



**Številka:** Up-695/11-15

**Datum:** 10. 1. 2013

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi družbe Infohip, d. o. o., Kranj, ki jo zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, na seji 10. januarja 2013

odločilo:

**Sodba Vrhovnega sodišča št. III Ips 123/2009 z dne 29. 3. 2011 se razveljavi in zadeva se vrne Vrhovnemu sodišču v novo odločanje.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Pritožnica je v stečajnem postopku leta 1995 kupila nepremičnino (delavski dom) ter v letih 1996 in 1997 zoper najemnike posameznih sob vložila 115 tožb na izpraznitev prostorov. O izselitvi je bilo pravomočno odločeno šest let in pol po vložitvi tožb, in sicer s sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 2056/2002 z dne 7. 5. 2003. Pritožnica je zaradi nastale premoženjske škode, ker ni mogla uporabljati nepremičnino, zoper Republiko Slovenijo vložila tožbo, s katero je zahtevala povračilo škode. Sodišče prve stopnje je z zamudno sodbo toženi stranki naložilo plačilo odškodnine za premoženjsko škodo v višini 3.303.739,50 EUR. Presodilo je, da je pritožnici nastala škoda s kršitvijo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, da ni mogla razpolagati s svojo nepremičnino prosto oseb in stvari od 1. 1. 1998 ter da je prepočasno obravnavanje konkretnih pravnih postopkov (115 tožb na izpraznitev prostorov) protipravno ravnanje po 26. členu Ustave. Višje sodišče je sodbo sodišča prve stopnje delno razveljavilo in delno spremenilo, tako da je zavrnilo tožbeni zahtev za 1.847.976,92 EUR.

2. Odločitev o zavrnitvi tožbenega zahtevka je potrdilo Vrhovno sodišče, ki je zavrnilo pritožnično revizijo. Ta odločitev temelji na stališču, da tožbene trditve ne utemeljijo

protipravnega ravnanja in s tem odškodninske odgovornosti iz 26. člena Ustave. Pri tem Vrhovno sodišče razlikuje med odškodninsko odgovornostjo države za sistemsko pogojene sodne zaostanke in odškodninsko odgovornostjo za škodo, ki jo s protipravnim ravnanjem povzroči njen organ z opravljanjem službe. Po mnenju Vrhovnega sodišča opustitev obravnavanja sodne zadeve brez nepotrebnega odlašanja, ki je sistemsko pogojena, lahko utemelji sankcije zoper državo zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (23. člen Ustave), sama zase pa ne utemelji protipravnega ravnanja iz 26. člena Ustave in s tem odškodninske odgovornosti države na tej podlagi. V primeru sistemsko pogojenih sodnih zaostankov naj bi šlo za opustitve v razmerju do neopredeljenega kroga oseb (do skupnosti kot take), protipravno ravnanje in s tem odškodninsko odgovornost iz 26. člena Ustave pa naj bi utemeljila le kršitev dolžnosti do vnaprej določene ali določljive osebe ali kroga oseb.

3. Pritožnica izpodbija le odločitev Vrhovnega sodišča in ji očita kršitev 2. in 14. člena, četrtega odstavka 15. člena, 22., 23., 26., 33., 67. in 74. člena Ustave. Pritožnica meni, da iz 26. člena Ustave ne izhaja, da bi bilo mogoče odškodninsko odgovornost države omejiti zgolj na tiste primere, ko je mogoče opredeliti osebo oziroma organ, ki je ravnal protipravno, in da bi to pomenilo, da v nobenem primeru ni mogoče na podlagi 26. člena Ustave uveljavljati škodo za sistemsko pogojena protipravna ravnanja. To naj bi imelo za posledico, da za velik del protipravnega ravnanja države ne bi bilo mogoče zahtevati povračilo škode po 26. členu Ustave. Pritožnica meni tudi, da pri odškodninski odgovornosti države iz 26. člena Ustave ni mogoče izhajati iz splošnih pravil odškodninskega prava. Tudi če bi bila odškodninska odgovornost države iz 26. člena Ustave omejena s splošnimi pravili odškodninskega prava, naj bi stališča Vrhovnega sodišča pomenila kršitev 26. člena Ustave, saj bi bila ta pravica popolnoma izvotljena. Pritožnica meni, da je odločitev Vrhovnega sodišča tudi arbitrarna, saj ne upošteva odločbe Ustavnega sodišča št. Up-2965/08 z dne 13. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 45/10) in ustaljene sodne prakse (sodba Vrhovnega sodišča št. II Ips 274/2003 z dne 25. 11. 2004 ter sodba in sklep Vrhovnega sodišča št. II Ips 342/2004 z dne 14. 4. 2005), iz katerih naj bi izhajalo, da je odškodninska odgovornost države podana tudi v primeru sistemsko pogojenih napak države. Z zahtevo po konkretizaciji nedopustnih ravnanj ali opustitev konkretnega sodnika naj bi ji bilo naloženo prekomerno breme, še posebej, če se upošteva, da tožena stranka ni bila aktivna, in je bila izdana zamudna sodba. Pritožnica namreč ne more vedeti za mogoče vzroke nedopustnih zamud pri sodnem odločanju npr. glede obremenitev sodnikov, dodeljevanja spisov, razpoložljivosti razpravnih dvoran itd. Zato naj bi se ji naložila *probatio diabolica*. Pritožnica meni, da navedba, da se s sodno zadevo pet let ni dogajalo popolnoma nič, povsem zadošča za ugotovitev protipravnosti ravnanja, medtem ko je Vrhovno sodišče aktivnosti pritožnice za pospešitev postopka odpravilo zgolj z navedbo, da gre za "pavšalne trditve o predlaganih pospešitvah". Pritožnica navaja še, da je zaradi protipravnega ravnanja države na robu solventnosti in da je nepremičnina, s katero zaradi protipravnega ravnanja države ni mogla razpolagati, predmet izvršbe.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-695/11 z dne 5. 6. 2012 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 – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o tem obvestilo Vrhovno sodišče.

5. Na podlagi drugega odstavka 56. člena ZUstS je bila ustavna pritožba poslana nasprotni stranki v postopku, ki nanjo ni odgovorila.

## B.

6. Ustavno sodišče se je z vprašanjem sodnega varstva pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja in odškodnine v primeru njene kršitve že večkrat ukvarjalo. Vendar je v vseh dosedanjih primerih šlo za vprašanja, ki so bila povezana z nepremoženjsko škodo, nastalo s kršitvijo navedene človekove pravice. Tako je v odločbi št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 92/05, in OdiUS XIV, 72) ugotovilo, da v Republiki Sloveniji ni posebnih zakonskih določb, ki bi v takšnem primeru prizadeti osebi omogočale uveljavljati pravico do pravičnega zadoščenja v smislu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Zato je ugotovilo, da je bil tedaj veljavni Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 in 65/97 – popr. in 70/2000) v neskladju s četrtem odstavkom 15. člena Ustave v zvezi s prvim odstavkom 23. člena Ustave. Zakonodajalcu je naložilo, naj sodno varstvo pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja ustrezno uredi. Zakonodajalec se je na navedeno odločbo Ustavnega sodišča odzval s sprejetjem Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (Uradni list RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVPSBNO).<sup>1</sup> ZVPSBNO v prvi vrsti zagotavlja stranki varstvo pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja s t. i. pospešitvenimi pravnimi sredstvi, s katerimi lahko stranka že v času nastanka domnevne kršitve učinkovito vpliva na to, da sodni postopek ne bi trajal nerazumno dolgo.<sup>2</sup> Če stranki pravica do sojenja brez nepotrebne odlašanja kljub temu ni zagotovljena, pa ji daje ZVPSBNO možnost, da (ob izpolnjenosti določenih predpostavk)<sup>3</sup> zaradi nastale kršitve v že končanem sodnem postopku uveljavlja pravično zadoščenje, med drugim tudi v obliki denarne odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo.<sup>4</sup> Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-207/08, Up-2168/08 z dne 18. 3. 2010 (Uradni list RS, št. 30/10) ugotovilo, da je 25. člen ZVPSBNO, kolikor ne ureja tudi položaja

<sup>1</sup> Prim. zakonodajno gradivo k predlogu ZVPSBNO, Poročevalec DZ, št. 40/06.

<sup>2</sup> Prim. člene 5 do 14 ZVPSBNO. Tudi ESČP je že zavzelo stališče, da so ta pravna sredstva, kolikor se nanašajo na postopek na prvi in na drugi stopnji, učinkovita. Prim. sodbo v zadevi *Grzinčič proti Sloveniji* z dne 3. 5. 2007.

<sup>3</sup> Prvi odstavek 15. člena in prvi odstavek 21. člena ZVPSBNO.

<sup>4</sup> Drugi odstavek 15. člena in drugi odstavek 21. člena ZVPSBNO.

drugih oškodovancev, katerim je domnevna kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja prenehala pred 1. 1. 2007, v neskladju s četrnim odstavkom 15. člena Ustave v zvezi s prvim odstavkom 23. člena Ustave.

7. Pritožnica med drugim trdi, da je Vrhovno sodišče v izpodbijani odločitvi sprejelo takšna stališča o odškodninski odgovornosti države, da je zaradi njih prikrajšana do odškodnine za premoženjsko škodo, ki jo je utrpela zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja iz prvega odstavka 23. člena Ustave, in ji je bila z njimi kršena pravica iz 26. člena Ustave.

8. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je kršitev pravice iz 26. člena Ustave podana, kadar sodišče opre svojo odločitev na kakšno pravno stališče, ki bi bilo z vidika te pravice nesprejemljivo (tako v sklepu Ustavnega sodišča št. Up-2/04 z dne 4. 5. 2005, OdlUS XIV, 46). Zato je Ustavno sodišče moralo preizkusiti stališča, ki jih je o 26. členu Ustave sprejelo Vrhovno sodišče.

9. Nosilno stališče izpodbijane sodbe je, da odškodninska odgovornost države ni podana, ker pritožnica ni utemeljila protipravnosti, pri čemer opustitev obravnavanja sodne zadeve brez nepotrebnega odlašanja, ki je sistemsko pogojena, lahko utemelji kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja iz prvega odstavka 23. člena Ustave, sama zase pa ne utemelji protipravnega ravnanja in s tem odškodninske odgovornosti države iz 26. člena Ustave. Vrhovno sodišče namreč meni, da gre v primeru sistemsko pogojenih sodnih zaostankov za opustitve v razmerju do vnaprej neopredeljenega kroga oseb (to je do skupnosti kot take), protipravno ravnanje in s tem odškodninsko odgovornost iz 26. člena Ustave pa lahko utemelji kršitev dolžnosti do vnaprej določene ali določljive osebe (ali do vnaprej določenega ali določljivega kroga oseb).

10. Takšno stališče napeljuje na sklep, da je Vrhovno sodišče protipravno ravnanje države enačilo s protipravnim ravnanjem konkretnega sodnika, torej da je izhajalo iz objektivne odgovornosti države za (krivdno) ravnanje njenega uslužbenca oziroma organa, namesto da bi ga presoјalo širše, tudi z vidika morebitne odgovornosti države za sistemsko pogojene sodne zaostanke. To je naredilo tako, da je razmejilo med obema oblikama odškodninske odgovornosti (sistemsko pogojeni sodni zaostanki v razmerju do vnaprej neopredeljenega kroga oseb na eni strani in protipravno ravnanje do vnaprej določene ali določljive osebe na drugi strani) in 26. členu Ustave dalo razlago, da na njegovi podlagi ni mogoča odgovornost države za sistemsko pogojene sodne zaostanke, saj se ta nanaša na opustitev do skupnosti kot take, ne pa na opustitev zoper določeno ali določljivo osebo.

11. Izpodbijana sodba temelji na stališču, ki ni skladno s pravico iz 26. člena Ustave in iz 6. člena EKČP. Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) izhaja, da je država odškodninsko odgovorna za kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja ne le v primeru neprimerne postopanja

sodišča, temveč tudi v primeru, ko je nerazumno dolgo sojenje posledica objektivnega stanja zaostankov na sodišču. Država je tudi v tem primeru odškodninsko odgovorna, ker ni organizirala pravosodnega sistema tako, da bi sodišča lahko uresničevala zahteve iz 6. člena EKČP.<sup>5</sup> Tudi ZVPSBNO v prvem odstavku 16. člena in drugem odstavku 21. člena določa, da država za povzročeno škodo zaradi kršitve te pravice objektivno odgovarja. Iz izpodbijane sodbe tako izhaja, da je Vrhovno sodišče presojalo ravnanje države na zelo omejujoč način, ki ni skladen z Ustavo.

12. Določba 26. člena Ustave na najsplošnejši način zajema vse oblike protipravnega ravnanja države, s katerim država povzroči škodo posamezniku.<sup>6</sup> Zato mednje sodita tako odgovornost države za opustitve države, ki se nanašajo na določeno ali določljivo osebo, kot tudi odgovornost države za sistemsko pogojene sodne zaostanke. Ustavno sodišče je sicer sprejelo stališče, da pravično zadoščenje (*just satisfaction*) zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku v smislu EKČP ne pomeni odškodnine v klasičnem smislu po kriterijih civilnopravne odgovornosti za premoženjsko ali nepremoženjsko škodo, kar velja tudi za odškodnino po 26. členu Ustave, saj gre za zadoščenje, katerega prvenstveni namen je odmena zaradi opustitve pozitivne dolžnosti države, da zagotovi tak sistem oziroma organizacijo postopkov, ki bodo omogočali, da posameznik pride do odločitve sodišča v razumnem času (tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-65/05). Vendar to ne omogoča sklepa, da iz Ustave izhajata dve različni obliki odškodninske odgovornosti države, ki bi imeli različni ustavni pravni podlagi, ki ne bi bili v nobenem medsebojnem odnosu. Kot rečeno, 26. člen Ustave zajema vse mogoče oblike protipravnega ravnanja države in je s tega vidika t. i. *lex generalis*.

13. Iz prvega odstavka 26. člena Ustave bi bilo zgolj na podlagi jezikovne razlage mogoče sklepati, da je država odgovorna le za tiste oblike protipravnega ravnanja, ki ga je mogoče pripisati določeni osebi ali določenemu organu v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. Vendar bi tako ozka razlaga imela za posledico, da država ne bi odgovarjala za protipravno ravnanje, ki ga ni mogoče pripisati določeni osebi ali določenemu organu, temveč državi oziroma njenemu aparatu kot takemu,<sup>7</sup> kot tudi primere, ko ni individualiziranega odnosa med nosilcem oblasti in prizadetim

---

<sup>5</sup> Npr. sodbe v zadevah *Giancarlo Lombardo proti Italiji* z dne 26. 11. 1992, točka 23 ; *Duclos proti Franciji* z dne 17. 12. 1996, točka 55; *Süßmann proti Nemčiji* z dne 16. 9. 1996, točka 55; *Pammel proti Nemčiji* z dne 1. 7. 1997, točka 68.

<sup>6</sup> Enako M. Cerar, Pravica do povračila škode (26. člen), v: I. Kaučič (ur.), Nova ustavna ureditev Slovenije: Zbornik razprav, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1992, str. 62.

<sup>7</sup> Gre za t. i. razosebljanje odškodninske odgovornosti države, kjer nasproti posamezniku stoji anonimni državni aparat in posameznik zaradi diferenciranega delovanja in organizacije ne more razbrati, kdo mu je povzročil škodo. Prim. F. Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 4. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 1991, str. 62.

posameznikom.<sup>8</sup> Za tak primer gre tudi pri zagotovitvi sojenja brez nepotrebne odlašanja, ki je odgovornost ne le sodišča, temveč vseh treh vej oblasti, torej tudi izvršilne, zlasti prek organizacije pravosodne uprave, in zakonodajne prek sprejetja ustrezne zakonodaje. Takšno razlago 26. člena Ustave narekujejo tudi sodbe ESČP,<sup>9</sup> izdane zoper Slovenijo zaradi kršitev pravice do sojenja v razumnem roku. Tudi zato v takem primeru ni mogoče protipravnega ravnanja države enačiti s protipravnim ravnanjem posameznega sodnika v posamezni zadevi. Sistemska pogojenost sodnih zaostankov pa tudi ne pomeni, da je s tem prizadeta zgolj skupnost kot taka. Dobro organizirani sodni sistem je sicer sam po sebi vrednota, ki je izjemnega pomena za skupnost, ki temelji na vladavini prava. Vendar pa je z nedelujočim sodnim sistemom v prvi vrsti prizadet tisti posameznik, ki ni bil deležen sojenja brez nepotrebne odlašanja. On je namreč tisti, ki nosi posledice sistemsko pogojenih sodnih zaostankov, ki se odražajo kot premoženjska in/ali nepremoženjska škoda.

14. Stališče Vrhovnega sodišča v izpodbijani sodbi zato krši pravico do povračila škode, varovano v 26. členu Ustave. Ustavno sodišče je sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo v novo odločanje Vrhovnemu sodišču. Ker je bilo ustavni pritožbi ugodeno že iz tega razloga, Ustavno sodišče ni presoјalo drugih zatrjevanih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih je zatrjevala pritožnica.

### C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnici in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič in Jan Zobec. Pri odločanju je bila izločena sodnica dr. Dunja Jadek Pensa. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič  
Predsednik

---

<sup>8</sup> To je zlasti značilno za t. i. zakonodajno ali normativno protipravnost, saj predpisi nimajo točno določenega adresata. Normodajalec pa izvršuje naloge za skupnost kot tako, ne pa za posamezno osebo ali posamezno skupino oseb. Prim. F. Ossenbühl, *Staatshaftungsrecht*, 4. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 1991, str. 87.

<sup>9</sup> Prim. sodba v zadevi *Lukenda proti Sloveniji* z dne 6. 10. 2005 in druge.