



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PETI ODDELEK

ZADEVA STIBILJ proti SLOVENIJI

(Pritožbi št. 1446/07 in 5667/07)

SODBA

STRASBOURG,

6. oktober 2015

Ta sodba bo postala dokončna v okoliščinah, navedenih v drugem odstavku 44. člena konvencije. Mogoči so uredniški popravki.

V zadevi Stibilj proti Sloveniji

Evropsko sodišče za človekove pravice (peti oddelek) kot senat v sestavi:

Josep Casadevall, *predsednik*,

Angelika Nußberger,

Boštjan M. Zupančič,

Ganna Yudkivska,

Helena Jäderblom,

Aleš Pejchal,

Síofra O’Leary, *sodniki*,

in Claudia Westerdiek, *sodna tajnica oddelka*,

po razpravi, zaprti za javnost, ki je bila 8. septembra 2015,

izreka to sodbo, sprejeto navedenega dne:

POSTOPEK

1. Zadeva se je začela z dvema pritožbama (št. 1446/07 in 5667/07) proti Republiki Sloveniji, ki sta ju po 34. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: konvencija) pri Sodišču 29. decembra 2006 vložili slovenski državljanke, Anamarija Stibilj (v nadaljnjem besedilu: prva pritožnica) in Ivanka Stibilj (v nadaljnjem besedilu: druga pritožnica).

2. Pritožnici je zastopala M. Končan Verstovšek, odvetnica iz Trzina. Slovensko vlado (v nadaljnjem besedilu: vlada) je zastopal njen zastopnik Lucijan Bembič, državni pravobranilec.

3. Pritožnici sta zlasti na podlagi 6. člena konvencije trdili, da so postopki, v katerih sta bila stranki v postopku, trajali predolgo. Prav tako sta se pritožili, da ni bilo učinkovitega notranjepravnega sredstva v zvezi s predolgim trajanjem postopkov (13. člen konvencije).

4. Vlada je bila o pritožbah obveščena 23. junija 2014.

DEJSTVA

I. OKOLIŠČINE ZADEVE

A. Ozadje

5. Pritožnici, mati in hči, sta bili rojeni leta 1949 oziroma 1921 ter živita v Ajdovščini.

6. 2. februarja 1989 je komisija za izvedbo komasacijskega postopka pri Občini Ajdovščina (v nadaljnjem besedilu: komisija) sprejela program komasacije zemljišč, *med drugim* tudi za zemljišče, ki je bilo v lasti pravnega prednika prve pritožnice, in za ločeno zemljišče, ki je bilo v lasti druge pritožnice.

B. Upravni postopki in postopki revizije

7. 4. marca 1989 sta se pravni prednik prve pritožnice in druga pritožnica pri Geodetski upravi Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: uprava) pritožila zoper odločbo komisije z obrazložitvijo, da nista prejela ustrezne odškodnine za zemljiške parcele, ki sta jih imela v lasti in so bile prenesene v program komasacije zemljišč.

8. 6. novembra 1990 je komisija spremenila program komasacije zemljišč tako, da je drugi pritožnici dodelila drugo zemljiško parcelo. Druga pritožnica se je zoper odločbo pritožila.

9. 21. decembra 1990 je prednik prve pritožnice vložil pritožbo proti upravi, ker ni sprejela odločitve v predpisanem roku.

10. 1. februarja 1991 je uprava ugodila pritožbi pravnega prednika prve pritožnice in je zadevo vrnila komisiji v nadaljnjo obravnavo. Uprava je ugotovila, da izrek odločbe ni bil dovolj jasen in da je komisija napačno uporabila zakonodajo.

11. 28. junija 1994 je konvencija začela veljati za Slovenijo.

12. 16. novembra 1994 je uprava ugodila pritožbi druge pritožnice proti odločbi z dne 6. novembra 1990 z ugotovitvijo, da izrek odločbe ni v skladu z obrazložitvijo. Primer je bil vrnjen komisiji v nadaljnjo obravnavo.

13. 15. decembra 1994, 15. marca 1996, 24. aprila 1996 in 20. februarja 1997 sta prednik prve pritožnice in druga pritožnica vložila neformalni predlog pri komisiji s prošnjo za pospešitev postopka.

14. Ker komisija njunih zadev ni dodatno preučila, sta pravni prednik prve pritožnice in druga pritožnica 10. aprila 1997 vložila ločeni pritožbi pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) z navedbo, da komisija ni sprejela odločitve v predpisanem roku. Poleg tega sta 30. junija 1997 oba pozvala ministrstvo, da bi se reševanje njunih odločb o komasaciji zemljišč pospešilo.

15. Ministrstvo se na njun poziv ni odzvalo, zato sta pravni prednik prve pritožnice in druga pritožnica 25. septembra 1997 proti ministrstvu vložila tožbo pri upravnem sodišču zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku.

16. 24. septembra 1999 je upravno sodišče ugodilo tožbam in ministrstvu naložilo, naj odloči o obravnavani zadevi v tridesetih dneh od dneva, ko je njegova sodba postala pravnomočna.

17. Medtem je Upravna enota v Ajdovščini (prej komisija, v nadaljnjem besedilu: upravna enota), ki je pridobila pristojnost za odločanje o zadevah v zvezi s komasacijo zemljišč, sprejela novi odločbi o zadevnih zemljiščih.

18. 23. septembra 1999 sta pravni prednik prve pritožnice in druga pritožnica na ministrstvo vložila pritožbo proti tema odločbama.

19. 25. avgusta 2000 je ministrstvo njunima pritožbama ugodilo in jima ponovno dodelilo druge zemljiške parcele, da bi jima zagotovilo nadomestilo za izgubo prvotnih parcel.

20. 10. novembra 2000 sta pravni prednik prve pritožnice in druga pritožnica pri upravnem sodišču vložili pravno sredstvo za revizijo (upravno sredstvo) proti odločbama ministrstva z dne 25. avgusta 2000 z utemeljitvijo, da ministrstvo ni ustrezno upoštevalo meril, ki veljajo za program komasacije zemljišč, in je zato kršilo njuno pravico do enakosti pred zakonom.

21. 23. januarja 2001 je pravni prednik prve pritožnice umrl in prva pritožnica je podedovala del njegovega zemljišča, vključno z zemljiškimi parcelami, ki so predmet komasacijskega postopka. V postopek je potem posegla kot dedinja.

22. 11. aprila 2003 in 9. maja 2003 je upravno sodišče ugodilo pravnima sredstvoma pritožnic za revizijo in razveljavilo odločbi ministrstva z dne 25. avgusta 2000 z utemeljitvijo, da pritožnici nista bili seznanjeni s strokovnim mnenjem, na katerem sta temeljili odločbi ministrstva, in da niso bili navedeni razlogi za zavrnitev ugovorov glede razdelitve zemljišč. Upravno sodišče je zadevi vrnilo ministrstvu v nadaljnjo obravnavo.

23. 15. maja 2007 je ministrstvo sprejelo novi odločbi za prvo in drugo pritožnico o razdelitvi zemljišč.

24. 17. junija 2007 sta pritožnici pri upravnem sodišču vložili vsaka svoje pravno sredstvo za revizijo (upravno sredstvo) proti novima odločbama.

25. 11. februarja 2008 in 3. marca 2009 sta pritožnici pri upravnem sodišču vložili vsaka svoj neformalni predlog za pospešitev reševanja njunih pravnih sredstev.

26. 19. junija 2009 in 23. oktobra 2009 je upravno sodišče ugodilo pravnima sredstvoma prve in druge pritožnice za revizijo, pri čemer je razveljavilo odločbi ministrstva z dne 15. maja 2007 in zadevi ponovno vrnilo ministrstvu v nadaljnjo obravnavo.

27. 23. novembra 2009 in 10. maja 2010 sta prva in druga pritožnica na ministrstvo vložili neformalna predloga s prošnjo za pospešitev postopka. Poleg tega je prva pritožnica 27. avgusta 2012, 4. decembra 2012 in 27. januarja 2013 na ministrstvo vložila tri druge podobne predloge.

28. 5. aprila 2013 je ministrstvo izdalo odločbo, s katero je razveljavilo odločbo upravne enote z dne 16. avgusta 1999 (glej 17. odstavek zgoraj) in ji vrnilo zadevo.

29. 20. maja 2014 in 2. junija 2014 je upravna enota razpisala ustni obravnavi za 12. junij 2014 in 19. junij 2014. Pred obravnavama je prva pritožnica obvestila upravno enoto, da se zaradi zdravljenja ne more udeležiti obravnave in da se druga pritožnica prav tako ne more udeležiti obravnave, ker je resno bolna in ne more iz postelje.

30. 28. avgusta 2014 je na upravni enoti potekala ustna obravnava v zvezi z zadevama pritožnic. Imenovana sta bila izvedenec geodetske stroke in izvedenec kmetijske stroke, da bi preučila zahteve prve pritožnice v zvezi z zemljiščem, v zvezi z zahtevami druge pritožnice pa je bil imenovan izvedenec kmetijske stroke.

31. Na dan, ko je bila vlada nazadnje v stiku s Sodiščem, je komasacijski postopek še vedno tekkel.

II. UPOŠTEVANI DOMAČA ZAKONODAJA IN PRAKSA

A. Zakon o splošnem upravnem postopku

32. Prvi odstavek 222. člena Zakona o splošnem upravnem postopku iz leta 1999 (velja od 1. aprila 2000; v nadaljnjem besedilu: ZUP) določa, da mora upravni organ v enostavnih zadevah, kjer ni potreben poseben ugotovitveni postopek, izdati odločbo v enem mesecu po prejemu vloge. V drugih primerih mora upravni organ izdati odločbo v dveh mesecih.

33. Četrti odstavek 222. člena ZUP daje stranki, o vlogi katere ni bilo odločeno v rokih, predpisanih v prvem odstavku, pravico do pritožbe zaradi nesprejetja odločbe v predpisanem roku, kot da bi bil njen zahtevek zavrnjen. V takem primeru v skladu z 255. členom ZUP pritožbeni organ od organa prve stopnje zahteva, da poroča o razlogih, zaradi katerih odločba še ni bila izdana. Če se ti razlogi štejejo za utemeljene, se lahko rok za izdajo odločbe za en mesec podaljša. Sicer se od organa prve stopnje zahteva, da spis zadeve predloži pritožbenemu organu v pregled. Če se lahko obravnavana zadeva reši na podlagi spisa zadeve, pritožbeni organ nadaljuje z odločanjem o zadevi; če pa meni, da bi lahko organ prve stopnje vodil postopek hitreje in bolj ekonomično, se spis zadeve vrne temu organu in se določi rok, v katerem mora biti odločba sprejeta.

B. Zakon o upravnem sporu

34. Po 26. členu Zakona o upravnem sporu iz leta 1997 (veljaven od 2. septembra 1997 do 31. decembra 2006) je lahko stranka, ki je vložila pritožbo pri upravnem organu, sprožila upravni spor na upravnem sodišču zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku (upravni spor) v teh primerih:

"2. Če organ druge stopnje v dveh mesecih ali pa v krajšem, z zakonom določenem roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo prve stopnje in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena.

3. Po prejšnjem odstavku sme ravnati tožnik tudi, če organ prve stopnje ne izda odločbe, zoper katero ni pritožbe.

4. Če organ prve stopnje, zoper katerega je dopustna pritožba, ne izda odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ima stranka pravico obrniti se s svojo zahtevo na organ druge stopnje. Zoper odločbo organa druge stopnje sme stranka sprožiti upravni spor; če so izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka tega člena, pa sme sprožiti upravni spor tudi, kadar ta organ ne izda odločbe."

35. Podobna določba je tudi v 28. členu novega Zakona o upravnem sporu (velja od 1. januarja 2007):

"2. Če organ druge stopnje v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo prve stopnje in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena.

3. Po prejšnjem odstavku sme ravnati tožnik tudi, če organ prve stopnje ne izda odločbe, zoper katero ni pritožbe, ter v primeru, če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so v tem postopku že bila uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, razen če je bil postopek ustavljen.

4. Če organ prve stopnje, zoper katerega odločbo je dopustna pritožba, ne izda odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ima stranka pravico obrniti se s svojo zahtevo na organ druge stopnje, ki je v tem primeru pristojen za odločanje. Zoper odločbo organa druge stopnje sme stranka sprožiti upravni spor; če so izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka tega člena, pa sme sprožiti upravni spor tudi, kadar ta organ ne izda odločbe."

C. Sodna praksa upravnega sodišča

36. Vlada je Sodišču predložila kopije devetih domačih odločitev – z dne 26. oktobra 2010 (odl. št. I U 56/2010), z dne 8. marca 2011 (odl. št. I U 1933/2010), z dne 22. septembra 2010 (odl. št. I U 454/2010), z dne 13. decembra 2011 (odl. št. I U 1131/2011), z dne 4. decembra 2013 (odl. št. I U 171/2013), z dne 4. marca 2014 (odl. št. I U 1781/2013), z dne 10. januarja 2012 (odl. št. I U 392/2011), z dne 8. januarja 2013 (odl. št. I U 352/2012) in z dne 16. oktobra 2013 (odl. št. I U 299/2013) – v zvezi

s tožbami, ki sta jih stranki vložili v različnih upravnih postopkih zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku. Upravno sodišče je ugodilo vsem devetim tožbam in od upravnih organov zahtevalo, naj o zahtevkih tožečih strank odloči v določenem času. Trije od teh postopkov na upravnem sodišču so trajali približno tri mesece, ostali pa od šest do deset mesecev.

PRAVO

I. ZDRUŽITEV PRITOŽB

37. Sodišče je v skladu s prvim odstavkom 42. člena svojega poslovnika glede na skupno dejansko in pravno ozadje sklenilo pritožbeni zadevi združiti.

II. ZATRJEVANA KRŠITEV PRVEGA ODSTAVKA 6. ČLENA KONVENCIJE

38. Pritožnici sta se pritožili, da trajanje upravnih postopkov in postopkov revizije ni bilo v skladu z zahtevo po "razumnem roku" iz prvega odstavka 6. člena konvencije, ki se glasi:

"Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ... v razumnem roku odloča sodišče."

A. Sprejemljivost

1. Navedbe strank

(a) Vlada

39. Vlada je vložila ugovor o neizčrpanju notranjepravnih sredstev, ki sta jih pritožnici imeli na voljo za pospešitev upravnih postopkov in postopkov revizije.

40. Najprej je vlada glede upravnih postopkov trdila, da je bila v postopkih pred upravnimi organi na prvi stopnji na voljo možnost pritožbe zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku, v postopkih pred upravnimi organi na drugi stopnji pa možnost tožbe zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku.

41. Vlada je trdila – ob sklicevanju na odločitve Sodišča v zadevah *Sirc proti Sloveniji* (št. 44580/98, 16. maj 2002) in *Blekić proti Sloveniji* (št. 14610/02, 7. julij 2009) ter ob upoštevanju sodne prakse, poslane Sodišču (glej upoštevano domačo zakonodajo in prakso, v 36. točki zgoraj) – da bi

bili ti dve pravni sredstvi učinkoviti, ker bi njuna uporaba prispevala k pospešitvi upravnih postopkov.

42. Vlada je priznala, da sta pritožnici na določeni točki upravnih postopkov uporabili obe pravni sredstvi, vendar je trdila, da pritožnici teh pravnih sredstev nista ponovno izkoristili pozneje, da bi pospešili upravne postopke, ki so potekali naprej in še vedno potekajo.

43. Na koncu je vlada poudarila, da sta bili obe pravni sredstvi v skladu z zahtevo po "razumnem roku". Postopka pred upravnim sodiščem glede tožbe pritožnic zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku sta trajala dve leti, kar po mnenju vlade ni bilo nerazumno.

44. Nato je vlada vložila ugovor glede neizčrpanja pravnih sredstev tudi v zvezi s postopki revizije.

(b) Pritožnici

45. Pritožnici sta te utemeljitve vlade izpodbijali. Glede upravnih postopkov sta trdili, da kljub domači zakonodaji, predvideni za pravna sredstva pri daljših upravnih postopkih, ki sta jih izkoristili, izčrpanje teh pravnih sredstev ni prispevalo k pospešitvi postopkov, ki še vedno trajajo.

46. Trdili sta, da ministrstvo ni odločilo o pritožbah prednika prve pritožnice in pritožbah druge pritožnice, vloženih zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku, ter da je upravno sodišče potrebovalo dve leti, da je odločilo o nadaljnjih tožbah zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku. Postopki pred upravnim sodiščem so bili nerazumno dolgi, glede na to, da sodišču ni bilo treba odločati o vsebini zadev, temveč samo o tem, ali so upravni organi na nižji stopnji izdali odločbe pravočasno ali ne.

47. Poleg tega sta pritožnici navedli, da je potem, ko je upravno sodišče ugodilo tožbi prednika prve pritožnice in tožbi druge pritožnice ter ministrstvu naložilo, da izda odločbi v treh dneh, ministrstvo potrebovalo eno leto, da to stori. Torej ni bilo nikakršnih sredstev za pridobitev odločbe v upravnem postopku v razumnem roku.

48. Po navedbah pritožnic razpoložljiva pravna sredstva niso bila učinkovita, ker njuna prizadevanja – pritožba, tožba in več neformalnih predlogov za pospešitev postopkov – niso prispevala k pospešitvi postopkov, zato zahteva za njihovo ponovno uporabo v postopkih, ki še trajajo, ni bila utemeljena. Poleg tega sta pritožnici poudarili, da jima v nasprotju s sodnimi postopki, kjer se lahko odškodnina pridobi na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, če so postopki že presegli zahtevo po razumnem roku, domača zakonodaja ne zagotavlja nikakršnega zadoščenja.

49. V zvezi s primeri domače sodne prakse, ki jih je predložila vlada, sta pritožnici poudarili, da ni razvidno, kako dolgo so trajali postopki v posameznem primeru, preden je upravno sodišče sprejelo svoje odločitve.

2. Presoja Sodišča

a) Splošna načela

50. Namen prvega odstavka 35. člena, ki določa pravilo o izčrpanju notranjepravnih sredstev, je državam pogodbenicam zagotoviti možnost, da preprečijo ali odpravijo zatrjevane kršitve, preden so te navedbe predložene Sodišču (gl. *Selmouni proti Franciji* [VS], št. 25803/94, 74. odstavek, ESČP 1999-V, in *Kudla proti Poljski* [VS], št. 30210/96, 152. odstavek, ESČP 2000-...). Pravilo iz prvega odstavka 35. člena temelji na domnevi, izraženi v 13. členu, ki je tesno povezana z njim, da obstaja učinkovito notranjepravno sredstvo, ki je na voljo v zvezi z zatrjevano kršitvijo pravic posameznika iz konvencije (prav tam).

51. V skladu s 35. členom konvencije naj bi pritožnik normalno uporabil pravna sredstva, ki so na voljo in zadostna za popravilo zatrjevanih kršitev. Obstoj zadevnih pravnih sredstev mora biti dovolj gotov ne samo v teoriji, temveč tudi v praksi (brez česar pravna sredstva ne bodo dovolj dostopna in učinkovita); tožena država pa mora zagotoviti, da so ti različni pogoji izpolnjeni (glej, *med drugim*, *Vernillo proti Franciji*, 20. februarja 1991, 27. odstavek, serija A, št. 198, in *Dalia proti Franciji*, št. 26102/95, 38. odstavek, ESČP 1998-I).

52. Poleg tega je pomembno, ali lahko glede na očitke o trajanju sodnih postopkov dano pravno sredstvo pospeši postopke oziroma prepreči, da bi postali nerazumno dolgi. V bistvu Sodišče meni, da so pravna sredstva, namenjena pospešitvi postopkov, najučinkovitejša rešitev doslej, ker z razliko od tistih, ki omogočajo samo odškodnino, ne popravijo le kršitve *a posteriori*. Če pa je kršitev glede trajanja postopka že nastala, tako pravno sredstvo morda ni primerno za popravilo stanja, v katerem je bil postopek očitno že predolg (glej *Scordino proti Italiji (št. 1)* [VS], št. 36813/97, 183. odstavek, ESČP 2006-V).

53. Seveda vprašanje o trajanju postopka po 6. členu konvencije ni povezano z eno posebno domačo odločbo, pri kateri Sodišče potem preuči združljivost z obveznostmi, ki so opredeljene v konvenciji; bolj je povezano s stanjem, ki nastane v določenem časovnem obdobju. Tako je učinkovitost pravnega sredstva, ki mora biti uporabljeno za namene 35. člena, lahko odvisna od tega, ali pomembno vpliva na dolžino postopka v celoti (glej *smiselno Holzinger proti Avstriji (št. 1)*, št. 23459/94, 22. odstavek, ESČP 2001-I, in *Belinger proti Sloveniji*, (sklep), št. 42320/98, 2. oktober 2001). V zvezi s tem – kot je Sodišče že večkrat poudarilo – ga je treba uporabiti, če obstaja dvom glede učinkovitosti pravnega sredstva (glej, na primer, zadevo *Holzinger*, navedeno zgoraj, 22. člen, in napotila, ki so tam navedena).

54. Poleg tega je na področju izčrpanja domačih pravnih sredstev breme dokazovanja porazdeljeno. Če vlada trdi, da sredstva niso bila izčrpana, je njena dolžnost, da Sodišče prepriča, da je bilo pravno sredstvo, ki je na

voljo v določenem času, učinkovito v teoriji in praksi; to pomeni, da je bilo dostopno in je bilo z njim mogoče popraviti kršitve v zvezi s pritožnikovimi pritožbami ter da je imelo razumne možnosti za uspeh. Toda ko je breme dokazovanja izpolnjeno, mora pritožnik dokazati, da je bilo pravno sredstvo, ki ga navaja vlada, dejansko izčrpano ali pa je bilo iz kakšnega razloga nezadostno in neučinkovito v določenih okoliščinah obravnavane zadeve ali pa so obstajale posebne okoliščine, zaradi katerih mu te zahteve ni bilo treba izpolniti (glej prav tam).

b) Uporaba teh načel pri obravnavanih zadevah

A. Upravni postopki

55. Pri obravnavanih zadevah Sodišče ugotavlja, da je vlada, ki se sklicuje na neizčrpanje notranjopravnih sredstev, navedla, da sta bila po Zakonu o splošnem upravnem postopku oziroma po Zakonu o upravnem sporu v postopkih pred upravnimi organi na prvi in drugi stopnji na voljo pritožba in tožba za nesprejetje odločitve v predpisanem roku. Pritožnici sta trdili, da pravna sredstva, ki sta jih uporabila prednik prve pritožnice in druga pritožnica, niso bila učinkovita.

56. Sodišče mora odločiti, ali bi se lahko ta pravna sredstva štela za učinkovita in ali bi lahko bila takrat uporabljena za pospešitev postopkov ali za preprečitev predolgega trajanja postopkov.

57. Sodišče ugotavlja, da sta prednik prve pritožnice in druga pritožnica vložila vsak svojo pritožbo zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku, ker komisija – to je upravni organ prve stopnje – šest let (od 1991 do 1997) ni izdala odločb (glej 14. odstavek zgoraj). Ker tudi ministrstvo kot upravni organ druge stopnje ni izdalo odločbe (v dveh mesecih, predpisanih z zakonom), sta prednik prve pritožnice in druga pritožnica pri upravnem sodišču vložila vsak svojo tožbo zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku (glej 15. odstavek zgoraj), da bi pospešila upravni postopek. Upravno sodišče je tožbama ugodilo. Vendar so postopki trajali dve leti (od 25. septembra 1997 do 24. septembra 1999) in do takrat, ko je bilo ministrstvu naloženo, naj sprejme odločitve o vsebini zadev ali upravni enoti določi rok, da to stori, tožbi nista imeli praktičnega učinka, ker je upravna enota 16. avgusta 1999 odločbi že sprejela.

58. Po sodni praksi Sodišča pravno sredstvo, ki ne bo pravočasno obrodilo sadov, ne spada v kategorijo "učinkovitih pravnih sredstev", ki jih morajo pritožniki izčrpati po 35. členu (glej *Berlinger* (sklep), naveden zgoraj).

59. V zvezi s pritožbo prednika prve pritožnice in pritožbo druge pritožnice zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku Sodišče ugotavlja ne samo, da nista pridobili odločb v razumnem roku, temveč da nikoli nista pridobili odločb od ministrstva.

60. V zvezi s tožbami, vloženimi zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku, Sodišče meni, da so bili postopki pred upravnim sodiščem nerazumno dolgi glede na to, da naj bi pravno sredstvo pospešilo upravne postopke in upravnemu sodišču ni bilo treba odločati o vsebini zadev, temveč samo o pritožbi o tem, da prvostopenjski upravni organi niso pravočasno izdali odločbe.

61. Zato Sodišče meni, da v obravnavanih primerih pravna sredstva, ki jih je navedla vlada, niso pospešila upravnih postopkov ali preprečila, da bi postali nerazumno dolgi. Prav tako pritožnici nista mogli ali ne moreta zahtevati odškodnine za trajanje teh postopkov, s čimer je bila po njunem mnenju kršena njuna pravica do sojenja v razumnem roku.

62. Domače odločbe, ki jih je vlada predložila Sodišču, kažejo na to, da je upravno sodišče v obdobju od leta 2010 do 2014 v podobnih primerih ugodilo več tožbam proti nesprejetju odločitve v predpisanem roku in je naložilo upravnim organom nižje stopnje, naj pravočasno odločijo meritorno. Trije od teh postopkov pred upravnim sodiščem so trajali tri mesece, ostali pa od šest do deset mesecev.

63. Sodišče ta potek odobrava; v zadevi *Sirc* (glej zgoraj) je namreč navedlo, naj bodo izčrpana pospešitvena pravna sredstva, ki so zagotovljena po Zakonu o splošnem upravnem postopku in Zakonu o upravnem sporu. Vendar na podlagi zgoraj navedenega ugotavlja, da v posebnih okoliščinah obravnavanih primerov pritožnicama po 35. členu konvencije ni bilo treba v postopkih ponovno zahtevati teh pravnih sredstev.

64. Sodišče pa mora kljub temu poudariti, da so te ugotovitve omejene na posebne okoliščine obravnavanih primerov, v katerih so domači organi potrebovali nerazumno dolgo, da so sprejeli ukrepe, namenjene pospešitvi glavnih postopkov, zato pospešitvena pravna sredstva niso imela pozitivnega učinka. Sodišče zato poudarja, naj bodo ta sredstva na splošno, in če ni izrednih okoliščin, izčrpana.

65. Sodišče zaradi tega zavrača ugovor vlade, da notranjepravna sredstva v upravnih postopkih niso bila izčrpana.

(ii) Postopki revizije

66. Vlada je trdila, da tudi v postopkih revizije (upravna sredstva), ki sta jih sprožila prednik prve pritožnice in druga pritožnica 10. novembra (glej 20. odstavek zgoraj) ter sprožili pritožnici 17. junija 2007 (glej 24. odstavek zgoraj), niso bila izčrpana razpoložljiva notranjepravna sredstva. Vendar vlada ni opredelila, katera pravna sredstva sta imeli pritožnici na voljo in kako naj bi bila izčrpana.

67. Brez kakršnih koli navedb glede obstoja in učinkovitosti notranjepravnih sredstev, ki so bila takrat na voljo, Sodišče zavrača tudi ugovor vlade glede neizčrpanja notranjepravnih sredstev v zvezi s postopki revizije pred upravnim sodiščem.

3. Zaključek

68. Sodišče ugotavlja, da pritožbe pritožnic po prvem odstavku 6. člena glede predolgega trajanja upravnih postopkov in postopkov revizije niso očitno neutemeljene v smislu točke a tretjega odstavka 35. člena konvencije. Prav tako ugotavlja, da niso nesprejemljive niti iz kakšnih drugih razlogov. Torej jih je treba razglasiti za sprejemljive.

B. Utemeljenost

69. Vlada je kot razloge za zamude v postopkih navedla, da pritožnici nista želeli sprejeti zemljišča, ki jima je bilo dodeljeno, in da sta zavrnili izplačilo razlike med vrednostjo vloženega in dodeljenega zemljišča; namesto tega sta vztrajali pri svojih pritožbah, tožbah in zaslišanjih o (i) vrnitvi dela njunega prvotnega zemljišča in (ii) povračilu stroškov (z zamudnimi obrestmi) zakupa nadomestnega zemljišča, ki sta ga uporabljali.

70. Pritožnici sta ponovili svoje stališče, da so bili obravnavani postopki predolgi.

71. Obdobje, ki ga lahko Sodišče obravnava v okviru svoje pristojnosti *ratione temporis*, se je začelo 28. junija 1994, ko je Slovenija ratificirala konvencijo in priznala pravico do pritožbe posameznikov. Vendar mora biti pri presoji razumnosti časovnega obdobja, ki je preteklo po tem dnevu, upoštevano takratno stanje postopka (glej *Foti in drugi proti Italiji*, 10. december 1982, 53. odstavek, serija A št. 56).

72. Upravni postopki pred upravnimi organi nižje stopnje, ki so se začeli 4. marca 1989, so najprej trajali do 25. avgusta 2000 (glej 19. odstavek zgoraj) in se nadaljevali pred upravnim sodiščem do 11. aprila oziroma 9. maja 2003, ko je bilo ugodeno pravnemu sredstvu prednika prve pritožnice in pravnemu sredstvu druge pritožnice za revizijo (upravni sredstvi) (glej 22. odstavek zgoraj). Upravni postopki v zvezi z obema pritožnicama so se nadaljevali 12. aprila 2003 oziroma 10. maja 2003 in so trajali do 15. maja 2007. Tudi ti postopki so se nadaljevali pred upravnim sodiščem do 19. junija oziroma 23. oktobra 2009, ko je upravno sodišče ugodilo pravnim sredstvom pritožnic za revizijo in vrnilo zadevi ministrstvu v nadaljnjo obravnavo (glej 26. odstavek zgoraj). V tretjem sklopu upravnih postopkov je ministrstvo razveljavilo odločbi upravne enote z dne 16. avgusta 1999 (glej 28. odstavek zgoraj) in postopki še danes potekajo pred upravnim organom (glej 31. odstavek zgoraj). Vsi ti različni sklopi postopkov v bistvu sestavljajo različne stopnje enega samega spora v zvezi z dodelitvijo zemljiških parcel v postopku komasacije zemljišč, zato Sodišče meni, da jih mora preučiti kot celoto, da lahko presodi o njihovem razumnem trajanju. Torej postopki od takrat, ko je Slovenija ratificirala konvencijo, pred različnimi upravnimi in pravosodnimi organi skupaj potekajo že več kakor 21 let.

73. Sodišče ponovno poudarja, da v svoji sodni praksi pri posredovanju tretjih oseb v civilnih postopkih uporablja to razlikovanje: če je pritožnik posredoval v domačem postopku samo v svojem imenu, se obdobje, ki ga je treba upoštevati, začne od tega dne, če pa je pritožnik izrazil svojo namero, da bo nadaljeval postopek kot dedič – kakor je to leta 2001 storila prva pritožnica v obravnavanem primeru – se lahko pritoži na celotno dolžino postopka (glej *M. Ö. proti Turčiji*, št. 26136/95, 25. odstavek, 19. maj 2005, in *Cocchiarella proti Italiji* [GC], št. 64886/01, 113. člen, ESČP 2006-).

74. Sodišče ponovno poudarja, da je treba razumno trajanje postopka presojati glede na okoliščine vsake posamezne zadeve in s sklicevanjem na ta merila: zapletenost zadeve, ravnanje pritožnika in ustreznih organov ter pomen zadeve za pritožnika v sporu (glej med številnimi drugimi zadevami *Frydlender proti Franciji* [VS], št. 30979/96, 43. odstavek, ESČP 2000-VII).

75. Glede prvega merila je Sodišče že večkrat razsodilo, da je komasacija zemljišč zapleten postopek, ki vpliva na interese posameznikov in skupnosti kot celoto (glej, na primer, *Erkner in Hofauer proti Avstriji*, 23. april 1987, 67. odstavek, serija A št. 117). Obravnavana primera sta dejansko precej zapletena, vendar to ne more biti opravičilo za predolgo trajanje postopkov, ki tečejo že od leta 1989. Upravni postopki na prvi stopnji so, na primer, mirovali za več kakor osem let v obdobju od 1991 do 1999. Pozneje so bili upravni pritožbeni postopki na ministrstvu ustavljeni za štiri leta v obdobju od leta 2003 do 2007 in za skoraj štiri leta v obdobju od 2009 do 2013.

76. Glede ravnanja pritožnic in prednika prve pritožnice Sodišče nima nikakršnih dokazov, ki bi kazali na to, da so kakor koli prispevali k podaljšanju postopkov. Je pa res, kar je zatrjevala vlada, da sta pritožnici – in prednik prve pritožnice v zgodnjih fazah postopkov – uporabili večje število pravnih sredstev. Vendar ni mogoče spregledati, da so bila nekatera pravna sredstva uporabljena za pospešitev upravnih postopkov in da je bil pritožnik uspešen pred domačimi sodišči in organi, ko se je skliceval na druge.

77. Zgoraj navedeni vidiki zadoščajo Sodišču za sklep, da v obravnavanih primerih trajanje postopkov ni izpolnilo zahteve po "razumnem roku".

78. Zato je bil kršen prvi odstavek 6. člena.

III. ZATRJEVANA KRŠITEV 13. ČLENA KONVENCIJE

79. Pritožnici sta se tudi pritožili, da so bila razpoložljiva pravna sredstva pri predolgotrajnih postopkih neučinkovita. 13. člen konvencije se glasi:

"Vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene s to konvencijo, so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi, če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti."

80. Najprej Sodišče glede upravnih postopkov ponovno poudarja, da so bila pravna sredstva za predolgo trajanje postopkov po slovenskem pravu načeloma zagotovljena – pritožnici bi zlasti lahko in tudi sta vložili svoje pritožbe o dolžini postopkov pri domačih upravnih organih in sodiščih.

81. Sodišče ponovno poudarja, da v obravnavanih primerih ministrstvo ni nikoli odločilo o pritožbi proti nesprejetju odločitve v predpisanem roku, postopki, povezani s poznejšo tožbo pred upravnim sodiščem, pa so trajali dve leti. Vendar glede domače sodne prakse, ki kaže na to, da so bile v zadnjih letih podobne tožbe pred upravnim sodiščem rešene v znatno krajšem času (glej 62. odstavek zgoraj), Sodišče ne soglaša s tem, da lahko dano pravno sredstvo načeloma velja za neučinkovito. V bistvu ni bil predložen noben dokaz, ki bi kazal na to, da bi se lahko pritožba ali tožba proti nesprejetju odločitve v predpisanem roku na splošno štela za neučinkovito (glej *med drugim* Zarb proti Malti, št. 16631/04, 50.–51. odstavek, 4. julij 2006); prav nasprotno, primeri, ki jih je predložila vlada, kažejo na to, da je tožba pred upravnim sodiščem načeloma učinkovita. Prav tako ni bilo navedeno, da je izostanek odgovora na pritožbo rutinski pojav.

82. Sodišče nadalje poudarja, da zato, ker ni mogoče izključiti, da bodo pretirana zavlačevanja izničila primernost pravnega sredstva, meni, da v obravnavanih primerih trajanje postopkov v zvezi s pritožbami in tožbami, tudi če je privedlo do kršenja prvega odstavka 6. člena konvencije, ni bilo tako pomembno, da bi postavilo pod vprašaj učinkovitost pravnega sredstva (glej *smiselno* Belperio in Ciarmoli proti Italiji, št. 7932/04, 53. odstavek, 21. december 2010, in *Hajdurinović proti Sloveniji*, št. 69319/12, 58. odstavek, 21. maj 2015).

83. Poleg tega je ugotovljeno, da so bile pritožbe pritožnic o pomanjkanju učinkovitega pravnega sredstva za predolgo trajanje vložene glede na celoto postopkov, vključno s postopki revizije pred upravnim sodiščem. Vendar pri teh dveh sklopih sodnih postopkov pritožnici nista opredelili niti, katera pravna sredstva, če sploh, sta imeli na voljo za pospešitev postopkov ali pridobitev ustreznega zadoščenja, niti tega, ali sta izkoristili vsa možna pravna sredstva in s kakšnim izidom. V skladu s tem Sodišče meni, da pritožnici glede tega nista bili uspešni pri svojih utemeljitvah.

84. Glede na zgornje ugotovitve Sodišče meni, da bi moral biti ta del pritožbe zavržen kot očitno neutemeljen v skladu s točko a tretjega odstavka in četrtrim odstavkom 35. člena konvencije.

IV. UPORABA 41. ČLENA KONVENCIJE

85. 41. člen konvencije določa:

"Če Sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitve konvencije ali njenih protokolov, in če notranje pravo visoke pogodbenice dovoljuje le delno zadoščenje, Sodišče oškodovani stranki, če je potrebno, nakloni pravično zadoščenje."

A. Odškodnina

86. Pritožnici sta posamično zahtevali po 30.000 EUR za nepremoženjsko škodo.

87. Vlada je zahtevkoma oporekala.

88. Sodišče meni, da sta pritožnici utrpeli nepremoženjsko škodo kot posledico dolgotrajnih postopkov, ki zdaj že tretjič potekajo pred upravnim organom prve stopnje. Vendar tudi meni, da sta zneska, ki ju zahtevata pritožnici, previsoka. Po načelu pravičnosti Sodišče prisodi pritožniku 10.000 EUR za nepremoženjsko škodo.

B. Stroški in izdatki

89. Pritožnici, ki ju zastopa ista odvetnica, sta posamično zahtevali tudi 2.380 EUR za stroške in izdatke postopka pred Sodiščem. Ta znesek sestavljajo odvetniški stroški v višini 1.974 EUR, za katere pritožnici trdita, da so bili izračunani na podlagi domačih zakonskih tarif, 9,70 EUR za materialne stroške in 397 EUR za davek na dodano vrednost.

90. Vlada je trdila, da je ta zahtevek previsok, ker sta bila razloga za vložitev pritožb enaka.

91. V skladu s sodno prakso Sodišča je pritožnik upravičen do povrnitve stroškov in izdatkov le, če dokaže, da so dejansko nastali in bili neizogibni ter da je njihov znesek razumen. V obravnavanih primerih Sodišče ob upoštevanju razpoložljivih podatkov, dejstva, da so bile navedbe pritožnic večinoma enake, in zgornjih meril ocenjuje, da je za postopek pred Sodiščem pritožnicama primerno skupno prisoditi znesek 3.000 EUR.

C. Zamudne obresti

92. Po mnenju Sodišča je primerno, da zamudne obresti temeljijo na mejni posojilni obrestni meri Evropske centralne banke, ki se ji dodajo tri odstotne točke.

IZ TEH RAZLOGOV SODIŠČE SOGLASNO:

1. *združi pritožbi;*

2. *razglaša*, da sta pritožbi glede trajanja upravnih postopkov in postopkov sodne presoje po prvem odstavku 6. člena konvencije sprejemljivi, preostali del pritožb pa je nesprejemljiv;
3. razsoja, da je bil kršen prvi odstavek 6. člena konvencije;
4. *razsoja*,
 - (a) da mora tožena država v treh mesecih od dne, ko postane sodba v skladu z drugim odstavkom 44. člena konvencije dokončna, plačati ta zneska:
 - (i) posamični pritožnici 10.000 EUR (deset tisoč evrov) za nepremoženjsko škodo in morebitni davek;
 - ii) obema skupaj 3.000 EUR (tri tisoč evrov) za stroške in izdatke ter morebitni davek, obračunan pritožnicama;
 - b) da se za navedeni znesek od dneva poteka zgoraj navedenih treh mesecev do plačila obračunajo linearne obresti po stopnji, ki je enaka stopnji mejne posojilne obrestne mere Evropske centralne banke, za vse zamujeno obdobje z dodanimi tremi odstotnimi točkami;
5. *zavrača* preostali del zahtevka pritožnic za pravično zadoščenje.

Sestavljeno v angleškem jeziku in 6. oktobra 2015 poslano v skladu z drugim in tretjim odstavkom 77. člena poslovnika Sodišča.

Claudia Westerdiek
sodna tajnica

Josep Casadevall
predsednik