

**Opravična št.:**

Up-277/96

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1996:Up.277.96

Akt:

Ustavna pritožba O. J. zaradi kršitve ustavne pravice do sodnega varstva

Izrek:

1. Ustavna pritožba O. J. zaradi kršitve ustavne pravice do sodnega varstva se sprejme v obravnavo.
2. V upravnem sporu, ki je bil sprožen s tožbo O. J. z dne 4.3.1996 pri Vrhovnem sodišču, je bila kršena pritožnična pravica do sodnega odločanja brez nepotrebnega odlašanja iz 23. člena Ustave. 3. Vrhovno sodišče mora po prejemu te odločbe odločiti o pritožnični tožbi iz druge točke te odločbe upoštevajoč določbe postopka, predpisanega v členih 68 do 76 Zakona o upravnih sporih.

Evidenčni stavek:

1. Ustavno določbo 6. alinee prvega odstavka 160. člena, ki določa, da je Ustavno sodišče pristojno za odločanje o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti, je potrebno v kontekstu drugih ustavnih določb, zlasti določb četrtega odstavka 15. člena, 22. in 23. člena ter drugega odstavka 157. člena, razlagati v tem smislu, da je v specifičnih primerih zatrjevanih kršitev ustavnih pravic z dejanji, kjer je edino pravno sredstvo zoper take kršitve sodno varstvo, ustavna pritožba dovoljena tudi zaradi prepočasnega sodnega postopka, torej zaradi neizdaje posamičnega akta v postopku sodnega varstva zoper take kršitve.

2. Za varstvo pravice do sodnega varstva brez nepotrebnega odlašanja je v našem pravnem sistemu sedaj na voljo le sodno varstvo po drugem odstavku 157. člena Ustave. Ustavna pritožba je zato praviloma dopustna šele, ko je izčrpano to pravno sredstvo (prvi odstavek 51. člena Zakona o Ustavnem sodišču).

3. Sodno varstvo ustavnih pravic v okviru 67. člena ZUS pomeni le del sodnega varstva, zagotovljenega na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave. Ustavno varstvo ni omejeno le na primere, ko gre za dejanje uradne osebe upravnega organa ali odgovorne osebe, ampak je razširjeno na vsa dejanja, ne glede na lastnost osebe, ki jih stori, in je zagotovljeno tudi, če je tako dejanje prenehalo.

4. Določbe ZUS o posebnem postopku v zadevah iz 67. člena ZUS še vedno veljajo, le sodišče, ki naj bi v takih zadevah odločalo, z organizacijskim zakonom ni določeno. Zato so po drugem odstavku 157. člena Ustave navedene zadeve prešle v odločanje v upravnem sporu pristojnega sodišča (sedaj Vrhovnega sodišča), ki mora pri tem uporabiti tudi določbe členov 68 - 76 ZUS.

Geslo:

Uresničevanje in omejevanje pravic.

Enako varstvo pravic.

Pravica do sodnega varstva.

Upravni spor.

Načelo legalitete v upravi.

Načelo enakosti pred zakonom.
Pravica do osebnega dostojanstva in varnosti.
Varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic.
Svoboda dela.
Pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Ustava, 160., 15., 22., 23., 157., 120., 14., 34., 35., 49. čl. Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (EKČP), 6. čl.

Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL), 4. čl.



Zakon o upravnih sporih (ZUS), 66., 67., 68. do 76. čl.

Zakon o sodiščih (ZS), 134., 71. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 2. odst. 51., 4. odst. 26., 49. čl., 1. odst. 59. čl., 1. in 2. odst. 60. čl.

Opomba:

Dokument v PDF obliki:

 [Up-277-96.pdf](#)
 [Up-277-96_LM.pdf](#)

Polno besedilo:

Up-277/96
7.11.1996

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi O. J., ki jo zastopa J. H., odvetnik v L. na seji dne 7. novembra 1996

o d l o č i l o :

1. Ustavna pritožba O. J. zaradi kršitve ustavne pravice do sodnega varstva se sprejme v obravnavo.
2. V upravnem sporu, ki je bil sprožen s tožbo O. J. z dne 4.3.1996 pri Vrhovnem sodišču, je bila kršena pritožničina pravica do sodnega odločanja brez nepotrebnega odlašanja iz 23. člena Ustave.
3. Vrhovno sodišče mora po prejemu te odločbe odločiti o pritožničini tožbi iz druge točke te odločbe upoštevajoč določbe postopka, predpisanega v členih 68 do 76 Zakona o upravnih sporih (Uradni list SFRJ, št. 4/77).

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pritožnica v ustavni pritožbi navaja, da je na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave in Zakona o upravnih sporih (v nadaljevanju: ZUS) dne 5.3.1996 pri Vrhovnem sodišču vložila tožbo zoper dejanja načelnice Upravne enote Radovljica, ki nezakonito posegajo v njene ustavne pravice. Ker je od takrat pa do dneva vložitve ustavne pritožbe preteklo že sedem mesecev, od Vrhovnega sodišča pa še ni prejela nobenega dopisa ali informacije o procesnih dejanjih, pritožnica zatrjuje, da Vrhovno sodišče po nepotrebem odlaša z odločitvijo o njeni tožbi. Poudarja, da se je v svoji tožbi izrecno sklicevala na smiselno uporabo določb o postopku, določenem v 68. - 76. členu Zakona o upravnih sporih. V dopisu z dne 8. maja 1996 je po svojem pooblaščenca ponovno opozorila Vrhovno sodišče, da se njena duševna in statusna prizadetost nenehno povečuje zaradi še vedno trajajočih nezakonitih dejanj uradne osebe, s katerimi se kontinuirano posega v njene pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, svobode dela in prepovedi diskriminacije, ter predlagala, da sodišče postopa hitro in zagotovi učinkovito varstvo njenih pravic in koristi na podlagi posebnih določb ZUS.

2. Pritožnica predlaga, da Ustavno sodišče ugotovi kršitev ustavne pravice do sodnega varstva v razumnem roku. Pravica do sodnega varstva vključuje tudi pravico do sojenja brez nepotrebega odlašanja. Meni, da niti dejansko niti pravno stanje njenega upravnega spora ni tako zapleteno, da bi opravičevalo dosedanjo dolžino sodnega postopka. Da bi Ustavno sodišče lahko ocenilo, ali je ravnanje Vrhovnega sodišča v njenem primeru opravičljivo ali ne, prilaga ustavni pritožbi svojo tožbo in dokazila, ki jih je predložila Vrhovnemu sodišču.

3. Pritožnica predlaga, da Ustavno sodišče njeno ustavno pritožbo sprejme, ugotovi kršitev ustavne pravice do sodnega varstva v razumnem roku in pozove Vrhovno sodišče, da brez odlašanja razsodi v njeni zadevi. Meni, da so za sprejem ustavne pritožbe izpolnjene vse procesne predpostavke. Za zavarovanje ustavne pravice do sodnega varstva ne razpolaga z nobenim rednim ali izrednim pravnim sredstvom in je tako podana procesna predpostavka izčrpanosti pravnih sredstev. Ustavna pritožba je tudi pravočasna, saj kršitev ustavne pravice do sodnega varstva še traja.

B. - I.

4. Ustava v 6. alineji prvega odstavka 160. člena določa, da Ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti.

Navedeno ustavno določbo je v kontekstu drugih ustavnih določb, zlasti določb četrtega odstavka 15. člena, 22. in 23. člena ter drugega odstavka 157. člena, treba razlagati v tem smislu, da je v specifičnih primerih zatrjevanih kršitev ustavnih pravic z dejanji, kjer je edino pravno sredstvo zoper take kršitve sodno varstvo (sedaj, ko za odločanje v posebnem postopku po členih 67- 76 ZUS v zakonodaji ni določbe, katero sodišče je za take zadeve pristojno, je to po drugem odstavku 157. člena Ustave sodno varstvo pred pristojnim sodiščem v upravnem sporu) ustavna pritožba dovoljena tudi zaradi prepočasnega sodnega postopka, torej zaradi neizdaje posamičnega akta v postopku sodnega varstva zoper take kršitve. V nasprotnem primeru bi namreč take kršitve te specifične ustavne in konvencijske pravice (do sojenja brez nepotrebega odlašanja oziroma v razumnem roku) ostale brez ustavnosodnega varstva na podlagi ustavne pritožbe, kar ne bi bilo v skladu z že navedenimi načeli oziroma pravicami iz členov 15, 22, 23 in 157 Ustave. Tem načelom oziroma pravicam, med njimi še zlasti načelu enakega varstva pravic vsakogar v posameznih postopkih (22. člen) ter načelu o zagotovljenosti sodnega varstva vseh ustavnih pravic (15. člen), je zato v primeru kolizije med njimi in dikcijo šeste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave (torej iz "organizatoričnega" dela Ustave), ki ustavnosodno varstvo na podlagi ustavne pritožbe izrecno zagotavlja le zoper kršitve s posamičnimi akti in ne tudi z dejanji, treba dati prednost in s tem omogočiti ustavnosodno varstvo na podlagi ustavne pritožbe tudi zoper take kršitve.

5. Pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave pomeni pravico vsakogar, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Podobna pravica je zagotovljena tudi s prvim odstavkom 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 7/94 - v nadaljevanju: EKČP), le da je tam pravica do sojenja "v razumnem roku" zagotovljena le za sojenja o "civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah". Člen 120 Ustave v tretjem odstavku še posebej zagotavlja sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Za varstvo pravice do sodnega varstva brez nepotrebne odlašanja je v našem pravnem sistemu na voljo le sodno varstvo v upravnem sporu zoper dejanja ali opustitve po drugem odstavku 157. člena Ustave. Ustavna pritožba bi bila praviloma dopustna šele, ko bi bilo izčrpano to pravno sredstvo (prvi odstavek 51. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS). Pred izčrpanjem tega pravnega sredstva pa lahko Ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi le, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice (oziroma če bi zaradi neizdaje posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice).

6. Ker Ustavno sodišče meni, da je podana očitna kršitev pritožnične ustavne pravice do sodnega varstva brez nepotrebne odlašanja, z neodločitvijo sodišča pa nedvomno nastajajo za pritožnico nepopravljive posledice, ki so v ustavni pritožbi zatrjevane, je Ustavno sodišče Ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUstS. Pritožnica navaja, da se stopnja prizadetosti na področju njenih moralnih, statusnih, delovnih, strokovnih in eksistenčnih interesov nenehno povečuje, saj je že več kot eno leto prisiljena preživeti v svoji pisarni ves čas delovnega časa v prisilnem brezdelju in v osami. Z nadaljevanjem takega položaja pritožnice, ki traja že več kot eno leto, za pritožnico že nastajajo nepopravljive posledice.

Razlogi, ki so narekovali sprejem ustavne pritožbe, ker gre za očitnost kršitve pritožnične ustavne pravice do sodnega varstva, so obrazloženi v naslednjih točkah te obrazložitve pod B. - II.

7. Ustavno sodišče je na podlagi smiselne uporabe četrtega odstavka 26. člena v zvezi z 49. členom ZUstS po sprejemu ustavne pritožbe takoj nadaljevalo z obravnavanjem in odločanjem o ustavni pritožbi. Vrhovnemu sodišču je bila dana možnost, da se izjavi o vloženi ustavni pritožbi. V postopku preizkusa ustavne pritožbe je bila Vrhovnemu sodišču poslana ustavna pritožba in v zvezi z njo zahtevana določena pojasnila o upravnem sporu, ki ga je sprožila pritožnica. V svojem odgovoru Vrhovno sodišče pojasnjuje, da se tožbe zaradi nezakonitega dejanja, vložene na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave, rešujejo v postopku upravnega spora in ne v posebnem postopku, predpisanem v določbah 68. - 76. člena ZUS. To pomeni, da te zadeve niso po samem zakonu prednostne zadeve, ampak jih Vrhovno sodišče obravnava kot prednostne v okviru meril, ki jih je določil personalni svet. V svojem odgovoru Vrhovno sodišče še pojasnjuje, da se bo obravnavana zadeva obravnavala prednostno, vendar šele v okviru reševanja prednostnih zadev iz leta 1996, ki jih pa sodišče še ne rešuje, ker so v reševanju še vedno prednostne zadeve iz leta 1995.

8. Pri odločanju v tej zadevi je bil na lasten predlog izločen sodnik Ustavnega sodišča dr. P. J.

B. - II.

9. Pritožnica je vložila tožbo na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave in z njo zahtevala, da Vrhovno sodišče odloči o zakonitosti dejanj, s katerimi se posega v njene ustavne pravice iz 14., 18., 34., 35. in 49. člena Ustave. V tožbi izrecno poudarja, da "glede na morebitno nedorečenost veljavne

zakonodaje in sodnega prava za izvedbo z drugim odstavkom 157. člena Ustave uvedenega upravnega spora" uveljavlja smiselno uporabo vseh določb ZUS, vključno z določbami o postopku, ki ga urejajo člani 68 - 76.

10. Ustava v drugem odstavku 157. člena določa: "Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika."

11. Do sprejetja Ustave je bila pravna ureditev varstva z ustavo zajamčenih svoboščin in pravic, če so bile kršene s posamičnim aktom ali z dejanjem, ni pa bilo zagotovljeno drugačno sodno varstvo, urejena v ZUS v posebnem poglavju (VI. Posebne določbe, člani 66 - 76). ZUS se na podlagi prvega odstavka 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I) smiselno uporablja kot republiški predpis in velja vse do sprejetja novega zakona o upravnem sporu, ki bo usklajen z Ustavo.

12. ZUS v 67. členu ureja primer, ko je kršena ustavna pravica z dejanjem uradne osebe upravnega organa oziroma odgovorne osebe "organizacije združenega dela ali druge samoupravne organizacije ali skupnosti", s katerim se v nasprotju z zakonom nekemu posamezniku, organizaciji ali skupnosti taka pravica oziroma svoboščina neposredno preprečuje ali omejuje, in določa, da se varstvo zagotavlja v postopku, ki je predpisan v členih 68 do 76. Do 1. januarja 1995, ko so prenehale veljati določbe o organizaciji in pristojnosti temeljnih in višjih sodišč Zakona o rednih sodiščih (134. člen Zakona o sodiščih), so bila pristojna za odločanje o predlogih temeljna sodišča. Določbe, ki urejajo postopek tega sodnega varstva, so prilagojene naravi kršitve, ki naj se obravnava v tem postopku. Tako je med drugimi posebnostmi v 71. členu določeno, da postopa pristojno sodišče hitro in tako, da je ob varovanju temeljnih načel postopka zagotovljeno učinkovito varstvo pravic in koristi občanov in organizacij oziroma skupnosti. Sodno varstvo ustavnih pravic v okviru 67. člena ZUS je ožje in pomeni le del sodnega varstva, zagotovljenega na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave. Ustava je razširila sodno varstvo ustavnih pravic, če se posega vanje z nezakonitimi dejanji. Tako varstvo ni omejeno le za primere, ko gre za dejanje uradne osebe upravnega organa ali odgovorne osebe. Varstvo je razširjeno na vsa dejanja, ne glede na lastnost osebe, ki jih stori, in je zagotovljeno tudi, če je tako dejanje prenehalo.

13. S povečanim sodnim varstvom, zagotovljenim v drugem odstavku 157. člena Ustave, pa niso prenehale veljati določbe ZUS. V ožjem obsegu - če je šlo za nezakonito dejanje uradne osebe upravnega organa ali odgovorne osebe, in je dejanje še trajalo - te določbe zagotavljajo "drugo sodno varstvo" in v teh primerih ni prišel v poštev upravni spor, ki ga predvideva drugi odstavek 157. člena Ustave za varstvo ustavnih pravic, v katere se posega z nezakonitimi dejanji. To varstvo so vse do 1.1.1995 zagotavljala temeljna sodišča v posebnem postopku, določenem v členih 68 do 76 ZUS.

14. S 1.1.1995, z reorganizacijo sodišč, so temeljna sodišča prenehala delovati. Novi Zakon o sodiščih, ki določa pristojnosti novih sodišč, pristojnosti za vodenje postopka na podlagi 68. - 76. člena ZUS ni določil. Na podlagi določbe drugega odstavka 157. člena Ustave je za odločanje o zakonitosti dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, postalo pristojno Vrhovno sodišče (kot edino sodišče v državi, ki je pristojno za odločanje v upravnem sporu). V položaju, ko zakonodajalec ni določil pristojnosti za vodenje navedenega posebnega postopka, torej to posebno sodno varstvo ni več zagotovljeno in je zato treba uporabiti drugi odstavek 157. člena Ustave, ki je namenjen prav razreševanju takih položajev. S prenosom sodnega varstva ustavnih pravic, v katere se posega z nezakonitimi dejanji v obsegu, ki je predviden v 67. členu ZUS, na Vrhovno sodišče, ki odloča v upravnem sporu, se je pojavilo vprašanje, ali je Vrhovno sodišče v teh zadevah vezano na uporabo posebnih določb postopka, določenega v 68. - 76. člena ZUS. Kot je razvidno iz njegovih pojasnil, je

Vrhovno sodišče sprejelo stališče, da se vse zadeve iz drugega odstavka 157. člena obravnavajo v rednem upravnem sporu in da se torej v zadevah, ki izpolnjujejo pogoje iz 67. člena ZUS, ne uporabljajo posebne določbe postopka v členih 68 - 76 ZUS.

15. Obravnavanje zadev iz 67. člena ZUS v upravnem sporu brez uporabe določb členov 68 - 76 samega Zakona o upravnih sporih (posebne določbe, namenjene samo odločanju o zadevah iz 67. člena ZUS) bi pomenilo, da bi se varstvo ustavnih pravic v teh zadevah bistveno poslabšalo oziroma da bi postalo neučinkovito. Postopek, določen v členih 68 - 76 ZUS, zagotavlja, da mora sodišče ukrepati takoj. Člen 71 določa: "Pristojno sodišče postopa po predlogu hitro in tako, da je ob varovanju temeljnih načel postopka zagotovljeno učinkovito varstvo pravic in koristi občanov in organizacij oziroma skupnosti." Ker določbe ZUS o posebnem postopku v zadevah iz 67. člena ZUS še vedno veljajo, le sodišče, ki naj bi v takih zadevah odločalo, z organizacijskim zakonom ni določeno, in je zato po drugem odstavku 157. člena Ustave zadeva prešla v odločanje v upravnem sporu in to v roke "v upravnem sporu pristojnega sodišča", ni razloga, da to sodišče (sedaj Vrhovno sodišče) tudi samo pri odločanju o takih specifičnih zadevah ne bi smelo uporabiti specialnih določb istega zakona, po katerih sicer odloča v upravnih sporih, saj so te specialne določbe namenjene prav reševanju specifičnih primerov iz 67. člena ZUS. Da bi se tudi v takih specifičnih primerih ustavnim pravicam zagotovilo učinkovito sodno varstvo, torej pristojno sodišče te specialne določbe ZUS mora uporabljati - in jih bo moralo, dokler ne bo teh vprašanj na novo uredil novi ZUS, uporabljati celo v morebitnih primerih, ki s 67. členom ZUS niso zajeti, zajeti pa so z vsebinsko širšo določbo drugega odstavka 157. člena Ustave.

16. V obravnavanem primeru gre za primer, ko je potrebno oceniti zakonitost dejanj uradne osebe upravnega organa, ki trajajo po navedbah pritožnice kontinuirano že več kot eno leto, in pritožnica zaradi pravne praznine, ki jo je povzročil zakonodajalec, nima drugega sodnega varstva kot varstvo v upravnem sporu pred Vrhovnim sodiščem. Pravica do sodnega varstva brez nepotrebne odlašanja iz 23. člena Ustave nedvomno zahteva, da Vrhovno sodišče kljub svoji preobremenjenosti z zadevami v upravnem sporu postopa v zadevah iz drugega odstavka 157. člena Ustave hitro in da uporabi posebne določbe ZUS. Zaradi drugačne interpretacije nastalega pravnega položaja v zvezi z uporabo določb ZUS v postopkih na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave je v obravnavanem primeru prišlo do očitne kršitve pravice do sodnega varstva brez nepotrebne odlašanja iz 23. člena Ustave, ki v specifičnih primerih, ko gre za primer sodnega varstva zoper kršitve z dejanji, zahteva hitro in prednostno obravnavanje. To je izrecno določeno v določbah členov 68 - 76 ZUS, ki jih je potrebno uporabiti tudi v postopku specifičnega upravnega spora na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave, torej upravnega spora ne zaradi kršitve ustavne pravice s posamičnim aktom javnopravne narave (ti so zajeti že v prvem odstavku 157. člena Ustave), ampak predvsem z dejanji - in morda še z zasebnopravnimi akti (kolikor se varstvo ustavnih pravic razteza tudi na kršitve s takimi akti).

17. V vseh primerih upravnih sporov zaradi kršitev ustavnih pravic z dejanji ali z zasebnopravnimi akti (kadar ni zagotovljeno drugo sodno varstvo) bo torej pristojno sodišče moralo poskrbeti za sodno varstvo brez odlašanja, torej za prioritarno obravnavanje takih zadev, pa naj bo šlo za zatrjevane kršitve z dejanji uradnih oseb oziroma državnih funkcionarjev, kot v tu obravnavanem primeru, ali za zatrjevanje kršitve z zasebnopravnimi akti ali "materialnimi" dejanji zasebnikov, ali za zatrjevane kršitve z zavlačevanjem sodnega postopka v civilnih ali kazenskih zadevah itd.

18. Tu obravnavani primer pa je specifičen zato, ker v njem prizadeta oseba zatrjuje najprej (v upravnem sporu) kršitev nekih svojih pravic (do dela itd.) z dejanjem uradne osebe, nato pa še (v ustavni pritožbi) kršitev svoje pravice do sodnega varstva prve ustavne pravice brez nepotrebne odlašanja - zatrjuje torej spet kršitev z dejanjem (opustitvijo), ne z aktom. Tu se zastavi vprašanje, ali bi tudi zoper to zatrjevanje kršitev z dejanjem (opustitvijo) prizadeti moral najprej iskati redno sodno

varstvo v upravnem sporu in bi smel (razen po drugem odstavku 51. člena ZUstS) šele po izčrpanju te pravne poti vložiti ustavno pritožbo. Zoper zatrjevano zavlačevanje nekega drugega sodnega postopka bo praviloma gotovo treba najprej uporabiti sodno varstvo v upravnem sporu - v primeru zatrjevanega zavlačevanja sodnega postopka v samem upravnem sporu pa se seveda zastavlja vprašanje učinkovitosti in sploh smiselnosti iskanja sodnega varstva zoper neke zatrjevane kršitve pred istim sodiščem, ki naj bi bilo te kršitve storilo (pa čeprav bi seveda v tem drugem upravnem sporu moral odločati drugače sestavljen senat), še zlasti pa v tem konkretnem primeru, ko do zatrjevanega "nepotrebnega odlašanja" ni prišlo zaradi konkretnega ravnanja sodišča v tem konkretnem primeru, ampak zaradi načelnih stališč sodišča do uporabe prava, katerim bi najbrž moral slediti tudi vsak drugače sestavljen senat istega sodišča. Ustavno sodišče bo zato moralo tudi v prihodnje v vsakem konkretnem primeru posebej oceniti, ali so izpolnjeni pogoji za izjemno odločanje o ustavni pritožbi pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev.

19. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bila v upravnem sporu, sproženem na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave, ki vsebuje vse elemente zadeve iz 67. člena ZUS, kršena pritožnična pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Gre za zadevo, ki bi jo moralo Vrhovno sodišče obravnavati prednostno na podlagi samega zakona in Ustave in ne na podlagi meril, ki jih je sprejel personalni svet. Vrhovno sodišče bi moralo uporabiti določbe posebnega postopka iz 68. - 76. člena ZUS, ki se na podlagi prvega odstavka 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne Ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije še vedno smiselno uporablja kot republiški predpis. Do sprejema novega ZUS, usklajenega z Ustavo, naj bi prav te določbe zagotavljale učinkovito sodno varstvo ustavnih pravic, katerih kršitve nastajajo zaradi nezakonitih trajajočih dejanj uradnih oseb državnih organov in odgovornih oseb. Ker gre za določbe, ki nedvomno prispevajo k utrjevanju pravnega reda in k učinkovitejšem varstvu ustavnih pravic posameznikov, je njihova uporaba v upravnem sporu, za katerega je v tem prehodnem obdobju pristojno le Vrhovno sodišče, obvezna.

20. Ustavno sodišče je v tej zadevi odločilo na podlagi prvega odstavka 60. člena ZUstS, ki pooblašča Ustavno sodišče, da samo odloči o sporni pravici ali svoboščini, če je to nujno zaradi odprave posledic, ki so na podlagi odpravljenega posamičnega akta že nastale ali če to terja narava ustavne pravice oziroma svoboščine, in če je na podlagi podatkov v spisu možno odločiti. Nujnost odločitve o sami pravici zaradi odprave posledic, ki so že nastale zaradi neodločitve Vrhovnega sodišča na podlagi posebnih določb 68. - 76. člena ZUS, utemeljujejo že okoliščine, zaradi katerih je Ustavno sodišče sprejelo ustavno pritožbo v obravnavo pred izčrpanjem pravnih sredstev in ki so navedene v točki 6 te obrazložitve. Za tako odločitev je Ustavno sodišče imelo tudi dovolj podatkov v spisu. Odločitev v 3. točki izreka je Ustavno sodišče sprejelo na podlagi smiselne uporabe prvega in drugega odstavka 60. člena ZUstS.

C.

21. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 51. člena, četrtega odstavka 26. člena v zvezi z 49. členom, prvega odstavka 59. člena ter prvega in drugega odstavka 60. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan Zupančič. Odločitev je sprejelo soglasno. Sodnik Krivic je dal pritrtilno ločeno mnenje.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

Z odločbo v vseh bistvenih delih v celoti soglašam in jo štejem za zelo pomemben korak k temu, da bi se pri nas postopno ustvarili vsi potrebni dejanski in pravni pogoji za uresničevanje ustavne pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja ter za njeno učinkovito sodno in ustavnosodno varstvo.

Poleg znanih ovir v kadrovske, organizacijske in procesne urejenosti sodstva bi v specifičnih primerih zatrjevanih kršitev omenjene ustavne pravice ne z akti, ampak z opustitvami eno možno pravno oviro lahko pomenila tudi dikcija šeste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave, po kateri je ustavna pritožba možna le zoper kršitve ustavnih pravic s posamičnim (pravnimi) akti, ne pa tudi zoper kršitve z dejanji ali opustitvami. Zoper slednje je sicer zagotovljeno sodno varstvo po drugem odstavku 157. člena Ustave in zoper izdano sodno odločbo v tem postopku bi bilo potem vsekakor možno vložiti tudi ustavno pritožbo (to je indirektna pot, po kateri je v našem pravnem sistemu - drugače kot npr. v nemškem, kjer je ta pot direktna - omogočeno varstvo zoper kršitve pravic z dejanji tudi pred ustavnim sodiščem) - problem pa bi nastal (in v obravnavanem konkretnem primeru tudi je nastal), kadar naj bi šlo za kršitev pravice do sojenja v razumnem roku prav v sodnem postopku varstva (katerekoli) ustavne pravice v postopku po drugem odstavku 157. člena Ustave in to ne za kršitev s (prepozno) sodbo, ampak za kršitev z neizdajo sodbe, z neodločanjem, s predolgim trajanjem postopka - skratka, ne z aktom, ampak z opustitvijo. V celoti se strinjam s tem, kako je Ustavno sodišče (v 4. točki obrazložitve) z ustrežno (sistematično in logično) interpretacijo sporne ustavne določbe v kontekstu z drugimi relevantnimi ustavnimi določbami odstranilo omenjeno (navidezno) pravno oviro ustavnosodnemu varstvu pravice iz 23. člena Ustave v takih primerih.

Če ta navidezna pravna ovira ne bi bila odstranjena, se Ustavno sodišče v vsa druga vprašanja, ki jih je bilo v tej zadevi tudi treba rešiti, sploh ne bi moglo (oziroma se mu ne bi bilo treba) spuščati, saj ne bi bila izpolnjena temeljna procesna predpostavka za odločanje o ustavni pritožbi (če bi bilo z njo izpodbijano nekaj, česar z ustavno pritožbo sploh ne bi bilo dovoljeno izpodbijati). Zato je moralo Ustavno sodišče najprej odgovoriti na to vprašanje in šele nato na tista, ki pa sicer - pri običajnem odločanju o ustavnih pritožbah - pridejo prej na vrsto, med njimi zlasti na vprašanje, ali so ob neizčrpani sodni poti izpolnjeni pogoji za izjemno odločanje o ustavni pritožbi pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, torej pogoji iz drugega odstavka 51. člena ZUstS.

Odločba po eni strani očitno tiho predpostavlja, da "nadzorstvena pritožba" iz 72. člena Zakona o sodiščih ne šteje kot pravo pravno sredstvo, čeprav utegne biti njena uporaba v kakšnih primerih tudi učinkovita - po drugi strani pa se (v 18. točki) glede vprašanja smiselnosti iskanja sodnega varstva zoper kršitve v upravnem sporu s sprožanjem novega upravnega spora sicer še ni povsem dokončno opredelila, kljub temu pa (vsaj v obravnavanem primeru) s sprejetjem zadeve v obravnavo na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUstS vendarle predpostavlja, da pravna pot vsaj načeloma še ni bila izčrpana. Kadar je, kot v obravnavanem konkretnem primeru, lažje ugotoviti, da sta nesporno in nedvomno podana oba pogoja za odločanje po drugem odstavku 157. člena Ustave, kot pa, ali so bile poprejšnje možnosti sodnega varstva izčrpane ali ne, je po načelu procesne ekonomije (še zlasti v zadevah, kjer je predmet spora prav prepočasno sodno odločanje) utemeljeno oziroma bolje izhajati iz predpostavke, da poprejšnja sodna pot ni bila izčrpana, kot pa podaljševati postopek z reševanjem precej akademskega vprašanja, ali možnost (novega) upravnega spora zoper domnevno prepočasno odločanje v (prvem) upravnem sporu teoretično in praktično sploh obstaja ali ne.

Moje stališče je: če bi kdo to pot (kljub majhnim upom na uspeh) uporabil, mu gotovo nihče ne bi smel

take tožbe zavreči kot nedovoljene - torej pravna pot obstaja; če pa bi je, nasprotno, kdo ne uporabil, češ, saj je vendar vnaprej jasno, da to sploh ne more biti učinkovito pravno sredstvo, zato ga tudi nisem dolžan izčrpati, preden vložim ustavno pritožbo, bi pa spet težko zavrgli tako ustavno pritožbo, češ da pravna pot ni bila izčrpana. V tej zadregi in v pravno tako nejasnem položaju zato v celoti podpiram pragmatično in razumno stališče, izraženo v zadnjem stavku 18. točke odločbe: v vsakem konkretnem primeru posebej bo treba oceniti, ali so izpolnjeni pogoji za izjemno odločanje pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev; če so ti pogoji izpolnjeni, naj se ustavna pritožba sprejme v obravnavo, če niso, pa ne - ne da bi se bilo potrebno spuščati v "sholastično" vprašanje, ali je nov upravni spor zoper zatrjevano zavlačevanje v prvem upravnem sporu pravno sredstvo, ki ga je v obstoječi pravni ureditvi sploh možno šteti za učinkovito in s tem upošteveno pravno sredstvo ali ne.

Potem ko je bilo torej na opisani pragmatični način rešeno tudi vprašanje, ali naj se obravnavana ustavna pritožba sprejme na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUstS (pred izčrpanjem pravnih sredstev) ali morda celo kar na podlagi prvega odstavka omenjenega člena (češ da učinkovitega pravnega sredstva v takih primerih sploh ni, kar pa bi lahko pomenilo tudi prehud in preširok precedenčni učinek za možne bodoče primere), in potem ko sta bili pri odločanju na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUstS nesporno ugotovljeni tako očitnost zatrjevane kršitve kakor tudi nepopravljivost nastajajočih posledic, je preostalo v bistvu le še eno pravno vprašanje: če je bila (očitna) kršitev pravice iz 23. člena Ustave pri reševanju upravnega spora (zoper zatrjevana nezakonita dejanja šefa upravnega organa nasproti pritožnici) storjena s tem, da sodišče pri obravnavanju tega upravnega spora ni ravnalo po določbah členov 68 - 76 ZUS (ker je bilo mnenja, da teh določb v takem postopku ni mogoče uporabiti) - kako in na kakšni pravni podlagi bi jih (po presoji Ustavnega sodišča) vendarle morale uporabiti: neposredno (kot to sledi iz odločbe, zlasti iz njene 19. točke) ali pa gre tu le za smiselno uporabo, za uporabo po analogiji.

Sam zastopam to drugo stališče - in tu je edina točka, kjer se moje stališče nekoliko razlikuje od stališč, izraženih v obrazložitvi odločbe. Določbe členov 68 - 76 ZUS namreč ne veljajo za običajni postopek odločanja o upravnih sporih (in po drugem odstavku 157. člena Ustave je predpisano - "kadar ni zagotovljeno drugo sodno varstvo", torej varstvo v nekem drugem ali posebnem sodnem postopku - varstvo prav v upravnem sporu), ampak so uvrščene v zadnje poglavje ZUS z naslovom "Posebne določbe". Gre torej za določbe, ki za običajne upravne spore ne veljajo, ampak so bile namenjene t.i. kvazi-upravnemu sporu oziroma odločanju pristojnega (poprej temeljnega in višjega) sodišča v zadevah iz 67. člena ZUS. V pravem, rednem upravnem sporu se te določbe neposredno torej ne uporabljajo - v "izrednem" ali "posebnem" upravnem sporu na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave pa neposredno tudi ne, saj je tam predvideno odločanje o takih zadevah v "običajnem" upravnem sporu prav v primerih, kadar za take zadeve "ni zagotovljeno drugo sodno varstvo" oziroma posebno, specifično sodno varstvo, prilagojeno specifičnosti tovrstnih zadev. Tak posebni, specifični postopek pa je prav postopek po členih 68-76 ZUS - in prav zato, ker tega posebnega postopka zaradi nedoločenosti sodišča, ki naj bi v takem postopku odločalo, trenutno ni mogoče izvajati, je za odločanje v tu obravnavanem primeru prišel v poštev "rezervni" postopek po drugem odstavku 157. člena Ustave, torej splošni, običajni upravni spor. Če za tovrstne zadeve posebnega, njihovim specifičnostim prilagojenega postopka sploh ne bi bilo, njegovih določb seveda v tem splošnem upravnosodnem postopku tudi uporabiti ne bi bilo mogoče - sedaj, ko te specifične določbe so, ko veljajo, le sodišče, ki naj bi po njih direktno sodilo, ni z zakonom določeno, pa je možno, da se v "rezervnem" postopku te specifične določbe vsaj analogno, smiselno uporabijo, kolikor je to s tem "rezervnim" postopkom običajnega upravnega spora pač združljivo.

Zakaj je te določbe nujno treba uporabiti, je v odločbi pojasnjeno zlasti v točkah 12 - 16, s katerimi se povsem strinjam - le s to dopolnitvijo, da je to seveda analogna, smiselna (in ne neposredna) uporaba teh določb. Navsezadnje drugi stavek 13. točke in četrti stavek 14. točke v odločbi to moje stališče

tudi skoraj eksplicitno potrjujeta.

Interpretativna "finesa", na katero sem opozoril, je morda sicer zgolj akademske narave - morda pa bo pri reševanju kasnejših tovrstnih primerov imela tudi kakšen praktičen pomen.

Sodnik
Matevž Krivic

Vrsta zadeve:

ustavna pritožba

Vrsta akta:

drugi akti

Vlagatelj:

Datum vloge:

7. 10. 1996

Datum odločitve:

7. 11. 1996

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev kršitve človekove pravice

Objava:

OdlUS V, 189

Dokument:

US18071