



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

sodba U 842/2003

Sodišče: Upravno sodišče

Oddelek: Upravni oddelek

ECLI: ECLI:SI:UPRS:2004:U.842.2003

Evidenčna številka: UL0000962

Datum odločbe: 19.05.2004

Področje: PRAVO EVROPSKE UNIJE - ČLOVEKOVE PRAVICE - USTAVNO PRAVO - UPRAVNI POSTOPEK

Institut: obstoj vzajemnosti - skrajšani postopek - nakup nepremičnine

Zveza: ZUP člen 2, 3, 3/2, 144, 144/1, 144/1-1, 144/1-2, 145, 145/1, 146, 207.

ZUVza člen 7, 7/1, 9, 9/1, 9/2, 9/3.

ZUS člen 23, 23/3, 60, 60/1, 60/1-3, 60/3.

URS člen 3, 13, 33, 68.

Jedro

Ker tožena stranka ni v upravnem postopku seznanila tožnika glede ključne dejanske ugotovitve, do katere je prišla na podlagi primerjalno-pravne analize dveh pravnih redov, zato da bi se tožnika lahko do te bistvene dejanske okoliščine izrekla in s tem zavarovala svoje pravice že v upravnem postopku, je tožena stranka kršila določilo 1. odstavka 145. člena ZUP in 146. člen ZUP.

Izrek

Tožbi se ugodi, izpodbijana odločba tožene stranke Ministrstva za pravosodje RS stranke št. ... z dne 20. 3. 2003 se odpravi in zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.

Zahtevek za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

Obrazložitev

Z izpodbijano odločbo je tožena stranka na podlagi določil 8. in 11. člena Zakona o ugotavljanju vzajemnosti (ZUVza) in Priloge XIII. Zakona o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani, s sklepno listino ter protokola, s katerim se spreminja Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (MESP) in 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) z

odločbo ugotovila, da za pridobitev lastninske pravice z nakupom nepremičnine, ki se nahaja na območju gradbenih parcel na območju posebnega pomena za obrambo, na območju s turističnimi ali zdraviliškimi funkcijami ter na območju sekundarnih počitniških naselij, to je parcele št. ... vl. št. , k.o. A, s strani državljanov Republike Avstrije AA in BB ne obstaja materialna vzajemnost med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo (deželo Gornjo Avstrijo).

Struktura obrazložitve izpodbijane odločbe je takšna, da tožena stranka v začetku obrazložitve navede, katere listine je vpogledala v ugotovitvenem postopku in da je kot pravni predpis Republike Slovenije, ki ga je primerjala s slovensko ureditvijo upoštevala Zgornje avstrijski zakon o prometu z zemljišči, pri čemer je uporabila v pomoč prevajalca za nemški jezik. Tožena stranka je v obrazložitvi navedla, za katero konkretno nepremičnino sta tožnika izkazala interes in katera določila ZUVza so bistvena v konkretnem primeru. V nadaljevanju obrazložitve izpodbijane odločbe (od 2. odstavka na str. 3 obrazložitve do str. 5) tožena stranka povzema ureditev iz Zgornje-avstrijskega zakona o prometu z zemljišči. Na strani 5 v 2. odstavku obrazložitve tožena stranka postavi ugotovitev, da pogoji za pridobitev lastninske pravice na gradbenih parcelah po določbah Zgornje-avstrijskega zakona niso enaki pogojem, ki so določeni v slovenskem pravem redu, in pri tem našteje vse relevantne zakonske predpise v Republiki Sloveniji. To ugotovitev pa tožena stranka obrazloži v nadaljevanju s tem ko pravi, da promet z gradbenimi parcelami v Sloveniji urejata Stvarnopravni zakonik (SZ) in Zakon o urejanju prostora (ZUrep), ki ne določata nobenih posebnih omejitev pri prometu z nepremičninami z izjemo predkupne pravice, med tem ko Zgornje-avstrijski zakon o prometu z zemljišči pri izdaji dovoljenja za pridobitev lastninske pravice na gradbenih parcelah določa posebne pogoje (13. člen), ki veljajo samo za tujce. Slovenski državljan mora vedno pridobiti dovoljenje okrajne komisije za promet z nepremičninami, predkupna pravica v slovenskem pravu pa velja za solastnike in občino. Če ne pride do izdaje dovoljenja, to za avstrijski deželni organ ne predstavlja nobene finančne obremenitve, med tem ko mora občina za uveljavitev predkupne pravice plačati ustrezno varščino. Izdaja dovoljenja v avstrijskem pravu je podvržena diskrecijski pravici; za tuje državljane se lahko predpiše tudi plačilo varščine. V Sloveniji kupec lahko natančno ugotovi obstoj predkupne pravice, med tem ko v Avstriji ni mogoče z gotovostjo predvideti, ali bo prišlo do izdaje soglasja. Tožena stranka na tej podlagi sklene, da obveznost pridobitve dovoljenja ter izpolnjevanje določenih pogojev, ki veljajo samo za državljane držav, ki niso članice Evropske unije ter diskrecijska pravica organa za izdajo dovoljenja slovenskim državljanom predstavljajo večji poseg v pravno varstvo pravic za pridobitev lastninske pravice na gradbenih parcelah kot predkupna pravica občine in solastnikov po ZUreP-1 in SZ (2. alineja 10. člena ZUVza). Zaradi tega ni podan obstoj materialne vzajemnosti.

Tožnika vlagata tožbo zoper odločbo tožene stranke, ker nista imela možnosti, da se opredelita do ugotovitev upravnega organa v zvezi z določbami Zgornje-avstrijskega zakona o prometu z zemljišči. Iz odločbe ni razvidno, ali si je tožena stranka pomagala z ustnim ali pisnim prevodom avstrijske zakonodaje, pri čemer ne vidita zadržkov, da se prepis prevoda ne bi predložil tožnikoma na vpogled, da bi lahko v upravnem postopku ustrezno reagirala in zavarovala svoje pravice in pravne koristi. Uveljavljata, da tožena stranka nedosledno uporablja izraze gradbena parcela, zemljišče, nepremičnine. V skladu z enotnim stališčem prava Evropske unije bi morala tožena stranka upoštevati tudi upravno in sodno prakso, ki sta tako pomembni za presojo vzajemnosti. Tožnika tudi pravita, da bi morala tožena stranka uporabiti tiste slovenske predpise, ki so veljali v času vložitve vloge na upravni organ. Tožena stranka tudi ni opredelila, za kakšno nepremičnino gre; tako tudi ni jasno, ali je tožena stranka primerjala pravno ureditev glede primerljivih nepremičnin, ali ne. V preostalem delu tožbe tožnika utemeljujeta, zakaj po njunem mnenju ureditev v Avstriji ni bistveno strožja od slovenske ureditve. Predlagata, da sodišče na podlagi glavne obravnave odpravi izpodbijano določbo ter vrne zadevo toženi stranki v nov postopek oziroma da odločbo odpravi in s sodbo odloči o stvari, tako da ugotovi, da za pridobitev lastninske pravice za nakup predmetne nepremičnine obstaja materialna vzajemnost

in da je tožena stranka dolžna tožnikoma povrniti stroške postopka z zakonitimi zamudnimi obrestmi.

V odgovoru na tožbo tožena stranka pravi, da v tovrstnih postopkih odloča v skrajšanem postopku (1. in 2. točka 1. odstavka 144. člena ZUP). Seznanitev strank s tujimi predpisi ni potrebna, ker gre za pravno vprašanje. Opredeljevanje stranke do pravnih predpisov je nesmotrno. Poleg tega pa ima stranka vedno pravico pregledovati spise in zahtevati obvestila o poteku postopka (82. člen ZUP). Upravne in sodne prakse tožena stranka ni upoštevala, ker 3. odstavek 9. člena ZUVza natančno določa, kateri pravni viri so podlaga za odločanje v postopku. Pojasnjuje pravilno uporabo pojmov v izpodbijani odločbi. Tožena stranka je tudi pravilno uporabila slovenske predpise, ker se po ustaljeni uporabi določila 6. člena ZUP v postopku uporabljajo predpisi, ki so veljali v času odločanja organa na prvi stopnji, ne pa predpisi, ki so veljali v času vložitve vloge.

Zastopnik javnega interesa je prijavil udeležbo v postopku.

Obrazložitev k prvi točki izreka:

Tožba je utemeljena.

Sodišče je tožbi ugodilo, ker je tožena stranka kršila določila ZUP (Uradni list RS, št. 80/99, 70/2000) glede obveznosti organa odločanja v upravni stvari, da stranki omogoči, da na učinkovit način uveljavlja in zavaruje svoje pravice in pravne koristi v upravnem postopku. Iz uvoda izpodbijane odločbe izhaja, da je tožena stranka pri izdaji odločbe uporabila ZUP in sicer določilo 207. člena, v odgovoru na tožbo pa pojasnjuje, da je odločila na podlagi 1. in 2. točke 1. odstavka 144. člena ZUP. Tudi za sodišče ni sporno, da se v tovrstnih primerih z vidika postopkovnih pravil uporablja ZUVza (Uradni list RS, št. 9/99) in ZUP. Po določilu 2. odstavka 3. člena ZUP se namreč na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Izpodbijana odločba je nezakonita, ker je tožena stranka odločila na podlagi skrajšanega postopka, čeprav za to v konkretnem primeru niso bili podani pogoji.

Na podlagi določila 1. točke 144. člena ZUP tožena stranka ne bi smela odločiti v zadevi, ker dejanskega stanja ni bilo mogoče v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je predložila stranka, saj stranka ni predložila primerjave med slovenskim in avstrijskim pravnim redom niti ni mogla tožena stranka odločiti na podlagi splošno znanih dejstev, ker primerjava pogojev, pod katerimi lahko pridobivajo lastninsko pravico na konkretni nepremičnini tujci v Sloveniji in slovenski državljani v Avstriji ni splošno znano dejstvo. Poleg tega ključna dejstva, na katera je tožena stranka oprla izpodbijano odločbo, niso takšna, ki so organu znana v smislu določila 1. točke 1. odstavka 144. člena ZUP, ampak so postala dejstva toženi stranki znana šele na podlagi izvedenega ugotovitvenega postopka po ZUVza. Tožena stranka je namreč za ustrezne podatke zaprosila Avstrijo in je na podlagi slovenske in avstrijske zakonodaje napravila primerjalno-pravno analizo, kar je treba šteti za poseben ugotovitveni postopek. Dejstva iz napravljene primerjalno-pravne analize ni mogoče šteti za dejstva, ki so organu znana v smislu določila 1. točke 1. odstavka 144. člena ZUP.

Zakonodajalec je v 2. poglavju ZUVza predpisal ugotovitveni postopek in sicer tako, da je ministrstvu naložil obveznost, da bodisi na podlagi tekoče evidence ali na podlagi zaprosila v državo pridobi potrebne podatke za odločanje (1. in 2. odstavek 9. člena ZUVza). Ta obveznost pa ne pomeni, da je pristojni organ v ugotovitvenem postopku upravičen samo do izvedbe naštetih dejanj v postopku, in da ne sme oziroma da ne more v ugotovitveni postopek pritegniti tudi stranke, če se to v konkretnem primeru izkaže za potrebno zaradi učinkovite zaščite pravic in pravnih koristi stranke.

Druga podlaga, na katero se sklicuje tožena stranka pri odločanju po skrajšanem postopku, pa je določilo 2.

točke 1. odstavka 144. člena ZUP. Po tem določilu organ takoj odloči o stvari po skrajšanem postopku, če se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi.

Tožena stranka ni takoj odločila o stvari, kot predvideva določilo 2. točke 1. odstavka 144. člena ZUP. Uradni podatki v konkretnem primeru pomenijo le prevod relevantne avstrijske zakonodaje, če je bil ta prevod v konkretnem primeru opravljen s strani ustrezne prevajalske službe. Vendar uradni prevod ni dovolj za ugotovitev stanja stvari v predmetni zadevi. Ugotovljeno stanje stvari, na podlagi katerega pristojni organ izda odločbo v tovrstnih primerih, je primerjalno-pravna analiza slovenske in avstrijske zakonodaje glede tega, ali gre za enake ali podobne pogoje za pridobitev lastninske pravice na nepremičninah oziroma ali je izpolnjevanje pogojev, ki jim mora zadostiti državljan Republike Slovenije v Avstriji, bistveno težje od izpolnjevanja pogojev, ki jim mora zadostiti avstrijski državljan v Sloveniji (1. odstavek 7. člena ZUVza), pri čemer se upošteva predvsem pomembnost razlik v pravnih redih in dovršenost pravil z vidika pravnega varstva pravic za pridobitev lastninske pravice na nepremičninah. Stanja stvari v tovrstnih zadevah torej ni mogoče ugotoviti na podlagi pridobljenih uradnih podatkov, ampak je za ugotovitev relevantnega stanja stvari potrebna primerjalno-pravna analiza pravnega reda v obeh državah, kar pa je dejansko ne pa pravno vprašanje, kar zmotno trdi tožena stranka v odgovoru na tožbo. Narava pojmov, ki jim mora pristojni organ v upravnem postopku dati ustrezno vsebino, kot so: "enaki pogoji", "podobni pogoji", "bistveno težje izpolnjevanje pogojev", "bistveno strožja ureditev", "pomembnost razlik v pravnih redih", "dovršenost postopkovnih pravil", je takšna, da je ugotavljanje obstoja vzajemnosti dejansko vprašanje in do odgovora na to vprašanje pristojni organ lahko pride prek dejanske primerjave materialnega prava. Za ugotovitev tega dejstva pa ni nujno dovolj že pridobitev podatkov o tem, kako je pridobivanje lastninske pravice urejeno v državi tujca v ustavi, zakonih in podzakonskih predpisih (3. odstavek 9. člena ZUVza), ampak je treba, če te razlike niso očitne že na podlagi primerjave predpisov, upoštevati tudi ustrezno sodno ali upravno prakso na predmetnem področju, kar pride zlasti v poštev v primeru primerljivih pravnih sistemih. Določilo 10. člena ZUVza namreč pravi, da je treba upoštevati predvsem pomembnost razlik v pravnih redih, za ugotovitev tega pa je v konkretnem primeru poleg predpisov relevantna tudi prevladujoča sodna ali upravna praksa v obeh državah.

Da ureditev ugotovitvenega postopka po ZUVza ne izključuje možnosti, da pristojni organ seznanil stranko z opravljeno primerjalno-pravno analizo in ključnimi ugotovitvami pred izdajo odločbe v upravnem postopku v konkretnem primeru zahteva tudi vrednost zavarovane dobrine, ki je predmet spora.

Tujci imajo v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije (13. člen Ustave RS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/2003). Ustava v določilu 33. člena zagotavlja pravico do zasebne lastnine, vendar pa določilo 68. člena Ustave pravi, da tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor. V konkretni zadevi gre za upravno stvar, ki pomeni odločanje (v smislu 2. člena ZUP) o lastninski pravici tujca. Interpretacija ZUVza oziroma postopek, ki ga je vodila tožena stranka v konkretnem primeru, je nepravilen tudi zaradi tega, ker je imela stranka šele v upravnem sporu prvo možnost uveljavljati bistvene argumente za svoj zahtevek oziroma šele v upravnem sporu je lahko prvič odgovorila na bistveno okoliščino, na podlagi katere je upravni organ odločil v upravnem postopku, čeprav upravni organ ni uporabil samo slovenskega prava, ampak tudi pravo države, katere državljan sta tožnika in četudi namen upravnega spora ni originarno odločanje o upravnih stvareh na podlagi ugotavljanja dejanskega stanja, ampak zlasti presoja zakonitosti upravne odločbe in postopka, ki je bil izveden pred upravnim organom. Ker tožena stranka ni v upravnem postopku seznanila tožnika glede ključne dejanske ugotovitve, do katere je prišla na podlagi primerjalno-pravne analize dveh

pravnih redov, zato da bi se tožnika lahko do te bistvene dejanske okoliščine izrekla in s tem zavarovala svoje pravice že v upravnem postopku, je tožena stranka kršila določilo 1. odstavka 145. člena ZUP in 146. člen ZUP.

Na tej podlagi je sodišče tožbi ugodilo in s sodbo odpravilo izpodbijani akt, ker tožena stranka ni upoštevala pravila postopka in bi to moglo vplivati na zakonitost in pravilnost odločitve (3. točka 1. odstavka 60. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS, Uradni list RS, št. 50/97, 70/2000). Za odpravo odločbe ni bila potrebna izvedba glavne obravnave, ker je bistvena sporna okoliščina v zadevi procesne narave. Poleg tega načeloma v upravnih sporih velja, da mora upravni organ skladno z načelom delitve oblasti (3. člen Ustave) primarno ugotoviti celovito dejansko stanje tako, da omogoči tudi stranki, da se izjasni o bistvenih dejstvih v predmetni zadevi in s tem učinkovito zavaruje svoje pravice že v upravnem postopku. V ponovnem postopku pa tožena stranka ne bo smela spregledati novega dejstva, da je Slovenija z dnem 1. 5. 2004 vstopila v Evropsko unijo.

Tožena stranka mora izdati nov upravni akt v 30 dneh od pravnomočnosti sodbe. Pri tem je vezana na pravno mnenje sodišča in na njegova stališča, ki se tičejo postopka (3. odstavek 60. člena ZUS).

Obrazložitev k drugi točki izreka:

Po določilu 3. odstavka 23. člena ZUS, kadar sodišče v upravnem sporu odloča le o zakonitosti upravnega akta, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka. Na tej podlagi je sodišče v drugi točki izreka s sklepom zavrnilo zahtevek tožnika za povrnitev stroškov postopka.

Datum zadnje spremembe: 24.09.2014