

Številka: U-I-16/10-10

Up-103/10-12

Datum: 20. 10. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi in v postopku za preizkus pobude Borisa Pavšlarja, Kranj, ki ga zastopa dr. Aleksander Pavšlar, Kranj, na seji 20. oktobra 2011

o d l o č i l o:

1. Sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 14/2009 z dne 26. 11. 2009 se razveljavi in zadeva se vrne temu sodišču v novo odločanje.

2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 5. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10) se zavrže.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pritožnik je pri Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor, Območna enota Kranj, vložil prijavo zaradi domnevno nezakonito zgrajenega objekta na javni površini, ki je oviral dostop do njegovih nepremičnin. Pritožnik je v svoji prijavi med drugim zahteval, naj se mu omogoči vpogled v spis inšpekcijskega postopka. Pristojna gradbena inšpektorica je vlogo za vpogled v spis s sklepom zavrnila z utemeljitvijo, da je inšpekcijski postopek že ustavila, ker je ugotovila, da organizator javne prireditve Kranfest 2006 pri postavitvi odra za izvedbo prireditve ni kršil predpisov o graditvi objektov. Po mnenju inšpektorice pritožnik zaradi ustavitve inšpekcijskega postopka ni imel razloga za vpogled v spis, saj iz spisa ne bi mogel razbrati iskanih podatkov. Ministrstvo za okolje in prostor je pritožbo zoper sklep zavrnilo, ker pritožnik v skladu z drugim odstavkom 82. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08 in 8/10 – v nadaljevanju ZUP) ni verjetno izkazal, da bi imel od vpogleda v spis pravno korist. Pritožnik je zoper sklep prvostopenjskega organa sprožil upravni spor, vendar je Upravno sodišče tožbo na podlagi 4. točke prvega odstavka 36. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) zavrglo kot nedovoljeno. Vrhovno sodišče je sklep Upravnega sodišča potrdilo in pritožbo z izpodbijanim sklepom zavrnilo. Odločitev obeh sodišč temelji na stališču, da sklep o zavrnitvi zahteve za vpogled v spis ne vsebuje odločitve o pritožnikovi materialni pravici, obveznosti ali pravni koristi v smislu drugega odstavka 2. člena ZUS-1 in zato ne gre za upravni akt, s katerim se posega v tožnikov pravni položaj v smislu prvega odstavka 2. člena ZUS-1. Poleg tega po mnenju sodišč

tudi ne gre za položaj iz drugega odstavka 5. člena ZUS-1, ki določa, da se v upravnem sporu lahko izpodbijajo tisti sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.

2. Zoper sklep Vrhovnega sodišča je pritožnik vložil ustavno pritožbo, v kateri zatrjuje kršitve četrtega odstavka 15. člena, 22. člena, prvega odstavka 23. člena in 25. člena Ustave. Pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave naj bi mu bila kršena s tem, ko mu je prvostopenjski organ nezakonito onemogočil vpogled v spis inšpekcijskega postopka. Pravica do vpogleda v spis naj bi namreč pomenila enega od vidikov človekove pravice do enakega varstva pravic. Stališče, da sklepa o zavrnitvi zahteve za vpogled v spis ni dovoljeno izpodbijati v upravnem sporu, naj bi posledično pomenilo tudi kršitev pravice do sodnega varstva človekovih pravic (četrty odstavek 15. člena Ustave). Po mnenju pritožnika je sklep o zavrnitvi vpogleda v spis posamični akt, s katerim je odločeno o njegovi pravici, ki mu jo daje zakon, zato bi mu moralo biti zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Ker pritožniku sodno varstvo ni bilo zagotovljeno, naj bi mu bila kršena tudi pravica do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave). Pravica do pravnega sredstva (25. člen Ustave) naj bi bila pritožniku kršena zato, ker Vrhovno sodišče ni odgovorilo na vse bistvene navedbe v njegovi pritožbi zoper sklep Upravnega sodišča.

3. Hkrati z ustavno pritožbo vlaga pritožnik tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 5. člena ZUS-1. Če bi namreč Ustavno sodišče presodilo, da ZUS-1 ne omogoča razlage, po kateri bi bilo dopustno v upravnem sporu izpodbijati sklep o zavrnitvi zahteve za vpogled v spis, potem pritožnik meni, da je drugi odstavek 5. člena ZUS-1 v neskladju s četrtyim odstavkom 15. člena, prvim odstavkom 23. člena, tretjym odstavkom 120. člena in prvym odstavkom 157. člena Ustave. Zatrjuje, da izpodbijana določba v nasprotju s temi določbami Ustave omejuje sodno varstvo zgolj na nekatere sklepe oziroma ne zajema vseh dokončnih sklepov, ki posegajo v pravni položaj posameznika.

4. Ustavno sodišče je s sklepom senata št. Up-103/10 z dne 24. 5. 2011 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. V skladu s prvym odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o tem obvestilo Vrhovno sodišče.

5. Mnenje o pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 5. člena ZUS-1 je dala Vlada Republike Slovenije. Po mnenju Vlade se v obravnavani zadevi postavlja vprašanje, ali je sklep o zavrnitvi vpogleda tretje osebe v spis, izdan na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP, upravni akt, ki vsebuje vsebinsko odločitev v upravni stvari, tj. odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi, ki temelji na materialnem predpisu, ali pa je tak sklep samo formalna odločitev, ki ne posega v pravni položaj posameznika in zato nima sodnega varstva v upravnem sporu. Vlada se strinja z Vrhovnim sodiščem, da sklep o zavrnitvi vpogleda v spis ni upravni akt v smislu drugega odstavka 2. člena ZUS-1, prav tako pa tudi ne akt, ki se lahko izpodbija na podlagi drugega odstavka 5. člena ZUS-1. Vlada meni, da ima sklep, s katerim se tretji osebi zavrne vpogled v spis, procesno naravo in ne posega v materialnopravni položaj te osebe. To pa pomeni, da se s sklepom o zavrnitvi vpogleda v spis ne odloča o takšni pravici, o kateri bi Ustava zagotavljala sodno varstvo v upravnem sporu. Zato po mnenju Vlade izpodbijani drugi odstavek 5. člena ZUS-1 ni v neskladju s četrtyim odstavkom 15. člena, prvym odstavkom 23. člena, tretjym odstavkom 120. člena in prvym odstavkom 157. člena Ustave.

B. – I.

6. Prvi odstavek 82. člena ZUP daje strankam postopka (in v zvezi s tretjym odstavkom 43. člena ZUP tudi stranskim udeležencem postopka) pravico, da pregledajo dokumente zadeve in na svoje stroške prepisejo ali preslikajo potrebne dokumente v fizični ali

elektronski obliki. Na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP ima to pravico tudi vsakdo, kdor verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist. Zoper sklep o zavrnitvi zahteve za pregled in prepis dokumentov je dovoljena pritožba (osmi odstavek 82. člena ZUP).

7. V obravnavni zadevi se postavlja vprašanje, ali iz prvega odstavka 23. člena Ustave izhaja, da mora biti zoper sklep upravnega organa, s katerim se osebi, ki ni bila stranka ali stranski udeleženec postopka, zavrne vloga za pregled in prepis dokumentov, zagotovljeno sodno varstvo. Če iz prvega odstavka 23. člena Ustave izhaja, da sodno varstvo mora biti zagotovljeno, se nadalje postavlja vprašanje, ali mora biti sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu, kot ga opredeljuje prvi odstavek 157. člena Ustave.

8. Stališče Vrhovnega sodišča v izpodbijanem sklepu je, da sklep o zavrnitvi zahteve za vpogled v spis ni akt, zoper katerega je zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu, ker ne gre za upravni akt v smislu drugega odstavka 2. člena ZUS-1 ⁽¹⁾ kot tudi ne za sklep iz drugega odstavka 5. člena ZUS-1. ⁽²⁾ Nasprotno pa pritožnik meni, da sta lahko obe omenjeni določbi podlaga za dopustnost upravnega spora. Po eni strani pritožnik meni, da je sklep, s katerim se tretji osebi zavrne zahteva za vpogled v spis, upravni akt, s katerim se posega v njen pravni položaj v smislu prvega in drugega odstavka 2. člena ZUS-1, saj naj bi šlo za odločitev o samostojni pravici, ki jo daje drugi odstavek 82. člena ZUP. Po drugi strani pritožnik meni, da tudi če sklep o zavrnitvi vpogleda v spis razumemo kot čisto procesni akt, ki ne vsebuje odločitve o neki vsebinski pravici, je zoper njega dopusten upravni spor na podlagi drugega odstavka 5. člena ZUS-1, saj naj ne bi šlo za odločitev o procesnem vprašanju v okviru upravnega postopka, temveč za odločitev o samostojnem zahtevku na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP, s katero je bil zanj, ki ni bil stranka ali stranski udeleženec v glavnem upravnem postopku, postopek odločanja o tem zahtevku končan.

9. V prvem odstavku 23. člena zagotavlja Ustava vsakomur, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. V tretjem odstavku 120. člena Ustava še posebej zagotavlja sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. V primerih, kadar ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo, se uresničevanje pravice do sodnega varstva zagotavlja z institutom upravnega spora iz 157. člena Ustave. Prvi odstavek 157. člena Ustave določa, da pristojno sodišče odloča v upravnem sporu, če so izpolnjeni naslednji pogoji: (1) če gre za dokončni posamični akt, (2) če navedeni akt izda državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil, (3) če se z njim odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organizacij in (4) če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo (tako tudi Ustavno sodišče že v odločbi št. Up-23/95 z dne 16. 11. 1995, OdlUS IV, 137). Ustava torej ne zagotavlja sodnega varstva v upravnem sporu, tudi če so izpolnjeni vsi drugi pogoji iz prvega odstavka 157. člena Ustave, če posamični akt ne vsebuje odločitve o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika. Kadar se pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave uresničuje v upravnem sporu iz prvega odstavka 157. člena Ustave, je njen namen prav v učinkovitem varstvu pravnega položaja tožnika in ne v splošnem nadzoru nad zakonitostjo delovanja organov (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1850/08 z dne 5. 5. 2010, Uradni list RS, št. 47/10).

10. Glede na navedena ustavnopravna izhodišča o pravici do sodnega varstva, kadar se ta uresničuje v upravnem sporu, je moralo Ustavno sodišče v obravnavani zadevi najprej presoditi, ali sklep upravnega organa o pravici iz drugega odstavka 82. člena ZUP pomeni odločitev o pravici ali pravni koristi. Če gre za takšno odločitev, mora biti zoper njo zagotovljeno sodno varstvo. Če sodno varstvo ni zagotovljeno v drugem postopku, mora biti glede na prvi odstavek 157. člena Ustave zagotovljeno v upravnem sporu.

11. Pravica strank in stranskih udeležencev do vpogleda v spis, ki jo ti uresničujejo na podlagi prvega odstavka 82. člena ZUP, ima nedvomno procesno naravo, saj je del

njihovega procesnega položaja v njihovem »lastnem« upravnem postopku. Pri tretjih osebah, ki niso neposredno udeležene v postopku, je pravna narava te pravice drugačna. Zanje pravica iz drugega odstavka 82. člena ZUP ni del njihovega procesnega položaja v upravnem postopku, v katerem se odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank oziroma stranskih udeležencev, temveč je posebna zakonska pravica, ki ima svoj specifični namen in se o njej odloča v posebnem postopku. Dejstvo, da je ta pravica urejena v procesnem zakonu, samo po sebi ni pomembno.

12. Fizična ali pravna oseba, ki ni stranka oziroma stranski udeleženec v upravnem postopku, lahko na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP vpogleda v spis upravne zadeve ter pregleda, prepíše in preslika potrebne dokumente, če verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist. Prav ta zakonski pogoj nedvomno kaže na to, da je pravica namenjena temu, da se vsakomur zagotovi učinkovito varstvo njegovih lastnih, na zakon oprtih pravic ali pravnih koristi, ki niso predmet odločanja v glavnem upravnem postopku. Pri tem pravna korist, o kateri govori drugi odstavek 82. člena ZUP, ni nujno s področja upravnega prava, temveč se lahko opira na kateri koli zakon. Namen pravice iz drugega odstavka 82. člena ZUP je torej ta, da lahko vsakdo z vpogledom v upravni spis pride do podatkov, za katere verjetno izkaže, da bodo v drugem pravnem postopku ⁽³⁾ pomembni za varstvo njegovega pravnega položaja. ⁽⁴⁾

13. Tudi postopek odločanja upravnega organa o pravici tretje osebe do vpogleda v spis ne poteka v okviru primarnega upravnega postopka, v katerem se odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank oziroma stranskih udeležencev, temveč gre za poseben postopek, v katerem se odloča o samostojnem zahtevku tretje osebe, ki želi vpogledati v spis zadeve, pri čemer se presoja samo to, ali vlagatelj z zahtevano stopnjo verjetnosti izkazuje pravno korist. Na to, da je treba ta postopka obravnavati ločeno, kaže tudi dejstvo, da ZUP ne določa, da je mogoče vpogledati v spis samo v času trajanja upravnega postopka. Na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP je mogoče dokumente pregledovati, prepisovati in preslikati tudi po končanem upravnem postopku. Edini pogoj je, da vlagatelj zahteve izkaže svojo pravno korist.

14. Glede na to, da je postopek odločanja o pravici iz drugega odstavka 82. člena ZUP poseben postopek, ki poteka ločeno in neodvisno od glavnega upravnega postopka, da ima v tem postopku vlagatelj položaj stranke, ⁽⁵⁾ ker se v njem odloča o njegovem samostojnem zahtevku, in da lahko odločitev v tem postopku vpliva na učinkovito varstvo njegovega pravnega položaja v drugih postopkih, je Ustavno sodišče presodilo, da sklep upravnega organa, izdan na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP, pomeni odločitev o pravici v smislu prvega odstavka 23. člena Ustave in mora biti zato zoper njo zagotovljeno sodno varstvo. Ker gre hkrati za odločitev o pravici v smislu prvega odstavka 157. člena Ustave in ker je ta odločitev po izčrpanju pritožbe (ki jo zagotavlja osmi odstavek 82. člena ZUP) dokončen posamičen akt državnega organa (oziroma organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil), zoper katerega ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, mora biti sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu.

15. Zakonska podlaga za upravni spor zoper sklep o zavrnitvi vpogleda v spis ni drugi odstavek 5. člena ZUS-1, kot to v delu ustavne pritožbe meni pritožnik (in zato tudi s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbija to zakonsko določbo), kajti na podlagi te določbe se lahko izpodbijajo samo sklepi, ki sicer posegajo v pravni položaj tožnika, vendar sami po sebi ne pomenijo odločitve o pravici, obveznosti ali pravni koristi. Na podlagi te določbe se lahko izpodbijajo samo procesne odločitve, s katerimi ni vsebinsko odločeno o zahtevku stranke, temveč odločitev temelji na procesnih razlogih (npr. sklep o zavrženju vloge, sklep o ustavitvi postopka). ⁽⁶⁾ Odločitev o zavrnitvi zahteve tretje osebe, da se ji omogoči vpogled v zadevo, je sicer akt, s katerim se postopek odločanja o tej zahtevi konča, vendar ne gre za procesno odločitev, temveč za odločitev, ki pomeni vsebinsko odločitev o posebni zakonski pravici. ⁽⁷⁾ Sklep o zavrnitvi vpogleda v spis, ker vlagatelj ni izkazal pravne koristi, je

meritorna odločitev, s katero je odločeno o vsebinski utemeljenosti samostojnega zahtevka. ⁽⁸⁾ Glede na njeno naravo in pomen je odločitev upravnega organa o pravici iz drugega odstavka 82. člena ZUP odločitev o pravici v smislu drugega odstavka 2. člena ZUS-1 (tj. upravni akt).

16. Za uresničevanje pravice iz drugega odstavka 82. člena ZUP ni pomembno, da je pritožnik v obravnavani zadevi določene dokumente pridobil na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZDIJZ). Glede na posebno naravo gradiva v upravnih in sodnih spisih – zaradi česar procesni zakoni posebej urejajo pravico do pregleda in prepisa dokumentov v spisih – in ob upoštevanju drugega odstavka 39. člena Ustave, ki kot splošno pravilo določa, da je dostop do informacije javnega značaja mogoč ob izkazanem pravnem interesu, ⁽⁹⁾ se celo postavlja vprašanje, ali je v skladu z Ustavo takšna razlaga ZDIJZ, po kateri je mogoče tudi na njegovi podlagi, ne glede na specialno ureditev v procesnih predpisih, pridobiti dokumente iz sodnih in upravnih spisov. Vendar se Ustavnemu sodišču s tem vprašanjem v tej zadevi ni bilo treba ukvarjati. Nedvomno je namreč, da pritožniku ni mogoče odreči sodnega varstva o njegovi pravici do vpogleda v spis iz drugega odstavka 82. člena ZUP na podlagi dejstva, da je določene dokumente pridobil že na podlagi ZDIJZ.

17. V obravnavani zadevi je Vrhovno sodišče z izpodbijanim sklepom odreklo pritožniku sodno varstvo zoper sklep upravnega organa o pravici iz drugega odstavka 82. člena ZUP. Odločitev je utemeljilo med drugim na pravnem stališču, da tega sklepa ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu, ker ne gre za odločitev o pritožnikovi pravici ali pravni koristi v smislu drugega odstavka 2. člena ZUS-1 in zato tudi ne za upravni akt, s katerim se posega v tožnikov pravni položaj v smislu prvega odstavka 2. člena ZUS-1. Ker je Ustavno sodišče presodilo, da je takšna razlaga upoštevnih zakonskih določb v neskladju z Ustavo, ker krši pritožnikovo pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, je izpodbijani sklep razveljavilo in zadevo vrnilo Vrhovnemu sodišču v novo odločanje (1. točka izreka). Ker je Ustavno sodišče razveljavilo izpodbijani sklep že zaradi kršitve prvega odstavka 23. člena Ustave, se mu ni bilo treba spustiti v presojo drugih zatrjevanih kršitev.

B. – II.

18. Hkrati z ustavno pritožbo je pritožnik vložil tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 5. člena ZUS-1. Ker je Ustavno sodišče ugodilo njegovi ustavni pritožbi, pobudnik za presojo izpodbijane zakonske določbe ne izkazuje pravnega interesa. Zato je Ustavno sodišče njegovo pobudo zavrglo (2. točka izreka).

C.

19. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič l.r.

Predsednik

(1) Drugi odstavek 2. člena ZUS-1 se glasi: »Upravni akt po tem zakonu je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.«

(2) Drugi odstavek 5. člena ZUS-1 se glasi: »V upravnem sporu se lahko izpodbijajo tisti sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.«

(3) »Drugi postopek« je za tretjo osebo tudi postopek o upravni zadevi, v katero želi zainteresirana oseba vpogledati, saj ima lahko posameznik interes vpogledati v spis prav zato, da bi se lahko odločil, ali se želi udeleževati postopka kot stranski udeleženec.

(4) Pravna korist, ki jo izkazuje upravičena oseba, je lahko v drugem postopku samo procesnopravne narave (npr. izpolnjevanje pogojev za izvršitev določenega procesnega dejanja), vendar gre na koncu vedno za vprašanje v zvezi z materialnopravnim položajem te osebe.

(5) V tem smislu je treba razlagati tudi prvi odstavek 17. člena ZUS-1, ki določa, da je tožnik v upravnem sporu oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta.

(6) Prim. E. Kerševan v: J. Breznik, E. Kerševan (ur.), Zakon o upravnem sporu s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 71.

(7) To pomeni tudi, da sklep o zavrnitvi oziroma dovolitvi vpogleda v zadevo ni sklep iz prvega odstavka 226. člena ZUP, kajti ta pravica, ki jo ima vsakdo, ni vprašanje, ki se tiče postopka.

(8) Prim. z odločitvijo Vrhovnega sodišča v zadevi št. Cpg 1/2011, v kateri je sodišče o pravici do pregleda spisa iz drugega odstavka 150. člena Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo in 45/08 – ZPP), ki vpogled v spis pogojuje z izkazano opravičeno koristjo, sprejelo stališče, da pri odločanju o predlogu za pregled in prepis spisa ne gre za sklep procesnega vodstva, temveč za meritorno odločitev o pravici do pregleda spisa.

(9) Drugi odstavek 39. člena Ustave sicer določa tudi, da lahko zakon določi drugače. Te zakonske izjeme pa lahko gredo v obe smeri: bodisi da dostop ni dopusten kljub izkazanemu pravnemu interesu, bodisi da za dostop ni treba izkazati pravnega interesa.