



Številka: U-I-179/21-14

Datum: 26. 5. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Višjega sodišča v Mariboru, na seji 26. maja 2022

odločilo:

Drugi stavek tretjega odstavka 169. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 28/09, 51/10, 26/11, 53/14, 54/15, 11/18 in 36/21) se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj navaja, da vlaga zahtevo za oceno ustavnosti tretjega odstavka 169. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (v nadaljevanju ZIZ) "v delu, da zoper sklep ni pritožbe". Pojasnjuje, da je pri odločanju o pritožbi dolžnika iz izvršbe na nepremičnino, ki je njegov dom, zoper sklep Okrajnega sodišča, da se zavrne dolžnikov predlog, da sodišče namesto tega dovoli izvršbo na drugo izvršilno sredstvo, naletel na protiustavno zakonsko ureditev, ki prekomerno posega v dolžnikovo človekovo pravico do pravnega sredstva. Predlagatelj meni, da je upravičenje dolžnika iz prvega odstavka 169. člena ZIZ njegova edina pravna možnost, da se ubrani pred predlaganim posegom na dom. Sklicuje se na ustavnosodno presojo, iz katere naj bi izhajalo, da je pravica predlagati izvršbo na drugo nepremičnino ali z drugim izvršilnim sredstvom bistvena varovalka pred prodajo dolžnikovega doma, ki tvori, skupaj z ureditvijo odloga izvršbe, jedro zakonske obrambe dolžnikove pravice do doma. Kljub izjemnemu pomenu za dolžnikovo varstvo doma pa naj bi zakonodajalec pritožbo zoper odločitev o dolžnikovem predlogu izključil. Pri tem pa, kot navaja predlagatelj, naj bi zavrnitev dolžnikovega predloga lahko imela zelo hude posledice, tudi neutemeljeno izgubo doma.

2. Tak poseg v dolžnikovo pravico do pritožbe naj ne bi prestal strogega testa sorazmernosti. Predlagatelj sicer prepozna ustavno dopusten cilj posega v zasledovanju učinkovitosti upnikovega sodnega varstva, vendar meni, da zadevna izključitev pritožbe, glede na njeno siceršnjo nesuspendivnost v izvršbi, ne more prinesti kakšne bistvene pospešitve postopka. Po mnenju predlagatelja so lahko posledice izpodbijanega posega za dolžnika usodne, namreč izguba doma na podlagi nekakovostne in nepreverjene odločitve. Predlagatelj meni, da ima sporna ureditev lahko škodljive učinke na učinkovito procesno varstvo dolžnika v izvršbi. Odvzem pritožbe o tako pomembnem vprašanju, brez otipljivejše koristi za upnika, naj bi bil nesprejemljiv in naj bi povsem rušil primerno razmerje med varstvom upnikovih in dolžnikovih interesov. Predlagatelj meni, da je tretji odstavek 169. člena ZIZ v izpodbijanem delu v neskladju tudi s človekovo pravico do enakega varstva pravic.

3. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Poudarja, da je izvršilni postopek namenjen dokončni uresničitvi človekove pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Glede na ta namen naj bi bilo nujno, da zakon, ki ureja to področje, prvenstveno upošteva interes upnika, da se zagotovita učinkovitost izvršbe in s tem izpolnitev obveznosti, ki praviloma izhaja iz pravnomočne sodbe. Državni zbor meni, da mora biti zakon, ki ureja izvršilni postopek, "prijazen do upnika"; drugače od zakona, ki ureja pravdni postopek, saj naj ne bilo treba zagotoviti ravnovesja položajev strank, pač pa učinkovito izpolnitev obveznosti.

4. Državni zbor navaja, da se s pravnim sredstvom iz 169. člena ZIZ sledi načelu hitrosti, ekonomičnosti in učinkovitosti izvršbe. To naj bi predstavljalo uresničevanje pravice do učinkovitega sodnega varstva, skladno s katero naj bi bil položaj dolžnika drugačen kot v pravdnem postopku. Po mnenju Državnega zbora je navedeno pravno sredstvo bistvena varovalka pred prodajo dolžnikovega doma, ki skupaj z ureditvijo odloga izvršbe tvori jedro obrambe dolžnikove pravice do zasebne lastnine (33. člen Ustave) in pravice do doma (prvi odstavek 36. člena Ustave). Dodatno varstvo dolžnika naj bi se kazalo zlasti v določbah šestega in sedmega odstavka 169. člena ZIZ, pa tudi v posebnostih ureditve odloga izvršbe na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, oziroma odloga izvršbe za izpraznitev in izročitev take nepremičnine.

5. Državni zbor trdi, da izpodbijana ureditev iz tretjega odstavka 169. člena ZIZ ne posega v dolžnikovo pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave in da jo je treba obravnavati v povezavi s pravico do učinkovitega sodnega varstva brez nepotrebne odlašanja iz 23. člena Ustave. Glede na v splošnem zadovoljivo pravno varstvo dolžnika v postopku izvršbe na njegov dom, naj dodatna presoja Višjega sodišča niti ne bi bila potrebna.

6. O zahtevi je podala mnenje Vlada. Namen izpodbijane določbe naj bi bil, zaradi zagotovitve pravice do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, preprečitev podaljšanja postopka, dodatne obremenitve sodišča in povečanja stroškov za stranke. Vlada meni, da je nujno, da zakon, ki ureja izvršbo, zagotavlja

učinkovitost izvršbe in s tem dokončno uresničitev upnikove pravice do sodnega varstva. Izvršba naj bi morala biti učinkovita in opravljena brez zavlačevanja, zakon pa naj bi moral v prvi vrsti upoštevati upnikov interes, da se zagotovi učinkovitost izvršbe. Vlada širše razpravlja o sistemu pravnih sredstev v izvršilnem postopku. Glede na ugotovitev dolžnikove obveznosti v izvršilnem naslovu naj bi bilo treba omejiti možnosti dolžnikovega zavlačevanja izvršbe. Z izključitvijo pritožbe naj bi se preprečilo zavlačevanje. Vlada ne vidi potrebe za dodatno presojo druge stopnje o zelo konkretnem vprašanju, ali je dolžnik sposoben z drugo nepremičnino ali z drugimi sredstvi poplačati terjatev. Sicer se Vlada strinja s predlagateljem, da je izvršba na nepremičnine velik poseg v dolžnikovo sfero. Posebej pa opozarja na številne varovalke v ZIZ, ki naj bi bile namenjene temu, da ne bi prihajalo do izvršb na nepremičnine, ki so dolžnikov dom, zaradi izterjave (v primerjavi z vrednostjo nepremičnine) nesorazmerno nizke terjatve, oziroma temu, da se položaj dolžnika drugače olajša (odlog izvršbe, intervencija centra za socialno delo, možnost bivanja v prodani hiši oziroma stanovanju kot najemnik). Te varovalke naj bi take izvršbe lahko preprečile, ko pa gre za visoko terjatev, naj bi bilo treba upniku zagotoviti možnost poplačila terjatve prek unovčitve celotnega premoženja dolžnika.

7. Vlada navaja, da izključitev pritožbe zoper sklep o (ne)določitvi drugega sredstva izvršbe ni poseg v dolžnikovo pravico do pravnega sredstva. Pri tem zatrjuje, da je dolžnikov predlog za dovolitev drugega sredstva izvršbe posebno pravno sredstvo, ki naj bi ga bilo mogoče uveljavljati "še naknadno po ugotovitvi vrednosti nepremičnine do oprave naroka za prodajo stvari", sodna praksa pa naj bi dopuščala, da se "tovrstni ugovori in tehtanja uveljavljajo tudi zoper sklep o izročitvi nepremičnine kupcu". Po mnenju Vlade bi dopustitev še samostojne pritožbe zoper sam sklep o predlogu dolžnika za določitev drugega sredstva oziroma predmeta izvršbe podaljšala izvršilni postopek in s tem posegla v upnikovo pravico iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

8. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo predlagatelju, ki se nanju ni odzval.

9. Ustavno sodišče je vpogledalo v izvršilni spis št. I 1747/2019 Okrajnega sodišča v Mariboru.

B. – I.

Presoja izpolnjevanja procesne predpostavke

10. Sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. Tako dejstvo prekinitve postopka kot tudi to, da mora sodišče izkazati, da mora izpodbijano zakonsko določbo uporabiti v postopku, v katerem odloča,

spadata v okvir procesne predpostavke iz 156. člena Ustave in iz prvega odstavka 23. člena ZUstS, ki mora biti izpolnjena za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona. Pri tem mora sodišče izkazati, da izpodbijanih zakonskih določb ni mogoče razložiti ustavnoskladno.¹

11. Predlagatelj je izkazal obstoj te procesne predpostavke. Zahtevi za oceno ustavnosti je priložil pravno močen sklep o prekinitvi pritožbenega postopka do odločitve Ustavnega sodišča. Iz tega sklepa izhaja, da predlagatelj odloča o pritožbi dolžnika zoper sklep sodišča prve stopnje, da se zavrne njegov predlog za dovolitev izvršbe z drugim izvršilnim sredstvom pred izvršbo na njegovo nepremičnino² (slednja je sicer tudi dom dolžnika). Predlagatelj bi moral to pritožbo zavreči kot nedopustno na podlagi drugega stavka tretjega odstavka 169. člena ZIZ, ki se glasi: "Zoper ta sklep ni pritožbe." Ob upoštevanju, da izpodbija prav navedeni drugi stavek tretjega odstavka 169. člena ZIZ, je izkazal, da mora uporabiti izpodbijano zakonsko določbo, ki je po njegovi presoji (glede na njegovo ustavnopravno hipotezo) ni mogoče ustavnoskladno razložiti.

12. Predlagatelj sicer zahteva oceno ustavnosti z vidika izključitve pritožbe dolžnika zoper zavrnitev predloga iz prvega oziroma sedmega odstavka 169. člena ZIZ. Zahteva v tem smislu ustreza dejstvu t. i. "sprožilnega primera", v zvezi s katerim je bila vložena. Zaradi medsebojne povezanosti problematike pa je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS opravilo presojo skladnosti z Ustavo drugega stavka tretjega odstavka 169. člena ZIZ v njegovem celotnem obsegu. Zajelo je tudi položaj, ko ta določba izključi pritožbo upnika zoper sklep sodišča prve stopnje, da se ugodi predlogu dolžnika, naj sodišče dovoli drugo sredstvo izvršbe ali naj opravi izvršbo na drugi nepremičnini. Ker predlagatelj uveljavlja očitke, ki so procesne narave (očitke neskladja s 25. in 22. členom Ustave), gre pri izključitvi pritožbe tako dolžnika kot upnika za v temelju enaka ustavnopravna vprašanja. Zato tudi ni bilo treba dajati Državnemu zboru možnosti, da se o zadevi izreče še s tega zornega kota.

B. – II.

Izpodbijana določba

¹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/14 z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 24/15), 7. točka obrazložitve.

² Višje sodišče v Ljubljani v sklepu št. II Ip 1103/2020 z dne 2. 9. 2020 navaja: "/.../ Skladno z devetim odstavkom 169. člena ZIZ namreč ostane zaznamba sklepa o izvršbi na nepremičnino (na katero je bila torej dovoljena izvršba), če sodišče dovoli za izvršbo drugo sredstvo, v veljavi, dokler upnikova terjatev ni poplačana. Prav tako nikjer v določbi 169. člena ZIZ ni določeno, da v primeru dovolitve oprave izvršbe na druge nepremičnine sodišče odloči, da se izvršba na nepremičnino ne opravi ali omeji. Postopanje sodišča predpisuje že zakon. Gre v bistvu le za vrstni red oprave izvršbe – če je terjatev po opravi izvršbe na druge nepremičnine poplačana, se na prvo nepremičnino izvršba ne opravi, sicer pa se na to nepremičnino izvršba nadaljuje /.../."

13. Člen 169 ZIZ se glasi:

"Dolžnik lahko v osmih dneh od vročitve sklepa o izvršbi predlaga, naj sodišče dovoli drugo sredstvo izvršbe ali naj opravi izvršbo na drugi nepremičnini, na kar sodišče opozori dolžnika v sklepu o izvršbi. Sodišče v sklepu o izvršbi dolžnika opozori tudi na določbe četrtega do šestega odstavka tega člena.

Sodišče vroči predlog upniku, ki se lahko o njem izjavi v osmih dneh od vročitve.

Ko se upnik izjavi ali ko izteče rok za izjavo, izda sodišče sklep o predlogu. Zoper ta sklep ni pritožbe.

Sodišče ugotovi predlogu, če dolžnik izkaže za verjetno, da bo terjatev poplačana z drugim izvršilnim sredstvom ali s prodajo druge nepremičnine.

Če predlaga dolžnik kot drugo izvršilno sredstvo izvršbo na plačo, pokojnino, invalidnino ali na druge stalne denarne prejemke, ugotovi sodišče predlogu, samo če dolžnik izkaže za verjetno, da bo terjatev poravnana v enem letu od izdaje sklepa o dolžnikovem predlogu.

Pri izvršbi na stanovanje ali stanovanjsko hišo, ki je dolžnikov dom, zaradi izterjave denarne terjatve, ki je očitno nesorazmerna glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine, sodišče o tem obvesti pristojni center za socialno delo. Domneva se, da je dolžnikov dom stanovanje ali stanovanjska hiša, kjer ima dolžnik prijavljeno stalno prebivališče.

Dolžnik lahko, če so izpolnjeni pogoji iz prejšnjega odstavka, tudi po poteku roka iz prvega odstavka tega člena, vendar najpozneje do izdaje odredbe o prodaji, predlaga, naj sodišče dovoli drugo sredstvo izvršbe ali naj opravi izvršbo na drugi nepremičnini, na kar sodišče opozori dolžnika v sklepu o izvršbi. Sodišče najpozneje do izdaje odredbe o prodaji po uradni dolžnosti dovoli drugo sredstvo izvršbe ali da se izvršba opravi na drugi nepremičnini, če iz evidenc, do katerih ima elektronski dostop, ali listin, ki so mu predložene, ugotovi, da ima dolžnik drugo premoženje, ki zadošča za poplačilo upnikove terjatve, na kar sodišče opozori dolžnika v sklepu o izvršbi.

Sedmi odstavek tega člena se ne uporablja, če je predlagana izvršba za poplačilo terjatve iz naslova zakonite preživnine ali odškodnine za izgubljeno preživnino zaradi smrti tistega, ki jo je dajal, v primeru poplačila terjatve iz naslova posojila, vzetega za gradnjo oziroma nakup stanovanja ali stanovanjske hiše iz prvega odstavka tega člena, ali zaradi izterjave zemljiškega dolga oziroma terjatve, ki je bila zavarovana s pogodbeno zastavno pravico (hipoteko) na tej hiši oziroma stanovanju, ali zaradi izvršitve terjatve za izključitev etažnega lastnika s prodajo posameznega dela zgradbe v etažni lastnini.

Če dovoli sodišče za izvršbo drugo sredstvo, ostane zaznamba sklepa o izvršbi na nepremičnino v veljavi, dokler upnikova terjatev ni poplačana."

14. Prvi in sedmi odstavek 169. člena ZIZ vsebujeta posebno pravno sredstvo, ki je na voljo dolžniku iz izvršbe za izterjavo denarne terjatve z izvršbo na nepremičnine. Ne gre za dokončno nadomestitev nepremičnine iz sklepa o izvršbi z drugo nepremičnino ali drugim sredstvom izvršbe ali za njeno nekakšno izvzetje iz izvršbe. S tem, ko dolžnik

izposluje, da sodišče prve stopnje (namesto takojšnje oprave sicer s sklepom o izvršbi že dovoljene izvršbe na njegovo določeno nepremičnino) dovoli in prednostno realizira drugo sredstvo izvršbe ali izvršbo na drugo nepremičnino, upniku v bistvu zgolj vsili drugačen vrstni red oprave izvršbe, kot si ga je s predlogom za izvršbo sam zamislil.³ Gre za neke vrste preusmeritev⁴ izvršbe na drugo sredstvo⁵ ali predmet izvršbe.⁶ Če je dolžnik s predlogom uspešen, se mora upnik najprej poskusiti poplačati z drugimi sredstvi izvršbe ali (v okviru prodaje nepremičnin) z drugo nepremičnino,⁷ ne tisto iz sklepa o izvršbi. S tem se zagotavlja uveljavitev načela iz 3. člena ZIZ, da se izvršba za poplačilo denarne terjatve in zavarovanje take terjatve dovolita in opravita v obsegu, ki je potreben za njeno poplačilo oziroma zavarovanje.⁸ Pravno sredstvo iz prvega in sedmega odstavka 169. člena ZIZ pa ne varuje dolžnikovega nepremičnega premoženja zgolj pred prisilno prodajo v prekomernem obsegu (kakršen ni potreben za poplačilo upnikov). Dolžniku je z njim dana možnost, da (po možnosti) ohrani v lasti določene nepremičnine, ki so zanj iz kateregakoli razloga bolj pomembne. To je najbolj vidno pri posebni ureditvi zadevnega pravnega sredstva v sedmem odstavku 169. člena ZIZ,⁹ za primer, ko je izvršba dovoljena na stanovanje ali stanovanjsko hišo, ki je dolžnikov dom, in sicer zaradi izterjave denarne terjatve, ki je očitno nesorazmerna (oziroma nesorazmerno nižja) glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine. Sodna praksa¹⁰ poudarja, da je v okviru možnosti, ki jih daje ZIZ dolžniku glede predlaganja omejitve dovoljene izvršbe oziroma na njegov

³ Glej deveti odstavek 169. člena ZIZ in sodno odločbo iz opombe 2. Tudi literatura (glej A. Drev, Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) s komentarjem novele ZIZ-L, Poslovna založba, Maribor 2018, str. 319) navaja: "/.../ Če torej izvršba z drugimi sredstvi izvršbe ni uspešna /.../, ni nedopustno, da se poplačilo terjatve doseže s prodajo nepremičnine. Pri tem pa hkrati ni videti razumnega razloga, da se izvršba na nepremičnino ne bi nadaljevala v istem postopku, še zlasti zato, ker je to tudi s stroškovnega vidika za obe stranki ugodnejše."

⁴ Ta izraz občasno uporablja sodna praksa (glej sklep Višjega sodišča v Celju št. I lp 118/2020 z dne 15. 4. 2020).

⁵ Sredstva izvršbe za poplačilo denarne terjatve so po 30. členu ZIZ: prodaja premičnin, prodaja nepremičnin, prenos denarne terjatve, vnovčenje drugih premoženjskih oziroma materialnih pravic in nematerializiranih vrednostnih papirjev, prodaja deleža družbenika in prenos sredstev, ki so pri organizacijah, pooblaščenih za plačilni promet.

⁶ Glej 32. člen ZIZ.

⁷ Torej z drugim predmetom izvršbe.

⁸ Četrty odstavek 169. člena ZIZ določa, da sodišče ugotovi predlogu, če dolžnik izkaže za verjetno, da bo terjatev poplačana z drugim izvršilnim sredstvom ali s prodajo druge nepremičnine. Peti odstavek 169. člena ZIZ podrobneje določa – glede na cilj hitrega in učinkovitega poplačila upnika v izvršbi –, pod kakšnimi pogoji bo ugodeno predlogu za prednostno izvršbo na stalne denarne prejeme.

⁹ Prvega in sedmega odstavka 169. člena ZIZ ni mogoče razlagati, kot da vsebujeta dva ločena postopka ali dve ločeni pravni sredstvi. Ureditve za primer, ko dolžnik poskuša pred izvršbo za poplačilo nesorazmerno nižje terjatve zaščititi nepremičnino, ki je njegov dom, se od splošne ureditve razlikuje le glede daljšega roka za vložitev predloga dolžnika.

¹⁰ Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II lp 1492/2020 z dne 8. 12. 2020.

predlog določitve drugega sredstva namesto tistega, ki ga je predlagal upnik,¹¹ dolžniku zagotovljeno, da se upre izvršbi, ki bi bila po svojem obsegu nesorazmerna glede na višino uveljavljene terjatve, ali če bi dovoljena izvršilna sredstva (predmeti) prekomerno oziroma v nasprotju z načelom pravičnosti posegla v sfero dolžnika (in njegove družine).

15. Izpodbijani drugi stavek tretjega odstavka 169. člena ZIZ določa, da ni pritožbe zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim je odločeno o predlogu dolžnika iz prvega oziroma sedmega odstavka 169. člena ZIZ. Ne glede na to, ali Okrajno sodišče predlogu za preusmeritev izvršbe ugoditi ali ga zavrne, je pritožba v vsakem primeru izključena. Pritožbe nima niti dolžnik zoper odločitev o zavrnitvi svojega predloga niti upnik zoper odločitev o ugoditvi predlogu dolžnika. Višje sodišče se torej po presojeni ureditvi o tem, ali so bili izpolnjeni zakonski pogoji za preusmeritev izvršbe na drugo sredstvo ali predmet, nikoli ne more izreči.

16. Zdi se sicer (v tem delu mnenje Vlade ni povsem jasno), da Vlada postavlja tak zaključek pod vprašaj, ko navaja, da "sodna praksa dopušča, da se tovrstni ugovori in tehtanje uveljavljajo tudi zoper sklep o izročitvi nepremičnine kupcu" (pri čemer se Vlada sklicuje na sklep Višjega sodišča v Celju št. I lp 96/2020 z dne 11. 3. 2020). Vendar niti iz zakonske ureditve izročitve nepremičnine kupcu v izvršbi¹² niti iz navedene sodne odločbe ne izhaja, da bi bilo mogoče v okviru pritožbe zoper sklep o izročitvi nepremičnine kupcu doseči (morebiti po zgledu položajev, ko je pritožbene razloge zoper neko vmesno odločitev mogoče uveljavljati šele v pritožbi zoper končno odločbo v zadevi), da bi Višje sodišče vsebinsko odločalo o očitkih, da je bila prvostopenjska zavrnitev predloga dolžnika za preusmeritev izvršbe nezakonita, oziroma da bi to enkrat že opravljeno prvostopenjsko presojo v tej končni fazi izvršbe še samo vsebinsko preverilo.¹³ Tudi Državni zbor se sklicuje le na sodne odločbe, v katerih izpodbijana določba sploh ni bila uporabljena,¹⁴ oziroma na zavrnjenje dolžnikove pritožbe zoper

¹¹ Pri čemer Višje sodišče omenja drugi in četrti odstavek 34. člena ter 169. člen ZIZ.

¹² Glej zlasti šesti odstavek 189. člena in 192. člen ZIZ.

¹³ Z navedenim sklepom je Višje sodišče v Celju ugodilo pritožbi zoper sklep o izročitvi nepremičnine (in posledično razveljavilo ta sklep, sklep o domiku in javno dražbo) zato, ker sodišče prve stopnje pritožnice z dopisom ni opozorilo na vse pravice, ki jih ima v primeru prisilne prodaje njenih določenih nepremičnin, pri tem pa tudi ni utemeljilo, zakaj naj bi bil – upošteva je to opustitev – ukrep prisilne prodaje več nepremičnin dolžnice, med drugim tudi njenega doma, sorazmeren. Višje sodišče je s to odločitvijo želelo zagotoviti sorazmernost izvršbe na nepremičnino, ki je dom, med drugim tudi z obvestilom dolžnici o možnosti predlagati preusmeritev izvršbe po sedmem odstavku 169. člena ZIZ. Ni pa Višje sodišče z navedenim sklepom opravilo drugostopenjskega vsebinskega preizkusa na prvi stopnji že sprejete odločitve o predlogu za preusmeritev.

¹⁴ Sklepa Višjega sodišča v Ljubljani št. III lp 2965/2017 z dne 22. 11. 2017 in št. I lp 1538/2012 z dne 18. 4. 2012.

zavrnitev njegovega predloga za preusmeritev izvršbe (prav na podlagi izpodbijane določbe).¹⁵

Presoja, ali gre za poseg v človekovo pravico iz 25. člena Ustave

17. Predlagatelj meni, da drugi stavek tretjega odstavka 169. člena ZIZ prekomerno posega v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Ustavno sodišče se je moralo najprej opredeliti do vprašanja, ali gre pri izpodbijani ureditvi za poseg v človekovo pravico iz 25. člena Ustave (tretji odstavek 15. člena Ustave) ali samo za z zakonom predpisan način njenega uresničevanja, ki je nujen zaradi same narave pravice do pravnega sredstva (drugi odstavek 15. člena Ustave).

18. Po ustaljeni ustavnosodni presoji¹⁶ ta človekova pravica med drugim zagotavlja spoštovanje načela instančnosti pri odločanju sodišč. Vsebina načela instančnosti je v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopnega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici oziroma obveznosti.¹⁷ To pomeni, da 25. člen Ustave zagotavlja meritorno (vsebinsko) oceno pravilnosti prvostopenjske oblastne odločitve.¹⁸ Smisel te ustavne določbe je, da lahko posameznik z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese.¹⁹

19. Kot je poudarilo Ustavno sodišče v 10. točki obrazložitve odločbe št. U-I-8/10, s katero je odločilo o ustavnosti ureditve načina ravnanja sodišča z nepopolno pritožbo v pravnem postopku, je razmejitev med določitvijo načina uresničevanja človekove pravice in njeno omejitvijo (posegom vanjo) odvisna od intenzivnosti "zožujočega" učinka, ki ga ima neka določba, pa tudi od analize sistemske umestitve sporne določbe in celovite presoje njenega učinkovanja skupaj z drugimi določbami istega in drugih predpisov. V obravnavanem primeru je pomembno, da je odločitev Okrajnega sodišča o predlogu iz prvega oziroma sedmega odstavka 169. člena ZIZ brez dvoma odločitev o pravicah in dolžnostih strank izvršilnega postopka. Sodišče odloči o tem, ali ima dolжник pravico preusmeriti izvršbo z nepremičnine iz sklepa o izvršbi na drug predmet (lahko v okviru izvršbe z drugim ali istim izvršilnim sredstvom), oziroma o tem, ali ima upnik dolžnost tako preusmeritev trpeti. Izpodbijana določba pritožbe zoper to odločitev sodišča prve stopnje ne dopušča. V takem primeru je za opredelitev narave učinka zakonske določbe na pravico iz 25. člena Ustave dovolj že ugotovitev zelo intenzivnega zožujočega

¹⁵ Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Ip 1492/2020 z dne 8. 12. 2020.

¹⁶ Glej na primer 31. točko obrazložitve odločbe št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005 (Uradni list RS, št. 118/05, in OdlUS XIV, 88), 13. točko obrazložitve odločbe št. U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 65/08, in OdlUS XVII, 42) ter 10. točko obrazložitve odločbe št. Up-2938/07 z dne 10. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 74/09, in OdlUS XVIII, 81).

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/10 z dne 3. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 49/10), 8. točka obrazložitve.

¹⁸ Prav tam.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-353/02 z dne 20. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 62/04).

učinka; drugi stavek tretjega odstavka 169. člena ZIZ stranki, ki ni zadovoljna z odločitvijo prve stopnje in ki bi sicer za pritožbo imela pravni interes, pritožbo (ali drugo pravno sredstvo) v celoti odreka.²⁰ Tako kot v nekaterih podobnih primerih²¹ je popolno izključitev pritožbe ali drugega pravnega sredstva zoper oblastno odločitev o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih treba razumeti kot poseg v človekovo pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.²²

Presoja sorazmernosti posega

20. Človekove pravice je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, ali zaradi varstva pravic drugih oziroma zaradi javnega interesa (tretji odstavek 15. člena Ustave). Če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti), je po ustaljeni ustavnosodni presoji²³ omejitev človekove pravice dopustna.

21. Predlagatelj ne oporeka obstoju ustavno dopustnega cilja za omejitev človekove pravice do pravnega sredstva, saj navaja, da drugi stavek tretjega odstavka 169. člena Ustave zasleduje cilj zagotovitve učinkovitosti upnikovega sodnega varstva – torej cilj, ki je vsebinsko povezan z varstvom upnikove človekove pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave, zlasti v njenem vidiku sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Da je cilj omejitve pospešitev teka izvršilnega postopka, torej njegova večja učinkovitost, je

²⁰ Nepravilnosti zadevne odločitve seveda tudi ni mogoče uveljavljati v pravnem sredstvu zoper kakšno drugo odločitev sodišča v izvršilnem postopku.

²¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-296/02 z dne 20. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 68/04, in OdlUS XIII, 41), 47. točka obrazložitve, o izključitvi pritožbe zoper sklep senata o začasnem zavarovanju zahtevka za odvzem protipravno pridobljene premoženjske koristi, in odločbo Ustavnega sodišča št. Up-724/04, U-I-322/05 z dne 9. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 30/06, in OdlUS XV, 42), 11. točka obrazložitve, o posebni ureditvi, po kateri je izvršitelj v premičninski izvršbi odločil o poplačilu enega samega upnika brez izdaje odločbe in brez možnosti vložitve pravnega sredstva zoper odločitev izvršitelja.

²² Ni nepomembno, da je (vsaj) pri nepremičninah, ki pomenijo dolžnikov dom, preusmeritev izvršbe iz izpodbijane določbe ZIZ ne le odločitev o zakonskih pravicah in obveznostih strank izvršilnega postopka, pač pa obenem tudi sredstvo, brez katerega po sedanjem sistemu ZIZ (ki dopušča upniku prosto izbiro izvršilnih sredstev in ne postavlja omejitev izvršbe na dom glede na višino dolga) že na abstraktni ravni ne bi bilo zagotovljeno učinkovito varstvo človekovih pravic dolžnika iz 33. in 36. člena Ustave. Primerjaj z 8. do 10. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1298/18 z dne 9. 5. 2019 (Uradni list RS, št. 38/19, in OdlUS XXIV, 28) ter s 86. in 87. točko obrazložitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Vaskrsić proti Sloveniji* z dne 25. 4. 2017.

²³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

razvidno tudi iz zakonodajnih gradiv v postopku sprejemanja ZIZ.²⁴ Tudi Vlada je v svojem mnenju navedla, da je namen izpodbijane odločbe preprečitev podaljšanja postopka, dodatne obremenitve sodišč in povečanja stroškov za stranke. Hitrost in učinkovitost izvršilnega postopka sta del jamstev pravice iz 23. člena Ustave tako upnika kot dolžnika in poleg tega odražata javni interes, ki prav tako lahko utemelji poseg v človekove pravice.

22. Obravnavani poseg v pravico iz 25. člena Ustave je v temelju tudi primeren za doseg zasledovanega cilja pospešitve izvršbe. Pritožba v izvršilnem postopku načeloma ni suspenzivno pravno sredstvo (šesti odstavek 9. člena ZIZ), in je nepremičnino mogoče prodati že po pravnomočnosti sklepa o izvršbi in po pravnomočnosti sklepa o ugotovitvi vrednosti nepremičnine, če je od razglasitve odredbe o prodaji na sodni deski in spletni strani sodišča do dneva prodaje preteklo najmanj 30 dni (drugi in šesti odstavek 181. člena ZIZ). Vendar bi dostopnost pritožbe (zlasti pritožbe dolžnika zoper zavrnitev predloga za preusmeritev izvršbe) verjetno v praksi vendarle v določenem (omejenem) obsegu zavlekla izvršilni postopek. Lahko bi prihajalo do neformalnih zastojev v izvršilnem postopku (ko izvršilno sodišče do odločitve druge stopnje o predlogu iz prvega ali sedmega odstavka 169. člena ZIZ ne bi hotelo razpisati javne dražbe). V obdobju pred pravnomočnostjo odločitve o navedenem predlogu bi bilo dolžniku tudi nekoliko lažje izposlovati odlog izvršbe oziroma bi lahko prišlo do odloga izvršbe na nepremičnino po uradni dolžnosti. Če bi bilo to obdobje zaradi dvostopenjskega odločanja daljše, bi to v praksi pomenilo več odlogov in s tem manj učinkovit izvršilni postopek. Pri tem ne gre vedno za anomalijo, pač pa (tudi po uradni dolžnosti) za normalno posledico razumevanja posebne ureditve odloga izvršbe na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, kot elementa posebnega varstva dolžnikovih pravic iz 33. in 36. člena Ustave v sistemu iz ZIZ. Ta namreč ne vsebuje varovalk, ki so uveljavljene v nekaterih pravnih redih, kot je prepoved izvršbe na nepremičnine za poplačilo terjatev, ki ne dosegajo določene minimalne višine.²⁵ Izključitev možnosti pritožbe dolžnika zoper sklep o zavrnitvi predloga za preusmeritev izvršbe zagotovo lahko pripomore k večji hitrosti in učinkovitosti izvršbe kot ustavno dopustnih ciljev za omejitve (dolžnikove) človekove pravice iz 25. člena Ustave. Enako velja tudi za izključitev upnikove pravice do pravnega sredstva zoper sklep o ugotitvi predloga za preusmeritev izvršbe.

²⁴ Predlagatelj je v Predlogu zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ), EPA 1353, druga obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 45, 25. september 1997, str. 39, zapisal, da se bo "postopek izvršbe pospešil tudi z dodatno določbo, ki v skladu z že danim zakonskim pooblastilom določa, da zoper sklep, s katerim sodišče odloči o dolžnikovem predlogu, da se izvršba opravi na drugi nepremičnini ali z drugim sredstvom, ni pritožbe".

²⁵ Primerjaj z 9. in 10. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1298/18. Točka 1 drugega odstavka 71. člena ZIZ določa, da sme sodišče na predlog dolžnika ali po uradni dolžnosti odložiti izvršbo, če so za to podani posebno upravičeni razlogi, med drugim tudi v primeru izvršbe na stanovanje ali stanovanjsko hišo, ki je dolžnikov dom, če gre za izterjavo denarne terjatve, ki je očitno nesorazmerna glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine.

23. Obravnavani poseg v pravico iz 25. člena Ustave je tudi nujen za doseg zasledovanega cilja pospešitve izvršbe. Ni namreč videti načina, kako bi se brez posega v človekovo pravico do pritožbe (ali z blažjim posegom vanjo) zagotovili enako močni pozitivni učinki na hitrost in učinkovitost izvršilnega postopka. Pritožba zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim je odločeno o predlogu dolžnika iz prvega oziroma sedmega odstavka 169. člena ZIZ, namreč po naravi stvari vedno do neke mere podaljša in zaplete izvršilni postopek. To velja ne glede na hitrost in učinkovitost reševanja pritožb na sodiščih druge stopnje. Alternativni – in z vidika posega v pravico iz 25. člena Ustave milejši – ukrepi bi se učinku presojanega ukrepa sicer lahko približali (denimo z določitvijo roka, v katerem mora sodišče druge stopnje odločiti o pritožbi, krajšanjem roka za pritožbo, omejitvijo pritožbenih razlogov in podobnim). Vendar nobeden od teh ukrepov ne bi bil enako učinkovit kot popolna izključitev pritožbe.

24. Ustavno sodišče je v nadaljevanju opravilo še presojo z vidika merila sorazmernosti ožjem smislu, ki obsega presojo, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale. Podobno kot v odločbi št. Up-724/04, U-I-322/05²⁶ Ustavno sodišče ocenjuje, da je neposreden in popoln odvzem človekove pravice do pritožbe, ene izmed temeljnih pravic posameznika, ki izvedbeno uveljavljajo ustavno načelo pravne države (2. člen Ustave), že na prvi pogled očitno nesorazmeren s koristjo, tj. s pospešitvijo izvršilnega postopka, do katere naj bi zaradi njega prišlo. Ne gre za to, da bi vložitev pravnega sredstva zgolj otežila, skrčila ali omejila; izpodbijana določba stranko popolnoma prikrajša za pravno sredstvo. Učinek posega na človekovo pravico do pravnega sredstva je zelo velik.

25. Koristi od posega so glede na že predstavljeno načelno nesuspendivnost pritožbe v izvršilnem postopku omejene (čeprav ne neobstoječe). Vendar ne morejo pretehtati nad tako intenzivnim posegom, kot je presojeni.

26. Izpodbijani drugi stavek tretjega odstavka 169. člena ZIZ je glede na navedeno v neskladju s 25. členom Ustave. Zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo. Z učinkovanjem te odločbe bo za pritožbo zoper odločitev Okrajnega sodišča o predlogu za preusmeritev izvršbe veljala splošna ureditev prvega odstavka 9. člena ZIZ (v skladu s katerim je zoper sklep, izdan na prvi stopnji, dovoljena pritožba, razen če zakon določa drugače).

C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS ter druge alineje drugega odstavka in petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA),

²⁶ Glej 13. in 14. točko obrazložitve odločbe.



dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Šugman Stubbs.

dr. Matej Accetto
Predsednik