



Številka: U-I-479/18-14

Up-469/15-33

Datum: 24. 10. 2019

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Sebastjana Marčiča, Bistrica ob Dravi, ki ga zastopa Brigita Marčič, odvetnica v Mariboru, in v postopku za oceno ustavnosti, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, na seji 24. oktobra 2019

odločilo:

- 1. Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16) je v neskladju z Ustavo, ker ne določa roka, v katerem bi moral biti postopek nove razsoje pravnomočno končan.**
- 2. Državni zbor mora protiustavnost iz prejšnje točke odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Do uveljavitve drugačne zakonske ureditve mora biti postopek nove razsoje v zadevah prekrškov pravnomočno končan najkasneje v dveh letih po razveljavitvi pravnomočne sodbe.**
- 4. Ustavna pritožba zoper sodbo Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu št. ZSV 213/2014 z dne 2. 3. 2015 se zavrne.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pritožnik vlaga ustavno pritožbo zoper sodbo Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu, s katero je sodišče zavrnilo zahteve za sodno varstvo zoper plačilni nalog ter mu zaradi prekrška nedovoljenega prehitevanja po 7. točki prvega odstavka 38. člena Zakona o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 56/08 – uradno prečiščeno besedilo, 58/09 in 36/10 – ZVCP-1) izreklo globo v znesku 500 EUR in 11 kazenskih točk.

2. Pritožnik zatrjuje, da je sodišče izpodbijano sodbo izdalo po tem, ko je že nastopilo absolutno zastaranje postopka o prekršku. Slednje naj bi nastopilo po štirih letih od dneva storitve prekrška, sodba pa naj bi bila izdana šele enajst mesecev kasneje. Stališče sodišča glede teka absolutnega zastaralnega roka v primeru razveljavitve pravnomočne sodbe naj bi bilo povsem arbitrarno in brez opore v sodni praksi. Sodišče naj bi z njim tudi prekomerno poseglo v načelo pravne varnosti in zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Pritožnik se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/07 z dne 11. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 89/08, in OdlUS XVII, 48) in navaja, da je tudi zakonodaja na prekrškovnem področju, ki ne določa roka, v katerem bi moral biti končan postopek nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne sodbe, v neskladju z Ustavo.

3. Okrajno sodišče je v izpodbijani sodbi presodilo, da do nastopa absolutnega zastaranja kljub poteku štiriletnega roka ni prišlo. Zakon o prekrških (v nadaljevanju ZP-1) naj ne bi določal, da absolutno zastaranje nastopi po preteku štirih let od dneva storitve prekrška, saj naj bi v takem primeru moralo postopek ob drugi razveljavitvi ustaviti že Vrhovno sodišče, pa ga ni. Poleg tega naj bi bila obravnavana zadeva specifična, saj je bilo o njej že dvakrat pravnomočno razsojeno, sodbi pa sta bili nato na podlagi zahtev za varstvo zakonitosti razveljavljeni. Sodišče meni, da ni mogoče sprejeti stališča o teku zastaranja še potem, ko je o zadevi že pravnomočno razsojeno. Glede presoje, ali je zadeva absolutno zastarala, naj bi se tako upoštevala le obdobja od storitve prekrška do pravnomočnosti sodb in nato obdobja od razveljavitve z izrednim pravnim sredstvom pa do ponovne pravnomočnosti, ki pa naj v seštevku ne bi dosegla štirih let.

4. Ustavno sodišče je s sklepom senata št. Up-469/15 z dne 24. 9. 2018 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je o tem obvestilo pritožnika in Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu.

5. V postopku odločanja o ustavni pritožbi je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 59. člena ZUstS s sklepom št. U-I-479/18 z dne 24. 10. 2018 začelo postopek za oceno ustavnosti ZP-1. Na podlagi prvega odstavka 28. člena ZUstS je sklep o sprejemu ustavne pritožbe in sklep o začetku postopka za oceno ustavnosti skupaj z ustavno pritožbo poslalo Državnemu zboru.

6. Državni zbor v odgovoru navaja, da je v ureditvi zastaranja pregona prekrškov, ki zastaralne roke sicer deli na relativne in absolutne, ključnega pomena določba o absolutnem zastaranju – šesti odstavek 42. člena ZP-1, po katerem postopek po preteku določenega časovnega obdobja v nobenem primeru ni več mogoč. Četudi ZP-1 izrecno ne določa trenutka, s katerim začne teči absolutni zastaralni rok, je treba po mnenju Državnega zbora veljavno ureditev ustavnoskladno razlagati tako, da absolutni zastaralni rok teče od dneva storitve prekrška dalje neprekinjeno do svojega izteka, ne glede na morebitno zadržanje ali pretrganje relativnega zastaranja pregona. Državni zbor navaja tudi, da Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 –

popr., 54/15, 38/16 in 27/17 – v nadaljevanju KZ-1), drugače od prejšnjega Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 95/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju KZ) in ZP-1, zastaralnih rokov ne ločuje (več) na relativne in absolutne. Vsebuje pa posebno ureditev v drugem odstavku 91. člena, da je v novem sojenju po razveljavitvi pravnomočne sodbe zaradi izrednega pravnega sredstva zastaralni rok dve leti od razveljavitve pravnomočne sodbe. Po mnenju Državnega zbora je navedeni rok za novo sojenje negotov in dejansko omogoča nedoločno podaljševanje pregona, saj je skrajni rok za vodenje postopka predviden šele za primer novega sojenja po razveljavitvi pravnomočne sodbe v postopku z izrednim pravnim sredstvom, pri čemer pa rok za vložitev izrednega pravnega sredstva ni (vedno) časovno omejen (v kazenskem postopku npr. državni tožilec ni omejen z rokom za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti). KZ-1 tako po stališču Državnega zbora ne ureja objektivno določenega ali določljivega roka za zastaranje kazenskega pregona, zaradi česar primerjava ureditve zastaranja pregona iz ZP-1 z ureditvijo iz drugega odstavka 91. člena KZ-1 ni primerna, tudi zaradi različne ureditve zahteve za varstvo zakonitosti po ZP-1 in Zakonu o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 66/17 in 22/19 – v nadaljevanju ZKP). Državni zbor poudarja, da s pravnomočnostjo odločitve v postopku o prekršku zastaranje pregona preneha teči, po samem zakonu pa začnejo teči zastaralni roki za izvršitev sankcije. V primeru razveljavitve pravnomočne odločitve (sodbe) in vrnitve v novo odločanje oziroma sojenje se znova vzpostavi stanje, kot je bilo pred pravnomočnostjo, kar po stališču Državnega zbora pomeni ponovno vzpostavitev domneve nedolžnosti in z njo povezanih pravnih jamstev, poleg tega pa prenehajo teči tudi roki za zastaranje izvršitve sankcije, saj pravnomočno izrečene sankcije, ki je razveljavljena, ni mogoče izvršiti. Državni zbor zaključuje, da ZP-1 ne določa izjem od teka absolutnega zastaralnega roka, zaradi česar meni, da ta rok skladno z ustavnim načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave teče tudi v primeru razveljavitve pravnomočne odločitve o prekršku in vrnitvi zadeve v novo odločanje. To naj bi pomenilo, da se mora postopek novega odločanja zaključiti najpozneje do poteka absolutnega zastaralnega roka. Glede na vse navedeno Državni zbor ocenjuje, da je pomislek o tem, da z ZP-1 uveljavljeni sistem zastaranja pregona prekrškov ni v skladu z Ustavo, ker ZP-1 ne določa roka, v katerem bi moral biti postopek nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne odločbe o prekršku z izrednim pravnim sredstvom pravnomočno končan, neutemeljen, saj je tak rok določen prav v šestem odstavku 42. člena ZP-1, ki ureja absolutno zastaranje pregona prekrška.

7. Mnenje v zvezi s postopkom za oceno ustavnosti ZP-1 je podala Vlada. Opozarja, da prekrškovni postopek, ki je tekel zoper pritožnika, ni bil običajen, saj je bila odločitev o storitvi prekrška dvakrat razveljavljena z izrednim pravnim sredstvom. Vlada navaja, da ZP-1, drugače od KZ-1, ohranja ločevanje relativnih in absolutnih zastaralnih rokov za pregon prekrška, pri čemer je bil z zadnjo novelo Zakona o prekrških (tj. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških, Uradni list RS, št. 32/16 – ZP-1J) sistem relativnih zastaralnih rokov pomembno spremenjen, medtem ko na področju absolutnih zastaralnih rokov ni prišlo do sprememb. Po mnenju Vlade je mogoče ureditev zastaranja

pregona iz 42. člena ZP-1 ustavnoskladno razlagati, kar izhaja tudi iz sodbe Vrhovnega sodišča št. I Ips 81/2005, v kateri je Vrhovno sodišče mehanizme iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-25/07 kljub odsotnosti izrecne zakonske določbe preneslo tudi na področje prekrškovnega prava. Vlada opozarja, da pri presoji ustavnosti ZP-1 ne gre spregledati posebnosti prekrškovne ureditve, ki lahko (morda) terja tudi različno obravnavanje sicer istovrstnih institutov kaznovalnega prava. Upošteva vse navedeno, Vlada zaključuje, da ZP-1 ni v neskladju z 2. členom Ustave z vidika načela pravne varnosti in pravne predvidljivosti.

8. Pritožnik se je izjavil o odgovoru Državnega zbora in mnenju Vlade. Strinja se z utemeljitvijo Državnega zbora, razen z zaključkom, da ZP-1 ni v neskladju z Ustavo, ker naj bi bil rok za novo razsojo po razveljavitvi pravnomočne sodbe določen v šestem odstavku 42. člena ZP-1. Stališče Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu naj bi namreč dokazovalo, da določba o absolutnem zastaranju v ZP-1 ni tako jasna in nedvoumna, da bi jo sodišča in tudi Vrhovno državno tožilstvo v vseh primerih uporabljala skladno z načelom zakonitosti in tako, kot jo razlaga Državni zbor. Zato pritožnik meni, da bi moral nedvoumen in vsem jasen rok, v katerem bi moral biti postopek nove razsoje pravnomočno zaključen, določiti zakonodajalec. Ker ZP-1 takega roka ne določa, pritožnik vztraja, da je v neskladju z Ustavo.

B. – I.

Ureditev zastaranja v ZP-1

9. Zastaranje je institut kaznovalnega prava, ki državi omogoča, da v določenem času uvede, izvede ter z izrekom in izvršitvijo kaznovalne sankcije konča postopek zoper posameznika. Država torej v pravice posameznika ne more posegati neomejeno (razen izjemoma)¹ in nesorazmerno dolgo.² Institut zastaranja, ki ga pozna tako kazensko pravo kot tudi pravo o prekrških, temelji na domnevi, da po poteku določenega časa od storitve dejanja pregon in izvršitev sankcije nista več smiselna, saj zaradi časovne oddaljenosti med dejanjem in pravnim odzivom nanj ni več utemeljeno pričakovati, da bo zapoznala reakcija dosegla svoj namen.³ To je pomembno tudi s stališča zaupanja v pravo (glej 13. točko te odločbe).

¹ Izjema so tista kazniva dejanja, za katera po 95. členu KZ-1 kazenski pregon in izvršitev kazni ne zastarata.

² Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-762/03 z dne 7. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 46/05, in OdlUS XIV, 39), 9. točka obrazložitve.

³ Prim. L. Selinšek, Zastaranje, v: H. Jenull, P. Čas, N. Orel (red.), Zakon o prekrških s komentarjem, Lexpera, Ljubljana 2018, str. 213.

10. ZP-1 ureja tako zastaranje pregona kot tudi zastaranje izvršitve sankcije,⁴ pri čemer razlikuje med relativnimi in absolutnimi zastaralnimi roki.⁵ Relativni zastaralni roki so v zakonsko določenih primerih podaljšljivi in je njihovo vnaprejšnje določanje zgolj okvirno, saj nikoli ni mogoče z gotovostjo predvideti, ali in kdaj bodo nastopile okoliščine, ki bodo vplivale na njihov tek. S potekom absolutnega zastaralnega roka pa brezpogojno nastopi posledica zastaranja, ki se kaže (tudi) v tem, da ni več mogoče začeti oziroma nadaljevati pregona za prekršek.⁶ Roki za zastaranje pregona storilca prekrška so urejeni izključno v ZP-1. Tako prvi odstavek 42. člena ZP-1 določa splošni relativni zastaralni rok za pregon, ki je dve leti od dneva, ko je bil prekršek storjen.⁷ Drugi⁸ in tretji⁹ odstavek 42. člena ZP-1 urejata dva posebna relativna zastaralna roka, in sicer v odvisnosti od teže prekrška, četrti odstavek 42. člena ZP-1¹⁰ pa po stališču teorije ne določa zastaralnega roka v pravem pomenu besede, temveč procesno predpostavko za uvedbo postopka o prekršku zoper varnost cestnega prometa.¹¹ V petem odstavku 42. člena ZP-1 je urejeno zadržanje zastaranja,¹² v prvi povedi šestega odstavka 42. člena pa pretrganje zastaranja.¹³ Druga poved šestega odstavka 42. člena ZP-1 določa, da po vsakem pretrganju zastaranje začne teči znova, vendar pa postopek o prekršku v nobenem primeru ni več mogoč, ko poteče dvakrat toliko časa, kolikor ga zahteva zakon za zastaranje postopka o prekršku.¹⁴

⁴ Glede na to, da je predmet te presoje zastaranje pregona, v nadaljevanju te odločbe puščamo ob strani zastaranje izvršitve sankcije.

⁵ Drugače velja v kazenskem pravu, ki od uveljavitve KZ-1 pozna le še absolutne zastaralne roke.

⁶ Prim. L. Selinšek, nav. delo, str. 213.

⁷ Prvi odstavek 42. člena ZP-1: "(1) Postopek o prekršku ni dopusten, če pretečeta dve leti od dneva, ko je bil prekršek storjen."

⁸ Drugi odstavek 42. člena ZP-1: "(2) Ne glede na prejšnji odstavek postopek za prekršek, za katerega je predpisana globa v skladu s četrtim odstavkom 17. člena tega zakona, ni dopusten, če pretečejo tri leta od dneva, ko je bil prekršek storjen."

⁹ Tretji odstavek 42. člena ZP-1: "(3) Ne glede na prvi odstavek tega člena postopek za prekršek, za katerega je predpisana globa v skladu s petim ali šestim odstavkom 17. člena tega zakona, ni dopusten, če preteče pet let od dneva, ko je bil prekršek storjen."

¹⁰ Četrti odstavek 42. člena ZP-1: "(4) Ne glede na prvi odstavek tega člena postopka za prekršek zoper varnost cestnega prometa, ki je bil ugotovljen s tehničnimi sredstvi, ni dopustno začeti, če od dneva storitve prekrška preteče več kot 30 dni."

¹¹ Prim. L. Selinšek, nav. delo, str. 215.

¹² Peti odstavek 42. člena ZP-1: "(5) Zastaranje ne teče v času, ko se po zakonu postopek o prekršku ne sme začeti ali nadaljevati."

¹³ Prva poved šestega odstavka 42. člena ZP-1: "(6) Zastaranje pretrga vsako dejanje organa, pristojnega za postopek, ki meri na pregon storilca prekrška, vključno z dejanjem, opravljenim za potrebe vložitve obdolžilnega predloga."

¹⁴ V času storitve prekrška (21. 3. 2010), o katerem je bilo odločeno s sodbo, ki jo pritožnik izpodbija z ustavno pritožbo, je imel ZP-1 identično določbo v tretjem odstavku 42. člena ZP-1. Kljub temu da je bil 42. člen ZP-1 v času od storitve prekrška pa do presoje Ustavnega sodišča v tej zadevi večkrat spremenjen (npr. glede splošnih relativnih zastaralnih rokov), pa je določba o

Navedeno torej pomeni, da začne zastaranje pregona po 42. členu ZP-1 teči z dnem storitve prekrška, absolutno zastaranje pa brezpogojno nastopi, ko poteče dvakrat toliko časa, kot ga ZP-1 določa za relativno zastaranje v prvem, drugem ali tretjem odstavku 42. člena ZP-1, računano od dneva storitve prekrška.

11. Glede na predstavljeno ureditev zastaranja pregona v postopku o prekršku je jasno, da ZP-1 posebnega roka, v katerem bi moral biti pravnomočno končan postopek novega odločanja po razveljavitvi pravnomočne odločbe o prekršku z zahtevo za varstvo zakonitosti, ne določa. Takega roka ne določata niti ZKP niti KZ-1 v določbah, na uporabo katerih se ZP-1 smiselno sklicuje.¹⁵

B. – II.

Ocena ustavnosti ZP-1

12. Ključno vprašanje, na katero mora v obravnavani zadevi odgovoriti Ustavno sodišče, je, ali je ZP-1 zaradi dejstva, da ne določa posebnega zastaralnega roka,¹⁶ v katerem bi moral biti postopek nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne odločbe o prekršku pravnomočno končan, v neskladju z 2. členom Ustave.

13. Eno od načel pravne države, ki izhajajo iz 2. člena Ustave, je tudi načelo varstva zaupanja v pravo. Po ustaljeni ustavnosodni presoji ima zastaranje v kaznovanih postopkih ustavnopravni pomen (tudi) z vidika pravne varnosti in načela zaupanja posameznika v pravo.¹⁷ Z vidika teh načel je namreč pomembno, da posameznik ni v negotovosti glede tega, v kakšnem časovnem obdobju lahko država posega v njegove pravice, posebno v njegove človekove pravice.¹⁸

14. Ustavno sodišče še ni presojalo ZP-1 glede ureditve roka, v katerem mora sodišče po razveljavitvi pravnomočne odločbe o prekršku znova odločiti. Se je pa v odločbi št. U-I-25/07, ki se je sicer nanašala na področje kazenskega prava, ukvarjalo s podobnim

absolutnem zastaralnem roku, ki je sedaj sicer v šestem odstavku 42. člena ZP-1, ostala ves čas enaka.

¹⁵ Glej 8. člen, prvi odstavek 67. člena in 171. člen ZP-1.

¹⁶ Ustavno sodišče v tej odločbi za navedeni rok uporablja besedno zvezo "poseben zastaralni rok", saj ne gre niti za zastaranje kazenskega pregona niti za zastaranje izvršitve sankcije, temveč za poseben zastaralni rok, kakršnega je npr. zakonodajalec uzakonil v drugem odstavku 91. člena KZ-1.

¹⁷ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. Up-762/03, 9. točka obrazložitve, in št. U-I-262/10 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 56/11), 5. točka obrazložitve.

¹⁸ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. Up-762/03, 9. točka obrazložitve, in št. U-I-308/07, Up-1094/06 z dne 2. 4. 2009 (Uradni list RS, št. 31/09, in OdlUS XVIII, 14), 13. točka obrazložitve.

vprašanem. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče kot ustavnoskladno sprejelo stališče Vrhovnega sodišča, da s pravnomočnostjo sodbe preneha teči zastaranje kazenskega pregona, zaradi česar se v postopku nove razsoje ne uporabljajo določbe KZ in ZKP o zastaranju kazenskega pregona, razen v primeru, ko bi ob pravilni uporabi zakona kazenski pregon zastaral že pred pravnomočnostjo sodbe, ki je bila po zahtevi za varstvo zakonitosti razveljavljena.¹⁹ Po stališču Ustavnega sodišča torej trajanje novega sojenja po razveljavitvi pravnomočne sodbe ni omejeno z roki za zastaranje kazenskega pregona. V 14. točki iste odločbe pa je Ustavno sodišče odgovorilo na vprašanje, ali je ureditev, ki dopušča neomejen tek kazenskega postopka, v skladu z Ustavo; sprejelo je stališče, da z vidika pravne varnosti in načela zaupanja posameznika v pravo (2. člen Ustave) zgolj to, da mora biti pravica iz prvega odstavka 23. člena Ustave zagotovljena v vsakem posameznem sodnem postopku, torej tudi v postopku nove razsoje po razveljavljeni pravnomočni obsodilni sodbi, ne zadošča za učinkovito varstvo obdolženčevih pravic. Ker tudi postopek nove razsoje za obdolženega pomeni stanje nadaljnje negotovosti, je Ustavno sodišče presodilo, da je ZKP v neskladju z 2. členom Ustave, ker ne določa roka, v katerem bi moral biti postopek nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne sodbe z izrednim pravnim sredstvom pravnomočno končan.²⁰

15. ZP-1 ureja absolutno zastaranje pregona za prekršek na enak način, kot je to urejal KZ v 112. členu. Enako kot KZ pa tudi ZP-1 nima posebej določenega roka, v katerem bi moral biti postopek nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne odločbe o prekršku pravnomočno končan. Zaradi zagotavljanja pravne varnosti in načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave) ima ustavnopravni pomen tudi časovna omejitev teka postopka o prekršku po razveljavitvi pravnomočne odločbe. Postopek o prekršku namreč ne more teči neomejeno dolgo, saj lahko že samo vodenje postopka za storilca pomeni določeno omejitev in poseganje v njegove pravice, predvsem pa za storilca pomeni stanje nadaljnje negotovosti glede konca postopka.²¹

16. Državni zbor trdi, da je pregon za prekršek tudi v postopku nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne odločbe o prekršku omejen z absolutnim zastaralnim rokom iz šestega odstavka 42. člena ZP-1. Take razlage ZP-1 Vrhovno sodišče ni sprejelo. Nasprotno, v sodbi št. IV Ips 81/2015 z dne 19. 1. 2016, na katero se sklicuje v svojem

¹⁹ Tako stališče je Vrhovno sodišče sprejelo v načelnem pravnem mnenju z dne 16. 6. 1999. V kazenskopravni teoriji glede teka absolutnega zastaralnega roka v primeru razveljavitve pravnomočne sodbe sicer obstajajo različna stališča (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/07, opomba 8).

²⁰ Zakonodajalec je ugotovljeno protiustavnost že odpravil z drugim odstavkom 91. člena KZ-1, ki pa v času odločanja Ustavnega sodišča še ni veljal.

²¹ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. Up-762/03, 14. točka obrazložitve, in št. U-I-262/10, 6. točka obrazložitve.

mnenju tudi Vlada, je ZP-1 razlagalo tako, da s pravnomočnostjo odločbe o prekršku preneha teči zastaranje kazenskega pregona in da v postopku nove razsoje "ne oživi".²²

17. Ustaljeno stališče sodne prakse Vrhovnega sodišča torej je, da zastaranje pregona tako za kaznivo dejanje kot tudi za prekršek preneha teči s pravnomočnostjo sodbe oziroma odločbe o prekršku. Ustavno sodišče taki razlagi KZ, katerega ustavnost je presojalo v odločbi št. U-I-25/07, ni odreklo ustavne skladnosti, niti je ni spoznalo kot očitno napačne.^{23, 24} Ustavne skladnosti ne more odreči niti taki razlagi ZP-1. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da tek postopka nove razsoje v postopku o prekršku ni omejen z absolutnim zastaralnim rokom iz šestega odstavka 42. člena ZP-1, kot zatrjuje Državni zbor, saj ta preneha teči s pravnomočnostjo odločbe o prekršku, drugega roka pa, kot je bilo ponazorjeno v 10. in 11. točki obrazložitve te odločbe, ZP-1 ne določa.

18. Vlada meni, da je mogoče praznino v ZP-1 zapolniti s stališčem Vrhovnega sodišča iz sodbe št. IV Ips 81/2015. Vrhovno sodišče je presodilo, da Zakon omogoča sprejetje odločitve v postopku nove razsoje v razumnem roku ob upoštevanju zapletenosti zadeve, ravnanja državnih organov, ravnanja vložnika pravnega sredstva in vprašanja, za kaj v pravnem sredstvu gre, pri čemer tak razumni rok glede na stališče Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-25/07 in glede na ureditev v KZ-1 lahko traja največ dve leti. Da mora biti vsak postopek končan v razumnem roku, zahteva že prvi odstavek 23. člena Ustave. Vendar načelo pravne varnosti iz 2. člena Ustave zahteva, da so, še posebno na področju kaznovalnega prava, posegi države v pravice posameznika urejeni jasno in pomensko določljivo,²⁵ ko gre za opredelitev roka, določno. To pa zahteva ustrezno zakonsko ureditev, ki zameji najdaljši možen čas poseganja države v posameznikove pravice. Poleg tega se pravni učinki odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-25/07, vključno z načinom izvršitve navedene odločbe, ki je z močjo zakona začasno uredil le rok v primerih nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne sodbe za kazniva dejanja, ne morejo raztezati na ZP-1, saj ta niti ni bil predmet presoje z navedeno odločbo, niti ni Ustavno sodišče nanj razširilo učinkov načina izvršitve odločbe z določitvijo roka še za prekrške. Glede na navedeno stališče Vrhovnega sodišča ne more zapolniti ugotovljene pravne praznine, temveč mora tak poseben rok določiti zakonodajalec. Gre torej za t. i. protiustavno pravno praznino, katere zapolnitev z zakonsko ureditvijo zahteva 2. člen

²² Navedeno stališče pa ni bilo sprejeto šele v citirani sodbi iz leta 2016, temveč ga je Vrhovno sodišče sprejelo že v sodbi št. IV Ips 4/2005 z dne 10. 5. 2007.

²³ Ustavno sodišče je tako stališče ponovilo tudi v odločbi št. U-I-262/10, 7. točka obrazložitve.

²⁴ Kot je bilo že navedeno, v pravni teoriji obstajajo o tem tudi drugačna mnenja. Prim. Z. Dežman, Ali tudi razveljavljena pravnomočna sodba pomeni prenehanje zastaranja kazenskega pregona?, Pravna praksa, št. 18 (2007), str. 22.

²⁵ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. Up-3871/07, U-I-80/09 z dne 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 88/09, in OdlUS XVIII, 42), 25. točka obrazložitve, in št. U-I-328/04 z dne 29. 5. 2008 (Uradni list RS, št. 65/08, in OdlUS XVII, 20), 6. in 7. točka obrazložitve.

Ustave. Pri zakonodajnem urejanju mora zakonodajalec upoštevati Ustavo, med drugim tudi splošno načelo enakosti, ki za prekrške, tj. blažjo obliko protipravnih ravnanj v primerjavi s kaznivimi dejanji, morebiti terja drugačno ureditev glede najdaljšega možnega roka, v katerem mora biti postopek nove razsoje pravnomočno končan.

19. Navedeno pomeni, da ZP-1 v primeru, če je pravnomočna odločba o prekršku razveljavljena, dopušča v postopku nove razsoje neomejen tek postopka o prekršku in s tem pušča storilca v stanju negotovosti glede konca postopka. Zato je iz razlogov, ki jih je Ustavno sodišče navedlo že v 14. točki odločbe št. U-I-25/07, v neskladju z 2. členom Ustave.

20. Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon protiustaven, ker posameznega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem ugotovitveno odločbo (prvi odstavek 48. člena ZUstS). Tako je ravnalo tudi v tej zadevi (1. točka izreka), saj ZP-1 ne ureja vprašanja, ki bi ga zaradi zagotavljanja pravne varnosti in načela zaupanja posameznika v pravo (2. člen Ustave) moral urediti. V skladu z drugim odstavkom 48. člena ZUstS je Ustavno sodišče zakonodajalcu določilo običajen rok, v katerem mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti (2. točka izreka).

21. Da bi bilo v času do odprave ugotovljene protiustavnosti storilcem v postopku o prekršku zagotovljeno spoštovanje zaupanja v pravo kot enega temeljnih ustavnih načel in bi bila na njegovi podlagi časovno zamejena možnost poseganja države v posameznikove pravice, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe (3. točka izreka). Dolžino roka je določilo ob upoštevanju drugega odstavka 91. člena KZ-1, ki za novo sojenje v kazenskem postopku določa dve leti. To pomeni, da se po objavi te odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije ne morejo nadaljevati postopki o prekršku, ki po razveljavitvi pravnomočne sodbe tečejo že več kot dve leti.

22. Tako določen način izvršitve ne pomeni, da gre za edino ustavnoskladno možnost ureditve navedenega roka, in zakonodajalca ne omejuje, da to vprašanje, upoštevaje Ustavo, uredi drugače.²⁶

²⁶ Dolžina roka je vprašanje primernosti zakonske ureditve in torej spada v prosto polje zakonodajalca. Če se v praksi ugotovi, da je določen rok prekratek za izvedbo vnovičnega sojenja, ima zakonodajalec v okviru svojih pristojnosti možnost, da ga ustrezno podaljša (prim. npr. članke H. Jenull, Zastaranje po razveljavitvi pravnomočne kazenske sodbe, *Pravna praksa*, št. 30–31 (2011), A. Ferlinc, Institut zastaranja v novem sojenju zaradi uporabe izrednega pravnega sredstva – tožilski vidik, *Pravna praksa*, št. 48 (2010), str. 9, A. Karakaš, Zastaranje kazenskega pregona – kaj ali koga rešuje 91. člen Kazenskega zakonika (KZ-1), *Podjetje in delo*, št. 6–7 (2009), str. 1540–1548, v katerih avtorji opozarjajo, da je rok iz drugega odstavka 91. člena KZ-1 prekratek).

B. – III.**Ustavnopravno pomembne okoliščine ustavne pritožbe**

23. V obravnavani zadevi je pritožnik storil prekršek 21. 3. 2010. Istega dne je Policijska postaja Maribor izdala prvi plačilni nalog št. 0000095211683, zoper katerega je pritožnik vložil zahtevo za sodno varstvo. Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu je s sodbo št. ZSV 348/2011 z dne 19. 6. 2012 zahtevo za sodno varstvo zavrnilo kot neutemeljeno. Vrhovno državno tožilstvo je zoper sodbo vložilo zahtevo za varstvo zakonitosti, ki ji je Vrhovno sodišče s sodbo št. IV Ips 115/2003 z dne 21. 1. 2014 ugodilo, izpodbijani plačilni nalog in sodbo je razveljavilo ter zadevo vrnilo v novo odločanje prekrškovnemu organu. Dne 13. 2. 2014 je nato prekrškovni organ za isti prekršek izdal nov plačilni nalog št. 0000106100114, ki sta ga tako pritožnik kot tudi njegova zagovornica izpodbijala z zahtevama za sodno varstvo. Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu je s sodbo št. ZSV 45/2014 z dne 14. 3. 2014 obe zahtevi za sodno varstvo zavrnilo kot neutemeljeni. Vrhovno državno tožilstvo je tudi zoper drugo sodbo vložilo zahtevo za varstvo zakonitosti, ki ji je Vrhovno sodišče s sodbo št. IV Ips 59/2014 z dne 25. 11. 2014 znova ugodilo, izpodbijano sodbo je razveljavilo in jo vrnilo sodišču v novo odločanje. Dne 2. 3. 2015 je nato Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu izdalo sodbo št. ZSV 213/2014, s katero je zahteve za sodno varstvo zavrnilo kot neutemeljene in ki jo pritožnik izpodbija v obravnavani zadevi.

Odločitev o ustavni pritožbi

24. Pritožnik zatrjuje, da je sodišče izpodbijano sodbo izdalo po tem, ko je že nastopilo absolutno zastaranje postopka o prekršku, in da je stališče sodišča glede teka absolutnega zastaralnega roka v primeru razveljavitve pravnomočne sodbe povsem arbitrarno in samovoljno, brez zakonske podlage in brez opore v obstoječi teoriji in sodni praksi. Glede na to je Ustavno sodišče izpodbijano sodbo preizkusilo z vidika pravice iz 22. člena Ustave.

25. Iz navedene določbe Ustave med drugim izhaja zahteva, da sodišče ne sme samovoljno odstopiti od uveljavljene in enotne sodne prakse. Ustava torej ne prepoveduje vsakega odstopa od sodne prakse, pač pa le samovoljni odstop. Če se sodišče odloči, da bo od uveljavljene sodne prakse odstopilo, mora razloge za to posebej obrazložiti, kar predpostavlja, da sodno prakso tudi pozna.²⁷

26. Okrajno sodišče je v izpodbijani sodbi presodilo, da do nastopa absolutnega zastaranja kljub poteku 4-letnega roka ni prišlo.²⁸ Poudarilo je, da je obravnavana zadeva

²⁷ Prim. odločba Ustavnega sodišča št. Up-440/04 z dne 23. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 36/06, in OdlUS XV, 44), 4. točka obrazložitve.

²⁸ Glej 25. točko obrazložitve izpodbijane sodbe.

specifična, saj je bilo o njej že dvakrat pravnomočno razsojeno. Po stališču sodišča se pri izračunu teka roka za absolutno zastaranje upoštevajo le obdobja do pravnomočnosti sodb in nato od njihove razveljavitve do vnovične pravnomočnosti,²⁹ ne pa tudi obdobja od pravnomočnosti pa do razveljavitve na Vrhovnem sodišču.³⁰ Po presoji sodišča namreč ni mogoče sprejeti stališča, da zastaranje teče še po tem, ko je o zadevi že pravnomočno razsojeno. Ker upoštevna obdobja za zastaranje v seštevku ne dosegajo štirih let, je sodišče presodilo, da absolutno zastaranje pregona prekrška ni nastopilo.

27. Iz predstavljene presoje sodišča izhaja stališče, da absolutni zastaralni rok po razveljavitvi pravnomočne odločbe o prekršku z izrednim pravnim sredstvom začne teči znova oziroma "oživi". Sodišče je namreč kljub temu, da je v zadevi odločba o prekršku že postala pravnomočna, kasneje pa jo je na podlagi zahteve za varstvo zakonitosti (dvakrat) razveljavilo Vrhovno sodišče, v postopku nove razsoje ugotavljalo, ali je potekel rok za absolutno zastaranje pregona. Tako stališče nasprotuje stališču, ki ga je Vrhovno sodišče sprejelo že v sodbi št. IV Ips 4/2005, v kateri je jasno povedalo, da se zastaranje za pregon storilca prekrška konča s pravnomočnostjo odločbe o prekršku in da zastaranje pregona ne more teči še v času, ko pregona ni več.³¹ Pri tem se je Vrhovno sodišče sklicevalo na načelno pravno mnenje občne seje Vrhovnega sodišča z dne 16. 6. 1999 v zvezi z razlago 112. člena KZ. V njem pa je Vrhovno sodišče prav na podlagi stališča, da s pravnomočnostjo sodbe preneha teči zastaranje kazenskega pregona, izpeljalo tudi stališče, da se v postopku nove razsoje po razveljavitvi pravnomočne sodbe ne uporabljajo določbe o zastaranju kazenskega pregona, razen če bi do zastaranja prišlo že pred pravnomočnostjo sodbe. Že iz navedene sodbe Vrhovnega sodišča št. IV Ips 4/2005 tako izhaja, da s pravnomočnostjo sodne odločbe o prekršku preneha teči rok za zastaranje pregona in da ta v postopku nove razsoje zaradi razveljavitve pravnomočne odločbe tudi ne more "oživeti".

28. Stališče Okrajnega sodišča v izpodbijani sodbi torej nasprotuje ustaljeni sodni praksi Vrhovnega sodišča o enakem pravnem vprašanju. Iz obrazložitve izpodbijane sodbe ni razvidno, da bi sodišče poznalo upoštevno ustaljeno sodno prakso Vrhovnega sodišča. Vrhovno sodišče je v skladu s prvim odstavkom 127. člena Ustave najvišje sodišče v državi, ki z odločanjem o izrednih pravnih sredstvih skrbi za pravilno in enotno uporabo prava v sodnih postopkih.³² Okrajno sodišče je z izpodbijano sodbo odstopilo od ustaljene sodne prakse, svojega odstopa od nje pa ni obrazložilo. Gre torej za samovoljen odstop od ustaljene sodne prakse in s tem za kršitev pravice iz 22. člena Ustave.

²⁹ Torej obdobje od dneva storitve prekrška 21. 3. 2010 do 19. 6. 2012, obdobje od 21. 1. do 14. 3. 2014 ter obdobje od 25. 11. 2014 pa do dneva izdaje zadnje pravnomočne sodbe 2. 3. 2015.

³⁰ Torej obdobji od 19. 6. 2012 do 21. 1. 2014 ter od 14. 3. do 25. 11. 2014.

³¹ Kot je bilo že navedeno, je Vrhovno sodišče tako stališče potrdilo tudi v sodbi št. IV Ips 81/2015 z dne 19. 1. 2016, ki je bila sicer izdana kasneje od izpodbijane sodbe.

³² Tudi po 109. členu Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 33/11, 63/13 in 17/15 – ZS) Vrhovno sodišče skrbi za enotno sodno prakso.

29. Kljub kršitvi 22. člena Ustave pa Ustavno sodišče izpodbijane sodbe ni razveljavilo, temveč se je omejilo zgolj na ugotovitev kršitve pravice v obrazložitvi te odločbe. Glede na to, da je sodišče po obeh razveljavitvah pravnomočne sodbe odločilo v precej krajšem roku kot v dveh letih, saj je prvič odločalo slaba dva meseca, drugič pa približno štiri mesece, v morebitnem novem sojenju pa bi moralo samo spremeniti stališče, ki krši pravico iz 22. člena Ustave, do zastaranja torej ne bi moglo priti. To pa pomeni, da si pritožnik kljub morebitni razveljavitvi izpodbijane sodbe pravnega položaja v ničimer ne bi mogel izboljšati, zato je Ustavno sodišče ocenilo, da zadostuje ugotovitev kršitve pravice iz 22. člena Ustave v obrazložitvi te odločbe.

C.

30. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena in prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik Marko Šorli je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je 1., 2. in 4. točko izreka sprejelo soglasno, 3. točko izreka pa s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Pavčnik. Sodnica Šugman Stubbs je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik