

7

Številka : 478 – 126/2015
Numero :

Piran : 07.09.2015
Pirano :

OBČINSKI SVET
OBČINE PIRAN

ZADEVA: Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti

Na podlagi 31. člena Statuta Občine Piran (Uradni list, RS št. 5/2014-UPB-2) predlagam v obravnavo in sklepanje gradivo:

ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI

Pri delu na seji Občinskega sveta bodo sodelovali:

- Peter Bossman, župan Občine Piran,
- Kristina Ivančič, vodja urada za premoženjskopravne zadeve.

Župan Občine Piran
Peter Bossman





OBČINA PIRAN
COMUNE DI PIRANO

OBČINSKA UPRAVA – AMMINISTRAZIONE COMUNALE
URAD ZA PREMOŽENJSKOPRAVNE ZADEVE

Št.: 478-126/2015

Piran, dne 7.8.2015

OBČINSKI SVET
OBČINE PIRAN

Zadeva: ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI

22. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS 10-432/1993, RS 68-3096/1995, RS 1-4/1996, RS 91-4491/2007, RS 109-4701/2008, RS 8-254/2010, RS 56-3121/2010) objavljenega v Uradnem listu RS 10-432/1993

1. UTEMELJITEV ZAKONSKIH POGOJEV ZA VLOŽITEV ZAHTEVE (POSEG V PRAVNI POLOŽAJ OBČINE)

Skladno z deveto alinejo prvega odstavkom 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS-UPB1, Ur. l. RS, št. 64/2007), lahko zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti oz. zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, vloži predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če le-ta posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti.

Ker Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije posega v ustavni položaj in ustavno zavarovane pravice občine, predlagamo, da Občinski svet Občine Piran pooblasti župana Občine Piran, da v njegovem imenu vloži zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti navedenega predpisa pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije.

Poseg v pravni položaj Občine Piran se kaže predvsem v omejevanju pravice do lastnine kot jo priznava 1. člena 1. Protokola evropske konvencije o človekovih pravicah, 140. členu Ustave, 51. in 51c. člen ZLS, pa tudi ZSKZ, zlasti ob predpostavki, da je bil prenos nepremičnin na Republiko Slovenijo začasen in da so se v Občini Piran, pretežno zaključili že vsi denacionalizacijski postopki, Sklad pa še naprej razpolaga in odtuja kmetijska zemljišča in gozdove na območju Občine Piran.

Pravna praznina oziroma odsotnost zakona, ki bi definiral zemljišča, ki po koncu denacionalizacijskih postopkov preidejo nazaj na občine oziroma, ki bi opredelil pogoje na podlagi katerih bo mogoče določiti ta zemljišča, onemogoča prenos lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih nazaj na lokalne skupnosti s tem pa slednjim in torej tudi Občini Piran, nastaja škoda, kot tudi se onemogoča njen nadaljnji razvoj. Dejstvo je, da Občina Piran potrebuje premoženje s katerim bo lahko zadovoljevala interese svojega lokalnega prebivalstva in s tem tudi izvrševala svoje funkcije, katere ima na podlagi Zakona o lokalni samoupravi. Tudi lokalne skupnosti imajo namreč pravico do lastnine, kar jim priznava Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 - ZUJF in 14/15 - ZUUJFO (ZLS)) v 51. in 51. c členu, pa tudi ZSKZ, ki je prenos zemljišč na državo uredil zgolj začasno, saj bi sicer šlo za nezakonito razlastnjenje občin, prav tako pa pravica do lastnine javnim pravnim osebam izhaja tudi iz 1. člena 1. Protokola evropske konvencije o človekovih pravicah.¹ Občina za svoje delovanje in zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva potrebuje tudi nepremično premoženje (tudi kmetijska zemljišča in gozdove), ki je potrebno za izvrševanje ustavnih in zakonskih funkcij občine. Določba 22. člena občini onemogoča, da bi samostojno urejala svoj prostorski razvoj² in prosto razpolagala z nepremičninami, prav tako onemogoča zagotavljanje socialne funkcije lastnine in onemogoča funkcionalnost teh zemljišč. Podobno stališče je zavzelo Ustavno sodišče v zadevi U-I-78/93 z dne 18.10.1995. Z odlašanjem sprejetja zakona, kot ga je predvidel 22. člen ZSKZ, občinam in torej tudi Občini Piran, ki je z denacionalizacijskimi postopki že v pretežni meri zaključila, nastaja škoda, saj Sklad s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, ki naj bi v skladu z 22. členom ZSKZ prešli nazaj na občine, nemoteno razpolaga, na način, da obstaja velika verjetnost, da ko bo izvršena zadnja denacionalizacijska odločba, na območju občine Piran ne bo več kmetijskih zemljišč in gozdov, ki bi jih Skladu v skladu z zavezo lahko vrnil občini.

Glede na navedeno je nedopustni poseg v ustavno pravni položaj občine Piran izkazan ter obstaja pravni interes za vložitev predmetne zahteve.

2. UTEMELJITEV NEUSTAVNOSTI IN NEZAKONITOSTI PREDPISA

Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je neustaven, saj določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ter vzpostavlja pravno praznino. Načelo pravne države je kršeno, saj določba 22. člena ZSKZ ni jasna in dopušča arbitrarno odločanje državnih organov, kar bo vse podrobneje obrazloženo v nadaljevanju.

Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov republike Slovenije (ZSKZ), v 22. členu določa da se »po izvršitvi denacionalizacijskih odločb v skladu z zakonom določijo kmetijska zemljišča in gozdovi, ki pridejo v last lokalnih skupnosti.« Razlog za sprejem ZSKZ izhaja iz dejstva, da so občine v nekaterih primerih, kmetijska zemljišča po tem, ko so se ukinile Kmetijske zemljiške skupnosti in ko so kmetijske površine bile v upravljanju občin preko občinskih zemljiških

¹ 1. člen 1. Protokola izrecno (kljub temu, da gre za konvencijo o človekovih pravicah) določa, da imajo pravice do lastnine tudi pravne osebe.

² Kar je ena izmed izvirnih pristojnosti občin na podlagi 140. člena Ustave

skladov, kljub opozorilom Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da se naj zemljišča ne prodajajo in da naj se na njih ne vzpostavlja novih zakupnih razmerij, da bo možno ta zemljišča vračati v postopku denacionalizacije, odprodajala ali na njih ustanavljala zakupna razmerja (ki so po takratni zakonodaji, t.j. Zakonu o kmetijskih zemljiščih, trajala najmanj 10 let). S takšnim razpolaganjem, kot to navaja predlog za izdajo ZSKZ, so občine otežile proces denacionalizacije. Tako ravnanje je bilo tudi razlog, da je takratni zakonodajalec želel enoten pristop, enotno upravljanje in razpolaganje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki so bila pred tem v družbeni lastnini in sicer tako, da se ta prenesejo na Sklad, ter da se tako zagotovi enoto izvajanje odločb, izdanih v denacionalizacijskih postopkih. Zakonodajalec je torej želel, da se v postopku denacionalizacije pojavi čim manj težav, da se enotno uredi postopek vračanja kmetijskih zemljišč po 27. členu Zakona o denacionalizaciji, v katerem je bilo predvideno, da se izdajajo priznanice denacionalizacijskim upravičencem, ki ne bodo želeli oz. ne bodo mogli dobiti nazaj podržavljenih zemljišč v naravi. Na podlagi teh priznanc bodo lahko denacionalizacijski upravičenci kupili druga zemljišča oz. bodo priznanice zamenjali za obveznice odškodninskega sklada.

Z namenom zagotavljanja enake zemljiške politike uresničevanja pravic iz denacionalizacijskih postopkov je predlagatelj menil, da je treba vsa kmetijska zemljišča, ki so bila v družbeni lastnini, ob izvajanju lastninske reforme prenesti v lastnino Republike Slovenije, s katero bo začasno upravljal in razpolagal Sklad. Samo na ta način, kot izhaja iz obrazložitve predloga ZSKZ, se lahko zagotovijo enaka zemljiška politika, enotne zakupnine in varstvo zemljišč pred spreminjanjem namembnosti. Na ta način se izključijo tudi vplivi posameznikov, ki v občinah odločilno vplivajo na to, da se tudi najboljša kmetijska zemljišča namenjajo za gradnjo, da se dajo ta zemljišča v najem samo določenim osebam, da se zemljišča iz občinskih zemljiščnih skladov prodajajo itd.

22. člen predvideva predpis, t.j. zakon, s katerim bo zakonodajalec določil katera kmetijska zemljišča in gozdovi bodo prešli v last lokalnih skupnosti. Kljub temu, da je zakonodajalec določil, da se podržavljanje kmetijskih zemljišč in gozdov, ki jih imajo v upravljanju občine, opravi za določen čas, za t.i. prehodno obdobje, to je vse do izvršitve vseh denacionalizacijskih odločb, zakona, ki bi določal pogoje in kriterije za vrnitev kmetijskih zemljišč in gozdov, po poteku več kot 20 let, še vedno ni. Zaveza iz 22. člena ZSKZ je povzročila pričakovalno pravico občinam, ki pa bo zaradi pravne praznine popolnoma izničena³, kar bo obrazloženo v nadaljevanju. Po sklepu Vrhovnega sodišča opr. št. X Ips 35/2011 se pričakovane pravice ne štejejo me pravice popolnega pravnega varstva, vendar pa ustavno načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, ne varuje le pridobljenih pravic, pač pa v določeni meri tudi pričakovane pravice.⁴

Zaradi časovne razlike med izvršitvijo prve denacionalizacijske odločbe in izvršitvijo zadnje, občinam nastaja škoda, saj Sklad med tem prosto razpolaga z zemljišči in lahko pride do situacije, ko ne bo več nepremičnin, ki bi se glede na stanje leta 1989 lahko vrnilo občinam. Ker v 22. členu ni določeno napisno, do kdaj mora biti tak zakon sprejet, je določbo potrebno razlagati v luči 2. člena Ustave, kar pomeni, da bi zakon moral biti sprejet še preden bi Sklad lahko začel prosto

³ Ne gre za golo upanje, pač pa pričakovalno pravico, saj bi brez obveze, da bodo zemljišča vrnjena nazaj občinam, bilo podržavljanje kmetijskih zemljišč in gozdov neustavno.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-95/95 z dne 4.12.1997, točka 13

razpolagati s kmetijskimi zemljišči in gozdovi za katere je postopek denacionalizacije končan. Navedeno bi pomenilo, da bi občine torej vedele s katerimi zemljišči lahko računajo, da bodo ostala na njenem ozemlju in hkrati vedele po kakšnih kriterijih se bodo zemljišča določala. Trenutno stanje, ko ni zakona in kriterijev, pušča občine v negotovosti, ko ne vedo do katerih, če sploh, zemljišč in gozdov bodo upravičene v trenutku dokončanja izvršitve denacionalizacijskih odločb. Ker je torej 22. člen ZSKZ premalo dorečen in zakonodajalcu omogoča preveč diskrecije, predvsem pa povzroča pravno nepredvidljivost za občine, je v nasprotju z 2. členom Ustave in kot tak neustaven. Posledica nevednega je, da vprašanje lastninske pravice kmetijskih zemljišč in gozdov s strani občin, ni urejeno in vzpostavlja pravno praznino, kar pa pomeni kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave. Oziroma povedano drugače, ker se je zakonodajalec z 22. členom ZSKZ zavezal k prenosu nepremičnin v last občin, ni pa določil pod kakšnimi pogoji oziroma kriteriji, je povzročil neustavnost, ki se kaže v pravni praznini in pravni nedorečenosti ter s tem krši 2. člen Ustave.

Namen Sklada je v skladu z 4. členom ZSKZ sicer res da razpolaga in upravlja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, a bi moral pri izvrševanju svoje pristojnosti biti omejen z 22. členom ZSKZ. Sklad v skladu z 4. členom ZSKZ sicer res ne sme razpolagati z zemljiščem za katerega je predvidena sprememba namembnosti v stavbno zemljišče, navedeno pa ne velja za zemljišča za katere lokalne skupnosti želijo, da ostanejo kmetijska oziroma gozdovi. Popolno spoštovanje 22. člena ZSKZ bi pomenilo, da ima Sklad samo možnost upravljanja nepremičnin, ne pa tudi razpolagati z njimi v smislu odtujitve, saj s tem posega v pričakovalno pravico občin, saj nepremičnin zaradi odtujitve tretjim osebam, ne bo mogoče prenesti nazaj v last občin. V kolikor torej 22. člena ni mogoče razlagati na način, da je Sklad pri izvrševanju svojih pristojnosti omejen oz. da lahko z kmetijskimi zemljišči in gozdovi samo upravlja ne pa jih odtuja, je za odpravo neustavnega in nezakonitega stanja potrebno sprejeti zakon, ki bo določil katera zemljišča bodo vrnjena občinam ali vsaj določil kriterije po katerih se bodo ta zemljišča določala. Navedeno je tudi cilj predmetne zahteve.

Prav tako je brez pravnega argumenta pogoj, da se s prenosom nepremičnin nazaj na občine čaka na izvršitev vseh denacionalizacijskih odločb, saj z ohlapno določbo zakonodajalec svojo obveznost veže na nedoločen časovni trenutek, kar daje možnost izigravanja in je 22. člen ZSKZ tudi v tem pogledu v nasprotju z 2. členom Ustave.

Prav zaradi vsega navedenega bo Občina Piran predlaga Ustavnemu sodišču RS, da zaradi ustavno nedopustnega poseganja v pravni položaj občine:

-ugotovi neustavnost 22. člena Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS 10-432/1993, RS 68-3096/1995, RS 1-4/1996, RS 91-4491/2007, RS 109-4701/2008, RS 8-254/2010, RS 56-3121/2010) in

-zakonodajalcu naloži, da odpravi neustavno pravno praznino ter sprejme zakon, ki bo definiral zemljišča, ki preidejo nazaj na občine oziroma opredelil pogoje na podlagi katerih bo mogoče določiti ta zemljišča

3. PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Od začetka veljavnosti ZSKZ je minilo več kot 20 let in ker zakonodajalec še vedno ni izpolnil zaveze iz 22. člena ZSKZ, občinam dnevno nastaja škoda, saj Sklad prosto razpolaga z nepremičninami, ki bi že dolga leta morala biti v lasti občin. Začasni ukrep v zadevnem primeru ne

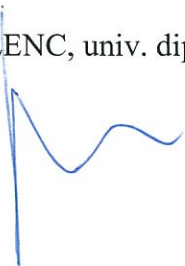
pride v poštev, saj gre za pravno praznino in je predpis potrebno nadomestiti, torej sprejeti, ne pa zadržati.

Prav tako bo Občina Piran zaradi vsega navedenega zaprosila, da Ustavno sodišče RS predmetno zahtevo obravnava prednostno in s tem omogoči, da tako predlagatelj kot tudi ostali upravičenci pričakovane pravice, obljubljene z 22. členom ZKZS čim prej dobijo lastninsko pravico na obljubljenih kmetijskih zemljiščih in gozdovih in se jim z razpolaganjem Sklada preneha povzročati škoda.

Na podlagi podane obrazložitve Občinskemu svetu predlagamo, da pooblasti župana Občine Piran, Petra Bossmána, da Občina Piran v imenu Občinskega sveta, na podlagi devete alineje prvega odstavka 23a. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo in 109/12) vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti 22. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.

Pripravil:

Borut DOLENC, univ. dipl. prav.



Vodja Urada:

Kristina IVANČIČ, univ.dipl.prav.



Direktorica Občinske uprave:

Janja PAVŠIČ, univ.dipl.prav.



Priloga:

1. Predlog sklepa

OSNUTEK SKLEPA

Na podlagi 29. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO), 30. in 100. člena Statuta Občine Piran (Uradni list RS, št. 5/2014 - UPB) je Občinski svet Občine Piran na 5. redni seji, dne _____, sprejel naslednji

S K L E P

1.

Občinski svet Občine Piran pooblašča župana Občine Piran Petra Bossmana, da Občina Pirana v imenu Občinskega sveta, na podlagi devete alineje prvega odstavka 23a. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo in 109/12) vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti 22. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS 10-432/1993, RS 68-3096/1995, RS 1-4/1996, RS 91-4491/2007, RS 109-4701/2008, RS 8-254/2010, RS 56-3121/2010) objavljenega v Uradnem listu RS, št. 10-432/1993, saj slednji posega v ustavni položaj oziroma v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti.

2.

Ta sklep velja takoj.

Ž u p a n
Peter Bossman

Sklep prejmejo:

1. Ustavno sodišče RS,
2. Odvetniška družba Monika Mavsar o.p., d.o.o., Obala 114, 6320 Portorož,
3. v zbirko dokumentarnega gradiva,
4. arhiv – 2x.