



Številka: Up-593/16-14

Datum: 7. 2. 2019

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Mira Bregarja, Litija, na seji 7. februarja 2019

odločilo:

Sklep Vrhovnega sodišča št. II Up 1/2016 z dne 18. 5. 2016 se razveljavi in zadeva se vrne temu sodišču v novo odločanje.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Vrhovno sodišče je pritožniku s sklepom št. II Upr 17/2016 z dne 3. 2. 2016 zaradi žalitve sodišča v reviziji, vloženi v zadevi št. X Ips 137/2015, na podlagi 109. člena v zvezi z 11. členom Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – v nadaljevanju ZPP) izreklo denarno kazen v višini 750,00 EUR. V pravnem pouku sklepa o kaznovanju je navedlo, da je zoper sklep dopustna pritožba na Vrhovno sodišče. Pritožnik je v skladu s pravnim poukom zoper sklep o kaznovanju vložil pritožbo, ki pa jo je Vrhovno sodišče z izpodbijanim sklepom kot nedovoljeno zavrglo. Pojasnilo je, da je dopustnost pritožbe oziroma njena dovoljenost v upravnem sporu določena v 73. členu Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1), iz katerega izhaja, da 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 ZUS-1. Tudi iz drugih določb ZUS-1 naj ne bi izhajalo, da bi bilo zoper odločitve Vrhovnega sodišča v upravnem sporu dovoljeno vložiti pritožbo. Ker je zoper odločitve Vrhovnega sodišča po določbah ZUS-1 pritožba izključena, je Vrhovno sodišče, kljub danemu pravnemu pouku o dovoljeni pritožbi, pritožnikovo pritožbo na podlagi 352. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 kot nedovoljeno zavrglo. Kot je navedlo, kljub napačnemu pravnemu pouku nihče ne more pridobiti več pravic, kot mu jih daje zakon.

2. Pritožnik v ustavni pritožbi zatrjuje kršitev pravic iz 22. in 25. člena Ustave. Navaja, da ne želi pridobiti več pravic, kot mu jih zakon daje, temveč želi zgolj izvrševati pravico do pritožbe, ki mu jo zagotavlja Ustava. Že iz 127. člena Ustave naj bi izhajalo, da Vrhovno sodišče odloča tudi o rednih pravnih sredstvih, torej tudi o pritožbi. Navedena določba Ustave naj ne bi izključevala možnosti, da Vrhovno sodišče odloča tudi o pritožbi zoper odločitev, ki jo sprejme samo. Pritožnik meni, da Vrhovno sodišče svoje odločitve ne bi smelo opreti na 73. člen ZUS-1. V obravnavani zadevi namreč ne gre za odločanje o zakonitosti upravnega akta niti za meritorno odločanje o kakšni od drugih zadev, ki so po ZUS-1 v pristojnosti upravnega sodstva in za katere se glede dovoljenosti pritožbe lahko uporabi 73. člen ZUS-1, temveč za odločanje o kaznovanju na podlagi 109. člena ZPP. Če je kot podlaga za kaznovanje uporabljena določba ZPP, bi se po pritožnikovem mnenju moral tudi za presojo dovoljenosti pritožbe uporabiti zgolj ZPP, ne pa ZUS-1, ki ureja dovoljenost pritožbe zoper prvostopenjske sodbe, izdane v upravnem sporu o vsebinskih zadevah. Če bi zakonodajalec želel izključiti pritožbo zoper sklep o kaznovanju, ki ga na prvi stopnji izda Vrhovno sodišče, bi moral to izrecno zapisati v ZUS-1. Ker tega ni storil, te "praznine" ni mogoče zapolniti z uporabo 73. člena ZUS-1, ki ne ureja položaja, ki bi se v bistvenih elementih ujema s položajem izreka kazni po 109. členu ZPP. To "praznino" naj bi zapolnil že zakonodajalec s tem, ko je v prvem odstavku 22. člena ZUS-1 določil primerno uporabo ZPP za vsa vprašanja, ki z ZUS-1 niso urejena. Zakaj taka uporaba ZPP v obravnavani zadevi ne pride v poštev, naj Vrhovno sodišče ne bi pojasnilo.

3. Tudi če bi pristali na razlago 73. člena ZUS-1, ki jo je sprejelo Vrhovno sodišče, je po pritožnikovem mnenju treba upoštevati, da je Vrhovno sodišče, preden je izdalo sklep o denarni kazni, samo ugotavljalo dejansko stanje in tako odločalo kot prvostopenjsko sodišče. Ugotovilo je, s kakšnim ravnanjem je pritožnik žalil sodišče, in na tako ugotovljeno dejansko stanje uporabilo določbe ZPP o kaznovanju. To naj bi pomenilo, da je pritožba zoper sklep o kaznovanju, ki ga kot prvostopenjsko sodišče izda Vrhovno sodišče, dovoljena tudi ob uporabi 73. člena ZUS-1. Stališče o nedovoljenosti pritožbe zoper sklep o kaznovanju, ki ga izda Vrhovno sodišče, je tako po pritožnikovem mnenju očitno napačno in zato v nasprotju s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

4. Ustavna pritožba je bila sicer vložena v sporu, v katerem vrednost spornega predmeta za pritožnika ne presega zneska, določenega za opredelitev spora majhne vrednosti v zakonu, ki ureja pravdni postopek (prva alineja drugega odstavka 55.a člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Gre torej za nedovoljeno ustavno pritožbo (prva alineja drugega odstavka v zvezi s prvim odstavkom 55.a člena ZUstS). Ustavno sodišče jo je s sklepom senata št. Up-593/16 z dne 19. 11. 2018 kljub temu sprejelo v obravnavo, ker je ugotovilo, da zadeva odpira pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve, in sicer vprašanje, ali je Vrhovno sodišče s stališčem o nedovoljenosti pritožbe zoper sklep Vrhovnega sodišča o denarni kazni določbam ZUS-1 dalo vsebino, ki je v neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

5. Ustavno sodišče je v skladu s prvim odstavkom 56. člena ZUstS o sprejemu ustavne pritožbe v obravnavo obvestilo Vrhovno sodišče.

B.

6. V izpodbijanem sklepu je Vrhovno sodišče sprejelo stališče, da je pritožnikova pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča o denarni kazni nedovoljena, ker ZUS-1 take pritožbe ne predvideva in je zato treba šteti, da jo izključuje. Pritožnik trdi, da mu je Vrhovno sodišče z zavrnjenjem pritožbe zoper sklep o kaznovanju v nasprotju z Ustavo odreklo meritorno odločanje o pritožbi. Zato mora Ustavno sodišče presoditi, ali je Vrhovno sodišče s stališčem, sprejetim v izpodbijanem sklepu, kršilo pritožnikovo pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

7. Po 25. členu Ustave je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo 25. člen Ustave zagotavlja spoštovanje načela instančnosti v odločanju sodišč, prav tako pa tudi pri odločanju drugih državnih organov, kadar ti odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih interesih. Vsebina načela instančnosti je prav v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopenjega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici oziroma obveznosti.¹ Navedeni člen Ustave tako zagotavlja vsebinsko (meritorno) oceno pravilnosti prvostopenjske oblastne odločitve,² s tem pa daje posamezniku možnost, da učinkovito brani in varuje svoje pravne interese.³ Pravici do pritožbe iz 25. člena Ustave odgovarja obveznost sodišča, ki odloča o pritožbi, da pritožbo, če je dopustna, vsebinsko obravnava.

8. Glede na navedena ustavnopravna izhodišča o pravici do pravnega sredstva mora Ustavno sodišče najprej presoditi, ali sklep o denarni kazni, ki ga izda Vrhovno sodišče, pomeni odločitev o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih v smislu 25. člena Ustave.

9. Disciplinsko kaznovanje procesnih udeležencev zaradi žalitve sodišča je posebno, od narave glavne stvari ločeno sporno pravno razmerje.⁴ Po presoji Ustavnega sodišča izrek denarne kazni po 109. členu ZPP pomeni odločanje o pravicah, dolžnostih ali pravnih

¹ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-309/94 z dne 16. 2. 1996 (OdlUS V, 21).

² Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-258/03, U-I-74/05 z dne 22. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 90/05, in OdlUS XIV, 99) pojasnilo, da navedena ustavna določba pritožniku zagotavlja, da pritožbeno sodišče vsebinsko presodi utemeljenost pritožbenih navedb.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-353/02 z dne 20. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 62/04).

⁴ Tako Ustavno sodišče v sklepih št. Up-441/13 in Up-1201/12, oba z dne 10. 9. 2013.

interesih v smislu 25. člena Ustave.⁵ Naložitev denarne kazni namreč po eni strani pomeni poseg v zasebno lastnino (33. člen Ustave), po drugi pa poseg v pravico do svobode izražanja (39. člen Ustave).⁶ Zato mora biti v takem primeru skladno z načelom instančnosti, kot izhaja iz 25. člena Ustave, zagotovljena pritožba ali drugo pravno sredstvo.

10. ZUS-1 v prvem odstavku 82. člena določa, da se sklepi v upravnem sporu lahko izpodbijajo s posebno pritožbo samo, če tako določa ta zakon.⁷ V vseh primerih pa je dovoljena posebna pritožba zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, razen če ZUS-1 določa drugače (drugi odstavek 82. člena ZUS-1). Ker ZUS-1 ne določa, da je zoper sklepe Vrhovnega sodišča, izdane v upravnem sporu, dovoljena pritožba, in ker sklep o kaznovanju tudi ni sklep, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, stališče Vrhovnega sodišča, da ZUS-1 pritožbe zoper sklep Vrhovnega sodišča o kaznovanju ne predvideva, ni nerazumno. Vendar pa glede na predstavljena ustavnopravna izhodišča pravico do pravnega sredstva zoper sklep o kaznovanju zagotavlja 25. člen Ustave. Ker je sodnik pri odločanju vezan na Ustavo in zakon (125. člen Ustave), bi morale Vrhovno sodišče bodisi poiskati ustavnoskladno razlago ZUS-1, po kateri bi bila pritožba zoper sklep o kaznovanju dovoljena, bodisi prekiniti postopek in vložiti zahtevo za oceno ustavnosti ZUS-1, če bi ocenilo, da taka razlaga ZUS-1 po nobeni od ustaljenih metod pravne razlage ni mogoča. Stališče o nedovoljenosti pritožbe, ko bi ta glede na zahteve 25. člena Ustave morala biti zagotovljena, pomeni kršitev pritožnikove pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

11. Od okoliščin primera je odvisno, ali je pravico do pravnega sredstva, ki je zakon izrecno ne predvideva, mogoče zagotoviti z ustavnoskladno razlago zakona ali pa je v neskladju z Ustavo sam zakon. V obravnavanem primeru ni videti ovir za razlago ZUS-1,

⁵ Da gre za tako odločanje, posredno izhaja že iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-185/14, U-I-51/16 z dne 28. 9. 2016 (Uradni list RS, št. 65/16, in OdlUS XXI, 27), v kateri je Ustavno sodišče ureditev disciplinskega kaznovanja po Zakonu o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13 in 87/14 – ZKP) ob hkratni razveljavitvi možnosti spremembe izrečene denarne kazni v kazen zopora presoјalo v okviru 23. člena Ustave (pravice do nepristranskega sodnika) in poudarilo, da lahko denarno kazen zaradi žalitve sodišča izreče le sodnik v sodnem postopku, v katerem veljajo ustrezna ustavnopravna jamstva (prim. zlasti 9. točko obrazložitve).

⁶ Glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. Up-309/05 z dne 15. 5. 2008 (Uradni list RS, št. 59/08, in OdlUS XVII, 33), št. Up-793/15 z dne 10. 10. 2018 (Uradni list RS, št. 71/18) in št. Up-455/15 z dne 24. 1. 2019, v katerih je Ustavno sodišče presoјalo, ali so sodišča z denarnim kaznovanjem v konkretnih primerih pravilno začrtala meje, ki jih Ustava postavlja svobodi izražanja udeleženca v sodnem postopku.

⁷ Taka pritožba je predvidena na primer v primeru nedovoljene vrnitve v prejšnje stanje (sedmi odstavek 24. člena ZUS-1) in v primeru sklepa o izdaji začasne odredbe (šesti odstavek 32. člena ZUS-1).

po kateri bi bila zoper sklep o kaznovanju, ki ga je izdalo Vrhovno sodišče, dovoljena pritožba. Čeprav ZUS-1 v 82. členu določa, da se sklepi lahko izpodbijajo s posebno pritožbo samo, če tako določa ZUS-1, to ne pomeni, da ZUS-1 pritožbo zoper sklep Vrhovnega sodišča izključuje tudi v konkretnem primeru. Navedena določba ZUS-1 se namreč nanaša na sklepe, ki jih sodišče izda v upravnem sporu, ko odloča na podlagi ZUS-1, ne pa tudi na sklepe, ki temeljijo na drugih pravnih podlagah. Tak primer je prav izdaja sklepa o kaznovanju na podlagi 109. člena v zvezi z 11. členom ZPP. Kadar sodišče (čeprav v povezavi s sojenjem v upravnem sporu) ob uporabi določb ZPP izda sklep o kaznovanju, s katerim odloči o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih v smislu 25. člena Ustave, ustavnoskladna razlaga ZUS-1 omogoča zaključek, da ZUS-1 pritožbe zoper tak sklep ne izključuje, temveč je ne ureja. Zato bi bilo treba glede njene dovoljenosti ob upoštevanju prvega odstavka 22. člena ZUS-1 primerno uporabiti določbe ZPP.⁸

12. Ustavnoskladna razlaga ZUS-1 Vrhovnemu sodišču tako omogoča, da v obravnavani zadevi primerno uporabi ZPP, ki pritožbo zoper sklep načeloma dovoljuje (363. člen ZPP).⁹ Z izrekom denarne kazni na podlagi 109. člena ZPP Vrhovno sodišče o pravici oziroma obveznosti posameznika odloča, kot bi bilo prvostopenjsko sodišče. Dejanska in pravna vprašanja, o katerih je treba odločiti v zvezi s kaznovanjem (vsebina podanih izjav, kontekst, v katerem so bile izjave podane, meje sprejemljive kritike, upravičenost omejitve svobode izražanja itd.), se prvič postavijo šele pred Vrhovnim sodiščem. V takem primeru je pritožba zoper sklep o kaznovanju, ki ga kot prvo izda Vrhovno sodišče, dovoljena (363. člen ZPP).¹⁰

13. Taki razlagi ne nasprotuje ustavnopravni položaj Vrhovnega sodišča kot najvišjega sodišča v državi (prvi odstavek 127. člena Ustave). Iz drugega odstavka 127. člena

⁸ Vrhovno sodišče je v obravnavani zadevi odločalo še pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 10/17 – v nadaljevanju ZPP-E), po katerem se je spremenilo temeljno razmerje med ZPP in ZUS-1 tako, da je namesto dosedanje primerne uporabe pravil ZPP v upravnem sporu po novem upravni spor zasnovan kot posebna oblika pravnega spora, v katerem se uporablja ZPP, kolikor z ZUS-1 ni drugače določeno (22. člen ZUS-1 v zvezi s 122. členom ZPP-E).

⁹ Člen 363 ZPP določa:

"Zoper sklep sodišča prve stopnje je dovoljena pritožba, če ni v tem zakonu določeno, da ni pritožbe.

Če ta zakon izrecno določa, da ni posebne pritožbe, se sme sklep sodišča prve stopnje izpodbijati samo v pritožbi zoper končno odločbo."

¹⁰ Primerjaj J. Zobec v: L. Ude, A. Galič (red.), Pravdni postopek, Zakon s komentarjem, 3. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV Založba, Ljubljana 2009, str. 504. Avtor poudarja, da to, da je pritožba redno pravno sredstvo, ne izključuje pritožbe zoper sklepe višjih sodišč, čeprav izdane v postopku odločanja o pritožbi. Kadarkoli višje sodišče glede teme, o kateri odloča s sklepom, nastopa kot sodišče prve stopnje, je zoper tak sklep mogoča pritožba (izjema velja za odločbo o stroških postopka).

Ustave izhaja, da Vrhovno sodišče odloča tudi o rednih pravnih sredstvih. Zakon o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 33/11, 63/13 in 17/15 – ZS) pa v 107. členu določa, da o pravnem sredstvu zoper odločbo Vrhovnega sodišča, izdano v senatu petih sodnikov, odloča Vrhovno sodišče v senatu sedmih sodnikov, sicer pa v senatu petih sodnikov.

14. Po presoji Ustavnega sodišča stališče o nedovoljenosti pritožbe zoper sklep o kaznovanju, ki ga v zvezi z odločanjem o reviziji v upravnem sporu izda Vrhovno sodišče po določbah ZPP, s pravico do pritožbe ni združljivo. Ker taka razlaga zakona ni ustavnoskladna, je Vrhovno sodišče z njo kršilo pritožnikovo pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče sklep Vrhovnega sodišča razveljavilo in zadevo temu sodišču vrnilo v novo odločanje.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnica Jadek Pensa in sodnik Knez, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji.

dr. Rajko Knez
Predsednik