



Številka: U-I-173/14-19
Up-609/14-18
Datum: 9. 3. 2017

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Primoža Zupančiča, Dol pri Ljubljani, ki ga zastopa Janez Šurk, odvetnik v Ljubljani, na seji 9. marca 2017

odločilo:

- 1. Tretji odstavek 61. člena Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16) se razveljavi.**
- 2. Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. PRp 219/2014 z dne 7. 5. 2014 in sklep Okrajnega sodišča v Ljubljani št. ZSV 3291/2012-2454 z dne 1. 4. 2014 se razveljavita. Zadeva se vrne Okrajnemu sodišču v Ljubljani v novo odločanje.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Okrajno sodišče v Ljubljani je v skladu s tretjim odstavkom 61. člena v zvezi s tretjim odstavkom 59. člena in drugim odstavkom 161. člena Zakona o prekrških (v nadaljevanju ZP-1) štelo, da je pritožnik zahtevo za sodno varstvo umaknil, ker na zaslišanje ni prišel in svojega izostanka ni opravičil, pri čemer je bil v vabilu na zaslišanje storilca opozorjen na posledico, če se vabilu ne bo odzval. Zato je Okrajno sodišče zavrglo njegovo zahtevo za sodno varstvo zoper odločbo o prekršku Komisije za preprečevanje korupcije. Višje sodišče v Ljubljani je pritožnikovo pritožbo zoper sklep Okrajnega sodišča s sklepom zavrnilo kot neutemeljeno. Pritožnik z ustavno pritožbo izpodbija oba sklepa.

2. Pritožnik zatrjuje kršitev pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Navaja, da je bil vabljen na zaslišanje 1. 4. 2014, da se ga zaradi nepredvidene službene obveznosti v zvezi z županovanjem ni mogel udeležiti in da je zato naslednji dan

sodišču poslal opravičilo za svoj izostanek. Nobeno izmed sodišč naj opravičila ne bi upoštevalo, pritožniku pa naj zato ne bi bila dana možnost, da se izjavi o zadevi na sodišču. Sodišče naj bi zgolj potrdilo sankcijo, ki jo je pritožniku izrekla Komisija za preprečevanje korupcije. V skladu z ZP-1 naj bi namreč zavrglo njegovo zahtevo za sodno varstvo, ne da bi jo vsebinsko obravnavalo. Pritožnik naj bi zahtevo za sodno varstvo utemeljil, predlagal naj bi tudi izvedbo drugih dokazov, zato naj sodišče zahteve ne bi smelo zavreči. Pritožnik še zatrjuje, da je stališče sodišč, da se ni opravičil, napačno, saj se je opravičil, sicer po datumu zaslišanja, a pred prejemom sklepa sodišča o zavrženju zahteve za sodno varstvo.

3. Pritožnik vlaga tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 61. člena ZP-1. Ta določba naj bi bila po njegovem mnenju v nasprotju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Pobudnik trdi, da ni mogoče šteti, da je zahteva za sodno varstvo umaknjena, če oseba ne pride na zaslišanje in izostanka ne opraviči, saj je lahko utemeljena tudi na drugih dokazih.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-173/14, Up-609/14 z dne 24. 11. 2016 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 Okrajno sodišče v Ljubljani.

5. Z istim sklepom je Ustavno sodišče sklenilo, da v obravnavo sprejme pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 61. člena ZP-1. Pobuda je bila na podlagi prvega odstavka 28. člena ZUstS poslana Državnemu zboru, ki nanjo ni odgovoril. Svoje mnenje o pobudi je podala Vlada. Zatrjuje, da izpodbijana določba ni v neskladju s 23. členom Ustave. Namen tretjega odstavka 61. člena ZP-1 naj bi bil preprečevanje špekulativnega vlaganja zahtev za sodno varstvo in izmikanja postopku. Od vlagatelja pravnega sredstva zoper odločitev prekrškovnega organa naj bi se pričakovalo sodelovanje v postopku (t. i. sodelovalna dolžnost), ki teče po njegovi volji. Tretji odstavek 61. člena ZP-1 naj ne bi bil v neskladju s pravico do sodnega varstva tudi zato, ker se zahteva za sodno varstvo ne zavrže, če kršitelj izkaže, da na narok za zaslišanje upravičeno ni mogel priti.

6. Mnenje Vlade je bilo vročeno pobudniku, ki nanj ni odgovoril.

B. – I.

Ocena ustavnosti tretjega odstavka 61. člena ZP-1

7. Tretji odstavek 61. člena ZP-1 se glasi:

"Šteje se, da je oseba, ki ji je bila izrečena sankcija, zahtevo za sodno varstvo umaknila, če ni prišla na zaslišanje na sodišče, na katero je bila pravilno povabljen, izostanka pa ni opravičila."

8. Kolikor v poglavju o zahtevi za sodno varstvo ni drugače določeno, se v postopku z zahtevo za sodno varstvo smiselno uporabljajo določbe pritožbenega postopka v rednem sodnem postopku o prekršku.¹ V skladu z drugim odstavkom 161. člena ZP-1 je pritožba nedovoljena, če jo je podala oseba, ki nima pravice do pritožbe, ali oseba, ki se je pritožbi odpovedala, če je bila pritožba umaknjena ali pa po umiku pritožbe ponovno vložena ali če pritožba po zakonu ni dovoljena. Prepozno ali nedovoljeno pritožbo zavrže s sklepom sodišče prve stopnje (tretji odstavek 161. člena ZP-1). Če vlagatelj zahteve za sodno varstvo, ki mu je bila izrečena sankcija, ni prišel na zaslišanje na sodišče, na katero je bil pravilno povabljen,² izostanka pa ni opravičil oziroma je njegov izostanek neopravičen, se v skladu s tretjim odstavkom 61. člena ZP-1 šteje, da je zahtevo za sodno varstvo umaknil. Umika zahteve za sodno varstvo v skladu z drugim odstavkom 61. člena ZP-1 ni mogoče preklicati. Na podlagi drugega in tretjega odstavka 161. člena ter tretjega odstavka 61. člena ZP-1 sodišče zato zahtevo za sodno varstvo kot nedovoljeno zavrže.

9. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo gre v primeru odločanja o zahtevi za sodno varstvo za odločanje v okviru enotnega upravnokaznovalnega postopka, v katerem opravljajo okrajna sodišča vlogo instančnega organa in hkrati zagotavljajo sodno varstvo. Zato je mogoče zahtevo za sodno varstvo obravnavati tudi kot "drugo pravno sredstvo" v smislu 25. člena Ustave.³ Ker pa pobudnik ureditev izpodbija z vidika pravice do sodnega varstva, je Ustavno sodišče tretji odstavek 61. člena ZP-1 presojalo z vidika skladnosti s prvim odstavkom 23. člena Ustave.

10. Pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave je pravica vsakogar, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo prvi odstavek 23. člena Ustave vsakomur zagotavlja pravico do poštenega sodnega postopka ter možnost predložitve zadeve sodišču, ki bo v zadevi v razumnem času vsebinsko (meritorno) odločilo.⁴ Vlagatelju zahteve za sodno varstvo omogoča predložitev prekrškovne zahteve sodišču, ki bo o tem, ali je zahteva za sodno varstvo zoper odločbo prekrškovnega organa po materialnem in procesnem pravu

¹ Tretji odstavek 59. člena ZP-1.

² Navzočnost vlagatelja zahteve za sodno varstvo pri zaslišanju v postopku o prekršku je treba zagotoviti z vabilom, v katerem je treba vlagatelju povedati, česa je obdolžen in da se mora zaradi zaslišanja na sodišču zglasiti osebno (115. člen ZP-1), glede na ureditev splošnejšega 96. člena ZP-1 pa mora biti obdolženec v vabilu opozorjen tudi na posledice, če se vabilu ne bi odzval – tj. na fikcijo umika zahteve za sodno varstvo.

³ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. Up-375/13 z dne 23. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 26/16), 6. točka obrazložitve, in št. U-I-115/14, Up-218/14 z dne 21. 1. 2016 (Uradni list RS, št. 8/16), 55. točka obrazložitve.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-161/10 z dne 9. 12. 2010 (Uradni list RS, št. 107/10, in OdlUS XIX, 10), 6. točka obrazložitve.

utemeljena, vsebinsko odločilo ter s tem zagotovilo učinkovito in celovito vsebinsko sodno kontrolo.⁵

11. Izpodbijani tretji odstavek 61. člena ZP-1 sodišču nalaga, naj z namenom sankcioniranja vlagateljeve opustitve enega procesnega dejanja (tj. zaslišanja) o zahtevi za sodno varstvo sprejme procesno odločitev (zavrženje), ne da bi se vsebinsko opredelilo do navedb iz zahteve za sodno varstvo in preverilo kršitve, ki jih mora sodišče po 62.a členu ZP-1 preveriti po uradni dolžnosti. Ker po poteku osemdnevnega roka tega pravnega sredstva ni več mogoče vložiti, za vlagatelja to pomeni odvzem sodnega varstva zoper odločbo prekrškovnega organa in zato poseg v pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.⁶

12. Človekove pravice je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, ali zaradi varstva pravic drugih oziroma javne koristi (tretji odstavek 15. člena Ustave). Če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti), je po ustaljeni ustavnosodni presoji omejitev človekove pravice dopustna.⁷

13. Vlada navaja, da je namen izpodbijane določbe doseči spoštovanje odredb sodišč. Presojana postrožitev postopkovnih pravil naj bi tudi preprečevala špekulativno vlaganje zahtev za sodno varstvo in izmikanje postopku o prekršku. V zakonodajnem gradivu je kot cilj izpodbijane ureditve navedeno zagotavljanje učinkovitosti oziroma ekonomičnosti postopka.⁸ V splošnem je mogoče šteti, da so cilji, ki jih navaja Vlada (spoštovanje sodnih odredb ter prepoved špekulativnega vlaganja zahtev za sodno varstvo in izmikanja postopku o prekršku), del širšega cilja, ki je učinkovitost in ekonomičnost sodnih postopkov, v konkretnem primeru postopka odločanja o zahtevi za sodno varstvo. Vse navedeno namreč praviloma pripomore k temu, da se procesna dejanja, ki jih odredi sodišče, hitreje in brez zavlačevanja opravijo. To pa je ustavno dopusten cilj za omejitev človekove pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

14. Ker presojeni poseg v pravico do sodnega varstva vlagatelja sledi ustavno dopustnemu cilju in s tega vidika ni nedopusten, je treba oceniti še, ali je izpodbijana ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Pri tem Ustavno sodišče med drugim presoja, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-163/98 z dne 22. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 64/2000 in 91/2000 – popr., ter OdlUS IX, 294).

⁶ Primerjaj z odločbo št. Up-258/03, U-I-74/05 z dne 22. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 90/05, in OdlUS XIV, 99), 8. točka obrazložitve.

⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 24. in 25. točka obrazložitve.

⁸ Poročevalec Državnega zbora, št. 39/02 (str. 95) in št. 10/08 (str. 40).

proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti).

15. Najprej je treba upoštevati, da bistvo in smoter sankcije za izostanek z zaslišanja ni v tem, da se sodiščem omogoči "rešiti" zahteve za sodno varstvo brez vsebinskega odločanja, pač pa je cilj tega procesnega pospešitvenega ukrepa zagotoviti hitro, ekonomično in učinkovito potekanje postopkov odločanja o zahtevi za sodno varstvo ob hkratnem spoštovanju ustavnih jamstev, katerih cilj je ustvariti pogoje za izdajo pravilne in zakonite vsebinske odločitve o zahtevi.⁹ Zaslišanje vlagatelja v postopku odločanja o zahtevi za sodno varstvo lahko pripomore k razjasnitvi upoštevanih zlasti dejanskih okoliščin, pomembnih za odločitev sodišča, predvsem pa je zagotovljeno z namenom varovanja vlagateljevega ustavnega in konvencijskega procesnega jamstva do javne in ustne obravnave.¹⁰ Gre torej v prvi vrsti za vlagateljevo pravico, ki pa se ji vlagatelj lahko prostovoljno odpove. To pomeni, da četudi bo vlagatelj navzoč na zaslišanju, ni nujno, da bo na njem tudi aktivno sodeloval in s tem prispeval k hitrejši meritorni odločitvi o zahtevi za sodno varstvo. Ker ima vlagatelj z vložitvijo zahteve namen izboljšati svoj pravni položaj, ima njegova pasivnost škodljiv učinek zlasti na varstvo njegovih interesov. Sodišče namreč v primeru vlagateljevega neopravičenega izostanka lahko odloči tudi brez njegovega zaslišanja na podlagi njegovih navedb v zahtevi za sodno varstvo, na podlagi drugih dokaznih sredstev in na podlagi prekrškovnega spisa.¹¹ Če po izvedenem postopku ne bo prepričano, da je zahteva za sodno varstvo utemeljena, bo ostala v veljavi odločba prekrškovnega organa. Ob upoštevanju vsega navedenega se izkaže, da preventivni učinek izpodbijanega tretjega odstavka 61. člena ZP-1 ne prispeva veliko k ekonomičnosti in učinkovitosti postopka.

16. Na drugi strani pa ima izpodbijana določba za vlagatelja hude posledice. Sodišče namreč ne sprejme meritorne odločitve o zahtevi za sodno varstvo, temveč na podlagi fikcije izda sklep o zavrženju zahteve za sodno varstvo, zaradi katerega ostane v veljavi vsebinska odločitev prekrškovnega organa, ki je praviloma neugodna za vlagatelja zahteve. Proti sklepu, s katerim je bila zahteva za sodno varstvo zavržena, ima vlagatelj sicer pravico do pritožbe, o kateri odloča višje sodišče (smiselna uporaba tretjega odstavka 161. člena ZP-1), a v primeru neopravičenega izostanka tudi s pritožbo ne more več doseči, da bi sodišče vsebinsko odločalo o njegovih navedbah v zahtevi za sodno varstvo.

⁹ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-290/12 z dne 25. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 40/13), 9. točka obrazložitve.

¹⁰ Odločbi Ustavnega sodišča št. Up-718/13 z dne 7. 10. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15), 11. točka obrazložitve, in št. Up-187/13 z dne 7. 10. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15), 8. točka obrazložitve. Za pregled prakse Evropskega sodišča za človekove pravice glej 6. točko obrazložitve odločbe št. Up-187/13 in 11. točko obrazložitve odločbe št. Up-718/13.

¹¹ Člen 65 ZP-1.

17. Učinek izpodbijane določbe na učinkovitost in ekonomičnost postopka je torej relativno majhen, teža posega v človekovo pravico iz prvega odstavka 23. člena Ustave vlagatelja zahteve za sodno varstvo s fikcijo umika zahteve pa je velika. Sankcioniranje vlagatelja z odvzemom sodnega varstva zaradi neopravičene neudeležbe na zaslišanju je torej nesorazmerno s ciljem, tj. učinkovitostjo in ekonomičnostjo postopka. Izpodbijana zakonska ureditev tako pomeni prekomeren poseg v pravico vlagatelja zahteve za sodno varstvo do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Ustavno sodišče je zato tretji odstavek 61. člena ZP-1 razveljavilo (1. točka izreka).

B. – II.

Odločitev o ustavni pritožbi

18. Pritožnik vlaga zaradi kršitve pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave tudi ustavno pritožbo zoper sklep Višjega sodišča v Ljubljani, s katerim je to sodišče kot neutemeljeno zavrnilo pritožnikovo pritožbo zoper sklep Okrajnega sodišča v Ljubljani. To je zavrglo pritožnikovo zahtevo za sodno varstvo zoper odločbo o prekršku Komisije za preprečevanje korupcije na podlagi fikcije umika zahteve.

19. Pritožnik izpodbija tudi stališči sodišč, da svojega izostanka ni opravičil. O tem, ali je bil pritožnikov izostanek z zaslišanja opravičljiv ali ne, bo odločilo pristojno sodišče. To ni predmet odločanja o ustavni pritožbi. Pač pa izpodbijani sodni odločbi temeljita na zakonu, za katerega je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Iz enakih razlogov tudi izpodbijani sodni odločbi kršita pritožnikovo pravico do sodnega varstva. Zato ju je Ustavno sodišče razveljavilo in zadevo vrnilo Okrajnemu sodišču v Ljubljani v novo odločanje (2. točka izreka).

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena in prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Korpič – Horvat.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica