

Številka: U-I-98/07-27

Datum: 12. 6. 2008

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Herberta Prascha, Republika Avstrija, ki ga zastopa Samo Kolnik, odvetnik v Mariboru, Lucije Gregorčič, Ljubljana, ki jo zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, ter Jožefa Strmčnika, Avgusta Strmčnika in Rozalije Strmčnik, vsi Črna na Koroškem, ki jih zastopa Jernej Kokalj, odvetnik v Mariboru, na seji 12. junija 2008

o d l o č i l o :

1. Prvi odstavek 73. člena ter prvi in drugi odstavek 107. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06) niso v neskladju z Ustavo.

2. Pobudnica Lucija Gregorčič sama nosi stroške postopka s pobudo.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudniki Jožef Strmčnik, Avgust Strmčnik in Rozalija Strmčnik izpodbijajo 73., 104., 107. in 109. člen Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Navajajo, da so zoper sodbo Upravnega sodišča z dne 6. 6. 2006 vložili pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov po določbah takrat veljavnega Zakona o Upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 in nasl. – v nadaljevanju ZUS), da pa je še pred odločitvijo pritožbenega sodišča začel veljati novi ZUS-1. Zato je Vrhovno sodišče na podlagi prehodnih določb ZUS-1 njihovo pritožbo obravnavalo kot revizijo in jo 14. 2. 2007 zavrnilo. Zoper odločitev Vrhovnega sodišča so vložili ustavno pritožbo. Ker so po določbah ZUS imeli pravico do pritožbe in s tem tudi do uveljavljanja zmotnega ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, naj bi jim zakonodajalec z izpodbijanimi določbami posegel v pridobljeno pravico do pritožbe. Kršeno na bi bilo tudi zaupanje v pravo, saj jim je bil na podlagi določb ZUS dan pravni pouk, da je mogoče vložiti pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov. Zakonodajalec naj bi brez razumnega razloga prekvalificiral redno pravno sredstvo (pritožbo) v izredno pravno sredstvo (revizijo). Pobudniki naj bi bili postavljeni v neenakopraven položaj v primerjavi s tistimi pritožniki, katerih pritožbe so bile obravnavane pred uveljavitvijo ZUS-1. Zatrjujejo kršitev načela enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave, pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave in pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Ker naj bi bila izpodbijana ureditev v izrecnem nasprotju s pravičnostjo, naj bi bila kršena tudi pravica do poštenega sojenja iz 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). V upravnem sporu ugotovitve dejanskega stanja pred prvostopenjskim sodiščem, kadar je to identično z dejanskim stanjem, ugotovljenim pred upravnim organom druge stopnje, naj ne bi bilo mogoče sodno preizkusiti, zato naj pritožnikom pred domačimi sodišči ne bi bilo zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo. Kršen naj bi bil 13. člen EKČP. Ustavnemu sodišču predlagajo, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb, ker bi lahko nastale težko popravljive škodljive posledice pri vseh osebah, ki so stranke v upravnem sporu.

2. Pobudnik Herbert Prasch izpodbija prvi odstavek 73. člena ter prvi in drugi odstavek 107. člena ZUS-1. Navaja, da je še v času veljavnosti ZUS vložil tožbo zoper odločbo Ministrstva za notranje zadeve. Upravno sodišče je po uveljavitvi ZUS-1 njegovo tožbo zavrnilo in ga v pravnem pouku poučilo, da pritožba po določbah ZUS-1 ni dovoljena. Ker revizija po mnenju pobudnika ni enako učinkovito pravno sredstvo kot pritožba, naj bi izpodbijana ureditev kršila 22. in 25. člen Ustave. S tem, ko mu je zakonodajalec med postopkom odvzel pravico do pritožbe, oziroma s tem, ko je posegel v že vložene pritožbe strank in jih prekvalificiral v "pravočasne in dovoljene revizije", naj bi kršil 22. in 155. člen Ustave.

3. Pobudnica Lucija Gregorčič izpodbija drugi odstavek 107. člena ZUS-1. Navaja, da je že v času veljavnosti ZUS vložila pritožbo zoper sklep Upravnega sodišča o zavrženju njene tožbe. Zatrjuje, da ji je novi ZUS-1 pravico do pritožbe, ki jo je imela po ZUS, odvzel, za revizijo pa bo morala šele izkazati pogoje po 83. členu ZUS-1. Poudarja, da je ZUS-1 ex lege spremenil pritožbo bodisi v revizijo bodisi v pritožbo po ZUS-1, pri čemer sta obe pravni sredstvi po njenem mnenju bistveno ožji tako glede dopustnosti kot glede obsega preizkusa. Z izpodbijano ureditvijo naj bi zakonodajalec kršil 155. člen Ustave. Če bi Ustavno sodišče ocenilo, da gre za t. i. nepravo retroaktivnost, pa pobudnica meni, da zakonodajalec za poslabšanje njenega položaja ni imel razloga, utemeljenega v javnem interesu, zato je izpodbijana določba v neskladju tudi z 2. členom Ustave. Izpodbijana določba naj bi bila v neskladju z navedeno določbo Ustave tudi zato, ker naj bi bila nejasna in naj bi dopuščala različne razlage. Celo sodišče prve stopnje naj ne bi vedelo, kako naj ravna z njeno pritožbo, saj naj bi jo po prejeti pritožbi in po uveljavitvi novega ZUS-1 pozvalo, naj pojasni, ali je njena vloga pritožba ali revizija. Poleg navedenega pobudnica izpodbijani določbi očita še neskladje s 14. členom Ustave, saj meni, da položaje, ki bi morali biti urejeni na enak način, ureja na neenak način. Ustavnemu sodišču predlaga, naj izpodbijano določbo razveljavi in Državnemu zboru naloži plačilo stroškov postopka s pobudo. Predlaga tudi, naj Ustavno sodišče do končne odločitve začasno zadrži izvrševanje drugega odstavka 107. člena ZUS-1.

4. Državni zbor v odgovoru zavrača očitke pobudnikov. Ocenjuje, da je težišče pobud v izpodbijanju prehodne ureditve glede uveljavitve in uporabe ZUS-1 in v zvezi s tem pojasnjuje, da ureditev ni retroaktivna v smislu 155. člena Ustave, saj se ZUS-1 uporablja za postopanje v upravnem sporu od njegove uveljavitve naprej. Glede 73. člena ZUS-1 navaja, da določbe 22. in 25. člena Ustave ter 6. in 13. člena EKČP sicer zahtevajo, da je pri varstvu pravic in pravnih koristi pred državnimi organi zagotovljena pritožba kot redno pravno sredstvo, ki ima suspenzivni učinek, in s katero je mogoče uveljavljati pritožbene razloge zmotno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, bistvenih kršitev postopka in zmotne uporabe materialnega prava. Vendar opozarja, da je upravni spor praviloma nadaljevanje upravnega postopka, v katerem je zagotovljena pritožba, ki izpolnjuje navedene zahteve, poleg tega pa sama tožba v upravnem sporu omogoča uveljavljanje vseh navedenih razlogov, čeprav sama po sebi praviloma nima suspenzivnega učinka. To pomeni, da je dejansko stanje, ki je bilo podlaga odločitve, preizkušeno najprej na dveh stopnjah v upravnem postopku in nato še na prvi stopnji v upravnem sporu. Zato po oceni Državnega zbora takšna ureditev, ki ne zagotavlja preizkusa dejanskega stanja še na četrti stopnji v primeru, ko sodišče prve stopnje ni ugotovilo drugačnega dejanskega stanja in na tej podlagi spremenilo upravnega akta, ne posega neupravičeno niti v 22. niti v 25. člen Ustave ter ni v nasprotju niti s 6. niti s 13. členom EKČP. Državni zbor poudarja, da sta druga dva pritožbena razloga (zmotna uporaba materialnega prava in bistvena kršitev določbe postopka) v upravnem sporu zagotovljena z revizijo po 85. členu ZUS-1. V zvezi s prehodno ureditvijo v 107. členu ZUS-1, ki je glede pritožbe uporabo 73. člena ZUS-1 razširila tudi na vse po ZUS vložene pritožbe, o katerih še ni bilo odločeno, Državni zbor meni, da je sicer posegla v pravna pričakovanja udeležencev postopka glede tega, v kolikšnem obsegu bo njihova pritožba preizkušena, kar pomeni poseg v zaupanje v pravo (2. člen Ustave). Vendar meni, da je imel zakonodajalec za tak poseg stvarno utemeljene razloge, saj je moral

zagotoviti čimprejšnjo razbremenitev Vrhovnega sodišča. Opozarja, da je po 127. členu Ustave Vrhovno sodišče najvišje sodišče v državi, ki sicer odloča v izjemnih primerih tudi o rednih pravnih sredstvih, praviloma pa mora skrbeti za enotnost sodne prakse z izrednimi pravnimi sredstvi. Ocenjuje, da je poseg tudi sorazmeren, saj v primerih, ko je pravnomočnost sodbe po zakonu pogoj za izvršitev upravnega akta in bi sprememba pritožbe, vložene po ZUS, v revizijo pomenila takojšen nastop izvršljivosti izpodbijane upravne odločbe, ohranja pravni položaj pritožnikov (drugi odstavek 107. člena ZUS-1). V zvezi z očitkom o neskladnosti izpodbijane ureditve s 14. členom Ustave Državni zbor poudarja, da načelo pravne enakosti ne preprečuje spreminjanja prava in tudi ne, da so tisti, o katerih pravicah in obveznostih se odloča pozneje, v drugačnem položaju od tistih, o katerih pravicah je bilo odločeno prej.

5. Vlada v mnenju zavrača očitke pobudnikov o retroaktivnosti izpodbijanih določb in pojasnjuje, da ZUS-1 v prehodnih določbah določa le ureditev in vodenje postopka za čas od trenutka, ko je ta stopil v veljavo. Meni, da ne gre za vprašanje pridobljenih pravic, saj pravila o teku postopka niso pravica stranke. Opozarja na stališče Ustavnega sodišča, po katerem ni ustavne zahteve, da bi se sodni postopek moral končati po procesnih pravilih, po katerih se je začel. Za izpodbijano spremembo naj bi imel zakonodajalec stvarno utemeljene razloge, prav tako pa naj bi pri tem predvsem ob upoštevanju načela sorazmernosti določil različen način posega v tekoče pritožbene postopke glede na možne posledice, ki bi iz njih nastale. Vlada zavrača tudi očitek o kršitvi pravice do pritožbe iz 25. člena Ustave. Navaja, da je določba 73. člena ZUS-1 dopustnost rednega pravnega sredstva ob uvedbi drugega pravnega sredstva – revizije zožila v okvir, ki je glede na temeljni razlog nove ureditve, glede na pravno podlago in vrsto posegov sodišča v upravnem sporu še nujen. Glede na to, da stranka lahko varuje svoje pravice s pravnimi sredstvi tako v upravnem postopku kot v upravnem sporu, naj bi bilo podvajanje pritožbenih možnosti neutemeljeno in naj bi nesorazmerno podaljševalo postopke uveljavljanja pravice posameznikov.

6. Pobudniki Rozalija, Jožef in Avgust Strmčnik zavračajo pojasnila Vlade in vztrajajo pri zatrjevanih neustavnostih.

B. – I.

7. Ustavno sodišče je s sklepi št. U-I-98/07 z dne 26. 4. 2007, št. U-I-135/07 z dne 16. 5. 2007 in št. U-I-131/07 z dne 23. 5. 2007 predloge pobudnikov, naj do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje izpodbijanih določb ZUS-1, zavrnilo. Ustavno sodišče je pobude zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

8. Pobudniki Jožef Strmčnik, Avgust Strmčnik in Rozalija Strmčnik navajajo, da izpodbijajo 73., 104., 107. in 109. člen ZUS-1, vendar se očitki v pobudi vsebinsko nanašajo zgolj na prvi odstavek 73. člena ZUS-1, ki določa, kdaj je zoper sodbo, ki jo izda Upravno sodišče, dovoljena pritožba, ter na prvi in drugi odstavek 107. člena ZUS-1, ki glede pravnih sredstev zoper izdane odločbe sodišča določata uporabo določb ZUS-1 in vsebujeta pravilo, kako Vrhovno sodišče obravnava zadeve, v katerih je bila vložena pritožba pred uveljavitvijo ZUS-1 (primer pobudnikov). Ustavno sodišče je zato štelo, da izpodbijajo le navedeni določbi v tem obsegu. Pobudniki k pobudi prilagajajo sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 1243/2006 z dne 14. 2. 2007, iz katere je razvidno, da so zoper sodbo Upravnega sodišča še pred uveljavitvijo ZUS-1 vložili pritožbo po določbah takrat veljavnega ZUS, Vrhovno sodišče pa je na podlagi drugega odstavka 107. člena ZUS-1 njihovo pritožbo obravnavalo kot revizijo ter jo zavrnilo. Zoper odločitev Vrhovnega sodišča so pobudniki vložili ustavno pritožbo. Glede na navedeno pobudniki izkazujejo pravni interes za izpodbijanje prvega odstavka 73. člena ter prvega in drugega odstavka 107. člena ZUS-1. Ker pravni interes za izpodbijanje teh določb izkazujejo že navedeni pobudniki, se Ustavno sodišče ni ukvarjalo z vprašanjem, ali pravni interes izkazujejo tudi pobudnika Herbert Prasch in Lucija Gregorčič.

9. Ustavno sodišče je pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 73. člena ter prvega in drugega odstavka 107. člena ZUS-1 sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS), je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. – II.

10. ZUS-1 v 73. členu ureja pravico do pritožbe zoper sodbo, ki jo izda Upravno sodišče. Po izpodbijanem prvem odstavku tega člena je zoper sodbo, ki jo izda Upravno sodišče, dovoljena pritožba, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt ali če je sodišče odločilo na podlagi 66. člena tega zakona.

11. Pobudniki se s tako omejitvijo pritožbe v upravnem sporu ne strinjajo. Izpodbijani določbi očitajo neskladje s 25. členom Ustave, ker naj bi nedopustno omejevala pravico do pritožbe. Poudarjajo, da je pravica do pritožbe kot rednega pravnega sredstva temeljna pravica posameznika in jo lahko zakonodajalec izključi le izjemoma, če jo nadomesti s kakšnim drugim pravnim sredstvom (lahko tudi z izrednim), ki mora biti enako učinkovito.

12. Zakonodajalec je z novo ureditvijo upravnega spora omejil pravico do pritožbe. Po določbah ZUS je bila zoper sodbo, izdano na prvi stopnji, pritožba vedno dovoljena, razen v primerih, kadar je Vrhovno sodišče odločalo v upravnem sporu na prvi stopnji o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v Državni zbor, Državni svet in volitve za predsednika države, ter razen v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve (prvi in tretji odstavek 70. člena ZUS). Po določbah ZUS-1 pa je zoper sodbo, izdano na prvi stopnji, pritožba dovoljena le v primeru, kadar je Upravno sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, in je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt, ter v primeru, kadar je Upravno sodišče odločalo o zakonitosti posamičnega akta ali dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika.¹ S takšno ureditvijo Zakon dovoljuje pritožbo zgolj v tistih primerih, ko je zaradi učinkovitega pravnega varstva posameznika ponovno instančno preverjanje prvostopenjske sodbe v okviru upravnega spora nujno.² Te potrebe praviloma ni, če Upravno sodišče ni spreminjalo odločitve upravnega organa, ter v primeru, če je sodišče na prvi stopnji sicer odločalo v sporu polne jurisdikcije, vendar je odločalo na podlagi istega dejanskega stanja, na podlagi katerega so odločali tudi upravni organi v postopku izdaje upravnega akta.³ V takih primerih lahko stranka zoper pravnomočno sodbo Upravnega sodišča, če so izpolnjeni z Zakonom določeni pogoji (83. člen ZUS-1), vloži le izredno pravno sredstvo – revizijo.

13. Iz določbe 25. člena Ustave izhaja dolžnost zakonodajalca, da zoper vsako odločbo sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katero ti odločajo o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, predvidi pritožbo ali drugo pravno sredstvo. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-309/94 z dne 16. 2. 1996 (OdlUS V, 21) navedlo, da ta določba zagotavlja načelo instančnosti, katerega bistvena vsebina je v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopenjskega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici in obveznosti. Ustavno sodišče se je opredelilo tudi do tega, kako razlagati pojem "drugo pravno sredstvo" iz 25. člena Ustave. Zavzelo je stališče, da lahko funkcijo drugega pravnega sredstva opravi tudi zahteva za preizkus odločbe v sodnem postopku (odločba št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005, Uradni list RS, št. 118/05 in OdlUS XIV, 88). Navedeno stališče je ponovilo tudi v odločbi št. U-I-56/06 z dne 15. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 29/07 in OdlUS XVI, 21).⁴

14. V tretjem odstavku 120. člena Ustava zagotavlja proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Upravni spor je opredeljen v 157. členu Ustave.⁵ Skladno z ZUS-1

se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo (1. člen ZUS-1). V upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnikov. O zakonitosti drugih aktov odloča sodišče v upravnem sporu samo, če tako določa zakon (2. člen ZUS-1). Iz navedenega izhaja, da je upravni spor sodni spor med posameznikom ali pravno osebo in javno oblastjo, naperjen zoper akte oziroma dejanja organov oblasti, s katerimi se odloča o pravicah, obveznostih oziroma pravnih razmerjih, ki jih ureja javno (upravno) pravo. Sodišče ima v upravnem sporu različna pooblastila glede preizkusa izpodbijanega akta in odločanja o njem. Glede na obseg pooblastila za sodno kontrolo ZUS-1 ločuje dve vrsti upravnih sporov: spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta in spor polne jurisdikcije. Iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) izhaja, da mora sodna oblast izvrševati predvsem svojo funkcijo sodne kontrole nad delovanjem izvršilne oblasti, ne pa izvajati upravno-izvršilne funkcije.⁶ Glede na naravo upravnega spora zato spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta pomeni temeljno vrsto upravnega spora. Gre za sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave. Sodišče v sporu o zakonitosti dokončnega upravnega akta ne rešuje meritorno same upravne zadeve, torej ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, temveč le presodi zakonitost dokončnega upravnega akta: ali je bilo v upravnem postopku pravilno ugotovljeno dejansko stanje in na podlagi tega dejanskega stanja glede na materialnopravno normo pravilno odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika.⁷ Prizadeti posameznik lahko v tožbi uveljavlja vse pritožbene razloge. Upravni akt lahko izpodbija: 1) zaradi napačne uporabe materialnega prava (če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen), 2) zaradi bistvene kršitve določb postopka, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve, 3) če dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno ali če je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju, in še iz razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreče za ničnega (27. člen ZUS-1). Pri tem je glede navajanja novih dejstev in dokazov omejen, podobno kot v pritožbi v upravnem postopku.⁸ Glede tožbenih novot ZUS-1 že med splošnimi pravili postopka v tretjem odstavku 20. člena določa, da stranke v upravnem sporu ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Sodišče upošteva nova dejstva in dokaze kot tožbene razloge le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta (52. člen ZUS-1). Iz navedenega izhaja, da v primeru odločanja o zakonitosti dokončnega upravnega akta sodišče opravi ponovni preizkus odločitve upravnega organa iz vseh razlogov, ki jih ima stranka že v pritožbenem upravnem postopku, in hkrati zagotavlja tudi sodno varstvo. Po svojih značilnostih opravlja torej spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta funkcijo "drugega pravnega sredstva" iz 25. člena Ustave, saj se z njim glede na pooblastila sodišča v okviru sodnega nadzora zagotavlja instančna kontrola.

15. Enako lahko ugotovimo tudi za spor polne jurisdikcije v tistih primerih, kadar sodišče sicer samo odloči o pravici (spremeni izpodbijani upravni akt), vendar na podlagi enakega dejanskega stanja, na podlagi katerega so odločali upravni organi v postopku izdaje upravnega akta. V takem primeru gre namreč le za drugačno pravno presojo enakega dejanskega stanja v okviru instančnega sodnega nadzora. Sodba sodišča v takem primeru sledi upravnemu procesu pred upravnimi organi kot posebna oblika sodnega nadzora nad izvršilno oblastjo in ne pomeni prvostopenjskega odločanja sodišča v klasičnem pomenu besede kot na področju civilnega ali kazenskega spora.⁹ Zato ima tudi v takem primeru upravni spor naravo "drugega pravnega sredstva" iz 25. člena Ustave.

16. Ker je v navedenih primerih upravni spor mogoče obravnavati kot "drugo pravno sredstvo" v smislu 25. člena Ustave, izključitev nadaljnje pritožbe zoper odločitev

Upravnega sodišča v takih primerih ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva. V takih primerih je pravica do učinkovitega pravnega sredstva na področju izvrševanja upravne funkcije zagotovljena že s tem, da se odločitev poleg interne, hierarhično postavljene upravne pritožbene poti, presoja tudi pred neodvisnim sodnim organom, tj. pred Upravnim sodiščem. Ta pravica ne zahteva, da bi moralo Vrhovno sodišče kot sodišče druge stopnje ponovno presojati odločitev sodišča.

17. Drugačen pravni položaj pa je, ko Upravno sodišče samo na glavni obravnavi ugotavlja dejansko stanje in na podlagi tako ugotovljenega dejanskega stanja spremeni izpodbijani akt (torej samo drugače odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika). V takem primeru pa mora biti stranki dana možnost, da s pritožbo izpodbija vsebinsko odločitev Upravnega sodišča. Ker je zakonodajalec v takem primeru in v primerih, kadar Upravno sodišče odloča v sporu o zakonitosti posamičnega akta ali dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika,¹⁰ omogočil pritožbo, prvi odstavek 73. člena ZUS-1 ni v neskladju s 25. členom Ustave. Iz istih razlogov so neutemeljeni tudi pavšalni očitki pobudnikov o kršitvi pravice do poštenega sojenja iz 6. člena EKČP in pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena EKČP.

B. – III.

18. V zvezi s prvim in z drugim odstavkom 107. člena ZUS-1 (prehodne določbe) pobudniki zatrjujejo, da izpodbijana ureditev retroaktivno posega v pridobljene pravice do pritožbe, s čimer naj bi bila kršena 155. člen oziroma 2. člen Ustave. Zakonodajalec naj bi brez razumnega razloga prekvalificiral redno pravno sredstvo (pritožbo) v izredno pravno sredstvo (revizijo). Drugi odstavek 107. člena ZUS-1 pa naj bi bil v neskladju z 2. členom Ustave tudi zato, ker naj bi bil nejasen in naj bi dopuščal različne razlage.

19. ZUS-1 je v prehodnih določbah v 104. členu kot temeljno pravilo sicer določil, da se za postopke, ki so ob njegovi uveljavitvi v teku, uporabljajo določbe ZUS, vendar le, če ni z novim zakonom določeno drugače. Izpodbijani prvi in drugi odstavek 107. člena ZUS-1 določata izjemo od navedenega pravila. Glede pravnih sredstev je tako določeno, da se lahko zoper izdane odločbe sodišča po uveljavitvi ZUS-1 vlagajo samo tista pravna sredstva, ki jih dopušča novi ZUS-1 (prvi odstavek 107. člena). Drugi odstavek 107. člena pa ureja primere, ko je bila pritožba vložena še pred uveljavitvijo ZUS-1. Tako določa, da zadeve, v katerih je bila pritožba vložena pred uveljavitvijo novega zakona, Vrhovno sodišče obravnava kot pritožbe po novem zakonu: 1) če izpolnjujejo pogoje za pritožbo po določbah ZUS-1, 2) v primerih, ko je pravnomočnost sodbe po zakonu pogoj za izvršitev upravnega akta, ter 3) v primerih, ko je pritožba izrecno dovoljena na podlagi posebnega zakona. V drugih primerih se vložene pritožbe, ki jih je vložila upravičena oseba ter so pravočasne in dovoljene po določbah (prej veljavnega) ZUS, obravnavajo kot pravočasne in dovoljene revizije, prvostopenjske sodbe pa postanejo pravnomočne.

20. Očitek, da je drugi odstavek 107. člena ZUS-1 nejasen in da dopušča različne razlage, je pavšalen. Pobudnica Lucija Gregorčič ga namreč utemeljuje zgolj z navedbo, da naj celo sodišče prve stopnje ne bi vedelo, kako naj ravna s pritožbo, vloženo pred uveljavitvijo novega ZUS-1, saj naj bi jo po uveljavitvi novega ZUS-1 pozvalo, naj pojasni, ali je njena vloga pritožba ali revizija. Zgolj navedena okoliščina sama po sebi ne more utemeljiti zatrjevanega neskladja.

21. Splošno in uveljavljeno pravilo je, da se novi procesni zakon lahko uporablja takoj, tudi za že tekoče sodne postopke, saj ni ustavne zahteve, da bi se sodni postopek moral končati po procesnih pravilih, po katerih se je začel.¹¹ Zakonodajalec tako ob določitvi prehodnih določb procesnega zakona glede teka postopka ni omejen s kakšnimi ustavnimi zahtevami in z vidika Ustave je dopustna (in v procesnih zakonih tudi povsem običajna) ureditev, da nova procesna pravila začnejo veljati takoj, tudi za tekoče sodne postopke.

22. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je zakonodajalec omejen z ustavno zahtevo prepovedi retroaktivnega poseganja v pridobljene procesne pravice.¹² Vendar pa bi za poseg v procesno pravico stranke lahko šlo šele v primeru, če bi pred uveljavitvijo novega zakona procesno upravičenje (npr. pravica do pravnega sredstva) že nastalo. Vložitev tožbe pomeni le procesni akt, s katerim se je postopek pred Upravnim sodiščem začel. O nastanku pravice do pritožbe pa je mogoče govoriti šele z vročitvijo sodbe sodišča prve stopnje. Pobudniku Herbertu Praschu zgolj z vložitvijo tožbe ni nastala pravica do pritožbe, zato mu z izpodbijano določbo tudi ni mogla biti odvzeta. Zato v njegovem primeru ne more iti za poseg v pridobljene (procesne) pravice.

B. – IV.

23. Za drugačen pravni položaj gre pri pobudnikih, ki so svoje procesno upravičenje že pridobili s tem, da so pred uveljavitvijo ZUS-1 vložili pritožbo, ki jo je Vrhovno sodišče na podlagi izpodbijane ureditve obravnavalo kot pravočasno in dovoljeno revizijo. V takšnem primeru se upravičeno zastavlja vprašanje, ali je izpodbijana ureditev retroaktivno posegla v zakonsko pridobljeno pravico do pritožbe in je zato v neskladju s 155. členom Ustave. Ta ustavna določba, razen pod pogoji iz drugega odstavka, prepoveduje povratni učinek pravnih aktov. Predpis učinkuje povratno tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo, oziroma tudi tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek po njegovi uveljavitvi, vendar njegove posamezne določbe učinkujejo tako, da za nazaj posežejo v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času veljavnosti prejšnje pravne norme.

24. Po določbah prej veljavnega ZUS je bila zoper sodbo, izdano na prvi stopnji, pritožba (praviloma) vedno dovoljena.¹³ Prvostopenjsko sodbo je bilo mogoče v pritožbi izpodbijati zaradi bistvenih kršitev določb postopka, zaradi zmotne uporabe materialnega prava in zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (prvi odstavek 72. člena ZUS). Vendar so bile stranke pri uveljavljanju razloga zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja omejene. Ta pritožbeni razlog je bilo dopustno uveljavljati samo, kadar je sodba temeljila na dejanskem stanju, ki je bilo ugotovljeno v sodnem postopku, oziroma kolikor je temeljila na takšnem dejanskem stanju (peti odstavek 72. člena ZUS). Pritožba je imela suspenziven učinek glede nastopa pravnomočnosti, na izvršljivost upravnega akta pa je vplivala le, kadar je bila pravnomočnost sodbe kot pogoj za izvršitev upravnega akta izrecno določena z zakonom.

25. Po izpodbijanem drugem odstavku 107. člena ZUS-1 Vrhovno sodišče pritožbe, ki so bile vložene pred uveljavitvijo ZUS-1, obravnava kot pritožbe po ZUS-1: 1) če izpolnjujejo pogoje za pritožbo po ZUS-1, tj. v primerih, ko je Upravno sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje ter spremenilo izpodbijani upravni akt, ali če je Upravno sodišče odločilo na podlagi 66. člena ZUS-1; 2) če je pravnomočnost sodbe pogoj za izvršitev upravnega akta; ter 3) če so bile pritožbe vložene na podlagi izrecne določbe posebnega zakona. Vse druge pritožbe, ki so jih pred uveljavitvijo ZUS-1 vložile upravičene osebe ter so pravočasne in dovoljene po določbah ZUS, pa ne izpolnjujejo pogojev za pritožbo po določbah novega ZUS-1, pa se obravnavajo kot pravočasne in dovoljene revizije, prvostopenjske sodbe pa postanejo pravnomočne.

26. V primerjavi s pritožbo po prej veljavni procesni zakonodaji je revizija izredno pravno sredstvo in nima suspenzivnega učinka. Tudi pritožba po ZUS na izvršitev upravnega akta (praviloma) ni imela učinka, saj je že tožba v upravnem sporu po svoji naravi praviloma nesuspensivna in ne zadrži izvršitve upravnega akta. Zato v takšnih primerih takojšen nastop pravnomočnosti za stranke glede tega praviloma ne pomeni spremembe (poslabšanja) pravnega položaja. V primerih, ko je pravnomočnost sodbe po zakonu pogoj za izvršitev upravnega akta in je imel zato upravni spor suspenziven učinek, pa je zakonodajalec v prehodnih določbah izrecno določil, da se bodo že vložene pritožbe obravnavale kot pritožbe

po ZUS-1. Revizija se od pritožbe razlikuje tudi po tem, da se lahko vloži le zaradi bistvene kršitve določb postopka ter zaradi zmotne uporabe materialnega prava, ne pa tudi zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Tudi v okviru pritožbe po prejšnjem ZUS so stranke lahko uveljavljale pritožbeni razlog zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja samo, kadar je sodba temeljila na dejanskem stanju, ki je bilo ugotovljeno v sodnem postopku, oziroma kolikor je temeljila na takšnem dejanskem stanju, ne pa v primeru, kadar je sodišče odločalo na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v postopku izdaje upravnega akta. Med pritožbo (po ZUS) in revizijo v takem primeru ni razlike v obsegu pravnega varstva. Zato v takem primeru ne gre za retroaktivni poseg v zakonsko pridobljeno pravico do pritožbe.

27. Drugače pa je v primeru, ko je sodišče na glavni obravnavi samo ugotovilo drugačno dejansko stanje in na tej podlagi tožbi ugodilo ter spremenilo izpodbijani upravni akt. V tem primeru bodo po izpodbijani prehodni določbi pritožbe obravnavane kot pritožbe po ZUS-1. Če pa je sodišče na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v sodnem postopku, tožbo zavrnilo, bodo po izpodbijanih prehodnih določbah take pritožbe obravnavane kot pravočasne in dovoljene revizije, v katerih stranke ne morejo uveljavljati pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja. Po ZUS pa stranke v takem primeru v pritožbi niso bile omejene pri uveljavljanju pritožbenega razloga zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Ker so stranke z vložitvijo pritožbe pred uveljavitvijo ZUS-1 pridobile zakonsko pravico do pritožbe v takšnem obsegu, kot jim jo je zagotavljal 72. člen ZUS, po izpodbijanih prehodnih določbah pa jim z revizijsko presojo Vrhovnega sodišča v navedenem primeru ni zagotovljeno pravno varstvo v enakem obsegu, je zakonodajalec z učinkom za nazaj posegel v zakonsko pridobljeno pravico do pritožbe.

28. Vendar pa vsak zakonodajalec poseg v pridobljene pravice še ne pomeni tudi neskladja z načelom prepovedi retroaktivnosti. Za neskladje ne gre, kadar je zakonodajalec sicer retroaktivno, vendar dopustno posegel v pridobljene pravice.¹⁴ Kot je bilo že navedeno, Ustava v drugem odstavku 155. člena določa, da lahko samo zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Oba pogoja morata biti izpolnjena kumulativno. Ustavno sodišče je že zavzelo stališče, da je prepoved retroaktivnega poseganja v pridobljene pravice v bistvu tisti del vsake od (pridobljenih) pravic, ki ima ustavno naravo. Pridobljene pravice namreč niso nujno le ustavne pravice, temveč so lahko tudi druge z zakonom dane pravice. Prepoved retroaktivnega poseganja v take pravice pa je ustavne narave. V tem smislu tudi pridobljene pravice, ki same po sebi niso človekove pravice ali temeljne svoboščine, uživajo enako varstvo kot te (tako v odločbi št. U-I-60/99 z dne 4. 10. 2001, Uradni list RS, št. 91/01 in OdlUS X, 168). Vendar tudi te varstva ne uživajo absolutno. Vanje je mogoče posegati v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave.

29. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se glede na tretji odstavek 15. člena Ustave človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejuje zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na ustavno dopustnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje ustavno dopusten cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: 1) ali je poseg sploh nujen (potrben); 2) ali je ocenjevan poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten (odločba ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03 in OdlUS XII, 86).

30. Glede na navedeno je Ustavno sodišče v obravnavanem primeru najprej presodilo, kaj je zakonodajalca vodilo k sprejemu izpodbijane ureditve oziroma ali je izpodbijani retroaktivni poseg v zakonsko procesno pravico – pravico do pritožbe, zahtevala javna korist. Iz zakonodajnega gradiva¹⁵ izhaja, da je (bil) eden izmed ciljev nove zakonske ureditve tudi preprečevanje nastopa nerazumnih zamud pri sojenju (zagotavljanje pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja iz prvega odstavka 23. člena Ustave). Ker se upravno sodstvo srečuje s problemom velikega naraščanja števila sporov in povečevanjem zahtevnosti materije, o kateri je treba razsojati, ter s tem povezanim povečevanjem sodnih zaostankov, je država dolžna zagotoviti takšen upravni spor, v katerem bo zagotovljeno učinkovito varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Ob spoznanju, da je zapoznala pravica odvzeta pravica¹⁶ in da zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva pravic in v tem okviru pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja povečuje stopnjo pravne varnosti ter vpliva na kredibilnost sodstva in zaupanje javnosti v njegovo delovanje, je takojšnja zagotovitev razumnega obsega pravnih sredstev (sprememba pritožb v revizije) in s tem zagotovitev pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja po oceni Ustavnega sodišča ukrep, sprejet zaradi varstva javnega interesa.

31. To je ustavno dopusten cilj, zaradi katerega je zakonodajalec lahko posegel v pridobljeno pravico. Oceniti pa je treba še, ali je izpodbijana sprememba v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Da bi se navedeni cilj v upravnem sporu dosegel, je glede na omejene zmogljivosti sodstva in število zadev nujno, da se je že z uveljavitvijo nove procesne zakonodaje omejila pravica do pritožbe tudi za tiste, ki so jo vložili še pred sprejemom novega zakona. Ker se s tem lahko doseže zasledovani cilj, je izpodbijana ureditev po oceni Ustavnega sodišča tudi primerno sredstvo. Ali je teža posledic ocenjevanega posega (spremembe že vloženi pritožb v pravočasne in dovoljene revizije) sorazmerna teži vrednosti zasledovanega cilja (zagotovitvi sojenja brez nepotrebne odlašanja), pa je odvisno predvsem od tega, ali je (bila) strankam kljub spremembi pritožbe v revizijo zagotovljena pravica do učinkovitega pravnega sredstva. Zakonodajalec je z izpodbijano prehodno določbo strankam zagotovil pravočasno in dovoljeno revizijo, s katero se lahko odpravijo večje nepravilnosti pri sojenju (bistvene kršitve določb postopka in zmotna uporaba materialnega prava), Vrhovno sodišče pa je razbremenil presoje pritožbenega razloga zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, kjer bi šlo le za nepotrebno podvajanje sodnega varstva. V primeru, v katerem je posegel v zakonsko pravico do pritožbe, gre za spor o zakonitosti upravnega akta. Glede na to, da je v teh sporih pravica do učinkovitega pravnega sredstva na področju izvrševanja upravne funkcije za stranke zagotovljena že s tem, da se odločitev upravnega organa presoja pred Upravnim sodiščem in ne zahteva še ponovne presoje odločitve (glej 14. do 17. točko obrazložitve te odločbe), je po oceni Ustavnega sodišča teža izpodbijanega posega v zakonsko pridobljeno pravico do pritožbe sorazmerna zasledovanemu cilju. Glede na navedeno je poseg dopusten, zato izpodbijani prvi in drugi odstavek 107. člena ZUS-1 nista v neskladju s 155. členom Ustave.

32. Pobudniki izpodbijani določbi očitajo tudi neskladje s 14. in z 22. členom Ustave. Pobudniki naj bi bili postavljeni v neenakopraven položaj v primerjavi s tistimi pritožniki, katerih pritožbe so bile obravnavane pred uveljavitvijo ZUS-1. Drugi odstavek 14. člena Ustave, ki se na področju sodnih postopkov izraža kot pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave), zakonodajalca zavezuje, da enake primere obravnava enako, razen če obstajajo za različno urejanje enakih položajev razumni in stvarni razlogi. Zakonodajalec je v drugem odstavku 107. člena uredil pravni položaj tistih pritožnikov, o čigar pritožbah do uveljavitve ZUS-1 še ni bilo odločeno. Ureditev je za vse enaka. Ker se izpodbijana določba na pritožnike, o pritožbah katerih je bilo odločeno še pred uveljavitvijo ZUS-1, sploh ne nanaša, pobudniki kršitve drugega odstavka 14. člena in 22. člena Ustave ne morejo utemeljiti s primerjavo s pritožniki, o pritožbah katerih je bilo odločeno še pred uveljavitvijo ZUS-1. Dejansko neenakost med pritožniki, do katere je prišlo zaradi spremembe Zakona, pa je Ustavno sodišče presojalo v okviru zatrjevanega posega v 155. člen Ustave. Da je imel zakonodajalec za spremembo pravnega položaja pobudnikov razloge v splošnem javnem

interesu ter da je bil poseg dopusten tudi z vidika načela sorazmernosti (2. člen Ustave), pa je pojasnjeno v okviru te presoje.

33. V postopku pred Ustavnim sodiščem nosi vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače (prvi odstavek 34. člena ZUstS). Za drugačno odločitev bi morali obstajati posebni razlogi, ki jih pobudnica Lucija Gregorčič ne navaja. Ustavno sodišče je zato odločilo, kot izhaja iz 2. točke izreka.

C.

34. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnici in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

Jože Tratnik l.r.
Predsednik

¹ Pritožba pa ni dovoljena v sporih o zakonitostih aktov volilnih organov za lokalne volitve (četrti odstavek 73. člena ZUS-1).

² Glej V. Androjna in E. Kerševan: *Upravno procesno pravo*, Ljubljana, GV Založba, 2006, str. 762.

³ *Ibidem*.

⁴ V obrazložitvi je navedlo: "17. V primeru odločanja o zahtevi za sodno varstvo gre za odločanje v okviru enotnega upravno-kaznovalnega postopka, v katerem opravljajo okrajna sodišča vlogo instančnega organa in hkrati zagotavljajo sodno varstvo. Po vseh svojih značilnostih opravlja zahteva za sodno varstvo funkcijo pravnega sredstva, saj se z njo zagotavlja instančna kontrola. V tem okviru je odločanje okrajnega sodišča o zahtevi za sodno varstvo primerljivo z odločanjem drugostopenjskega organa o pravnem sredstvu. Sodišče v primeru zavrnitve zahteve za sodno varstvo odloči enako kot pred njim prekrškovni organ. V tem primeru je mogoče zahtevo za sodno varstvo obravnavati kot "drugo pravno sredstvo" v smislu 25. člena Ustave. Zato izključitev nadaljnje pritožbe zoper odločitev sodišča o zavrnitvi zahteve za sodno varstvo ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva...."

⁵ Člen 157. Ustave se glasi:

"O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. 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."

⁶ Primerjaj odločbo št. U-I-146/98 z dne 24. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 51/98 in OdiUS VII, 140).

⁷ Androjna, Kerševan, citirano delo, str. 669.

⁸ Tretji odstavek 238. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. – ZUP).

⁹ Androjna, Kerševan, citirano delo, str. 761.

¹⁰ Prvi odstavek 4. člena ZUS-1.

¹¹ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-21/02 z dne 12. 9. 2002 (Uradni list RS, št. 83/02 in OdiUS XI, 166).

¹² *Ibidem*.

¹³ Razen v primerih, kadar je Vrhovno sodišče odločalo v upravnem sporu na prvi stopnji o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v Državni zbor, Državni svet in volitve za predsednika države, ter razen v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve (prvi in tretji odstavek 70. člena ZUS).

¹⁴ Tako Ustavno sodišče v odločbi U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98 in OdiUS VII, 150).

¹⁵ Poročevalec DZ, št. 60/06.

¹⁶ "Justice delayed is justice denied".