, mogoče utemeljiti le na oceni, da bi odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države (če bi jo uveljavljala) tudi dobila, ker bi za to izpolnjevala vse pogoje. V denacionalizacijskem postopku morajo zato organi odločanja na podlagi razlage posamezne mednarodne pogodbe ter predpisov, s katerimi je tuja država uredila njeno izvrševanje (tj. z razlago tujega prava), in ob upoštevanju okoliščin vsakega konkretnega primera ugotoviti, ali bi oseba, ki je po mednarodni pogodbi in predpisih tuje države spadala v krog upravičencev do uveljavljanja odškodnine za odvzeto premoženje, za njeno pridobitev izpolnjevala tudi vse pogoje, določene s temi pravnimi akti, tako da bi se ji v tuji državi taka odškodnina lahko tudi dejansko priznala. Pri tem pa morajo dati stranki tudi možnost, da v zvezi s tem dokazuje vsa dejstva in okoliščine, ki so odločilni za presojo. Ustavno sodišče je namreč že v odločbi št. U-I-326/98 z dne 14. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 76/98, in OdlUS VII, 190), s katero je ocenjevalo ustavnost drugega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen, kot je bil uveljavljen z ZDen-B,²⁷ opozorilo, da ta zakonska določba vsebuje le napotilo upravnim organom, kako naj ugotavljajo, ali je določena oseba imela pravico dobiti odškodnino od tuje države, in da morajo skladno z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, po uradni dolžnosti ugotoviti, katero pravo bodo uporabili v konkretni upravni zadevi.²⁸ S tem pa strankam v postopku denacionalizacije ni odvzeta pravica, da dokazujejo dejstva in okoliščine, odločilne za tako presojo (55. točka obrazložitve navedene odločbe).

²⁷ Navedena odločba je bila izdana v postopku, začetem s pobudo, v kateri je pobudnik ureditvi očital neskladje z Ustavo, ker naj bi izključevala možnost, da upravičenci sami dokazujejo pravno upoštevana dejstva v zvezi z obstojem pravice do odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države.

²⁸ V zvezi s tem se je Ustavno sodišče sklicevalo na 163. člen tedaj veljavnega Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86 – ZUP/86). Vsebinsko enako ureditev vsebuje 168. člen veljavnega Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP).

22. Glede na navedeno bi bilo v obravnavnem primeru mogoče presojo o tem, ali je imel pritožničin pravni prednik na podlagi predpisov, ki jih je za izvršitev FIP sprejela Republika Avstrija, pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje, utemeljiti le na ugotovitvi, da bi tako odškodnino od Republike Avstrije tudi dobil, če bi jo uveljavljal. Zlasti še, ker iz razlogov izpodbijanih sodb izhaja, da je bila odškodnina na podlagi UVEG²⁹ lahko priznana le tistim osebam (preseljencem in izgnancem), ki so izpolnjevale vse pogoje, ki jih je za prijavo škode določal Zakon o prijavi škode,³⁰ in tudi vse pogoje, ki jih je za priznanje odškodnine določal UVEG,³¹ pritožnica pa je ves čas postopka zatrjevala in s potrdili pristojnih avstrijskih organov tudi dokazovala, da zaradi neizpolnjevanja teh pogojev odškodnine na podlagi navedenih predpisov niti sama niti njen pravni prednik ne bi imela pravice dobiti.

23. Vendar se sodišči z vprašanjem, ali je pritožničin pravni prednik sploh imel pravico dobiti odškodnino na podlagi predpisov, ki jih je za izvršitev FIP sprejela Republika Avstrija, nista ukvarjali. Presojo, da je tako pravico imel, sta namreč oprli na razlago, po kateri za izključitev iz denacionalizacije na podlagi prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen zadošča že, da je "obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje v tuji državi". Po mnenju sodišč je ta "načelna pravica" glede osebe, ki uveljavlja upravičenja na podlagi ZDen, obstajala že, če je ta oseba po splošnih določbah mednarodne pogodbe spadala v krog upravičencev do uveljavljanja odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države, čeprav te odškodnine (zaradi neizpolnjevanja pogojev, določenih s predpisi, ki jih je za izvedbo te pogodbe sprejela tuja država) ne bi mogla dobiti, četudi bi jo uveljavljala. Taka razlaga položaj teh oseb glede možnosti uveljavljanja upravičenj na podlagi ZDen izenačuje s položajem oseb, ki jim je zakonodajalec pravico do denacionalizacije v prvem stavku drugega odstavka 10. člena ZDen odrekel zato, ker so odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države že dobile ali so jo že imele pravico dobiti. Vendar sta položaja teh skupin oseb v bistvenem različna. Zato bi bila izpodbijana razlaga z vidika načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave sprejemljiva le, če bi zanjo obstajal razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog.

24. Okoliščina, da je "obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje v tuji državi", ne da bi bilo ugotovljeno, da je imela oseba, ki uveljavlja upravičenja na podlagi ZDen, to odškodnino od tuje države tudi pravico dobiti, če bi jo (na podlagi te "načelne pravice") uveljavljala, ne more biti razumen razlog za razlikovanje, ki izhaja iz narave stvari. V primeru, da bi zakonodajalec to okoliščino uporabil kot kriterij, na podlagi katerega bi bilo treba te osebe glede

²⁹ Skladno z UVEG se je upravičencem odškodnina priznala v višini, izračunani na podlagi posebnega (v Prilogi UVEG določenega) točkovanja posameznih predmetov gospodinjске oziroma stanovanjske opreme in predmetov, potrebnih za opravljanje poklica.

³⁰ Zakon o prijavi škode je v prvem odstavku 11. člena kot pogoj za prijavo škode, za katero je bilo mogoče uveljavljati pravice na podlagi UVEG, določal premoženjski cenzus v višini najmanj 72.000 šilingov.

³¹ UVEG je v drugem odstavku 6. člena določal, da do odškodnine na podlagi tega zakona niso upravičene osebe, katerih prihodki so v letu 1955 presegali 72.000 šilingov.

možnosti uveljavljanja upravičenj po določbah ZDen obravnavati enako kot osebe, ki jih je iz denacionalizacije izrecno izključil zato, ker so že dobile ali so že imele pravico dobiti odškodnino od tuje države, bi v nasprotju z namenom prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen pravico do denacionalizacije odrekel tudi osebam, ki odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države sploh niso imele pravice dobiti. Zato razlaga prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen, ki izenačuje v bistvenem različna položaja obeh skupin oseb, ne da bi za to obstajal razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari, ni sprejemljiva z vidika pravice do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

25. Ker sta Upravno in Vrhovno sodišče izpodbijani sodni odločbi oprli na razlago prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen, ki pomeni kršitev drugega odstavka 14. člena Ustave, je Ustavno sodišče izpodbijani sodbi razveljavilo in zadevo vrnilo Upravnemu sodišču v novo odločanje. Pri njem bo moralo sodišče upoštevati razloge te odločbe in ponovno odločiti o pritožničini tožbi.

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnik dr. Rajko Knez je bil pri odločanju izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica