

Številka: U-I-74/12-6

Datum: 13. 9. 2012

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Okrajnega sodišča v Celju, na seji 13. septembra 2012

o d l o č i l o:

V petem odstavku 98. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo in 45/08) se razveljavita besedi »tožbo ali«.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Predlagatelj je vložil zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 98. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP), ki določa, da sodišče odvetniku, ki vlogi ni predložil pooblastila, ne dovoli, da začasno opravlja pravdna dejanja za stranko, ampak tožbo ali pravno sredstvo takoj zavrže. Po presoji predlagatelja je navedena določba v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Predlagatelj se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-200/09 z dne 20. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10) in poudarja, da lahko takojšnje zavrženje tožbe, vložene po odvetniku, ki ji ni predloženo pooblastilo za zastopanje stranke, v določenih primerih privede do tega, da stranka svoje pravice ne bo mogla nikoli več uveljaviti. Ne dvomi, da peti odstavek 98. člena ZPP zasleduje cilje (predvsem zagotavljanje sojenja brez nepotrebnega odlašanja v zvezi s krepitvijo načela skrbnega in odgovornega ravnanja strank), ki so ustavno dopustni cilji za omejitev človekove pravice do sodnega varstva. Vendar naj bi bil izpodbijani poseg prekomeren, saj določa izjemno hudo sankcijo za procesne napake, lahko tudi zgolj pomote, posledice pa nosi stranka. Predlagatelj meni, da gre – podobno kot v zadevi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-200/09 – pri petem odstavku 98. člena ZPP za določbo, ki prinaša negativne posledice, ki so očitno nesorazmerne z njenim pozitivnim vplivom na pospešitev postopka. Izpostavlja zlasti možnost trajne izgube pravice do sodnega varstva stranke. Vložitev popolnega in podpisanega pooblastila naj bi se po zahtevnosti za odvetnika približevala njegovi dolžnosti navedbe obveznih sestavin tožbe; zaradi te opustitve pa naj ne bi bilo več mogoče zavreči odvetnikove tožbe brez pozivanja na dopolnitev. Predlagatelj se zavzema za razveljavitev petega odstavka 98. člena ZPP, in sicer v obsegu, ki še ni bil predmet ustavnosodne presoje (torej glede takojšnjega zavrženja tožbe in pritožbe).

2. Državni zbor Republike Slovenije na zahtevo ni odgovoril.

B.

3. Člen 156 Ustave nalaga sodišču, ki pri odločanju v konkretni zadevi oceni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, naj postopek prekine in začne postopek pred Ustavnim sodiščem. Prekinitev postopka in mnenje sodišča o nujnosti uporabe določenega zakona ali dela zakona v sodnem postopku sta kot pogoja za začetek postopka za oceno ustavnosti določena tudi v 23. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 –

uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Okrajno sodišče v Celju je s pravnomočnim sklepom o prekinitvi pravnega postopka do odločitve Ustavnega sodišča o zahtevi utemeljilo obstoj procesnih predpostavk za vsebinsko odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti petega odstavka 98. člena ZPP.

4. Predlagatelj zahteva odločitev Ustavnega sodišča o izpodbijani določbi v obsegu, ki se nanaša na postopke pred sodišči prve in druge stopnje. Ustavno sodišče je opravilo presojo petega odstavka 98. člena ZPP, kolikor se nanaša na postopek s tožbo, saj so le za presojo v tem obsegu podane procesne predpostavke.⁽¹⁾

5. Člen 98 se v celoti glasi:

»Pooblaščenec mora predložiti pooblastilo ali izkazati pooblastilo, dano pravni osebi, pri prvem pravnem dejanju.

Sodišče lahko dovoli, da opravlja pravdna dejanja za stranko začasno oseba, ki ni predložila pooblastila, vendar pa ji hkrati naloži, da v določenem roku predloži pooblastilo ali izkaže odobritev stranke za opravljena pravdna dejanja.

Dokler ne poteče rok za predložitev pooblastila, odloži sodišče izdajo odločbe; če pa preteče ta rok brez uspeha, nadaljuje postopek, ne da bi upoštevalo dejanja, ki jih je opravila oseba brez pooblastila.

Če pooblaščenec v roku, ki ga je določilo sodišče, ne predloži pooblastila za vložitev tožbe ali pravnega sredstva, sodišče tožbo oziroma pravno sredstvo zavrže.

Ne glede na določbe prejšnjih odstavkov sodišče ne dovoli odvetniku, da začasno opravlja pravdna dejanja za stranko, če vlogi ni predložil pooblastila, ampak tožbo ali pravno sredstvo zavrže.

Sodišče mora med postopkom ves čas paziti, ali je tisti, ki nastopa kot pooblaščenec, upravičen za zastopanje. Če ugotovi, da tisti, ki nastopa kot pooblaščenec, ni upravičen za zastopanje, razveljavi opravljena pravdna dejanja, razen če jih je stranka pozneje odobrila.«

6. Obstoj veljavnega pooblastila je procesna predpostavka, na katero sodišče pazi po uradni dolžnosti.⁽²⁾ Pooblaščenec mora pooblastilo predložiti pri prvem procesnem dejanju, ki ga opravi v imenu stranke.⁽³⁾ Na podlagi izpodbijane določbe (v presojanem delu) sodišče prve stopnje takoj zavrže tožbo, vloženo po odvetniku, če ji odvetnik ni predložil pooblastila. Sodišče torej v primeru strank, ki jih v pravdi (domnevno) zastopajo odvetniki, ne sme opraviti postopka s pozivanjem domnevnega pooblaščenca na predložitev pooblastila ali izkaz odobritve za pravdna dejanja, ki ga za stranke, ki jih zastopajo drugi pooblaščenec, omogoča⁽⁴⁾ drugi odstavek 98. člena ZPP. Sodna praksa in teorija izpodbijano določbo razlagata relativno omejujoče. Že iz jezikovne razlage izhaja, da se peti odstavek 98. člena ZPP nanaša le na vloge, ki jim ni predloženo pooblastilo odvetniku.⁽⁵⁾ Nadalje je začasno zastopanje po odvetniku, ki ni predložil pooblastila, nedopustno le v zvezi z vlogami, ki jih peti odstavek 98. člena ZPP izrecno ureja, torej v zvezi s tožbo in pravnimi sredstvi, ne pa tudi v zvezi z odgovorom na tožbo oziroma drugimi defenzivnimi vlogami. Te po oceni Vrhovnega sodišča niso izvzete iz splošne ureditve, opredeljene v drugem in tretjem odstavku 98. člena ZPP.⁽⁶⁾ Pravilna uporaba petega odstavka 98. člena ZPP preprečuje zavrženje tožbe potem, ko je tožeča stranka pomanjkljivost že odpravila.⁽⁷⁾ Na njeni podlagi ni mogoče zavreči niti nasprotne tožbe, za katero ni posebnega pooblastila.⁽⁸⁾ Pooblastilo, ki je v procesno-tehničnem smislu priloga vloge, se lahko v skladu s 107. členom ZPP predloži v izvorniku ali v prepisu;⁽⁹⁾ tretji odstavek 107. člena ZPP pa določa, kdo lahko zahteva predložitev pooblastila ali druge listine v izvorniku. Poleg tega specialna določba tretjega

odstavka 97. člena ZPP za primer dvoma o pristnosti pisnega pooblastila sodišču omogoča, da s sklepom odredi, naj se predloži overjeno pooblastilo. Peti odstavek 98. člena ZPP ne zajema samo primerov, ko odvetnik ni predložil (nikakršnega) pooblastila, ampak tudi primere, ko je predložil nepopolno oziroma nepravilno pooblastilo.⁽¹⁰⁾

7. Takojšnje zavrženje po odvetniku vložene tožbe na podlagi izpodbijane določbe ne pomeni meritorne odločitve o strankinem zahtevku. Praviloma lahko tožnik pravočasno vloženo zavrženo tožbo vложи znova in poskuša s tem zavarovati svoja materialnopravna upravičenja. Pri tem se mu – če deluje dovolj hitro – ni treba bati uspešne toženčeve obrambe z ugovorom zastaranja.⁽¹¹⁾ Kljub temu je očitno, da ima peti odstavek 98. člena ZPP v praksi lahko učinek trajne izgube možnosti sodnega varstva tožnikovih pravic in pravnih interesov. Sodišče lahko na njegovi podlagi sicer pravočasno vloženo tožbo zavrže po poteku morebitnega prekluzivnega roka za vložitev tožbe, kar pripelje do tega, da imetnik materialne pravice te nikoli več ne bo mogel prisilno uveljaviti. Kot je navedlo Ustavno sodišče v 13. točki obrazložitve odločbe št. U-I-200/09, so prekluzivni roki pogosto precej kratki in se pojavljajo na posebej občutljivih področjih, kjer je močno izražena potreba po varstvu šibkejših strank. V sporih nepremoženjske narave iz družinskih razmerij tudi morebitni odškodninski zahtevki zoper odvetnika, ki tožbi malomarno ni priložil pooblastila, ne pomeni ustreznega varstva.⁽¹²⁾ Glede prekluzivnih rokov ni pravila, enakega tistemu iz prvega odstavka 367. člena OZ, ali kakšne druge možnosti odvrniti ali sanirati učinke zamude.

8. Predlagatelj izpodbijani ureditvi očita, da posega v pravico tožeče stranke do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave). To je pravica vsakogar, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Pravica do sodnega varstva zagotavlja možnost predložitve zadeve sodišču, ki bo v zadevi v razumnem času vsebinsko (meritorno) odločilo, odločilo torej o tem, ali je tožbeni zahtevki po materialnem pravu utemeljen ali neutemeljen. Določitev procesnih predpostavk za meritorno odločanje lahko pomeni omejitev človekove pravice do sodnega varstva. Peti odstavek 98. člena ZPP, ki vsebuje sankcijo za vložitev tožbe po odvetniku, ki ji ni predloženo pooblastilo, sam po sebi še ne omejuje človekove pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave oziroma ne posega vanjo. Zavrženje tožbe namreč ni ovira za njeno ponovno vložitev. Vendar ima ob součinkovanju s togimi in kratkimi prekluzivnimi roki za vložitev številnih tožb iz civilnih in tudi delovnih in socialnih razmerij izpodbijana določba učinke posega v pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.⁽¹³⁾

9. Človekove pravice je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, ali zaradi varstva pravic drugih (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 presoji⁽¹⁴⁾ omejitev človekove pravice dopustna.

10. Predlagatelj niti ne izpodbija obstoja ustavno dopustnega cilja za omejitev pravice do sodnega varstva, saj navaja, da sta takšna cilja izpodbijane določbe zagotavljanje sojenja brez nepotrebnega odlašanja ter zagotavljanje skrbnega in odgovornega ravnanja strank. Izpodbijano določbo je v ZPP uvedel 17. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 45/08 – v nadaljevanju ZPP-D). Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je eden od temeljnih ciljev ZPP-D izpeljati in praktično uveljaviti načelo, da je tudi odgovornost strank in njihovih pooblaščenec, da pripomorejo k pospešitvi in koncentraciji postopka.⁽¹⁵⁾ V tej zvezi naj bi bilo pomembno, da odvetnik opravlja svoje delo kot svoboden poklic, je pravni strokovnjak z izkušnjami z zastopanjem pred sodišči, zato se od njega lahko in tudi mora pričakovati večja stopnja skrbnosti kot pri drugih strankah. S predlagano ureditvijo naj bi se krepila odgovornost odvetnika za hitrejšo in

učinkovitejše vodenje postopka ter tudi za kvalitetno in strokovno zastopanje strank pred sodišči.⁽¹⁶⁾ Po mnenju Ustavnega sodišča so navedeni cilji ustavno dopustni cilji za omejitev človekove pravice tožeče stranke iz prvega odstavka 23. člena Ustave, saj so vsebinsko povezani z varstvom iste človekove pravice tožene stranke, zlasti v njenem vidiku sojenja brez nepotrebnega odlašanja.

11. Ker presojeni poseg v pravico do sodnega varstva tožečih strank zasleduje ustavno dopusten cilj in s tega vidika ni nedopusten, je treba oceniti še, ali je izpodbijana ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. V tem okviru Ustavno sodišče najprej opravi presojo z vidika kriterija primernosti, kjer preveri, ali je ocenjevanj poseg primeren za dosego zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom v človekovo pravico dejansko mogoče doseči. Ni mogoče zanikati, da lahko peti odstavek 98. člena ZPP z grožnjo takojšnjega zavrženja tožbe, ki ji odvetnik ni priložil pooblastila, in posledičnega nastanka nepopravljivih posledic takega zavrženja za odvetnikovo stranko deluje na odvetnike preventivno in tako zagotovi, da je vloženih več tožb skupaj s pravilnimi in popolnimi pooblastili, kar omogoča nekoliko hitrejši potek in zaključek pravnih postopkov. Zdi se, da ta učinek ni povsem hipotetične narave, ampak je do njega relativno kmalu po uveljavitvi ZPP-D dejansko prišlo.⁽¹⁷⁾

12. V okviru presoje skladnosti posega v človekovo pravico s splošnim načelom sorazmernosti Ustavno sodišče presoja tudi, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za dosego zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z blažjim posegom ali celo brez posega, in ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

13. Sankcija iz petega odstavka 98. člena ZPP ni nujna za pospešitev postopka v zvezi z okrepljenim načelom dolžne skrbnosti odvetnikov. Gre za sankcijo, ki primarno prizadene predvsem stranko, odvetnika pa šele sekundarno in pogojno, če bo stranki odškodninsko odgoval zaradi opustitve predložitve pooblastila, ki je onemogočila meritorno odločanje o njeni pravici. Vsaj enak (verjetno pa še večji) učinek bi imela določitev posebne kazenske takse, ki bi jo moral dokončno iz svojega žepa plačati odvetnik, na tek postopka pa ne bi vplivala.⁽¹⁸⁾ To pa pomeni, da bi bilo dopustni cilj omejitve človekove pravice do sodnega varstva mogoče doseči brez kakršnega koli posega v človekove pravice stranke.

14. Poleg tega je poseg tudi nesorazmeren. Pri tem je odločilnega pomena dejstvo, da zaradi petega odstavka 98. člena ZPP prihaja do zelo intenzivnih posegov v človekovo pravico do sodnega varstva, in to tudi tedaj, ko odvetnik tožbi ni priložil pooblastila zaradi lapsusa, višje sile, nezakrivljene napake in v drugih primerih, ko jim ni mogoče očitati nezadostne skrbnosti strokovnjaka.⁽¹⁹⁾ Zavrženje po odvetniku vložene tožbe brez pozivanja na predložitev pooblastila ima za posledico trajno izgubo pravice do sodnega varstva stranke, ki je imetnik pravice materialnega prava, če je že potekel prekluzivni rok za varstvo te pravice (7. točka obrazložitve te odločbe). Za oceno teže posega v strankino pravico do sodnega varstva je pomembno tudi to, da se s takojšnjim zavrženjem tožbe pravzaprav kaznuje stranka za odvetnikovo napako. Velika teža posledic izpodbijane določbe je tako očitno nesorazmerna z morebitnimi njenimi koristmi oziroma pozitivnim vplivom na pospešitev postopka. Pri oceni obsega koristi – torej že navedenega preventivnega učinka na ravnanje odvetnikov, ki prihrani določeno število pozivov na predložitev pooblastila – je namreč treba upoštevati, da pozivanje na predložitev pooblastila praviloma povzroči le krajši zastoj v postopku.⁽²⁰⁾

15. Glede na vse navedeno izpodbijana ureditev prekomerno posega v človekovo pravico tožečih strank iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče v petem odstavku 98. člena ZPP razveljavilo besedi »tožbo ali«.

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS in druge alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: podpredsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič l.r.
Podpredsednik

-
- (1) Okrajno sodišče v Celju je namreč vložilo zahtevo za oceno ustavnosti, ker bi sicer morale zavreči tožbo, vloženo po odvetniku, kateri je bilo priloženo nepodpisano pooblastilo.
- (2) A. Galič v: L. Ude in A. Galič (ured.), Pravdni postopek, zakon s komentarjem, 1. knjiga, Uradni list in GV Založba, Ljubljana 2005, str. 407.
- (3) Prav tam, str. 404.
- (4) Čeprav drugi odstavek 98. člena ZPP izrecno določa, da sodišče »lahko« dovoli, da pravdna dejanja za stranko začasno opravlja oseba, ki ni predložila pooblastila, iz načelnega pravnega mnenja občne seje Vrhovnega sodišča z dne 18. 12. 1996 vsaj za vložitev tožbe brez pooblastila velja, da sodišče domnevnega pooblaščenca mora pozvati, naj v določenem roku predloži pooblastilo ali izkaže tožnikovo odobritev. Seveda to prav zaradi izpodbijane določbe petega odstavka 98. člena ZPP ne velja za tožbe, ki so jih v imenu strank vložili odvetniki.
- (5) A. Galič v: L. Ude in A. Galič (ured.), Pravdni postopek, zakon s komentarjem spremenjenih členov, 4. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV Založba, Ljubljana 2010, str. 67, navaja za primer, ko na prvi narok pristopi odvetnik brez pooblastila, da velja možnost iz drugega odstavka 98. člena ZPP o tem, da sodišče osebi, ki se predstavlja kot pooblaščenec, lahko dovoli zastopanje na naroku.
- (6) Vrhovno sodišče je v sklepu št. II Ips 326/2010 z dne 11. 11. 2010 poudarilo, da je v petem odstavku 98. člena ZPP urejena izrazito stroga izjema od siceršnjega ravnanja v zvezi s predložitvijo pooblastil, zato jo je treba utesnjujoče razlagati.
- (7) Sodba Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cpg 662/2010 z dne 11. 8. 2010.
- (8) Tako Višje sodišče v Ljubljani v sklepu št. III Cp 1231/2009 z dne 27. 5. 2009, vendar izrecno le za primer, ko je tožena stranka že pooblastila odvetnika za obrambo v določeni zadevi, kar je po oceni sodišča pomenilo, da ga je pooblastila tudi za vložitev nasprotne tožbe.
- (9) Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-648/09 z dne 14. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 53/12) sprejelo stališče, da je razlaga Vrhovnega sodišča, da pooblastilo, predloženo v fotokopiji, ni popolno, očitno napačna in v nasprotju s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.
- (10) Glej pri A. Galič (2010), nav. delo, str. 67–68.
- (11) Prvi odstavek 367. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju: OZ) določa, da v primeru, ko je bila tožba zoper dolžnika zavržena zaradi nepristojnosti sodišča ali iz kakšnega drugega vzroka, ki se ne tiče same stvari, upnik lahko vložijo novo tožbo v treh mesecih od pravnomočnosti odločbe, s katero je bila tožba zavržena, in se šteje, da je bilo zastaranje pretrgano že s prvo tožbo.
- (12) Primerjaj pri N. Betetto v: L. Ude, A. Galič (ured.) 2010, nav. delo, str. 83.
- (13) V odločbi št. U-I-277/09, Up-1333/09, U-I-287/09 in Up-1375/09 z dne 14. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 58/11) je Ustavno sodišče ocenilo, da je peti odstavek 98. člena ZPP, kolikor se nanaša na postopek z revizijo, določitev načina uresničevanja pravice do sodnega varstva, ne pa njena omejitev. Vendar to stališče Ustavnega sodišča ni uporabno za tu obravnavano zadevo, ker so argumenti za njegovo sprejetje tesno povezani z naravo postopka pred Vrhovnim sodiščem (na tretji stopnji), kar je razvidno zlasti iz 12. in 13. točke obrazložitve navedene odločbe.
- (14) Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdiUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.
- (15) Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku – prva obravnava – EVA: 2007-2011-0001 (Poročevalec Državnega zbora, št. 21/08, str. 16).
- (16) Prav tam, str. 114 in 116.
- (17) M. Voglar, Prekluzije in sankcije po ZPP-D v praksi: izkušnja sodnika, Podjetje in delo, št. 7 (2009), str. 1651, navaja, da je zavržen na podlagi petega odstavka 98. člena ZPP razmeroma malo in so odvetniki očitno bolj pazljivi.
- (18) Tako pri A. Galič 2010, nav. delo, str. 64, ki še navaja, da bi bil želeni in legitimni cilj, da naj odvetniki s skrbno pripravo popolnih vlog sodišču ne povzročajo dvojnega dela, najbrž tudi ob takšni grožnji dosežen.
- (19) Tako kot v zadevi, ki jo je Ustavno sodišče obravnavalo v odločbi št. U-I-200/09.
- (20) Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-200/09.