



**Številka:** Up-124/14-13  
U-I-45/14-7  
**Datum:** 28. 5. 2015

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi in v postopku za preizkus pobude Rada Limunovića, Maribor, ki ga zastopa Odvetniška pisarna Mayr & Pavlovič, d. o. o., Ptuj, na seji 28. maja 2015

odločilo:

- 1. Sodba Vrhovnega sodišča št. II Ips 449/2010 z dne 7. 11. 2013, sodba Višjega sodišča v Mariboru št. I Cp 690/2010 z dne 18. 5. 2010 in sodba Okrožnega sodišča v Mariboru št. II P 61/2004 z dne 4. 12. 2009 se razveljavijo. Zadeva se vrne Okrožnemu sodišču v Mariboru v novo odločanje.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 12. člena v zvezi s 7. členom ter 28. člena Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13), se zavrže.**
- 3. Pritožnik sam nosi svoje stroške postopka z ustavno pritožbo.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Pritožnik je s tožbo, vloženo 25. 2. 2000, sprožil pravdo zaradi plačila odškodnine za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ki naj bi jo utrpel zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Po podatkih spisa je pritožnik živel v Republiki Sloveniji od leta 1971, 26. 2. 1992 pa je bil izbrisan iz registra stalnih prebivalcev Republike Slovenije. V tem pravnem postopku je zahteval odškodnino od več domnevnih povzročiteljev škode, pri čemer naj bi bila škoda, ki naj bi mu jo povzročil vsak od njih, vsaj delno

posledica izbrisa.<sup>1</sup> Od države je zahteval plačilo 14.171,27 EUR (tj. vsoto neplačanih davkov in prispevkov v letih od 1996 do 2002). Sodišče prve stopnje je ta njegov zahtevek zavrnilo, ker nastanek škode ni bil izkazan. Zavrnilo je tudi zahtevek za plačilo 62.593,89 EUR.<sup>2</sup> Po presoji sodišča prve stopnje je ta odškodninska terjatev zastarala. Pri tem je sodišče štelo, da je pritožnik izvedel za škodo, nastalo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, najkasneje 12. 3. 1999, ko je bila objavljena odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 14/99, in OdlUS VIII, 22). Tudi v primeru, da bi zastaranje pričelo teči 12. 9. 2002, ko je bilo pritožniku izdano dovoljenje za stalno prebivanje, je bil ta zahtevek po presoji sodišča prve stopnje vložen prepozno.

2. Zoper prvostopenjsko sodbo je pritožnik vložil pritožbo, ki jo je Višje sodišče zavrnilo in potrdilo zavrnilno sodbo sodišča prve stopnje, sicer delno iz drugih razlogov. Po stališču Višjega sodišča so namreč vsi zahtevki, ki jih je uveljavljal pritožnik, zastarali. Višje sodišče je pritrdilo stališču, da je zastaranje pričelo teči najpozneje 12. 3. 1999, tj. z objavo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94, zato bi moral pritožnik tožbo vložiti najkasneje v treh letih – do 12. 3. 2002, vendar jo je vložil pozneje. Zavrnilo je pritožbeno trditev, da naj bi zastaranje pričelo teči kvečjemu od izdaje dovoljenja za stalno prebivanje, ki je bilo pritožniku vročeno 12. 9. 2002. Zoper drugostopenjsko sodbo je pritožnik vložil revizijo, ki jo je Vrhovno sodišče zavrnilo. Pritrdilo je stališču o zastaranju pritožnikovih odškodninskih terjatev. Pojasnilo je, da iz pravil o začetku teka subjektivnega zastaralnega roka pri odškodninskih terjatvah ne izhaja vezanost na dejstvo odprave protipravnega stanja. Po stališču Vrhovnega sodišča je za začetek teka subjektivnega zastaralnega roka pri odškodninskih terjatvah pomembno oškodovančevo zavedanje o dveh okoliščinah: o škodi in o storilcu, kar pa ni pogojeno z vedenjem o storilčevi odgovornosti oziroma o podlagi njegove odgovornosti. Tveganje pravočasne ocene, da je škodno ravnanje protipravno, nosi oškodovanec.

---

<sup>1</sup> Pritožnik je med postopkom na prvi stopnji z več vlogami spreminjal in dopolnjeval tožbo. Tožbeni zahtevek zoper državo je postavil v tožbi z dne 24. 2. 2000; nato je 20. 4. 2000 zahtevek zoper njo umaknil in ga v vlogi z dne 3. 3. 2004 znova postavil. Ob zaključku glavne obravnave je vztrajal pri tožbi zoper Društvo Radio Taxi Maribor in zoper Republiko Slovenijo. Tožba zoper navedeno društvo je bila zaradi prenehanja društva, ki ni imelo pravnih naslednikov, zavržena.

<sup>2</sup> Ta zahtevek je pritožnik prvotno utemeljeval s trditvami o izgubi zaslužka, ker naj bi ga Društvo Radio Taxi Maribor pri razporejanju na vožnje obravnavalo diskriminatorno, takega obravnavanja pa naj bi bil deležen ravno zaradi izbrisa. Zavrnitev tega zahtevka je sodišče prve stopnje utemeljilo tudi z argumentom, da država ne more odgovarjati za ravnanje društva. Če je pritožniku škoda res nastala na zatrjevani način, bi zanj lahko odgovarjalo le društvo. Pritožnik je s pripravljeno vlogo z dne 29. 5. 2009 dopolnil oziroma spremenil trditveno podlago, ki naj bi utemeljevala njegov zahtevek za plačilo 62.593,89 EUR. Zatrjeval je, da je bil od izbrisa 26. 2. 1992 do invalidske upokojitve 22. 3. 2002 prikrajšan pri zaslužku, ker zaradi izbrisa ni mogel normalno opravljati dejavnosti taksista; poleg tega naj bi bil prikrajšan pri pokojnini za obdobje 30 let, ker mu zaradi neplačanih prispevkov ni bila priznana pokojninska doba za čas izbrisa; utrpel naj bi stroške s plačilom upravnih taks. Zahteval je tudi odškodnino za duševne bolečine zaradi kršitve osebnostnih pravic.

3. Pritožnik zatrjuje kršitve pravic iz 14., 22., 26., 33., 34., 35., 49., 50. in 74. člena Ustave ter njim ustreznih pravic iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Pojasni, da je od leta 1989 opravljal dejavnost samostojnega podjetnika taksista. Izbris iz registra stalnega prebivalstva Republike Slovenije naj bi zanj pomenil praktično onemogočenje opravljanja dejavnosti. Ne glede na to naj bi mu tožena stranka (država) vestno obračunavala davke in prispevke z zamudnimi obrestmi ter opravljala davčne izvršbe. Kot zatrjuje pritožnik, so mu bile v različnih postopkih postavljene številne ovire, s katerimi se ne bi srečal, če bi tožena stranka v Zakonu o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I in nasl. – v nadaljevanju ZTuj) ustrezno uredila prehodni režim za državljane drugih republik bivše SFRJ. Po mnenju pritožnika je stališče o zastaranju njegovih odškodninskih zahtevkov protiustavno. Nesprejemljivo se mu zdi stališče, da je zastaranje pričelo teči z objavo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94. Pritožnik poudari, da s to odločbo Ustavnega sodišča ni bil seznanjen, saj mu ni bila neposredno vročena. Za stališče sodišča, da je vsakdo poznal vsebino odločb Ustavnega sodišča, po njegovem mnenju ni podlage v veljavni zakonodaji. Zato pritožnik meni, da je to stališče arbitrarno, kar še toliko bolj velja za prava neveščne stranke, kakršen je sam. Poudari, da njegova pravica do odškodnine v času, ko naj bi po stališču Vrhovnega sodišča že zastarala, sploh še ni bila pravno priznana. Po mnenju pritožnika zastaranje v konkretnem primeru ni moglo pričeti teči pred vročitvijo dovoljenja za stalno prebivanje 12. 9. 2002. Poleg tega je pritožnik prepričan, da je ugovor zastaranja v primeru, ko škodo povzroči država s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (in še posebej v konkretnem primeru, ko teh kršitev država dolga leta ni bila pripravljena priznati), nemoralen oziroma nepravilčen in je zato sklicevanje države nanj nedopustno. Teka zastaralnega roka v primerih sukcesivno nastajajoče škode (npr. zaradi prometne nesreče) po njegovem mnenju tudi ne gre enačiti s tekom zastaranja v primerih, ko škoda nastaja sukcesivno zaradi protipravnega stanja, ki ga je povzročila in vzdrževala država. Pritožnik poudari, da v njegovem primeru vse do izdaje dovoljenja za stalno prebivanje leta 2002 ni šlo za pravno priznano obliko škode, saj država ni priznavala, da je napravila kakršnokoli napako. Stališče sodišča, da so odškodninski zahtevki zastarali, zato po mnenju pritožnika pomeni zanikanje načel pravne države (2. člen Ustave), hkrati pa tudi kršitev pravice do povračila škode (26. člen Ustave). Pritožnik sodišču tudi očita, da ni upoštevalo dejstva pretrganja zastaranja. Z dopolnilno odločbo Ministrstva za notranje zadeve z dne 14. 3. 2004 (s katero je ministrstvo ugotovilo, da ima pritožnik v Republiki Sloveniji stalno prebivališče od 25. 2. 1992 do 12. 9. 2002) je bilo po njegovem mnenju zastaranje pretrgano in priznано protipravno stanje. Pritožnik nasprotuje tudi stališču Vrhovnega sodišča, da njegove navedbe v pripravljalni vlogi z dne 29. 5. 2009 pomenijo spremembo tožbe. Kot sam zatrjuje, je v navedeni vlogi le dopolnil tožbene navedbe, ni pa spreminjal tožbe.

4. Pritožnik zatrjuje tudi neenako obravnavo pri priznavanju stroškov postopka po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (v nadaljevanju ZPŠOIRSP), v primerjavi z odločitvijo o stroških,

vsebovano v izpodbijani odločitvi sodišča. Če so prejšnji postopki že pravnomočno končani in odškodninski zahtevki zaradi zastaranja zavrtni, stranke lahko sprožijo nov postopek po ZPŠOIRSP, vendar morajo ne glede na to nasprotni stranki povrniti stroške prejšnjega postopka, prav tako morajo kriti svoje lastne stroške. Tako je sodišče odločilo tudi v pritožnikovem primeru. Če pravniti postopek še ne bi bil pravnomočno končan, pritožnik meni, da ne bi bil dolžan povrniti stroškov postopka toženi stranki. Čas trajanja postopka pa po njegovem mnenju ne more biti stvaren in razumen razlog za različno obravnavanje oškodovancev. Pritožnik se pri tem sklicuje tudi na stališče Ustavnega sodišča, sprejeto v odločbi št. Up 492/11 z dne 9. 5. 2013 (Uradni list RS, št. 47/13). Predlaga razveljavitev izpodbijanih sodb ter vrnitev zadeve sodišču prve stopnje v novo odločanje. Predlaga tudi, naj Ustavno sodišče plačilo stroškov te ustavne pritožbe naloži v plačilo toženi stranki.

5. Pritožnik hkrati z ustavno pritožbo vlaga pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 12. člena v zvezi s 7. členom ter 28. člena ZPŠOIRSP. Izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP določa omejitev višine denarne odškodnine, ki se lahko prizna za povzročeno škodo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva v sodnem postopku. Pritožnik izpodbija tudi prehodno določbo 28. člena ZPŠOIRSP. Zatrjuje neskladje izpodbijanih določb s 14., 22. in 26. členom Ustave.

6. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-124/14 z dne 15. 4. 2014 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 sprejemu ustavne pritožbe obvestilo Vrhovno sodišče. V skladu z drugim odstavkom istega člena ZUstS je ustavno pritožbo poslalo v odgovor nasprotni stranki iz pravnega postopka, tj. Republiki Sloveniji, ki je v vlogi z dne 7. 5. 2014 navedla, da "v zvezi z vloženo ustavno pritožbo nima novih argumentov in pravnih stališč". Meni pa, da bi moral pritožnik izkazovati pravni interes vse do končne odločitve Ustavnega sodišča. Z uveljavitvijo ZPŠOIRSP naj ne bi bil več podan pravni interes pritožnika.

7. Odgovor nasprotne stranke je bil poslan pritožniku, ki se je nanj odzval z vlogo z dne 27. 5. 2014. V njej vztraja pri očitkih iz ustavne pritožbe in izraža nestrinjanje s stališčem tožene stranke glede pomanjkanja pravnega interesa.

## **B. – I.**

8. Glede na dvom o pravnem interesu pritožnika, ki ga je v vlogi z dne 7. 5. 2014 izrazila tožena stranka iz pravde, je treba poudariti, da bi ugodna odločitev Ustavnega sodišča za pritožnika pomenila izboljšanje pravnega položaja. Upoštevajoč prehodno zakonsko določbo (prvi odstavek 28. člena ZPŠOIRSP) se sodni postopki za povračilo škode, nastale zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki so bili začeti do začetka uporabe tega zakona in o njih še ni pravnomočno odločeno,

končajo po določbah tega zakona (torej po določbah ZPŠOIRSP). V primeru razveljavitve izpodbijanih sodb ter vrnitve zadeve sodišču prve stopnje v novo odločanje bi moralo sodišče ob ponovni presoji pritožnikovih odškodninskih zahtevkov upoštevati drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP, ki določa, da se v postopkih, sproženih po tem zakonu, ne uporabljajo določbe o zastaranju terjatev iz zakona, ki ureja obligacijska razmerja. Ker se izpodbijane sodbe opirajo na stališče o zastaranju odškodninskih zahtevkov, bi se z ugoditvijo ustavni pritožbi pravni položaj pritožnika v tem pogledu izboljšal. Ustavno sodišče zato šteje, da je procesna predpostavka pravnega interesa izpolnjena.

## B. – II.

9. Pritožnik zatrjuje, da pomeni stališče sodišča o zastaranju njegovih odškodninskih zahtevkov kršitev pravice do povračila škode iz 26. člena Ustave. Za pritožnika ni sprejemljivo stališče sodišča, da je zastaralni rok prišel teči že z objavo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 v Uradnem listu RS (tj. 12. 3. 1999). Poudari, da s to odločbo Ustavnega sodišča ni bil seznanjen, saj mu ni bila neposredno vročena. Za stališče sodišča, da je vsakdo poznal vsebino odločb Ustavnega sodišča, pa po zatrjevanju pritožnika ni podlage v veljavni zakonodaji. Po mnenju pritožnika zastaralni rok ni mogel pričeti teči pred 12. 9. 2002, tj. dnem, ko mu je bilo vročeno dovoljenje za stalno prebivanje. S tem trenutkom naj bi država priznala protipravno stanje, ki ga je pritožniku povzročila z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva.

10. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je kršitev pravice iz 26. člena Ustave podana, kadar sodišče opre svojo odločitev na kakšno pravno stališče, ki bi bilo z vidika te pravice nesprejemljivo.<sup>3</sup> Zato mora Ustavno sodišče preizkusiti, ali je stališče sodišč o zastaranju pritožnikovih odškodninskih zahtevkov, uperjenih zoper državo, sprejemljivo z vidika 26. člena Ustave.

11. Skladno s prvim odstavkom 26. člena Ustave ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Iz te človekove pravice v prvi vrsti izhaja splošna prepoved izvrševanja oblasti na protipraven način, in sicer ne glede na to, prek katere veje oblasti je bila škoda povzročena.<sup>4</sup> Smisel pravice do povračila škode je zagotoviti odškodninsko varstvo pred protipravnimi ravnanji državne oblasti. Po prvem odstavku 26. člena Ustave je podlaga te odgovornosti (1) protipravno ravnanje državnega organa ali organa lokalne skupnosti

<sup>3</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. Up-2/04 z dne 4. 5. 2005 (OdlUS XIV, 46) in odločbo Ustavnega sodišča št. Up-695/11 z dne 10. 1. 2013 (Uradni list RS, št. 9/13).

<sup>4</sup> Prim. J. Zobec, Odškodninska odgovornost sodnika in odgovornost države zanj, Pravni letopis 2013, str. 201.

ali nosilca javnih pooblastil, pri čemer gre za (2) ravnanje pri izvrševanju oblasti oziroma v zvezi z njenim izvrševanjem, katerega posledica je (3) nastanek škode.

12. V ustavnosodni presoji je sprejeto stališče, da med oblike protipravnega ravnanja države spadata tako njena odgovornost za opustitve, ki se nanašajo na določeno ali določljivo osebo, kot tudi odgovornost za sistemske pomanjkljivosti, ki jih je mogoče pripisati državi oziroma njenemu aparatu kot takemu (tako odločba Ustavnega sodišča št. Up-695/11). Z vidika prvega odstavka 26. člena Ustave bi bila namreč nesprejemljiva razlaga, po kateri bi bila država odgovorna le za tiste oblike protipravnega ravnanja, ki jih je mogoče pripisati določeni osebi ali določenemu organu v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. To bi namreč pomenilo, da država ne bi odgovarjala za protipravno ravnanje, ki ga ni mogoče pripisati določeni osebi ali določenemu organu, temveč državi oziroma njenemu aparatu kot takemu, kot tudi ne za primere, ko ni individualiziranega odnosa med nosilcem oblasti in prizadetim posameznikom.<sup>5</sup>

13. Ob presoji vsebine in obsega pravice, varovane v 26. členu Ustave, je treba upoštevati, da je odgovornost države za škodo, ki jo s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo državni organi, uslužbenci in funkcionarji pri izvrševanju oblasti, specifična oblika odgovornosti. Ta njena specifičnost izhaja iz posebnega položaja države nasproti subjektom (državljanom, pravnim osebam, pa tudi drugim osebam, ki so na njenem ozemlju). Država stopa v to pravno razmerje vertikalno, pri izvrševanju oblasti oziroma v zvezi z njenim izvrševanjem, pri čemer jo zavezuje ustavna prepoved protipravnega oblastnega ravnanja.<sup>6</sup> Z vzpostavitvijo odškodninske odgovornosti države so prizadeti posamezniki zavarovani za primer nastanka škode, ki izvira iz oblastnih ravnanj organov oblasti.<sup>7</sup> Država odgovarja za škodo, povzročeno pri izvrševanju oblastne funkcije oziroma v zvezi z njenim izvrševanjem, torej za ravnanje *ex iure imperii*.<sup>8</sup> Glede na navedeno je očitno, da za presojno odškodninske odgovornosti države ne zadoščajo klasična pravila civilne odškodninske odgovornosti za drugega, pač pa je treba pri presoji posameznih predpostavk odgovornosti države upoštevati navedene specifičnosti, ki izvirajo iz oblastvene narave delovanja njenih organov (tako odločba Ustavnega sodišča št. Up-679/12 z dne 16. 10. 2014, Uradni list RS, št. 81/14). Četudi sodišče pri presoji uporabi nekatera pravila splošnega

---

<sup>5</sup> Za tak primer je šlo pri zagotovitvi sojenja brez nepotrebne odlašanja, ki ni bila le odgovornost sodišč, temveč vseh treh vej oblasti, torej tudi izvršilne, zlasti prek organizacije pravosodne uprave, in zakonodajne prek sprejetja ustrezne zakonodaje. Prim. odločbo št. Up-695/11, 13. točka obrazložitve.

<sup>6</sup> Tako J. Zobec, nav. delo, str. 185–228.

<sup>7</sup> Tako I. Crnić, *Odgovornost države za štetu*, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 1–2 (1996), str. 117.

<sup>8</sup> Prim. R. Pirnat, *Protipravnost ravnanja javnih oblasti kot element odškodninske odgovornosti javnih oblasti*; članek, objavljen v zborniku *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev*, Zbornik Inštituta za primerjalno pravo, III. dnevi civilnega prava, Ljubljana 2005, str. 21.

obligacijskega prava, jih mora uporabiti prilagojeno značilnostim javnopravne odškodninske odgovornosti.

14. O kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin, povzročenih osebam, ki so bile ob uveljavitvi osamosvojitvene zakonodaje izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, se je v več odločbah izreklo Ustavno sodišče.<sup>9</sup> Iz teh odločb izhaja, da so bile izbrisane osebe kot državljani nekdanje SFRJ obravnavane neenako v primerjavi z drugimi tujci, ki so živeli v Republiki Sloveniji pred osamosvojitvijo in katerih dovoljenje za stalno prebivanje je skladno z 82. členom ZTuj ostalo veljavno še naprej. Za odpravo ugotovljenih protiustavnosti je zakonodajalec leta 2010 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 50/10 – ZUSDDD-B). S tem zakonom je hotel izbrisanim osebam omogočiti ureditev statusa s pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje pod blažjimi pogoji, kot jih je določal ZTuj, ter tudi izdajo posebnih odločb, s katerimi se jim priznava status za nazaj. Kot je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10, in OdlUS XIX, 11), je zakonodajalec s posebno ureditvijo glede izdaje dovoljenj za stalno prebivanje ter s priznanjem dejanskega prebivanja za nazaj vzpostavil moralno zadoščenje kot posebno obliko odprave posledic kršitev človekovih pravic, ki so nastale zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. S tem je opravil nalogo, ki mu jo narekuje četrti odstavek 15. člena Ustave. Že tedaj je Ustavno sodišče opozorilo, da bi se v primerih, če je posameznikom zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva nastala škoda, ker so jim bile odvzete pravice, vezane na pogoj stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji, lahko zastavilo vprašanje odškodninske odgovornosti države iz 26. člena Ustave.

---

<sup>9</sup> Najprej je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-284/94 ugotovilo, da je bil ZTuj v neskladju z Ustavo, ker ni določal pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje za državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki se niso odločili za državljanstvo Republike Slovenije oziroma je bila njihova vloga za sprejem v državljanstvo zavrnjena. Z odločbo št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03, in OdlUS XII, 24) je ugotovilo protiustavnost Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ (Uradni list RS, št. 61/99 in nasl. – v nadaljevanju ZUSDDD), ker državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva in so pridobili dovoljenje za prebivanje po ZUSDDD, ni omogočil pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje tudi za nazaj, ker ni uredil položaja tistih oseb, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz države, in ker ni določil meril za opredelitev pogoja dejanskega življenja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Ustavno sodišče je tudi v več konkretnih postopkih, v katerih so izbrisane osebe poskušale doseči povrnitev pravic, vezanih na izgubljeno stalno prebivališče, odločilo v korist izbrisanih oseb (glej odločbe Ustavnega sodišča št. Up-336/98 z dne 20. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 79/01, in OdlUS X, 225); št. Up-333/96 z dne 1. 7. 1999 (OdlUS VIII, 286); št. Up-60/97 z dne 15. 7. 1999 (OdlUS VIII, 292); št. Up-20/97 z dne 18. 11. 1999 (OdlUS VIII, 300); št. Up-152/97 z dne 16. 12. 1999 (OdlUS VIII, 302); št. Up-211/04 z dne 2. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 28/06, in OdlUS XV, 40)).

15. Da priznanje kršitev človekovih pravic in izdaja dovoljenj za stalno prebivanje izbrisanim osebam nista zadostna ukrepa za popravilo krivic na državni ravni, je razsodil veliki senat Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Kurić in drugi proti Republiki Sloveniji* (sodba z dne 26. 6. 2012). Upoštevajoč dolgo obdobje, v katerem so pritožniki trpeli zaradi ogroženosti in pravne negotovosti, ter glede na resnost posledic, ki jih je imel zanje izbris, je veliki senat ESČP sprejel stališče, da priznanje kršitve človekovih pravic in izdaja dovoljenj za stalno prebivanje pritožnikom nista ustrezna in zadostna ukrepa za popravilo krivic na državni ravni. ESČP je ugotovilo, da pritožnikom ni bilo priznано ustrezno denarno povračilo za leta, ko so bili ranljivi in izpostavljeni pravni negotovosti. Glede možnosti, da zahtevajo in dobijo odškodnino na državni ravni, je ESČP ugotovilo, da nobeden od izbrisanih ni prejel zadoščenja za utrpelo škodo v obliki končne in zavezujoče sodbe, čeprav je bilo več postopkov v teku. Tudi državno pravobranilstvo nobenemu od pritožnikov ni ugodno rešilo zahtevka za odškodnino. Njihove možnosti, da bi prejeli odškodnino v Republiki Sloveniji, je zato ESČP štelo kot preveč oddaljene, da bi lahko vplivale na presojo konkretnega primera. Presodilo je, da dejstva obravnavane zadeve razkrivajo pomanjkljivosti slovenskega pravnega reda, rezultat tega pa je, da se celotni skupini izbrisanih še vedno zanika pravica do odškodnine zaradi kršitve njihovih temeljnih pravic.<sup>10</sup>

16. Za presojo obravnavane zadeve so pomembna tudi stališča ESČP v zvezi s pravili o zastaranju. Ta pravila določajo, da upnik zaradi poteka časa izgubi pravico do sodnega varstva svojih pravic.<sup>11</sup> Upnik namreč ne sme biti pasiven in mora poskrbeti za pravočasno varstvo svojih pravic, prav tako pa je treba v nekem trenutku zagotoviti dokončnost ureditve pravnega razmerja. V več sodbah je ESČP poudarilo, da obstoj zastaralnih rokov sam po sebi ni nezdržljiv z EKČP. Institut zastaranja namreč zasleduje več legitimnih ciljev: v prvi vrsti je namenjen zagotovitvi pravne varnosti in določitvi roka za sodno uveljavljanje zahtevkov, ki služi kot varstvo dolžniku pred uveljavljanjem zastaranih terjatev. Poleg tega zastaralni roki preprečujejo, da bi se sodišče izrekalo o dogodkih, ki so se zgodili v preveč oddaljeni preteklosti in glede katerih zaradi poteka časa ni več zadostnih in zanesljivih dokazov. Vendar pa je naloga sodišča, da v vsakem posameznem primeru ugotovi, ali je uporaba pravil o zastaranju, upoštevajoč naravo zastaralnega roka, združljiva s

---

<sup>10</sup> Na podobna stališča je veliki senat ESČP oprl sodbo v isti zadevi z dne 12. 3. 2014, s katero je odločil še o višini odškodnine za materialno škodo. V 18. točki obrazložitve sodbe z dne 12. 3. 2014 je ESČP poudarilo pomen odločbe Ustavnega sodišča št. Up-695/11 za presojo odškodninske odgovornosti države po 26. členu Ustave, zlasti stališče, da tega člena Ustave ni mogoče razlagati ozko in da je lahko podana odgovornost države za nezakonito ravnanje, ki ga ni mogoče pripisati posamezniku ali posameznemu organu, ki spada v pristojnost države, temveč državi sami. Po presoji velikega senata ESČP je ta odločba Ustavnega sodišča pomembna za izvrševanje glavne sodbe v tej zadevi.

<sup>11</sup> Podrobneje glej S. Cigoj, Teorija obligacij, Splošni del obligacijskega prava, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije, Ljubljana 1989, str. 406 in nasl.



konvencijskimi zahtevami.<sup>12</sup> Pretoga uporaba zastaralnih rokov, pri kateri sodišče ne upošteva okoliščin posameznega primera, namreč lahko pomeni nedopusten poseg v pravico do dostopa do sodišča, če stranki nesorazmerno otežuje oziroma preprečuje, da bi uporabila razpoložljivo pravno sredstvo. Uporaba zastaralnih in prekluzivnih rokov ne sme biti taka, da onemogoča učinkovito varstvo pravic.<sup>13</sup>

17. Izpodbijane sodbe temeljijo na stališču, da so vsi pritožnikovi odškodninski zahtevki zastarali. Po oceni sodišč je pritožnik izvedel za škodo, nastalo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, najkasneje z dnem objave odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94, tj. 12. 3. 1999. Po presoji sodišč ni utemeljeno pritožnikovo zatrjevanje, da zastaranje v njegovem primeru ni moglo začeti teči pred vročitvijo dovoljenja za stalno prebivanje 12. 9. 2002. Vrhovno sodišče se je sklicevalo na stališče v svoji odločbi št. II Ips 11/2008 z dne 10. 9. 2012 (ki se nanaša na v bistvenem enako dejansko podlago spora glede vprašanja zastaranja odškodninske terjatve). Poudarilo je, da iz pravil o začetku teka subjektivnega zastaralnega roka pri odškodninskih terjativah ne izhaja vezanost na dejstvo odprave protipravnega stanja. Po stališču Vrhovnega sodišča je za začetek teka subjektivnega zastaralnega roka pri odškodninskih terjativah pomembno oškodovančevo zavedanje o dveh okoliščinah: o škodi in o storilcu, kar pa ni pogojeno z vedenjem o storilčevi odgovornosti oziroma o podlagi njegove odgovornosti. Tveganje pravočasne ocene, da je škodno ravnanje protipravno, nosi oškodovanec. Za uporabo pravil o pričetku teka subjektivnega zastaralnega roka za odškodninske terjatve po presoji Vrhovnega sodišča ni upošteven niti čas objave odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 in še toliko manj čas, ko je bilo pritožniku tri leta in pol po objavi omenjene odločbe izdano dovoljenje za stalno prebivanje. Pri tem je pomembno, da pritožnik ni trdil, da mu na dan, ko je po presoji sodišč prve in druge stopnje pričelo teči zastaranje njegove odškodninske terjatve (tj. najkasneje z dnem objave navedene odločbe Ustavnega sodišča 12. 3. 1999), škoda in njen povzročitelj ne bi bila znana; pač pa sta mu po presoji Višjega sodišča morala biti znana oziroma bi mu ob zadostni skrbnosti morala biti znana.

18. Ob upoštevanju ustavne in konvencijske razsežnosti obravnavane problematike mora Ustavno sodišče pretehtati, ali razlaga in uporaba pravil o zastaranju, s katero so sodišča utemeljila odločitev o zavrnitvi pritožnikovih odškodninskih zahtevkov, ne

---

<sup>12</sup> Prim. sodbe ESČP v zadevah *Stubbings in drugi proti Združenemu kraljestvu* z dne 22. 10. 1996, *Stagno proti Belgiji* z dne 7. 7. 2009 ter *Howald Moor in drugi proti Švici* z dne 11. 3. 2014.

<sup>13</sup> Prav to se je po presoji ESČP zgodilo v zadevi *Howald Moor in drugi proti Švici*, v kateri so švicarska sodišča odločila, da sta zastaralni in prekluzivni rok začela teči že ob izpostavljenosti tožnika azbestu (dan škodnega dogodka), ne glede na znanstveno ugotovitev, da je bolezen praviloma dolgo časa latentna (prikrita), kar pomeni, da je ob nastanku škode (poslabšanju zdravja in s tem povezanimi bolečinami in nevšečnostmi) zastaralni rok praviloma že potekel. Sodišče bi moralo v teh okoliščinah pri štetju zastaralnega roka upoštevati, da oškodovanec prej ni mogel vedeti za bolezen in posledično tudi ni mogel vložiti tožbe. ESČP je zato ugotovilo kršitev 6. člena EKČP ter pritožnikom (tožnikovim dedičem) prisodilo odškodnino in stroške postopka.

pomenita prekomernega posega v pravico, varovano v 26. členu Ustave. Ta presoja izhaja iz predpostavke, da terja odločanje sodišča o odškodninski odgovornosti države za ravnanja *ex iure imperii* ustrezno prilagoditev klasičnih civilnih institutov (v konkretnem primeru pravil o zastaranju) specifičnostim, ki izhajajo iz javnopravne narave odškodninske odgovornosti države. Ni namen Ustave, da bi človekove pravice priznala zgolj formalno in teoretično, temveč je ustavna zahteva, da mora biti zagotovljena možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih pravic.<sup>14</sup> Zato je za presojo obravnavane zadeve ključno vprašanje, ali je bilo zaradi stališča sodišč o zastaranju pritožniku nesorazmerno oteženo, da bi v odškodninski pravdi učinkovito uveljavljal pravico do povračila škode zaradi zatrjevanega protipravnega ravnanja države. Za presojo o sprejemljivosti navedenega stališča je pomembno tudi vprašanje, ali so sodišča v svojo presojo vključila ter ustrezno ovrednotila specifične okoliščine izbranih oseb, ki izhajajo iz odločb Ustavnega sodišča in sodb velikega senata ESČP v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*.

19. Stališče sodišč o zastaranju pritožnikovih odškodninskih zahtevkov se izkaže kot sporno že z vidika splošne zahteve, da mora sodišče pravila o zastaralnih rokih uporabiti glede na okoliščine posameznega primera tako, da ne omeji pretirano ali celo prepreči uveljavljanja zahtevkov, ki jih ima stranka na razpolago. Sodišča pri svoji razlagi niso upoštevala specifičnega položaja izbranih oseb, ki so bile soočene z dolgotrajno pravno negotovostjo zaradi neodzivanja organov oblasti navkljub zavezujočim odločbam Ustavnega sodišča.<sup>15</sup> Okoliščine, v katerih so bile izbrisane osebe, bi lahko sodišče upoštevalo tudi kot podlago za zadržanje teka zastaranja (383. člen Zakona o obligacijskih razmerjih, Uradni list SFRJ, št. 29/78, 39/85 in 57/89 – ZOR).<sup>16</sup> Gre za splošno določbo, ki omogoča zadržanje teka zastaranja v primeru obstoja nepremagljivih ovir. Pojem nepremagljivih ovir je pravni standard, ki ga mora v vsakem konkretnem primeru napolniti sodišče. Gre za takšne ovire, ki upniku dejansko onemogočajo, da bi sodno zahteval izpolnitev obveznosti.<sup>17</sup> V okviru te zakonske podlage bi morala sodišča presoditi, ali ni dolgotrajno zavračanje organov oblasti glede uresničitve odločb Ustavnega sodišča, ki so terjale sprejetje splošnih ukrepov za popravo kršitev človekovih pravic, praktično pomenilo takšnih ovir, ki so izbranim osebam dejansko onemogočale uveljavljanje odškodninskih zahtevkov zoper državo. Presoje tega vidika izpodbijane sodbe ne vsebujejo. Glede na stališče sodišč, po katerem sta morala biti škoda in storilec pritožniku znana najkasneje z objavo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 (tj. 12. 3. 1999), bi moral pritožnik že v času, ko je uveljavljal primarno pravno varstvo (tj. med tekom upravnega

---

<sup>14</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-275/97 z dne 16. 7. 1998 (OdIUS VII, 231).

<sup>15</sup> Na neodzivnost zakonodajalca je Ustavno sodišče opozarjalo v svojih letnih poročilih vse od leta 2003.

<sup>16</sup> Ta člen je določal: "Zastaranje ne teče ves tisti čas, ko upnik zaradi nepremagljivih ovir ni mogel sodno zahtevati izpolnitve obveznosti."

<sup>17</sup> Razlogi za ustavitev oziroma zadržanje zastaranja (*impedimentum praescriptionis*) so zlasti objektivna ali subjektivna nemožnost uveljavljati zahtevke, pa tudi primeri, ko je uveljavljanje zahtevkov dejansko oteženo ali neprimerno zaradi posebnega medsebojnega razmerja med strankama (razmerja odvisnosti). Tako S. Cigoj, nav. delo, str. 407 in 412.

postopka, v katerem si je prizadeval za ureditev svojega statusa), zoper državo uveljavljati tudi odškodninske zahtevke. Vendar ni realno pričakovanje, da bi posameznik, ki državo prosi za ureditev svojega statusa (npr. za ureditev statusa prebivanja), istočasno zoper državo uveljavljal odškodninsko varstvo.<sup>18</sup>

20. Pritožnikov primer kaže, kakšne posledice je imela za izbrisane osebe izguba statusa stalnega prebivanja – kot pomembna navezna okoliščina za uveljavljanje pravic in pravnih koristi, ki jih pritožnik ni mogel uveljavljati zaradi pravno neurejenega statusa. V okoliščinah obravnavane zadeve pomeni stališče sodišč o zastaranju odškodninskih zahtevkov nesorazmerno omejitev pravice pritožnika do povračila škode, varovano v 26. členu Ustave. Pretoga razlaga sodišč glede pričetka teka subjektivnega zastaralnega roka oziroma neupoštevanje instituta zadržanja zastaranja kaže na to, da sodišče svoje presoje ni prilagodilo posebnim okoliščinam, v katerih so bile izbrisane osebe, med njimi tudi pritožnik. Glede na to, da je država (prek izvršilne in zakonodajne veje oblasti) vrsto let odlašala z odpravo posledic kršitev človekovih pravic izbrisanim z izplačilom primernih odškodnin, ni sprejemljivo stališče sodišča, da je bil pritožnik najkasneje z objavo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 seznanjen z okoliščinami, ki naj bi bile potrebne za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov. Pri tem je treba poudariti, da je navedeno ravnanje državnih oblasti pomenilo nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča ter s tem kršitev 2. člena in drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. V takšnih okoliščinah so bile možnosti uveljavljanja odškodninskih zahtevkov izbrisanih oseb zoper državo zgolj hipotetične, brez resničnih možnosti za uspeh.

21. Sodišča so s svojo razlago pravic o zastaranju pritožniku nesorazmerno otežila oziroma preprečila uporabo razpoložljivega pravnega sredstva – odškodninskega varstva zoper državo po 26. členu Ustave za škodo, povzročeno z izbrisom iz stalnega registra prebivalstva. Zato je Ustavno sodišče izpodbijane sodbe razveljavilo ter zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo odločanje (1. točka izreka). Pri ponovnem odločanju bodo morala sodišča upoštevati razloge te odločbe, zlasti tudi,

---

<sup>18</sup> V nemški sodni praksi se je v okviru presoje odškodninske odgovornosti države (ki ima temelj v 34. členu Ustave, presoja te odgovornosti pa se sicer naslanja na civilnopravne institute odškodninske odgovornosti, zlasti na 839. člen Civilnega zakonika – BGB) izoblikovalo pravilo, da v primeru, ko posameznik uveljavlja primarno pravno varstvo (npr. v upravnem sporu zahteva razveljavitev oziroma odpravo nezakonitega pravnega akta), nastopi pretrganje teka zastaranja (*Verjährungsunterbrechung durch Ergreifung des Primärrechtsschutzes*) glede morebitnih odškodninskih zahtevkov. Z uveljavitvijo Zakona o modernizaciji odškodninskega prava (*Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts* z dne 26. 11. 2001), ki je začel veljati 1. 1. 2002, so bile določbe o zastaranju iz BGB bistveno spremenjene. Po tej zakonski spremembi za večino dejanskih stanov, ki so bili prej podlaga za pretrganje teka zastaranja, veljajo pravila o zadržanju zastaranja (*Hemmung der Verjährung*). Tako se stališče sodne prakse o pretrganju zastaranja zaradi uveljavljanja primarnega pravnega varstva (npr. vložitve izpodbojne tožbe v upravnem sporu) uporablja še naprej, pri čemer sedaj šteje kot razlog za zadržanje teka zastaralnega roka. Tako F. Ossenbühl in M. Cornils, *Staatshaftungsrecht*, 6. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2013, str. 110. Enako tudi T. Maunz in G. Dürig (ur.), *Grundgesetz, Kommentar – Art. 34*, Verlag C. H. Beck, München 2009, str. 117.

da gre v tej zadevi za javnopravno odškodninsko odgovornost, ki terja temu prilagojeno uporabo kriterijev presoje glede odškodninske odgovornosti tožene stranke, še zlasti spričo specifičnih okoliščin, v katerih so bile izbrisane osebe.

22. Ker je Ustavno sodišče izpodbijane sodbe razveljavilo zaradi ugotovljene kršitve pravice iz 26. člena Ustave, se ni spuščalo v presojo drugih zatrjevanih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

### B. – III.

23. Pritožnik hkrati z ustavno pritožbo vlaga pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 12. člena v zvezi s 7. členom ZPŠOIRSP. Izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP določa omejitve višine denarne odškodnine, ki se lahko prizna za povzročeno škodo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva v sodnem postopku (v zvezi z merili za določitev denarne odškodnine, ki jih določa 7. člen tega zakona). Pritožnik izpodbija tudi prehodno določbo 28. člena ZPŠOIRSP,<sup>19</sup> ker ne določa, da tudi osebam, ki so jim bili zahtevki za povračilo škode, nastale z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, pravnomočno zavrjeni, ni treba plačati stroškov nasprotne stranke oziroma so upravičene do povrnitve teh stroškov, če so jih že plačale, ter da so upravičene do povračila lastnih stroškov postopka. Pritožnik zatrjuje neskladje izpodbijanih določb s 14., 22. in 26. členom Ustave.

24. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

25. Izpodbijane določbe ZPŠOIRSP ne učinkujejo neposredno. V takšnih primerih se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS (tako sklep Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007, Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Pritožnik bo lahko v primeru, če bo sodišče ob ponovnem odločanju o njegovih odškodninskih zahtevkih uporabilo zanj sporne določbe ZPŠOIRSP, po izčrpanju pravnih sredstev v sodnem postopku vložil ustavno pritožbo skupaj s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti teh določb. Ker

---

<sup>19</sup> Člen 28 ZPŠOIRSP v prvem odstavku določa, da se sodni postopki za povračilo škode, nastale zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki so bili začeti do začetka uporabe tega zakona in o njih še ni pravnomočno odločeno, končajo po določbah tega zakona. Drugi odstavek istega člena pa določa, da lahko v teh sodnih postopkih tožnik do pravnomočnosti odločbe brez privolitve nasprotne stranke umakne tožbo in vloži zahtevo za določitev denarne odškodnine v upravnem postopku v skladu s tem zakonom ter da tožnik v primeru umika tožbe ni dolžan povrniti stroškov nasprotni stranki.

pritožnik ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZPŠOIRSP, je Ustavno sodišče pobudo zavrglo (2. točka izreka).

#### **B. – IV.**

26. V skladu s prvim odstavkom 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Navedena določba se po prvem odstavku 49. člena ZUstS uporablja tudi v postopku z ustavno pritožbo. Za drugačno odločitev bi morali obstajati posebni utemeljeni razlogi, ti pa niso izkazani. Ustavno sodišče je zato odločilo, kot izhaja iz 3. točke izreka te odločbe.

#### **C.**

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena, tretjega odstavka 25. člena in prvega odstavka 34. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič  
Predsednik