



Številka: U-I-188/16-12

Datum: 8. 11. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Upravnega sodišča, na seji 8. novembra 2018

sklenilo:

Zahteva za oceno ustavnosti dela prve alineje prvega odstavka 26.c člena Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 38/13 – uradno prečiščeno besedilo), ki se nanaša na šolanje psa, ki je že star dve leti, se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj izpodbija prvo alinejo prvega odstavka 26.c člena Zakona o zaščiti živali (v nadaljevanju ZZZiv), kolikor ta določa, da je treba šolanje psa, ki je že star dve leti, izvesti v roku šestih mesecev od ugriza psa. Meni, da je ureditev, po kateri začne rok za izvedbo šolanja teči na dan ugriza psa, v neskladju z načelom pravne varnosti iz 2. člena Ustave in s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, saj je uspešnost izvedbe šolanja dejansko (v določeni meri) odvisna od tega, kdaj bo inšpektor izvedel postopek v zvezi z ugrizom in odločil o zadevi. Meni tudi, da iz zakonodajnega gradiva ni razviden razumen in stvarno utemeljen razlog, zakaj je v primeru, ko je pes že star dve leti, za šolanje določen prav šestmesečni rok od ugriza psa. Po mnenju predlagatelja ureditev, po kateri dolžine roka ni mogoče prilagajati okoliščinam konkretnega primera, v povezavi z 9. točko prvega odstavka 26. člena in peto alinejo 43. člena ZZZiv, po katerih je dovoljena oziroma zapovedana usmrtitev nevarnega psa, s katerim ni bilo opravljeno predpisano šolanje ali to šolanje ni bilo uspešno opravljeno, nesorazmerno posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

2. Državni zbor v odgovoru na zahtevo navaja, da izpodbijana določba ne nasprotuje načelu pravne varnosti, saj lahko tako predlagatelj pri sojenju v upravnem sporu kot

lastniki nevarnih psov z uporabo jezikovne in namenske razlage predvidijo njeno vsebino in posledice, ki jih zakon nalaga lastniku nevarnega psa, ki ponovno ugrizne. Ker je začetek teka šestmesečnega roka za šolanje psa vezan na objektivno okoliščino ugriza psa, je zagotovljeno enako varstvo pravic lastnikov psov v inšpekcijskih postopkih. Kot navaja Državni zbor, je dolžina roka posledica posplošitve dejanskega stanja na področju šolanja nevarnih psov. Rok ni določen z namenom, da bi se prilagajal osebnim okoliščinam lastnikov psov, ki se v šestih mesecih od vnovičnega ugriza nevarnega psa ne uspejo dogovoriti za izvedbo šolanja, temveč zaradi varstva javnega interesa, da se po vnaprej določenem in predvidljivem obdobju dokončno odstrani grozeča nevarnost z uporabo skrajnega sredstva usmrtilve psa. Iz tega razloga specialna določba drugega odstavka 43.a člena ZZZiv tudi izrecno določa, da v primeru nujnega ukrepa odreditve usmrtilve nevarnega psa, s katerim ni bilo opravljeno predpisano šolanje ali to šolanje ni bilo uspešno opravljeno, predlog za odlog izvršitve odločbe ni dopusten.

3. O zahtevi je podala mnenje Vlada. Navaja, da gre v primeru usmrtilve psa, ki ni opravil šolanja, za nevarnega psa, ki je predhodno že napadel in ugriznil človeka ali žival in potem še drugič ugriznil človeka. Z ukrepi iz drugega odstavka 12. člena ZZZiv je sicer mogoče preprečiti ponovne napade nevarnega psa. Če se ti ukrepi ne upoštevajo in pes, ki je že star dve leti, spet ugrizne človeka, pa ne gre za posebno hudo telesno poškodbo, se lastniku psa odredi, da mora v šestih mesecih od vnovičnega ugriza psa prešolati. Namen šolanja je, da se prepreči ponovitev napada in da se psu ne glede na to, da je že dvakrat ugriznil, omogoči sobivanje v okolici. Vlada poudarja, da šolanje psa ni vezano na izdajo odločbe o šolanju, temveč teče rok za šolanje že od ugriza. Že ob izdaji odločbe o razglasitvi psa za nevarnega se mora lastnik psa zavedati svojih obveznosti, ki jih lastništvo nevarnega psa prinaša, in se seznaniti s posledicami nespoštovanja odrejenih ukrepov. Težava ni v šestmesečnem roku, ki je primeren in dovolj dolg, da lahko lastnik psa poskrbi za njegovo prevzgojo, temveč v dodatnih obveznostih in nastalih stroških v zvezi s šolanjem. Pojasnjuje še, da imamo v Republiki Sloveniji tri izvajalce šolanja nevarnih psov, katerih programi trajajo od 44 do 60 ur, povprečno trajanje prešolanja pa je približno dva meseca in pol.

4. Ustavno sodišče je odgovor nasprotnega udeleženca in mnenje Vlade poslalo predlagatelju, ki nanju ni odgovoril.

B.

5. Predlagatelj je s sklepom št. I U 1327/2015 z dne 11. 10. 2016 prekinil postopek odločanja o tožbi zoper odločbo veterinarskega inšpektorja, s katero je bila tožnici kot lastnici nevarnega psa zaradi neopravljenega predpisanega šolanja odrejena usmrtilve psa, ki bi morala biti izvršena v okviru veterinarske organizacije v sedmih dneh po vročitvi odločbe, tožnica pa bi morala upravnemu organu v treh dneh po izvršitvi ukrepa posredovati dokazilo o usmrtilvi psa. Kot izhaja iz zahteve predlagatelja, je bila usmrtilve psa odrejena, ker tožnica ni spoštovala predhodno izdane odločbe veterinarskega

inšpektorja, s katero je bilo med drugim odrejeno, da mora tožnica pri organizaciji, katere program je potrdil upravni organ, pristojen za veterinarstvo, poskrbeti za šolanje nevarnega psa. Ugotovljeno je namreč bilo, da je tožničin pes, ki je imel zaradi ugriza človeka že status nevarnega psa, ponovno ugriznil človeka. Tožnica bi morala šolanje nevarnega psa opraviti do 8. 3. 2015, dokazilo o uspešno opravljenem šolanju pa bi morala v roku sedmih dni po koncu šolanja predložiti veterinarski organizaciji (zaradi vpisa v centralni register psov) ter upravnemu organu, ki je izdal odločbo. V postopku ni sporno, da se tožnica zoper odločbo o odreditvi šolanja ni pritožila in da šolanje do odrejenega roka ni bilo opravljeno. Prav tako ni sporno, da je tožnica za podaljšanje roka za izvedbo šolanja prvič prosila šele po poteku tega roka.

6. Predlagatelj navaja, da mora ob preizkusu zakonitosti odločbe o usmrtni psa, ki naj bi med drugim temeljila na prvi alineji prvega odstavka 26.c člena ZZZiv, odgovoriti na tožničine navedbe, da bi ji moralo biti omogočeno šolanje psa v podaljšanem roku in da je usmrtni psa v danih okoliščinah nepotrebna, saj ima po mnenju izvedenca kinološke stroke pes dobre možnosti za prevzgojo. Predlagatelj ne meni, da je možnost izreka usmrtni nevarnega psa v primeru, ko šolanje ni bilo opravljeno ali ni bilo uspešno opravljeno, protiustavna sama po sebi (tako da usmrtni nevarnega psa, ki je ponovno ugriznil, pod nobenimi pogoji ne bi bila sorazmerna). Ocenjuje pa, da sta v povezavi s posledico (izdajo odločbe o usmrtni psa na podlagi pete alineje 43. člena ZZZiv), ki sledi, če predpisano šolanje ni bilo (uspešno) opravljeno, protiustavna dva vidika izpodbijane določbe ZZZiv, in sicer: 1. vezanost začetka teka roka za izvedbo šolanja na dan ugriza psa, saj naj bi bila dejanska dolžina roka, v katerem lahko posameznik opravi šolanje nevarnega psa, odvisna od izdaje odločbe o odreditvi šolanja, in 2. nepodaljšljivost šestmesečnega materialnega roka za izvedbo šolanja.

7. V skladu s 156. členom Ustave mora sodišče prekiniti postopek in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem, če pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven. Ustavno sodišče je po tej določbi Ustave upravičeno intervenirati le, kadar je ustavnosodna presoja zakona potrebna za zagotovitev ustavnoskladne odločitve v konkretnem sodnem postopku. Zato mora sodišče v zahtevi utemeljiti, da mora v zadevi, v kateri sodi, uporabiti (domnevno protiustavno) zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev. Ustava v 156. členu torej predpostavlja, da je odločitev Ustavnega sodišča o domnevni protiustavnosti zakona odločilna za odločanje sodišča v sodnem postopku.¹ Pogoji za vsebinsko obravnavanje zahteve sodišča za oceno ustavnosti zakona niso izpolnjeni, če lahko sodišče v zadevi, v kateri je zaradi vložitve zahteve prekinilo postopek, zagotovi ustavnoskladno odločitev kakorkoli drugače, brez odločitve Ustavnega sodišča o protiustavnosti zakona.² Dokler obstaja možnost, da

¹ Primerjaj sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-238/12 z dne 23. 1. 2014 (Uradni list RS, št. 10/14), št. U-I-127/16 z dne 9. 2. 2017 (5. točka obrazložitve) in št. U-I-204/16 z dne 15. 3. 2018 (2. točka obrazložitve).

² Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/14 z dne 16. 3. 2017, 9. točka obrazložitve.

sodišče o tožbenem zahtevku odloči, ne da bi svojo odločitev oprlo na domnevno protiustavno določbo, ni izpolnjena predpostavka zveznosti iz 156. člena Ustave.

8. Da bi Ustavno sodišče lahko preizkusilo, ali je v obravnavanem postopku za oceno ustavnosti izpolnjen pogoj zveznosti med zadevo, v kateri sodi predlagatelj, in domnevno protiustavno ureditvijo, je treba najprej pojasniti, kaj je predmet odločanja v upravnem sporu, ki je bil prekinjen, oziroma o čem se glede na dejansko stanje zadeve, kakršno izhaja iz predlagateljeve zahteve, v tem upravnem sporu sploh (še) lahko odloča.

9. Če gre za nevarnega psa, s katerim ni bilo opravljeno predpisano šolanje iz 26.c člena ZZZiv ali to šolanje ni bilo uspešno opravljeno, ima pristojni inšpektor pravico in dolžnost, da pri inšpekcijskem nadzorstvu odredi usmritev psa (peta alineja 43. člena ZZZiv). Navedeno pooblastilo izhaja tudi iz 9. točke prvega odstavka 26. člena ZZZiv, ki določa, da je v takem primeru usmritev psa dovoljena. ZZZiv za primer, ko lastnik nevarnega psa odrejenega šolanja ne opravi prostovoljno, torej ne predvideva postopka upravne izvršbe, v katerem bi se nevarnega psa prisilno šolalo na stroške lastnika. Če inšpekcijski zavezanec v izpolnitvenem roku ne izvede obveznega šolanja nevarnega psa, se namesto prisilne izvršbe izvede nov samostojen inšpekcijski postopek, v katerem veterinarski inšpektor, če so izpolnjeni zakonski pogoji, odredi hujši (stopnjevalni) inšpekcijski ukrep za vzpostavitev zakonitega stanja in zavarovanje javnega interesa – usmritev nevarnega psa.

10. Inšpekcijska postopka izdaje odločbe o odreditvi šolanja nevarnega psa in odločbe o njegovi usmritvi sta glede na opisano zakonsko ureditev (v primerih, ko z ugrizom nevarnega psa ni bila povzročena posebno huda telesna poškodba in je pred usmritvijo predvideno še šolanje psa) medsebojno sicer povezana. Nespoštovanje predhodno izdane odločbe o odreditvi šolanja je namreč pogoj za izdajo odločbe o usmritvi. Kljub temu pa sta navedena inšpekcijska postopka dva ločena upravna postopka, v katerih se izdata samostojna upravna akta, zoper katera je mogoče vložiti ločeni pravni sredstvi.

11. V obravnavani zadevi je bil rok za izvedbo obveznega šolanja nevarnega psa na podlagi izpodbijane prve alineje prvega odstavka 26.c člena ZZZiv, ob upoštevanju ugotovljenega datuma ugriza nevarnega psa, določen z odločbo o odreditvi šolanja nevarnega psa. To pomeni, da bi se predlagateljev ustavnopravni pomislek glede vezanosti trenutka začetka teka roka za izvedbo šolanja na dan ugriza in s tem povezana dejanska dolžina roka kot pravno odločilen lahko izkazal le v postopkih pravnega varstva zoper odločbo o odreditvi šolanja. Ta je bila v času izdaje odločbe o usmritvi psa, izpodbijane s tožbo, pravnomočna. Zato v upravnem sporu, v katerem se odloča o zakonitosti odločbe o usmritvi nevarnega psa, zatrjevana protiustavnost 26.c člena ZZZiv za odločitev o strankini pravici ali obveznosti ni več pomembna.

12. Glede na dejanske okoliščine obravnavanega primera v tem upravnem sporu ni pomembna niti presoja ustavne skladnosti zakonske ureditve, po kateri roka za izvedbo šolanja zaradi njegove prekluzivnosti ni dopustno podaljšati. V zadevi ni sporno, da

tožnica predloga za podaljšanje roka, v katerem bi lahko zatrjevala tudi domnevno protiustavnost ureditve, ki podaljšanja roka ne omogoča, pred iztekom prvotno določenega roka ni podala. Tudi če bi zakonska ureditev omogočala podaljšljivost roka in prilagajanje njegove dolžine konkretnim okoliščinam, kar bi bilo po mnenju predlagatelja edino ustavnoskladno, tožnici torej tak rok ne bi mogel oziroma ne bi smel biti podaljšan. Tako tudi zatrjevana protiustavnost izpodbijane zakonske določbe, kolikor ta ne omogoča podaljšljivosti roka za izvedbo šolanja, za odločitev o strankini pravici ali obveznosti ni pravno odločilna.

13. Predlagatelju glede na navedeno ni uspelo izkazati, da so se ustavnopravni pomisleki, ki jih je navedel v zahtevi, izkazali za pravno odločilne v okoliščinah zadeve, v kateri je zaradi vložitve zahteve za oceno ustavnosti prekinil postopek. Glede na njegove trditve je namreč očitno, da lahko o tožbi v upravnem sporu, v katerem presoja zakonitost dokončne odločbe o usmrtni psi, odloči brez uporabe izpodbijane zakonske določbe. To pomeni, da odločitev Ustavnega sodišča ni potrebna za zagotovitev ustavnoskladne odločitve v postopku, ki ga je predlagatelj prekinil.

14. Ker predpostavka iz 156. člena Ustave ni izkazana, je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica