



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-150/09-9
Up-662/09-5
Up-663/09-4
Up-664/09-4
Up-665/09-4
Up-666/09-4
Datum: 20. 1. 2011

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavnih pritožb družbe MALI PRINC, d. o. o., Sežana, ki jo zastopa Ivan Šalinovič, odvetnik v Ljubljani, na seji 20. januarja 2011

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 28. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08 in 8/10) se zavrne.**
- 2. Ustavne pritožbe zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 562/2007 z dne 19. 3. 2009 v zvezi s sodbami Upravnega sodišča, Oddelka v Novi Gorici, št. U 395/2005 z dne 13. 4. 2007, št. U 397/2005 z dne 23. 5. 2007, št. U 398/2005 z dne 13. 4. 2007, št. U 396/2005 z dne 27. 6. 2007 in št. U 399/2005 z dne 27.6.2007 se ne sprejmejo.**

Obrazložitev

A.

1. Carinski urad Sežana je v postopku naknadnega obračuna carinskega dolga po a) točki prvega odstavka 154. člena Carinskega zakona (Uradni list RS, št. 1/95, 28/95, 32/99, 40/99 – popr. in 59/02 – v nadaljevanju CZ) pritožnici, kot zavezanki iz polja 50 enotne carinske listine (v nadaljevanju ECL), z odločbami, ki jih je izdal v več ločenih postopkih, naložil plačilo carinskih dajatev. Ugotovil je, da pritožnica kot glavna carinska zavezanka iz ECL ni izpolnila dolžnosti iz 125. člena CZ, saj vstopnemu carinskemu organu, kljub njegovemu pozivu, do izdaje odmernih odločb ni predložila dokazov o pravilni izvedbi tranzitnega postopka (dokazila o prijavi blaga namembni carinarnici). Ministrstvo za finance Republike Slovenije je pritožbe pritožnice zoper odločitve organa prve stopnje zavrnilo. Zoper te odločitve je pritožnica vložila tožbe, ki jih je Upravno sodišče zavrnilo s sodbami št. U 395/2005, št. U 396/2005, št. U 397/2005, št. U 398/2005 in št. U 399/2005 in s tem potrdilo

pravilnost naknadnega obračuna carinskih dajatev. Vrhovno sodišče pa je z izpodbijanim sklepom revizije pritožnice zoper navedene sodbe (ki jih je združilo v skupno obravnavo) zavrglo, ker je presodilo, da ni izpolnjen zatrjevani pogoj za dovoljenost revizije iz 2. točke drugega odstavka 83. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10 – v nadaljevanju ZUS-1).

2. Pritožnica očita izpodbijani odločitvi Vrhovnega sodišča kršitev 22. in 25. člena Ustave ter 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Ne strinja se s presojo Vrhovnega sodišča, da vprašanje časovne veljavnosti pooblastila iz drugega odstavka 28. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) ni pomembno pravno vprašanje, in jo označuje za arbitrarno. Meni namreč, da izpodbijana odločitev temelji na protiustavni razlagi 28. člena ZUP, ki naj bi imela za posledico kršitev načela demokratične legitimacije iz 1. člena Ustave. Zato bi po mnenju pritožnice Vrhovno sodišče vložene revizije zoper sodbe Upravnega sodišča moralo obravnavati. Vrhovnemu sodišču očita tudi, da svoje odločitve v bistvenih delih ni obrazložilo. V ustavnih pritožbah predstavi še svoja stališča o tem, zakaj meni, da oseba, ki je izpolnila ECL in je v polje 50 vpisala pritožnico kot glavnega carinskega zavezanca, za to dejanje ni imela pooblastila.

3. Hkrati z ustavnimi pritožbami je pritožnica (pobudnica) vložila tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 28. člena ZUP. Meni, da razlaga izpodbijane določbe, po kateri se pooblastilo predstojnika iz drugega odstavka 28. člena ZUP šteje kot pooblastilo za odločanje, ki izhaja iz položaja (funkcije) ministra, zato kot tako ni časovno vezano na njegov mandat, ni skladna z načelom demokratičnosti (1. člen Ustave), načelom pravne države (2. člen Ustave) in načelom delitve oblasti (3. člen Ustave). Kot utemeljitev zatrjevanega neskladja pobudnica na kratko predstavi pomen navedenih ustavnopravnih načel. Tako navaja, da načelo pravne države zahteva, da se pravna razmerja med državo in državljani urejajo s splošno veljavnimi zakoni, načelo delitve oblasti pa izključuje možnost spreminjanja ali samostojnega urejanja zakonske materije s strani organov izvršilne veje oblasti. Zatrjevano neskladje izpodbijane ureditve z načelom demokratičnosti pa utemeljuje s povzemanjem vsebine komentarja k 1. členu Ustave, in sicer v delu, ki se nanaša na razlago pojma "organizacijske-personalne demokratične legitimacije".¹

B. – I.

4. Ustavno sodišče je pobude zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo, ker so povsem enake vsebine.

5. Z izpodbijano odločitvijo so bili končani sodni postopki, v katerih je pobudnica izpodbijala upravne odločitve o naknadnem obračunu carinskega dolga zaradi nepravilno izvedenega carinskega postopka. V teh postopkih je v okviru pristojnosti ministrstev iz 25. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo in 48/09 – v nadaljevanju ZDU-1) drugostopenjske upravne odločbe podpisala oseba, zaposlena pri Ministrstvu za finance, ki je v času izdaje upravnih odločb razpolagala s pooblastilom resornega ministra, kateremu je mandat

¹ P. Jambreč v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 48–49.

že prenehal. Izpodbijano stališče temelji na razlagi pravne narave pooblastila iz drugega odstavka 28. člena ZUP. To pomeni, da bi morebitna ugoditev pobudi lahko vplivala na pravni položaj pritožnice. Zato pritožnica izkazuje pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijane določbe.²

6. Pobudnica izpodbija 28. člen ZUP v celoti. Ker pa iz njenih navedb v pobudi izhaja, da izpodbija le drugi odstavek tega člena, je Ustavno sodišče opravilo presojo v tem obsegu. Drugi odstavek 28. člena ZUP določa, da lahko predstojnik pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za odločanje v upravnih stvareh iz določene vrste zadev. Pobudnica očita izpodbijani določbi neskladje s 1., 2. in 3. členom Ustave, če se razlaga tako, da pooblastilo iz drugega odstavka 28. člena ZUP časovno ni omejeno na mandat ministra, ki ga je podelil. Glede na navedbe v pobudi, s katerimi pobudnica utemeljuje zatrjevano protiustavnost takšne razlage izpodbijane določbe ZUP, pa je ta očitek razumeti kot očitek o tem, da po prenehanju mandata ministra odločitve v upravnih stvareh ne sprejema več legitimen organ, s čimer je kršeno načelo demokratičnosti iz 1. člena Ustave.

7. Iz načela demokratičnosti iz 1. člena Ustave izhaja zahteva, da ljudstvo kot nosilec in imetnik državne oblasti z njo tudi konkretno razpolaga in jo izvršuje. Zato morajo biti pristojnosti in naloge oblastnih organov legitimirane tako, da izvirajo od ljudstva in da so na opredeljiv način odraz ljudske volje.³ S sistemom volitev se zapolnjuje t. i. organizacijsko-personalni pomen demokratičnosti, saj najvišji organi v državi črpajo svojo personalno legitimnost od ljudstva (prek volitev). Personalna legitimnost pa jim daje tudi pravico imenovati nižje organe, ki izvršujejo oblast. Načelo demokratičnosti ima tako poseben pomen tudi za strukturo in delovanje izvršilne veje oblasti. Skladno s 112. členom Ustave ministre imenuje in razrešuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog predsednika Vlade Republike Slovenije. Tako se z volilno funkcijo Državnega zbora, v katerem sedijo voljeni predstavniki ljudstva, nosilec izvršilne veje oblasti zagotavlja demokratična legitimacija za njihovo delovanje, izvedena neposredno od ljudstva. Ta pa slednjim daje tudi pravico imenovati nižje organe oziroma uradne osebe, ki izvršujejo oblast. To pomeni, da je personalna legitimacija imenovanega ministra, ki mu daje legitimnost pooblastiti uradne osebe, da odločajo v upravnih stvareh, izvedena neposredno od ljudstva. S pooblastilom pa je ta legitimnost prenesena tudi na pooblaščenega uradno osebo, ki v upravnih stvareh odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. S tem je vzpostavljena nepretrgana veriga legitimacij, ki vodi od pristojnih nosilcev uradnih funkcij prav do ljudstva.

8. Naloga vseh državnih organov, prek katerih ljudstvo neposredno ali posredno izvršuje državno oblast, je zagotoviti takšno organizacijo svojega delovanja, ki bo zagotavljala konsistentno in strokovno opravljanje njihovih oblastnih in servisnih nalog. Zakonodajalčev namen zagotoviti nemoteno delo nosilcev izvršilne veje oblasti

² Na podlagi prvega odstavka 24. člena ZUstS lahko pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti da, kdor izkaže svoj pravni interes. Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

³ P. Jambreč v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 48.

izhaja tudi iz 115. člena Ustave.⁴ Tako mora tudi minister kot predstojnik ministrstva v okviru svojih pristojnosti⁵ skrbeti za to, da delo v ministrstvu organizira na način, ki bo omogočal nemoteno in strokovno opravljanje vseh nalog iz stvarne pristojnosti ministrstva.

9. Pristojnost za odločanje v upravnih zadevah je primarno vedno določena na ravni organa kot stvarna pristojnost, znotraj tega pa se opredeljuje personalna pristojnost funkcionarjev in uslužbencev tega organa. Skladno s 25. členom ZDU-1 v upravnem postopku na drugi stopnji odloča o pravnih sredstvih zoper upravne akte, ki jih izdaja organ v sestavi, ministrstvo. To pomeni, da navedena določba ZDU-1 veže pristojnost za odločanje v upravnem postopku na drugi stopnji (tudi v davčnih in carinskih zadevah) na ministrstvo, kot stvarno pristojen organ.⁶ Iz 28. člena ZUP, ki se uporablja v upravnih postopkih, izhaja, da je v upravnih zadevah, ki so v pristojnosti individualno vodenih organov, za odločanje pristojen predstojnik. S pristojnostjo predstojnika po prvem odstavku 28. člena ZUP pa je glede na 25. člen ZDU-1 določena le stvarna pristojnost tega organa (ministrstva), zato je tudi mogoča delegacija pooblastil pod pogoji, ki jih ZUP določa v II. poglavju. Sistem pooblastil, ki omogoča delegacijo pristojnosti za odločanje (in tudi vodenje) v upravnih stvareh strokovno usposobljenim osebam, pa sledi tudi ustavno opredeljenemu cilju zagotoviti nemoteno delo nosilcev izvršilne veje oblasti.

10. Iz navedenega izhaja, da ima pristojnost za odločanje v upravnih zadevah vselej organizacija (organ ali nosilec javnih pooblastil). Pristojnost predstojnika (ministra) iz drugega odstavka 28. člena ZUP pa izhaja iz njegove vloge kot zakonitega zastopnika stvarno in krajevno pristojnega organa, torej iz položaja oziroma funkcije, na katero je bil imenovan. Zato takšno pooblastilo z vidika pomena pristojnosti za odločanje v upravnih zadevah, ki je primarno vedno določena na ravni organa kot stvarna pristojnost, ter z vidika položaja predstojnika organa (ki je takšno pooblastilo dal) v sistemu oblasti, to ne more imeti narave pooblastila, ki bi prenehalo zgolj s potekom njegovega mandata. Zato so očitki pobudnice o neskladju izpodbijane ureditve s 1. členom Ustave očitno neutemeljeni. Trditev o neskladju izpodbijane ureditve z 2. in 3. členom Ustave pa zaradi njihove pavšalnosti Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti (1. točka izreka).

B. – II.

11. Ustavno sodišče ustavnih pritožb ni sprejelo v obravnavo, ker niso podani pogoji iz drugega odstavka 55.b člena ZUstS (2. točka izreka).

⁴ V 115. členu Ustave je določeno: "Funkcija predsednika vlade in ministrov preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor, funkcija ministrov pa tudi z vsakim drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade in z razrešitvijo ali odstopom ministra, vendar pa morajo vsi opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov."

⁵ V skladu z 18. členom Zakona o vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo in 109/08 – ZVRS) in 16. členom ZDU-1 mora minister v skladu s sprejeto politiko voditi in predstavljati ministrstvo, dajati politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzorovati njihovo delo, izdajati predpise in druge akte v pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravljati druge naloge, ki jih določa zakon ali kak drug predpis.

⁶ Stvarno pristojnost ministrstev oziroma njihova delovna področja določa ZDU-1.

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena in drugega odstavka 55.b člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnici in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jože Tratnik. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič
Predsednik