



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

4 | 2005

Svoboda izražanja

Pravni interes za ustavnosodno presojo zakonov in drugih predpisov

Legal Standing for the Constitutional Review of Statutes and Other Regulations

Sebastian Nerad



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1693>

DOI: 10.4000/revus.1693

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2005

Number of pages: 42-73

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Sebastian Nerad, « Pravni interes za ustavnosodno presojo zakonov in drugih predpisov », *Revus* [Spletna izdaja], 4 | 2005, Datum spletne objave: 28 février 2013, ogled: 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1693> ; DOI : 10.4000/revus.1693

All rights reserved

Sebastian NERAD, 2005: Pravni interes za ustavnosodno presojo zakonov in drugih predpisov.
Revus – Revija za evropsko ustavnost (2005) 4. 42-73.
www.revus.eu

revija za evropsko ustavnost

revus

european constitutionality review

Ljubljana, april 2005

PRAVNI INTERES ZA USTAVNOSODNO PRESOJO ZAKONOV IN DRUGIH PREDPISOV

SEBASTIAN NERAD

1. Pravni interes kot procesna predpostavka

Ustava Republike Slovenije¹ (ustava) v 162. členu predvideva, da se postopek ustavnosodne presoje predpisov lahko začne na dva načina: na podlagi zahteve oziroma na podlagi pobude. Postopek pred ustavnim sodiščem je natančneje uredil zakon o Ustavnem sodišču² (ZUstS), ki v prvem odstavku 22. člena določa, da se postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov začne z vložitvijo pisne zahteve predlagatelja oziroma s sklepom ustavnega sodišča o sprejetju pobude za začetek postopka. Glede zahteve po začetku postopka ZUstS ne določa posebnih zahtev ali pogojev, določa le subjekte, ki lahko vložijo zahtevo.³ Nasprotno pa ustava (162. člen) in ZUstS (24. člen) glede pobu-

¹ Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04.

² Ur. l. RS, št. 15/94.

³ Po 23. členu ZUstS lahko zahtevo vložijo državni zbor, tretjina poslancev državnega zbora, državni svet, vlada, sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, računsko sodišče, varuh človekovih pravic, predstavniški organi lokalnih skupnosti in reprezentativni sindikati za območje države. Položaj teh predlagateljev ni enak, ampak je treba razlikovati med tistimi, ki lahko zahtevajo postopek brez povezave s kakšnim konkretnim postopkom (državni zbor, tretjina poslancev, vlada in državni svet), in tistimi, ki lahko zahtevajo kontrolo ustav-

de določata, da jo lahko vloži vsakdo, če izkaže svoj pravni interes. Ustavno sodišče na podlagi vložene pobude s sklepom začne postopek, če predhodno ugotovi, v postopku preizkusa pobude, da je podan pobudnikov pravni interes. V nasprotnem primeru, če pravni interes ni podan, ustavno sodišče pobudo zavrže (25. člen ZUstS). Razlika med zahtevo in pobudo je torej v tem, da je na zahtevo upravičenega predlagatelja ustavno sodišče dolžno začeti postopek meritorne presoje, pri pobudi pa le, če je izkazan pravni interes.⁴ Zahteva ustave in zakona, da pobudnik izkaže pravni interes, pomeni, da mora pobudnik navesti konkretna dejstva in okoliščine, iz katerih je njegov pravni interes jasno razviden; to pomeni, da ima pobudnik glede pravnega interesa trditveno in dokazno breme.

Pravni interes je torej procesna predpostavka, ki v primeru začetka postopka na podlagi pobude pomeni pogoj za dopustnost meritornega odločanja o ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega predpisa. Ustava ne določa, kaj pomeni, da mora pobudnik izkazati svoj pravni interes, šele ZUstS je v drugem odstavku 25. člena natančneje določil, da je *pravni interes za vložitev pobude podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj*. Zakonska določba je rezultat dotlej uveljavljene prakse ustavnega sodišča⁵ in ima omejevalni namen. Namen zahteve po izkazanem pravnem interesu je preprečiti sprožanje postopkov zoper predpise, ki posameznikov sploh ne zadevajo oziroma jih ne zadevajo neposredno in konkretno. Cilj takšne ureditve je preprečiti nevzdržno obremenitev ustavnega sodišča, do katere bi nedvomno prišlo, če bi lahko vsak, brez kake konkretne povezave z lastnim pravnim položajem, sprožil postopek meritornega odločanja.⁶

nosti le v povezavi s postopki, ki jih vodijo, oziroma v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo (sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, računsko sodišče, varuh človekovih pravic). Predstavniški organi lokalnih skupnosti in reprezentativni sindikati za območje države lahko vložijo zahtevo samo, če so ogrožene pravice lokalnih skupnosti oziroma pravice delavcev.

⁴ Kljub izkazanemu pravnemu interesu pa ustavno sodišče ne začne postopka presoje ustavnosti in zakonitosti, če je pobuda očitno neutemeljena ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja. V skladu s drugim odstavkom 25. člena ZUstS ustavno sodišče v takem primeru pobudo zavrne. Ob tem je treba še dodati, da je tudi pri postopkih, ki se začnejo na podlagi zahteve, potrebno, da obstaja t. i. pravovarstvena potreba. Ta ni podana, če se pravni položaj *nikogar* s predlagano odločitvijo ne bi spremenil. V tem primeru potrebe po odločanju ni in se postopek ustavi, čeprav ga je sprožil pooblaščen predlagatelj z zahtevo. Več o tem glej M. Krivic, *Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek*, v: Ustavno sodstvo (ur. M. Pavčnik, A. Mavčič), Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000, str. 126–128.

⁵ M. Krivic, *ibid.*, str. 119.

⁶ Pravni sistemi držav, ki jih običajno obravnavamo v okviru sistemov koncentrirane ustavnosodne kontrole predpisov (Nemčija, Avstrija, Italija, Francija), ne poznajo postopanja ustavnega sodišča na podlagi pobude posameznih fizičnih ali pravnih oseb. Če sploh, potem je posameznikom dostop do ustavnega sodišča zagotovljen prek instituta ustavne pritožbe, ko gre za kršitev ustavnih pravic. Slovenija je s tega vidika posebnost, saj v določeni meri omogoča podvajanje možnosti dostopa do najvišjega sodišča v državi. Kot zanimi-

Interpretacija pravnega interesa je lahko širša ali ožja, vedno pa mora biti v skladu z njegovim omejevalnim namenom. V nasprotju z ustavo bi zato bilo, če bi ustavno sodišče bodisi popolnoma »sprostilo« pravni interes, tako da ta ne bi več pomenil nobene omejitve, bodisi, in to je precej bolj verjetno, če bi tako zaostriло pogoj pravnega interesa, da posamezniki prek instituta pobude sploh ne bi imeli več dostopa do ustavnega sodišča, kar bi pomenilo dejansko odpravo te možnosti ustavnosodne kontrole. Pravni interes je ustavna kategorija in mora po eni strani pomeniti razmejitev med pobudo in zahtevo, po drugi strani pa ga ni dopustno interpretirati tako, da bi bilo popolnoma onemogočeno vlaganje pobud.

O pravnem interesu je ustavno sodišče sprejelo številne odločitve, iz katerih je v načelu razviden restriktiven pristop k obravnavanju in priznavanju te procesne predpostavke. Natančnejši pregled ustavnosodne prakse pa pokaže, da se ustavno sodišče ni vedno dosledno držalo svojih predhodnih odločitev glede pravnega interesa. Nekatere od teh nihanj lahko opredelimo kot nekonsistentnost v praksi ustavnega sodišča, drugi odmiki pa so rezultat posebnih okoliščin, ki upravičujejo različno obravnavo na videz podobnih primerov. Ob tem se še postavljajo nekatera vprašanja, ki so jih v glavnem izpostavili posamezni ustavni sodniki v svojih ločenih mnenjih, ki pa imajo v sebi določeno prepričljivost, zaradi katere lahko prej ali slej postanejo večinsko stališče.

Kot sicer ponavadi velja za procesne predpostavke, mora tudi pravni interes pobudnika obstajati ves čas postopka, to pomeni tako v trenutku vložitve pobude kot v času odločanja ustavnega sodišča. Na obstoj pravnega interesa ustavno sodišče pazi po uradni dolžnosti ves čas postopka. Tudi pobudnik mora obstajati v trenutku vložitve pobude in v trenutku odločanja. Če je pobudnik v tem času prenehal obstajati oziroma je izgubil določeno lastnost, glede na katero je izpodbijal neko določbo, bo ustavno sodišče pobudo zavrglo zaradi pomanjkanja pravnega interesa.⁷

vost naj naveden, da so o uvedbi pravnega interesa kot procesne predpostavke razmišljali na Hrvaškem pri sprejemanju sprememb Ustavnega zakona o Ustavnem sodišču Republike Hrvaške (Nar. nov., br. 49/02). V komentarju tega ustavnega zakona (J. Crnić, *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 113) lahko preberemo, da se je predlog o uvedbi pravnega interesa zgledoval po slovenski ustavni ureditvi. Predlog ni bil sprejet, tako da lahko v skladu z 38. členom ustavnega zakona vsaka fizična in pravna oseba predlaga začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, četudi za to nima neposrednega pravnega interesa.

⁷ Tako na primer pravnega interesa ne izkazuje pobudnik, ki je pobudo vložil kot župan in izpodbijal določbe, ki naj bi posegale v njegov pravni položaj župana, kasneje pa mu je med postopkom mandat župana prenehal – sklep št. U-I-293/96 z dne 5. 3. 1999, OdlUS VIII, 51.

2. Splošno pravilo: praven, osebni in neposreden interes

Iz opredelitve pravnega interesa, kot izhaja iz 25. člena ZUstS in iz njegove konkretizacije v praksi, je mogoče izluščiti naslednje elemente: interes mora biti *praven* (iti mora za poseg v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj), samo v tem primeru gre za pravni interes; dalje, interes mora biti pobudnikov, torej njegov *lastni* in *osebni* pravni interes – pobudnik mora izkazati *svoj* pravni interes, torej da bo odločitev ustavnega sodišča vplivala na njegov pravni položaj; in najbolj pomembno, poseg v lastne in osebne pravice, pravne interese oziroma pravni položaj mora biti *neposreden* in *konkreten*. V nadaljevanju obravnavam posamezne elemente pravnega interesa, čeprav je taka členitev nekoliko prisiljena in v judikaturi ustavnega sodišča ni vedno jasno razvidna. Pravni interes mora biti namreč *hkrati* praven, lasten, osebni, konkreten in neposreden. Gre za obravnavo enega instituta z različnih vidikov, ki medsebojno učinkujejo in jih ni mogoče popolnoma ločiti. Če vsaj eden od elementov ni podan, potem tudi ni podana procesna predpostavka pravnega interesa in ustavno sodišče bo pobudo praviloma zavrglo.

2.1. Interes mora biti praven

Interes pobudnika je praven, če ga pravo priznava in varuje. Interes pobudnika se kaže kot pravni interes, če izpodbijani predpis neposredno posega v *pravice, pravne interese*⁸ oziroma *pravni položaj* pobudnika. Ustavno sodišče v svoji praksi ni natančneje razčlenilo razlik med posegi v pravice, pravne interese ali pravni položaj, pobudo običajno zavrže kar z navedbo, da pravni interes ni podan, »ker ne posega v pobudnikove pravice, pravne interese ali pravni položaj«.⁹ Razlikovanje med temi tremi kategorijami je upoštevalo le v nekaterih primerih, ko je bil pobudnik državni organ, kajti pri teh po prevladujoči ustavnosodni praksi ne moremo govoriti o pravicah, predpis lahko kvečjemu posega v njihov pravni položaj. Praviloma enotno obravnavanje teh treh pravnih kategorij doslej v praksi ni povzročalo težav, izrazi »pravica«, »pravni interes« in »pravni položaj« pa opredeljujejo ravno zahtevo po *pravnosti* pravnega interesa. Kakršenkoli drug interes pobudnika, ki ni pravne narave, na primer poslovni, eko-

⁸ Iz tega izhaja, da je treba razlikovati med pravnim interesom kot procesno predpostavko, in pravnim interesom, poseg v katerega (poleg posega v pravice ali pravni položaj) dejansko pomeni vsebino procesne predpostavke.

⁹ O razliki med pravico in pravnim interesom glej M. Pavčnik, *Razumevanje temeljnih (človekovih) pravic*, v: *Temeljne pravice* (ur. M. Pavčnik, A. Polajnar-Pavčnik, D. Wedam-Lukić), Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997, str. 97. Glej tudi E. Kerševan, *Uprava in sodni nadzor*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2004, str. 81–83.

nomski, finančni, dejanski, politični, moralni ali kak drug nepravni interes, ne zadošča, da bi ustavno sodišče pobudo sprejelo.¹⁰ Pravnost interesa, tj. poseg predpisa v pravice, pravne interese ali pravni položaj, je osnovna in obenem v praksi najmanj problematična zahteva pravnega interesa kot procesne predpostavke. Korist, ki jo pobudnik pričakuje od ugodno rešene pobude, mora biti pravna, izražati se mora v sferi njegovih pravnih razmerij.

2.2. Pravni interes mora biti lasten in neposreden

ZUstS zahteva, da mora pobudnik izkazati *svoj* pravni interes, torej *lasten* pravno varovani interes. Le splošni interes za ustreznejšo ureditev določene-ga vprašanja ne zadošča. Pravni interes mora biti oseben oziroma individualen, in ne splošen ter abstrakten, v obrambi katerega bi lahko nastopal vsak posameznik. Zlasti pa pravni interes ni izkazan, če ga pobudnik utemeljuje z domnevnim pravnim položajem drugih oseb, ne pa s svojim lastnim interesom.¹¹ Pravni interes je oseben, lasten in individualen, če neposredno zadeva pobudnikovo pravico, pravni interes ali pravni položaj. Nazoren primer, kaj pomeni lasten in oseben pravni interes, je zadeva U-I-48/04¹², kjer je pobudnik navajal, da izpodbija določbo zakona o tujcih (ZTuj-1), ki naj bi za njegovo ženo – argentinsko državljanko – pogojeval pravico do stalnega bivanja s predhodno prošnjo za začasno bivanje, ki pa se nadalje pogojuje z drugimi pogoji. Ustavno sodišče je pobudo zavrglo, ker pobudnik ni izkazal, kako bi morebitna razveljavitev določb, ki urejajo izdajo dovoljenj za začasno oziroma stalno prebivanje tujih ožjih družinskih članov slovenskih državljanov, izboljšala njegov pravni položaj. Pobudnik je nedvomno imel osebni (dejanski) interes za ugodno rešitev problema, vendar pa bi pravni interes imela samo njegova žena.

Zahtevo po osebnem in lastnem pravnem interesu je treba upoštevati tudi, ko je pobudnik pravna oseba. Pravne osebe, na primer gospodarske družbe ali društva, so samostojni pravni subjekti in imajo od svojih članov (družbenikov)

¹⁰ Tako na primer ustavno sodišče kot razloga za pravni interes ni priznalo osebnega občutka prikrajšanosti in manjvrednosti zaradi izpodbijane ureditve, ker gre za razloge, ki jih pravo ne varuje in ne priznava (sklep št. U-I-136/92 z dne 11. 2. 1993, OdlUS II, 16). Prav tako za pravnost pravnega interesa ni relevantno, če si pobudnik od ugodne rešitve pobude obeta predvsem moralno korist (sklep št. U-I-29/94 z dne 12. 5. 1994, OdlUS III, 48). Tudi na primer interes po dobrih poslovnih odnosih ni pravni interes, ker ne vpliva neposredno na pobudnikove pravice ali pravne interese (sklep št. U-I-46/94 z dne 14. 7. 1994, OdlUS III, 90).

¹¹ Na primer sklep št. U-I-279/02 z dne 19. 9. 2002, OdlUS XI, 183.

¹² Sklep z dne 8. 4. 2004. Z letošnjim letom je ustavno sodišče začelo prakso, da v zbirki Odločbe in sklepi ustavnega sodišča praviloma ne objavlja več svojih sklepov, razen najpomembnejših. Zato tega citirani sklep in še nekateri v nadaljevanju nimajo navedenega podatka o objavi v tej zbirki.

ločeno pravno subjektiviteto. To pomeni, da družbeniki (npr. delničarji), društveniki ali člani kakega drugega združenja praviloma nimajo pravnega interesa za izpodbijanje predpisa, ki posega v pravice, pravne interese ali pravni položaj pravne osebe.¹³ Tak predpis lahko v imenu pravne osebe izpodbija samo njen upravičeni zastopnik.¹⁴

Ustavno sodišče ne priznava pravnega interesa, kadar pobudnik izpodbija domnevni pravni položaj drugih oseb, četudi se pobudnik pri tem sklicuje na ustavno načelo enakosti.¹⁵ To velja tudi, če pobudnik izpodbija privilegije drugih – interes, da bi zakonodajalec za koga drugega ne uzakonil drugačnega, npr. ugodnejšega pravnega položaja, namreč po mnenju ustavnega sodišča ni pravni interes.¹⁶ Proti takemu stališču je v svojih ločenih mnenjih redno nastopal sodnik Krivic. Njegov argument je bil, da je pobudnik v takih primerih lahko prizadet v svoji pravici do enakosti in da bi se z odstranitvijo te neenakosti njegov pravni položaj spremenil – iz neenakega v enakega. Pri tem naj ne bi šlo za opiranje svojega pravnega interesa na domnevni položaj drugih, ampak na primerjavo svojega pravnega položaja s pravnim položajem drugih.¹⁷

Tako stališče o pravnem interesu pa je preširoko in bi dejansko pomenilo, da bi vsakdo lahko izpodbijal pravni položaj kogarkoli, če bi le našel kakšno navezno okoliščino, ob kateri bi se postavilo vprašanje enakosti. Zato ni nerazumno zahtevati, da vsak izpodbija svoj pravni položaj, pri čemer pa se nedvomno lahko kot argument uporabi primerjava s pravnim položajem drugih. To pa ne pomeni, da je drugi predpis, ki se pobudnika neposredno ne dotika, v konkretnem postopku nedotakljiv. Čeprav ni mogoče izpodbijati boljšega položaja drugih, temveč je za izkazanost pravnega interesa treba izpodbijati svoj

¹³ Na primer sklep št. U-I-124/01 z dne 28. 6. 2001, OdlUS X, 138: »Gospodarska družba kot pravna oseba ima lastno, od svojih družbenikov (delničarjev) ločeno pravno subjektiviteto, prav tako pa tudi samostojne pravice in pravne interese, ki niso nujno v vsakem primeru enaki z interesi vsakega od delničarjev. Posamezni delničar ima le posredni, ekonomski interes glede vprašanja, pod kakšnimi (spremenjenimi) pogoji bo lahko delovala gospodarska družba, katere delničar je. Tak posredni, ekonomski interes pa ne zadostuje za izpodbijanje predpisa pred ustavnim sodiščem.«

¹⁴ Glej na primer sklep U-I-182/94 z dne 13. 4. 1995, OdlUS IV, 36.

¹⁵ Ustavno sodišče je to prakso uvedlo že leta 1993, še pred sprejetjem ZUstS – glej sklepe št. U-I-24/93, U-I-25/93, U-I-55/93, U-I-56/93 in U-I-60/93, vsi Ur. l. RS, št. 35/93, in OdlUS II, 50.

¹⁶ Sklep št. U-I-140/96 z dne 8. 7. 1999, OdlUS VIII, 177. Pomembna izjema od tega je bila odločitev glede poslanskih privilegijev (odločba št. U-I-135/92, Ur. l. RS, št. 44/94, OdlUS III, 84), v kateri je ustavno sodišče ugodilo pobudniku in razveljavilo določbo zakona o poslancih, ki je za poslance predvidevala nesorazmerno privilegiran položaj pri upokojevanju, čeprav ta določba ni neposredno zadevala pravnega položaja pobudnika. Odločitev je bila sprejeta še v začetnem obdobju delovanja ustavnega sodišča, preden se je o tem dokončno oblikovala ustavnosodna praksa, ki pa je šla v nasprotni smeri.

¹⁷ Glej ločena mnenja sodnika Krivica v sklepih št. U-I-136/92 z dne 11. 2. 1993, OdlUS II, 16, ter št. U-I-36/93 in U-I-37/93, oba z dne 9. 10. 1997, OdlUS VI, 126.

slabši pravni položaj, pa bo lahko ustavno sodišče po načelu koneksitete¹⁸ presojalo tudi drugi predpis.¹⁹

2.3. Pravni interes mora biti neposreden in konkreten

Neposrednost oziroma konkretnost je osrednji element pravnega interesa, s katerim se ustavno sodišče največ ukvarja, zlasti v smislu, kako ga ustrezno restriktivno razlagati. Ustavno sodišče je velikokrat poudarilo,²⁰ da pravni interes ni neposreden, če pobudnik uveljavlja splošni interes, da se zagotovita ustavnost in zakonitost ali uveljavijo načela pravne države, ali interes, da v pravni državi velja za vse državljane načelo enakopravnosti in pravičnosti. Za pravni interes tudi ne zadošča, da se pobudnik ne strinja z določeno pravno ureditvijo.²¹ Prav tako ne zadostuje hipotetičen pravni interes. Ustaljena praksa je, da pobudnik ne more uspeti z navedbami, da se utegne predpis enkrat v prihodnosti uporabiti tudi zoper njega. Zgolj verjetnost, da bi predpis lahko posegel v pravni položaj posameznika, ne zadošča za podanost pravnega interesa. Iz tega izhaja tudi, da pobudnik pravnega interesa tudi ne more izkazovati s svojim osebnim statusom državljana – to bi pomenilo, da bi lahko vsi državljani izpodbijali vse predpise, ker bi se ti lahko enkrat v prihodnosti uporabili zanje.²²

Za izkazanost neposrednega in konkretnega pravnega interesa mora pobudnik izkazati osebno in neposredno zvezo oziroma razmerje do izpodbijanega pravnega akta. Zahteva po neposrednosti in konkretnosti pomeni, da ima pobudnik potrebo po takem pravnem varstvu, torej da bi se njegov pravni položaj spremenil samo ob ugodni odločitvi ustavnega sodišča. Pri tem se to razume tako, da pravni interes obstaja, če bi se z razveljavitvijo ali odpravo izpodbijanega predpisa pobudnikov pravni položaj izboljšal. Pravni interes ni izkazan, če bi se pobudnikov pravni položaj spremenil na slabše.²³

¹⁸ Načelo koneksitete iz 30. člen ZUstS pomeni, da ustavno sodišče ni vezano na predlog iz zahteve oziroma pobude in lahko oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve.

¹⁹ Seveda pa je v vsakem primeru treba izpolniti tudi zahtevo po neposrednosti pravnega interesa, kar pomeni, da mora biti podana konkretna situacija, ko lahko ugodna odločitev ustavnega sodišča konkretno vpliva na pravni položaj pobudnika. Čeprav je posameznik diskriminiran in izpodbija svoj slabši pravni položaj, ne bo izkazal pravnega interesa, če ta ne bo hkrati tudi neposreden in konkreten.

²⁰ Eden prvih takih primerov je bil sklep št. U-I-49/93 z dne 8. 4. 1993, OdlUS II, 37.

²¹ Sklep št. U-I-296/01 z dne 14. 3. 2002, OdlUS XI, 39.

²² Sklep št. U-I-330/94 z dne 2. 2. 1995, OdlUS IV, 7. Tak pogled na pravni interes bi pomenil, da bi bila pobuda neke vrste *actio popularis*.

²³ Sklep št. U-I-52/00 z dne 16. 6. 2000, OdlUS IX, 168. Izboljšanje oziroma poslabšanje pravnega položaja je lahko odvisno od subjektivne ocene – kar je za nekoga poslabšanje, je za drugega lahko izboljšanje. V vsa-

Neposrednost oziroma konkretnost pravnega interesa pomeni, da se abstraktna pravna norma konkretizira v posameznih primerih. Izpodbijana norma se mora za pobudnika že konkretno uporabljati – imeti mora neposreden in konkreten vpliv na njegov pravni položaj.²⁴ Bolj natančna obravnava ustavnosodne prakse v zvezi z neposrednostjo in konkretnostjo pravnega interesa pokaže, da mora pobudnik za obstoj pravnega interesa praviloma izkazati, da ima pred sodiščem ali drugim državnim organom »odprt« kakšen pravni postopek.

Kadar pobudnik izpodbija na primer materialno normo kazenskopravne narave, bodisi določbo o kaznivem dejanju bodisi o prekršku, »odprt postopek« pomeni, da zoper njega pred pristojnim organom teče kazenski postopek oziroma postopek o prekršku.²⁵ Samo v tem primeru pobudnik izkazuje pravni interes za izpodbijanje take pravne norme, zato na primer ni podan pravni interes pobudnika, ki Zakon o varnosti cestnega prometa izpodbija zgolj s trditvijo, da je kot voznik vsak dan udeležen v cestnem prometu.²⁶ Torej, čeprav izpodbijana abstraktna norma kot taka neposredno učinkuje za vse svoje adresate in morajo vsi ravnati v skladu z njo, to samo po sebi še ne izkazuje pravnega interesa. Kadar pravna norma predpisuje določeno ravnanje, potem neposrednost posega v pravice, pravne interese ali pravni položaj pomeni, da je zoper pobudnika uveden postopek zaradi kršitve predpisanega ravnanja.²⁷

Pravilo odprtega pravnega postopka načeloma velja tudi na drugih pravnih področjih. Pravna norma, ki jo želi pobudnik izpodbijati, mora biti pravna podlaga za odločanje v konkretnem postopku – pravnem, nepravdnem, izvršilnem, upravnem postopku ali v upravnem sporu.²⁸

Podobno velja, če pobudnik izpodbija določbe kakšnega procesnega zakona, vendar pri tem ne zadostuje samo pendenten postopek, ampak se mo-

kem primeru mora pobudnik pač navesti okoliščine, iz katerih je razvidno, kako on razume poboljšanje svojega pravnega položaja. Ustavno sodišče pa nato oceni, ali bi z ugoditvijo pobudi do takega poboljšanja res prišlo.

²⁴ Sklep št. U-I-21/99 z dne 15. 7. 1999, OdlUS VIII, 1993.

²⁵ Glej na primer sklepe št. U-I-8/94 z dne 30. 6. 1994, OdlUS III, 78, št. U-I-30/94 z dne 14. 5. 1996, OdlUS V, 81, in št. U-I-139/96 z dne 23. 3. 2000, OdlUS IX, 76.

²⁶ Sklep št. U-I-245/98 z dne 22. 2. 2001, OdlUS X, 37.

²⁷ To pa po drugi strani tudi pomeni, da kadar pravna norma, ki predpisuje neko ravnanje, ne predvideva sankcije za svojo kršitev (*lex imperfecta*) in ima torej le deklaratoren značaj, pobudnik ne izkazuje pravnega interesa za njeno izpodbijanje, saj se njegov položaj z razveljavitvijo predpisa ne bi v ničemer spremenil (odločba št. U-I-63/00, Ur. l. RS, št. 226/02, OdlUS XI, 32).

²⁸ Na primer odločba U-I-303/97, Ur. l. RS, št. 46/98, OdlUS VII, 119: »Ustavno sodišče je odločilo, da za obstoj pravnega interesa v obravnavani zadevi zadošča, da se je pobudnica prijavila na javni razpis za podelitev koncesije. Za obstoj pravnega interesa ni pomembno, kot to zmotno meni mestna občina Ptuj, da pobudnica na javnem razpisu ni bila izbrana za koncesionarja.«

ra tudi v okviru tega postopka pokazati, da se je oziroma se zanesljivo bo neka postopkovna določba uporabila tudi v njegovem primeru. Tako na primer ustavno sodišče pobudniku ni priznalo pravnega interesa za izpodbijanje določb zakona o upravnem sporu o vzorčnem postopku, čeprav je imel pobudnik sprožen upravni spor, ker ni izkazal, v čem naj bi ravno te postopkovne določbe posegale v njegov pravni položaj.²⁹ Enako velja v kazenskem postopku – samo z utemeljitvijo, da je v kazenskem postopku, pobudnik ne izkazuje pravnega interesa za ugotavljanje ustavnosti katerekoli določbe zakona, ki ureja položaj oseb v kazenskem postopku. Kolikor pa so izpodbijane določbe v kazenskem postopku zoper njega tudi dejansko uporabljene, pa ima pobudnik neposredni pravni interes, da vloži pobudo za njihovo ustavnosodno presojo.³⁰ Če pobudnik želi izpodbijati določbe, ki se nanašajo na pravna sredstva, ne zadostuje, da izkaže, da ima pred sodiščem odprt postopek, ampak tudi, da je že procesno pravilno vložil primerno³¹ pravno sredstvo.³²

Ne glede na to, katero pravno normo ali določbo pobudnik izpodbija, pravni interes bo praviloma izkazal samo, če se sporna določba neposredno uporablja zanj v konkretnem postopku, pri čemer je pobudnik lahko stranka tega postopka ali pa je v postopku kako drugače udeležen (npr. kot priča). V vsakem primeru je predmet izpodbijanja lahko samo določba predpisa, ki je neposredna pravna podlaga za poseg v njegove pravice, pravne interese ali pravni položaj.³³

²⁹ Sklep št. U-I-165/98 z dne 14. 5. 1998, OdlUS VII, 88.

³⁰ Sklep št. U-I-21/99 z dne 15. 7. 1999, OdlUS VIII, 193.

³¹ Na primer revizija v sporu motenja posesti ni primerno pravno sredstvo, ker po zakonu o pravnem postopku sploh ni dopustna.

³² Glej na primer sklep št. U-I-20/02 z dne 12. 9. 2002, OdlUS XI, 167.

³³ Zanimivo stališče je v kazenskopravnih zadevah zavzela sodnica Wedam-Lukič (v sklepu št. U-I-245/98 z dne 22. 2. 2001, OdlUS X, 37). Po njenem mnenju bi moralo ustavno sodišče razlikovati med primeri, ko zakon prepoveduje kako dejanje, in primeri, ko posamezniku zapoveduje določeno ravnanje. »V primerih, ko zakonodajalec določi kot kaznivo aktivno ravnanje storilca, bo prišel ta v stik s pravno normo dejansko šele takrat, ko jo bo prekršil, zato prej tudi nima pravnega interesa za njeno izpodbijanje. Drugače je, kadar pravna norma posamezniku zapoveduje določeno ravnanje, saj ga v tem primeru sili, da ravna na določen način, čeprav je to v nasprotju z njegovo voljo. V tem primeru je 'v stiku s pravno normo' ves čas, ko se ukvarja z dejavnostjo, za katero je zapovedan določen način ravnanja.« Razlikovanje med prepovedmi in zapovedmi je problematično in bi v prakso vneslo zmedo, pa tudi *ad hoc* odločanje. Ni namreč vedno mogoče jasno reči, kaj je zapoved in kaj prepoved (npr. omejitev vožnje v naselju na 50 km/h lahko razumemo kot prepoved voziti hitreje ali zapoved voziti počasneje). Poleg tega je vprašljivo tudi stališče, da je posameznik v stiku z zapovedjo ves čas, ko se ukvarja z zapovedano dejavnostjo, s prepovedjo pa samo takrat, ko jo prekrši. Pomen spoštovanja oziroma kršitve pravne norme za »stik s pravno normo« je enak pri prepovedih in zapovedih.

3. Nekateri posebni vidiki splošnega pravila o obstoju pravnega interesa

3.1. Procesni pravni interes

Načelu neposrednosti pravnega interesa je po praksi ustavnega sodišča zadoščeno tudi, če predpis sam po sebi, tj. po svoji vsebini, ne posega neposredno in konkretno v pobudnikove pravice, pravne interese ali pravni položaj, če so bile v postopku sprejemanja tega predpisa kršene njegove ustavne pravice. V zadevi U-I-104/01³⁴ je pobudnik zatrjeval, da je poslovnik državnega zbora (PoDZ) v nasprotju z Ustavo, ker onemogoča učinkovito uresničevanje z Ustavo zagotovljene pravice do referendumu, in da je zato v nasprotju z Ustavo tudi zakon, ki je bil sprejet po postopku iz te določbe. Ustavno sodišče je štelo, da pravni interes za izpodbijanje predpisa izkazuje tisti, ki zatrjuje, da je bila v postopku sprejemanja tega predpisa kršena kakšna njegova ustavna pravica (v tem primeru pravica do referendumu). Kršene morajo biti ustavne pravice, dodatna omejitev pa se kaže še v tem, da je tak pravni interes omejen na presojo zakona le z vidika njegove procesne ustavnosti.³⁵ S tem je že v postopku preizkusa pravnega interesa začrtana oziroma omejena prihodnja meritorna ustavnosodna presoja. Ustavno sodišče torej od »običajnega« pravnega interesa razlikuje »procesni« pravni interes, ki je v tem, da bi se z odločbo spremenil (izboljšal) procesni položaj pobudnika, čeprav vsebinsko predpis ne posega v njegove pravice ali pravne interese.³⁶

³⁴ Sklep in odločba št. U-I-104/01, Ur. l. RS, št. 45/01 in 52/01, OdlUS X, 123.

³⁵ Odklonilno mnenje je podal sodnik Fišer, ki je zapisal, da je ustavno sodišče »s tem precedenčno nevarno in ... brez prave potrebe na široko odprlo vrata za podobne pobude v tej smeri. ... Ni mogoče zanikati, da gre v konkretnem primeru domnevno za kršitev ustavne pravice pobudnika, da poskusi zakon spodbiti z referendumom, kar bi na prvi pogled dajalo njegovi pobudi večjo težo. Ne glede na poudarjeni položaj, ki ga ima referendum v našem pravnem redu, sam domnevni kršitvi pravice do referendumu ne dajem takšne teže, da bi lahko sama zase zasnovala (neposredni) pravni interes za izpodbijanje predpisa tudi tistemu predlagatelju, ki takšnega interesa sicer nima. Povsem nekaj drugega bi bilo, če bi takšno kršitev zatrjeval in izkazoval tisti, na katerega se zakon neposredno nanaša. Zato še vedno vztrajam pri stališču, da mora biti pravni interes predlagatelja tudi neposreden; ker ta v obravnavanem primeru ni takšen, bi bilo treba pobudo v tem delu zavreči.«

³⁶ »Procesni« pravni interes je treba razlikovati od pravnega interesa, ki ga ima pobudnik pri izpodbijanju procesnih zakonov. Tudi v tem primeru se spremeni procesni položaj pobudnika, vendar je tak procesni položaj dejansko vsebina procesnega zakona, zato gre tudi v takih primerih za »vsebinski« pravni interes.

3.2. Pravni interes in tehnike ustavnosodnega odločanja

Z izrazom tehnike odločanja označujemo vrste odločitev, ki jih ustavno sodišče lahko sprejme v postopku presoje predpisov.³⁷ Od tega, kakšno odločitev bi lahko ustavno sodišče sprejelo v konkretnem postopku, je odvisen tudi obstoj pravnega interesa. Praviloma bo pobudnik ustavnemu sodišču predlagal, da sporni predpis oziroma njegov del razveljavi. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi oziroma po izteku roka, ki ga je določilo ustavno sodišče, če gre za razveljavitev z odložilnim rokom, ki pa je lahko po Ustavi največ eno leto (prvi odstavek 161. člena). Po 44. členu ZUstS razveljavitev učinkuje tako, da se zakon, ki ga je ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. To pomeni, da če je na podlagi zakona, ki ga pobudnik izpodbija, že bil izdan pravnomočni posamični akt, pobudnik nima pravnega interesa za izpodbijanje takega zakona. Tudi če bi ustavno sodišče sprejelo pobudo in za pobudnika ugodno končalo postopek, pobudnik ne bi mogel doseči spremembe s pravnomočnim pravnim aktom urejenega pravnega razmerja in zato nima potrebe po pravnem varstvu v postopku ustavnosodne kontrole predpisov.³⁸ Pravnega interesa zato tudi nima pobudnik, zoper katerega teče izvršilni postopek, če izpodbija pravno normo, na kateri temelji pravnomočna odločba.³⁹

Kljub pravnomočnosti pa pravni interes izkazuje pobudnik, ki je zoper pravnomočno odločbo pravočasno vložil ustavno pritožbo. Ustavno sodišče je v nekaj svojih odločbah poudarilo, da učinkuje razveljavitev zakona tudi na tiste že pravnomočne posamične akte, zoper katere so bile pravočasno vložene ustavne pritožbe in o njih do začetka učinkovanja razveljavitve še ni bilo odločeno. Učinke pravnomočnosti je torej po praksi ustavnega sodišča mogoče odložiti s pravočasno vložitvijo ustavne pritožbe.⁴⁰ Pravni interes pa ni izkazan, če ustavna pritožba ni bila vložena oziroma je o njej že bilo odločeno (neuspešno za pobudnika) še pred vložitvijo pobude za presojo ustavnosti.

³⁷ O tem glej na primer S. Nerad, *Učinkovanje ratione temporis razveljavitvenih odločb Ustavnega sodišča*, Zbornik znanstvenih razprav, let. LXIV (2004), str. 311–336, in tam navedeno literaturo.

³⁸ Sklep št. U-I-115/99 z dne 31. 1. 2002, OdlUS XI, 14.

³⁹ Sklep št. U-I-22/04 z dne 11. 3. 2004.

⁴⁰ Glej na primer sklep U-I-58/03 z dne 2. 12. 2004, kjer je ustavno sodišče zavrglo pobudo zaradi že pravnomočnih odločb, s katerimi so pobudniki zatrjevali svoj pravni interes, in v obrazložitvi zapisalo: »... da bi se pravni položaji pobudnikov z morebitno razveljavitvijo zakona izboljšali le, če njihovi postopki še ne bi bili pravnomočno končani oziroma če bi imeli pobudniki vloženo ustavno pritožbo zoper posamični akt, ki bi temeljil na razveljavljeni zakonski določbi ...«

Glede pravnomočnosti velja posebnost tudi na področju kazenskega prava. Zakon o kazenskem postopku⁴¹ (ZKP) v 416. členu določa, da je na podlagi odločbe ustavnega sodišča zoper pravnomočno obsodilno sodbo mogoče začeti obnovo postopka, če sodba temelji na predpisu, ki ga je ustavno sodišče razveljavilo ali odpravilo. Ta določba torej pomeni, da pravnomočno obsojeni izkazuje pravni interes za izpodbijanje zakona, na katerem temelji pravnomočna sodba, saj bi razveljavitev pomenila možnost obnove postopka in s tem izboljšanje njegovega pravnega položaja.⁴²

V nasprotju z zakoni, ki jih ustavno sodišče lahko samo razveljavi, lahko podzakonske predpise tudi odpravi. Ustavno sodišče odpravi protiustaven ali nezakonit podzakonski predpis, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti (45. člen ZUstS). Pravnega interesa zato ne izkazuje pobudnik, ki mu niso nastale nobene škodljive posledice ali so bile te že odpravljene. Odprava učinkuje retroaktivno, za nazaj, na njeni podlagi je mogoče poseči tudi v že pravnomočne posamične akte. Pri tem je treba upoštevati, da je odpravo škodljivih posledic mogoče zahtevati le, če od vročitve posamičnega akta (izdanega na podlagi odpravljenega podzakonskega predpisa) oziroma od nastanka posledic pa do vložitve pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti ni preteklo več kot eno leto (drugi in tretji odstavek 46. člena ZUstS). Če pobudnik zamudi enoletni rok od vročitve posamičnega akta do vložitve pobude, ne izkazuje pravnega interesa, ker morebitna ugodna odločitev ustavnega sodišča na njegov pravni položaj ne bi imela učinka.⁴³ Ker je na podlagi odprave podzakonskega predpisa mogoče poseči tudi v pravnomočne posamične akte, ustavno sodišče ne bi smelo od pobudnika, ki izpodbija podzakonski predpis, zahtevati, da izkaže odprtost nepravnomočnega postopka, oziroma vsaj tako dolgo ne, dokler se ne bi odločilo, kakšen učinek, razveljavitev ali odprave, bo dalo svoji odločbi.

Po 47. členu ZUstS lahko ustavno sodišče presoja ustavnost in zakonitost predpisov, ki so prenehali veljati. Če je bil zakon ali drug predpis med postopkom usklajen z Ustavo oziroma je prenehal veljati, niso pa bile odpravljene posledice neustavnosti oziroma nezakonitosti, lahko ustavno sodišče ugotovi, da ni bil v skladu z Ustavo ali zakonom. Ko gre za zakon, ima odločba učinek raz-

⁴¹ Ur. l. RS, št. 63/94, 70/94 – popravek, 72/98, 6/99, 66/00, 111/01, 56/03.

⁴² V zvezi s tem postavljajo razna vprašanja, ki pa presegajo namen tega prispevka – na primer, ali je obnova kazenskega postopka dopustna samo pri razveljavitvi in odpravi predpisa ali tudi, ko ustavno sodišče uporabi druge tehnike odločanja, na primer interpretativno ali ugotovitveno odločbo. Drugo vprašanje je, ali je obnova možna samo, če je bil razveljavljen materialni predpis, ali tudi če je bil razveljavljen procesni predpis. Več o tem glej S. Nerad, *Obnova kazenskega postopka na podlagi odločbe Ustavnega sodišča*, Pravna praksa, št. 24/2003, str. I-V (priloga).

⁴³ Glej na primer sklep št. U-I-72/01 z dne 20. 5. 2004.

veljavitve, pri podzakonskih predpisih pa ustavno sodišče odloči, ali ima njegova ugotovitev učinek razveljavitve ali odprave. Če posledic protiustavnosti ali nezakonitosti predpisa, ki je prenehal veljati, ni bilo oziroma jih ni mogoče odpraviti, pobudnik nima pravnega interesa za izpodbijanje takega predpisa. Pobudnik prav tako nima pravnega interesa za izpodbijanje zakona, če je bilo medtem o pravnem razmerju že pravnomočno odločeno. Glede zakonov ima namreč odločba ustavnega sodišča le učinek razveljavitve, razveljavitev pa pomeni, da pravnomočnih pravnih razmerij ni mogoče več spreminjati. Pobudnik zato nima pravnega interesa za izpodbijanje zakona, ki je med postopkom prenehal veljati in na katerem temelji pravnomočni posamični akt.⁴⁴ Pri presoji podzakonskih predpisov pa bi se ustavno sodišče moralo odločiti, preden zahteva izkazanost nepravnomočnosti, ali bo dalo svoji odločitvi učinek razveljavitve ali odprave.⁴⁵ Če bi se odločilo za učinek odprave, pravnomočnost ne bi smela biti ovira za nadaljevanje postopka.

Zanimiv je primer, ko je pobudnica ustavnemu sodišču predlagala, naj v skladu z 48. členom ZUstS sprejme ugotovitveno odločbo, da je izpodbijani zakon protiustaven, ker ne ureja določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti. Pravni interes je pobudnica izkazovala z odprtim sodnim postopkom, kljub temu pa je ustavno sodišče pobudo zavrglo z obrazložitvijo, da tudi če bi ugotovilo nedovoljeno zakonsko praznino, kot jo zatrjuje pobudnica, in od zakonodajalca zahtevalo, naj v določenem roku odpravi to protiustavnost, to ne bi vplivalo na (pretekle) obveznosti pobudnice. Ugotovitvena odločba ustavnega sodišča namreč pomeni zahtevo zakonodajalcu, naj za bodoča razmerja zapolni ugotovljeno nedovoljeno zakonsko praznino. Ugotovitvena odločba ne velja za že obstoječa, temveč le za bodoča pravna razmerja; morebitna ugotovitvena odločba sama po sebi pobudničinega položaja niti v odprtem sodnem postopku ne bi izboljšala.⁴⁶ Pobudnik tudi nima pravnega interesa za ugotovitev, da je predpis, ki je med postopkom prenehal veljati, imel protiustavno praznino. Ker ugotovitvi protiustavne pravne praznine ni mogoče dati učinka razveljavitve ali odprave, ustavno sodišče s svojo odločitvijo ne bi moglo odpraviti posledic morebitne protiustavnosti predpisa in s tem spremeniti pravnega položaja pobudnika.⁴⁷

V nekaj primerih je pobudnik pravni interes utemeljeval s posledicami, ki bi nastale, če bi se izpodbijani predpis interpretiral na določen način, torej če

⁴⁴ Sklep št. U-I-86/93 z dne 3. 7. 1997, OdlUS VI, 101, in sklep št. U-I-115/99 z dne 31. 1. 2002, OdlUS XI, 14.

⁴⁵ Primerjaj z ločenim mnenjem sodnika Čebulja v sklepu št. U-I-96/98 z dne 31. 1. 2002, OdlUS XI, 17.

⁴⁶ Sklep št. U-I-121/03 z dne 20. 5. 2004.

⁴⁷ Sklep št. U-I-385/98 z dne 10. 5. 2001, OdlUS X, 89.

predpis omogoča več interpretacij, ena od teh pa pobudniku ne ustreza. Ustavno sodišče v takem primeru pravni interes pobudniku prizna šele potem, ko bi se določba v konkretnem postopku interpretirala in uporabila tako, da bi to pomenilo poseg v pravice, pravne interese ali pravni položaj pobudnika. Če norma še ni bila uporabljena na za pobudnika neugoden način, pa pobudnik za vložitev pobude ne izkazuje pravnega interesa.⁴⁸ Pobudnik torej lahko izkazuje pravni interes za izdajo interpretativne odločbe, vendar zanj velja enako kot za interes za razveljavitev – sporna določba mora biti uporabljena za pobudnika v konkretnem postopku.

Iz vseh teh primerov izhaja, da ustavno sodišče najprej preveri, ali bi morebitna meritorna odločitev sploh lahko imela kakšen učinek za pobudnika. Če meritorne odločitve ne bi bilo mogoče povezati z učinki, s katerimi bi se spremenil pravni položaj pobudnika, procesna predpostavka pravnega interesa ni podana.⁴⁹ V takem primeru pobuda za presojo ustavnosti ni primerno pravno sredstvo za doseg cilja.

3.3. Državni in občinski organi ter osebe javnega prava

Državni in drugi organi praviloma ne izkazujejo pravnega interesa za izpodbijanje predpisov pred ustavnim sodiščem. Ena pomembnejših odločitev o pravnem interesu državnih organov je odločba št. U-I-224/96,⁵⁰ v kateri je ustavno sodišče analiziralo položaj sodnega sveta. Sodišče je ugotovilo, da položaj sodnega sveta ni analogen položaju sodišč, ki imajo sicer pravico vložiti zahtevo za ustavnosodno presojo, sodnemu svetu pa tudi ni bilo mogoče priznati pravnega interesa za vložitev pobude za presojo ustavnosti:

»Sodni svet je državni organ. Njegove (ne)pristojnosti, da odloča o pravicah drugih, mu ni mogoče priznati kot njegove pravice, zaradi katere bi izkazoval pravni interes za presojo zakonskih določb, ki mu to pristojnost dajejo. Državni organ tudi ne izkazuje pravnega interesa za izpodbijanje določb, ki neposredno posegajo v pravni položaj oseb, o katerih pravicah ta državni organ odloča. Za njihovo izpodbijanje lahko izkažejo pravni interes le te osebe same.«

Iz te odločbe izhaja, da državni organi predvsem nimajo pravnega interesa izpodbijati določb, ki urejajo njihove pristojnosti. Pristojnosti niso pravica državnega organa niti ne opredeljujejo njegovega pravnega položaja. Tudi more-

⁴⁸ Sklepa št. U-I-140/93 z dne 19. 10. 1994, OdlUS III, 114, in št. U-I-151/01 z dne 20. 3. 2003, OdlUS XII, 21.

⁴⁹ Primerjaj z ločenim mnenjem sodnika Testena v odločbi št. U-I-164/92, Ur. l. RS, št. 20/95, OdlUS IV, 21.

⁵⁰ Ur. l. RS, št. 36/97, OdlUS VI, 65.

bitna neustrezna ali celo nezakonita ureditev vprašanja, ki spada v delovno področje pobudnika – državnega organa –, oziroma glede katerega ima pobudnik določene pristojnosti, ne pomeni posega v njegove pravice, pravne interese ali pravni položaj.⁵¹ Državni organi tudi nimajo pravnega interesa za izpodbijanje postopka izvrševanja svojih pristojnosti.⁵² Prav tako pa državni organi ne morejo izpodbijati določb, ki neposredno posegajo v pravni položaj oseb, o katerih pravicah ta organ odloča, za njihovo izpodbijanje lahko izkažejo pravni interes le te osebe same.⁵³

Državni in drugi organi lahko izpodbijajo le določbe tistih predpisov, ki posegajo v njihov lastni pravni položaj, ki ga imajo pri opravljanju funkcije državnega organa. To pride v poštev praviloma le pri monokratičnih organih – na primer, v zadevi U-I-281/04⁵⁴ je ustavno sodišče ponovilo pogosto izraženo stališče, da župan izkazuje pravni interes le za presojo tistih predpisov, ki se nanašajo na županov status, ne pa pravnega interesa za izpodbijanje predpisov, ki urejajo način izvrševanja njegove funkcije. Pri kolegijskih organih lahko član organa izpodbija predpis, ki neposredno posega v njegov osebni pravni položaj, ki ga ima kot član tega organa. Na primer občinski svetnik (ki seveda ni organ) bi lahko izpodbijal predpis občinskega sveta le, če bi izkazal, da predpis neposredno posega v njegov pravni položaj, ki mu gre kot občinskemu svetniku.⁵⁵ Tudi za organe, pri katerih posamezna oseba izvršuje funkcijo organa (npr. sodišča, državna tožilstva) velja, da ne morejo izpodbijati ustavnosti svojih pristojnosti, posamezniki, ki funkcijo organa neposredno izvršujejo (sodniki, državni tožilci), pa lahko izpodbijajo le določbe, ki se neposredno nanašajo na njihov osebni položaj. Državno tožilstvo kot državni organ tako na primer ne izkazuje pravnega interesa za izpodbijanje določb zakona o državnem tožilstvu, ki urejajo imenovanje kandidata v funkcijo državnega tožilca, njegovo razrešitev, disciplinske postopke ipd.;⁵⁶ take določbe bi lahko izpodbijal le posamezni kandidat oziroma državni tožilec.

⁵¹ Sklep št. U-I-32/00 z dne 13. 4. 2000, OdlUS IX, 93.

⁵² Sklep št. U-I-190/99 z dne 29. 6. 2000, OdlUS IX, 210.

⁵³ Glej sklep št. U-I-71/03 z dne 23. 9. 2004: »Pobudniku kot veterinarskemu inšpektorju ni mogoče priznati pravnega interesa za izpodbijanje določb, ki se nanašajo na položaj in pristojnosti Veterinarske uprave RS oziroma veterinarskih inšpektorjev. Pobudnik kot veterinarski inšpektor tudi ne izkazuje pravnega interesa za izpodbijanje določb, ki neposredno posegajo v pravni položaj oseb, o katerih pravicah ta inšpektor odloča. Za njihovo izpodbijanje lahko izkažejo interes le te osebe same.«

⁵⁴ Sklep z dne 4. 11. 2004.

⁵⁵ Sklep št. U-I-286/97 z dne 11. 12. 1997, OdlUS VI, 169.

⁵⁶ Odločba št. U-I-307/94, Ur. l. RS, št. 42/98, OdlUS VII, 84.

Od opisane prakse odstopa odločitev v zadevi U-I-383/98,⁵⁷ ko je državni zbor z internim parlamentarnim aktom (odlokom) uredil izvrševanje svoje nadzorne funkcije nad delovanjem izvršilne oblasti. Ustavno sodišče je priznalo pravni interes ministru za notranje zadeve, ki mu je izpodbijani odlok predpisoval določene obveznosti v razmerju do državnega zbora in ki je zahteval, da bi to moralo biti urejeno v zakonu. Ustavno sodišče je pravni interes oprlo na ugotovitev, da so po Ustavi tako vlada kot celota kot posamezni ministri odgovorni državnemu zboru in da Ustava omogoča interpelacijo in ustavno obtožbo zoper vlado in posamezne ministre. Zaradi tega minister kot subjekt odgovornosti izkazuje pravni interes za izpodbijanje predpisa, ki mu nalaga določene obveznosti v razmerju do zakonodajalca. Pravni interes je ustavno sodišče videlo v posegu parlamentarnega odloka v ministrov (ustavno)pravni položaj, ki ga ima kot minister v razmerju do državnega zbora.⁵⁸ Ker v tem primeru minister ni izpodbijal svojega osebnega položaja, ki ga ima kot minister, ampak svoje pristojnosti (dolžnosti), ki mu jih je (sicer neustavno) predpisal državni zbor, bi ustavno sodišče moralo njegovo pobudo zavreči. Protiustavni odlok bi lahko z zahtevo izpodbijala vlada ali kateri drug upravičeni subjekt.

Enako kot za državne organe bi moralo v načelu veljati tudi za osebe javnega prava. Tudi te ne bi smele izkazovati pravnega interesa za izpodbijanje svojih zakonsko določenih pristojnosti in njihovega izvrševanja, ampak le za predpise, ki neposredno zadevajo njihov pravni položaj kot pravnih subjektov. Pravni interes je tako na primer bil priznan javnemu zavodu (Lekarni Slovenska Bistrica), ki je bil v postopku nadzora pred računskim sodiščem, z utemeljitvijo, da je dolžnost, da se mora nekdo podvreči nadzoru računskega sodišča, pa naj gre za del ali celotno njegovo poslovanje, del njegovega pravnega položaja.⁵⁹

V vseh primerih, ko gre za državne in druge organe ali za posameznike, ki so člani državnih organov oziroma izvrševalci funkcij organa, mora tudi veljati splošno pravilo, da je pravni interes izkazan samo, če je neposreden in konkreten. S tega vidika je zanimiva odločba U-I-106/01,⁶⁰ ki dejansko pomeni izjemo

⁵⁷ Ur. l. RS, št. 100/00, OdlUS IX, 210.

⁵⁸ Do drugega sklepa pa je ustavno sodišče prišlo v zadevi U-I-206/01 (sklep z dne 22. 11. 2001, OdlUS X, 197), ko je generalni direktor policije kot predstojnik državnega organa izpodbijal ustavnost pravilnika, ki je urejal razmerje med ministrstvom in policijo, ki je organ v sestavi ministrstva, torej razmerja znotraj ministrstva. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ne gre za razmerje med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti in da je subjekt odgovornosti za del celotnega ministrstva minister, zaradi česar generalni direktor policije ne izkazuje pravnega interesa.

⁵⁹ Odločba št. U-I-272/97, Ur. l. RS, št. 115/00, OdlUS IX, 276.

⁶⁰ Odločba z dne 5. 2. 2004, Ur. l. RS, št. 16/04, OdlUS XIII, 7.

od načela neposrednosti in konkretnosti pravnega interesa. Pobudnik je bil javni zavod RTV, izpodbijal pa je določbo zakona o medijih (ZMed), s katero je zakonodajalec zmanjšal RTV prispevke za programe RTV Slovenije, ker naj bi se del zbranih prispevkov odvajal za lokalne in regionalne radiotelevizijske programe (to je kasneje ustavno sodišče razveljavilo, ker je bila zakonska rešitev arbitrarna). Po ustaljeni praksi ustavno sodišče ne bi smelo RTV priznati pravnega interesa, saj ta ni bil neposreden in konkreten, ker situacija še ni dozorela v nek konkreten spor. Pravni interes RTV je ustavno sodišče utemeljilo s tem, da so izpodbijane določbe posegale v ustavni položaj pobudnika, ki ga ima po 39. členu Ustave.⁶¹

»Temeljna funkcija RTVS je zagotoviti posameznikom uresničevanje njihovih ustavnih pravic iz 39. člena Ustave. Zato ima pobudnica v tem obsegu pravni interes za vložitev pobude za oceno ustavnosti določb ZMed, ki bi posegale v njen ustavni položaj.«

Pravni interes RTV ni bil neposreden in konkreten, postavlja pa se tudi vprašanje, ali je ustrezna argumentacija, da je pravni interes podan, ker izpodbijani predpis posega v ustavni položaj pobudnika. Večina pobudnikov zakone in druge predpise izpodbija zato, ker so prepričani, da posegajo v njihove ustavne pravice, torej v njihov ustavnopravni položaj, pa ustavno sodišče kljub tem vedno zahteva, da je interes neposreden in konkreten. »Argument ustavnega položaja« bi sam po sebi pomenil odprta vrata za izpodbijanje predpisov popolnoma *in abstracto*. Ali torej obstaja kaka druga *differentia specifica*, ki razlikuje to odločitev od drugih in upravičuje izjemo?

Posebnost tega primera je v tem, da je bil izpodbijani zakon v spornem delu posamični pravni akt, ker se je nanašal samo na en konkreten pravni subjekt. Kadar gre za predpise, ki so po vsebini posamični pravni akti, najbrž ni smiselno zahtevati od subjekta, na katerega se predpis nanaša, da najprej »zaostri« situacijo tako, da bo izkazal neposreden in konkreten pravni interes. Predpis ali posamezna njegova določba, ki ureja izključno položaj določenega pravnega subjekta, že sam po sebi neposredno in konkretno vpliva na njegov pravni položaj. Taka razlaga bi bila načelna in bi opravičila tudi nekatere druge odločitve, pri katerih se prav tako zdi, da je ustavno sodišče naredilo izjemo od ustaljene prakse. Na primer, pravni interes je priznalo tudi Zavodu za zdravstveno zavarovanje (ZZZ), ko je izpodbijal zakon, ki je posegal v njegovo pris-

⁶¹ Prvi odstavek 39. člena Ustave določa: »Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.«

tojnost, da izterja neplačane prispevke ali da sam odloči o odlogu plačila prispevkov,⁶² čeprav v zvezi s to določbo še ni tekel nikakršen pravni postopek. Glede na to, da je ustavno sodišče ZZZ priznalo pravni interes, ko je ta izpodbijal način izvrševanja svojih pristojnosti, pa je očitno, da ta odločba pomeni izjemo tudi od ustaljene prakse, da subjekti javnega prava ne morejo izpodbijati svojih pristojnosti.

3.4. Mednarodne pogodbe in pravo Evropske unije

Glede presoje ustavnosti mednarodnih pogodb Ustava predvideva samo predhodno kontrolo ustavnosti v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe.⁶³ O naknadni presoji Ustava nima izrecnih določb, je pa ustavno sodišče zavze-lo stališče, da iz tega, da mu Ustava daje pristojnost presojati skladnost zakonov z Ustavo, izhaja, da je pristojno tudi za presojo ustavnosti aktov o ratifikaciji mednarodnih pogodb, kar pomeni, da so posredni predmet presoje tudi same mednarodne pogodbe.⁶⁴ Do meritorne presoje ustavnosti in zakonitosti mednarodne pogodbe na podlagi pobude je prvič prišlo v zadevi U-I-147/94,⁶⁵ ko je ustavno sodišče presojalo Uredbo o ratifikaciji sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o vojaških pokojninah. Do danes pa ustavno sodišče še ni meritorno odločalo o ustavnosti mednarodne pogodbe, ratificirane z zakonom. Sproženih je bilo več postopkov,⁶⁶ vsi pa so se končali že v fazi preizkusa pobude, čeprav ne zaradi pomanjkanja pravnega interesa.

Ker gre pri naknadni presoji formalno za presojo akta o ratifikaciji, je s postopkovnega vidika treba upoštevati vse zahteve, ki sicer veljajo v postopku presoje ustavnosti predpisov. Tako se tudi postopek kontrole akta o ratifikaciji lahko začne na podlagi zahteve ali na podlagi pobude, pri pobudi pa je bistveno to, da pobudnik izkaže pravni interes. Pravni interes za izpodbijanje mednarodne pogodbe bi pobudnik imel, če bi izkazal, da mednarodna pogodba neposredno in konkretno posega v njegove pravice, pravne interese ali pravni položaj.

⁶² Odločba št. U-I-112/95, Ur. l. RS, št. 34/97, OdlUS VI, 57.

⁶³ Drugi odstavek 160. člena Ustave določa: »Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z Ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča.«

⁶⁴ Za natančno utemeljitev te pristojnosti glej odločbo št. Rm-1/97, Ur. l. RS, št. 40/97, OdlUS VI, 86.

⁶⁵ Ur. l. RS, št. 3/96, OdlUS IV, 118.

⁶⁶ Glej sklepa št. U-I-128/98 z dne 23. 9. 1998, OdlUS VII, 173, in št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998, OdlUS VII, 93.

Vendar se pri tem pokaže, da je treba razlikovati med mednarodnimi pogodba-mi, ki so neposredno uporabljive (*self-executing*), in tistimi, ki to niso.⁶⁷

Postopek se sploh ne more začeti na podlagi pobude, če mednarodna po-godba vsebuje norme, ki niso neposredno uporabljive. Pobudnik namreč mora izkazati pravni interes, tega pa pri mednarodni pogodbi take vrste ne more, saj taka pogodba po naravi stvari ne more neposredno posegati v njegov pravni po-ložaj. Pogodbe, ki niso neposredno uporabljive, za svojo izpolnitev potrebujejo notranje izvedbene pravne akte in šele ti lahko vplivajo na pravni položaj po-budnika. Pravni interes bi bilo zato mogoče izkazati le za pogodbe, ki so nepo-sredno uporabljive, pod pogojem, da se v konkretnem postopku neposredno re-levantne za pobudnika.

V zvezi s tem se postavlja vprašanje, kako je z možnostjo vlaganja pobud za presojo ustavnosti prava Evropske unije (EU).⁶⁸ Ko govorimo o pravu EU, je treba razlikovati med primarnim pravom EU, tj. ustanovitvenimi pogodbami in njihovimi spremembami, in sekundarnim pravom EU, ki vključuje uredbe, di-rektive in druge pravne akte.⁶⁹ Po obliki so ustanovitvene pogodbe še vedno mednarodne pogodbe, zato zanje velja tisto, kar je že bilo povedano glede med-narodnih pogodb.⁷⁰ Kolikor lahko torej ustanovitvene pogodbe opredelimo kot neposredno uporabljive in če se v nekem konkretnem postopku neposredno uporabljajo za določeno osebo, potem ima ta oseba pravni interes za izpodbi-janje pogodbe pred ustavnim sodiščem.

Položaj je bolj zapleten, ko gre za sekundarno evropsko zakonodajo. Pri tej je treba razlikovati med evropskimi predpisi, ki niso transformirani v notranje pravo in torej učinkujejo neposredno kot uredbe oziroma direktive, in tistimi evropskimi predpisi, ki so bili vključeni v notranji pravni red in so zato formal-

⁶⁷ M. Pogačnik (Neposredna uporaba mednarodnih pogodb, Podjetje in delo, št. 6-7/2000, str. 859) pojasnjuje, da so neposredno uporabljive tiste pogodbene določbe, ki so »vsebinsko dovolj jasne, nepogojne, opredeljene, da ustvarjajo pravice in obveznosti oziroma vzpostavljajo pravna razmerja neposredno za notranje-pravne subjekte, tj. fizične in pravne osebe, ne da bi bila za to potrebna kakršnakoli nadaljnja zakonodajna intervencija«.

⁶⁸ Tu se ne ukvarjam z vprašanji, ali si je sploh mogoče predstavljati, da bi ustavno sodišče lahko kar meritor-no presojalo ustavnost evropskega prava, in kakšna je verjetnost, da bo do tega v resnici prišlo (več o tem glej članek M. Novaka, *Slovenska identiteta v primežu evropskega prava*, Revus, št. 2/2004, str 101 in nasl.). Na tem mestu me zanima samo, ali je pravno sploh mogoče pred ustavnim sodiščem s pobudo napasti kak pravni akt iz pristojnosti Evropske unije.

⁶⁹ Po ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo bo ta delitev potekala med ustavno pogodbo na eni strani in evropskimi zakoni oziroma evropskimi okvirnimi zakoni na drugi strani.

⁷⁰ Tudi D. Wedam-Lukič (*Položaj ustavnega sodišča po vključitvi v Evropsko unijo*, Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo, Mednarodna konferenca, Portorož 2004, str. 95) piše, da bo »ustavno sodišče še vedno pristojno za predhodno kontrolo morebitnih sprememb mednarodnih pogodb, na katerih temelji Evropska unija, ter pogodb o pristopu novih članic, saj bodo te še vedno podvržene postopku ratifikacije«. Upoštevajoč stališče ustavnega sodišča o naknadni presoji mednarodnih pogodb ni razloga, da ne bi isto veljalo za naknadno presojo ustavnosti ustanovitvenih pogodb in njihovih sprememb.

no notranje pravo. Pri prvih je problem ustavnosodne kontrole relativno lahko rešljiv – ustavno sodišče je že po Ustavi pristojno samo za presojo ustavnosti zakonov (v formalnem smislu) ter za presojo ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov (to je predpisov, sprejetih na podlagi zakonov). Kadar bi torej kdo neposredno napadel kak evropski pravni akt, bi ustavno sodišče tako pobudo moralo zavreči zaradi nepristojnosti. Druga situacija je, ko je predmet presoje notranji pravni akt, ki pa kot tak dejansko pomeni prepis evropskih predpisov. Ker evropski predpisi učinkujejo neposredno in jih morajo državni organi uporabljati ne glede na notranje predpise, se pravni položaj pobudnika z razveljavitvijo ne bi spremenil in zato ne bi mogel izkazati pravnega interesa. Tako pobudo bi ustavno sodišče moralo zavreči.

Vendar pa niti izkazanost pravnega interesa (zlasti pri izpodbijanju primarnega evropskega prava) sama po sebi še ne pomeni, da bo ustavno sodišče pobudo v resnici sprejelo v obravnavo. Verjetno bo sledilo stališču nemškega ustavnega sodišča iz znanega primera Solange II,⁷¹ da dokler bo EU zagotavljala standarde človekovih pravic, kot jih uveljavlja tudi slovenska Ustava, ustavno sodišče ne bo preizkušalo skladnosti pravil evropskega prava z Ustavo ter bo pobudo zavrnilo kot očitno neutemeljeno. Razlog »očitne neutemeljenosti« je poleg pomanjkanja pravnega interesa drugi pomemben razlog za neodločanje ustavnega sodišča.⁷²

4. Izjeme od splošnega pravila o obstoju pravnega interesa

4.1. Sindikati, društva in ekološka združenja

Splošno pravilo o lastnem in neposrednem pravnem interesu velja tudi, ko je pobudnik pravna oseba. Pri gospodarskih družbah to sploh ni sporno in praksa ustavnega sodišča o tem je konsistentna. Enako načeloma velja tudi za druge pravne osebe – društva, politične stranke, zbornice in druga združenja. V začetku je praksa glede tega nekoliko nihala, ob reševanju zadeve U-I-131/94⁷³

⁷¹ Več o tem primeru glej J. K. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: The making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, 2001, str. 64–123.

⁷² Mnogo težje pa bo ustavno sodišče sprejelo odločitev o neodločanju, ko bo odločalo na podlagi zahteve za presojo ustavnosti, v skladu s 23. členom ZUstS. Vprašanje pa je tudi, kakšna bo vloga ustavnega sodišča v postopku ustavne pritožbe, ko bo sodba vrhovnega sodišča temeljila na morebitnem protiustavnem evropskem predpisu. Gre za vprašanja, ki presegajo okvir tega prispevka in ki nedvomno zahtevajo posebno in podrobno obravnavo.

⁷³ Sklep z dne 16. 3. 1995, OdlUS IV, 28.

pa je ustavno sodišče sklenilo, da ne bo več priznavalo pravnega interesa političnim strankam, društvom, zbornicam in drugim tovrstnim združenjem, kadar bodo vlagala pobude v imenu in zaradi interesov svojih članov. V tem primeru je ustavno sodišče zavrglo pobudo obrtne zbornice z obrazložitvijo, da izpodbijana norma v ničemer ne posega v njene pravice, pravne interese oziroma pravni položaj kot pravne osebe oziroma zbornice.⁷⁴ Ustaljena praksa ustavnega sodišča je, da imajo različna združenja državljanov pravni interes za vložitev pobude le, če izpodbijani predpis neposredno posega v njihove pravice, kot je npr. varstvo lastnine (premoženje), pravica do zbiranja in združevanja in podobno, ne pa v primerih, ko menijo, da uveljavljajo splošen interes ali interes svojih članov.

Izjemo od splošnega pravila je ustavno sodišče izoblikovalo v primerih, ko je pobudnik sindikat. Po 23. členu ZUstS imajo sindikati sicer pravico vložiti zahtevo za presojo ustavnosti (v nasprotju s pobudo jo ustavno sodišče mora obravnavati), če so ogrožene pravice delavcev, vendar ob dodatnem pogoju, da je sindikat reprezentativen za območje celotne države. Če pobudnik ni takšen sindikat, ustavno sodišče njegov predlog obravnava kot pobudo, kar pomeni, da mora sindikat izkazati tudi pravni interes. Ustavno sodišče praviloma šteje, da pravni interes za vložitev pobude izkazuje tudi sindikat, čeprav izpodbijani predpis ne posega neposredno v njegove lastne pravice, pravne interese ali pravni položaj, če bi izpodbijani predpis lahko neposredno posegel v pravice, pravne interese ali pravni položaj delavcev. Gre torej za izjemo od načela osebnega pravnega interesa – če bi imel v konkretnem primeru pravni interes posamezni delavec, potem ima pravni interes tudi sindikat. Pri tem mora iti za delavce, ki jih sindikat predstavlja in zastopa (ne pa za delavce kakšnega drugega sindikata), predpis pa mora posegati v njihov delovnopravni oziroma s tem povezan socialni položaj.⁷⁵ Ne zadošča kakršenkoli pravni položaj delavcev, predpis se mora nanašati na njihov delovnopravni oziroma s tem povezan socialni položaj.

Sindikati pa predstavljajo izjemo tudi od načela neposrednega in konkretnega pravnega interesa, ki pomeni zahtevo, da se mora izpodbijana norma za pobudnika že konkretno uporabljati, kar po praksi ustavnega sodišča praviloma pomeni, da o tem poteka konkreten pravni postopek (pravdni, upravni itd.). Kadar ustavnost predpisa izpodbijajo sindikati, za pravni interes zadostuje (le)

⁷⁴ Primerjaj tudi sklep št. U-I-1172/99 z dne 11. 11. 1999, OdlUS VIII, 251: »Notarska zbornica izkazuje pravni interes le za izpodbijanje tistih predpisov, ki neposredno posegajo v njen konkreten interes, ne pa za pobude, ki jih vlaga zaradi interesov svojih članov.«

⁷⁵ Glej na primer sklepa št. U-I-285/97 z dne 12. 2. 1998, OdlUS VIII, 29, in št. U-I-75/99 z dne 26. 10. 2000, OdlUS IX, 276.

ogroženost pravic delavcev.⁷⁶ Razloga za to ustavno sodišče ni nikoli natančneje obrazložilo, verjetno pa gre za prevzem pravila, ki sicer velja za sindikate, ko vlagajo zahtevo za presojo ustavnosti, namreč, da morajo biti pravice delavcev (vsaj) ogrožene.

Izjemo je ustavno sodišče v nekaterih primerih naredilo tudi glede društev oziroma drugih združenj, vendar le takrat, ko je šlo za društva ali združenja, ki so bila ustanovljena z namenom uveljavljanja interesov oziroma pravic svojih članov.⁷⁷ Kolikor je pravni interes v konkretnem primeru lahko priznan članom združenja ali društva, je lahko priznan tudi društvu, ki se je ustanovilo z namenom uveljavljanja interesov oziroma pravic svojih članov.⁷⁸ Pravnega interesa ustavno sodišče ne prizna, če so cilji združenja preveč splošni, izključni ali vsaj poglobitni namen društva ali združenja mora biti ravno zagotavljanje pravic, ki naj bi jih izpodbijani predpis kršil.⁷⁹

Posebnosti glede priznavanje pravnega interesa so tudi na področju varstva okolja. Na podlagi Zakona o varstvu okolja⁸⁰ (ZVO), ki je v 4. členu urejal subjekte varstva okolja, je ustavno sodišče uveljavilo prakso, da se tem subjektom priznava pravni interes za izpodbijanje predpisov na področju varstva okolja.⁸¹

⁷⁶ Glej na primer odločbo št. U-I-91/97, Ur. l. RS, št. 19/01, OdlUS X, 16: »Ker pa so ... pravice delavcev ogrožene in ima torej vsak prizadeti delavec, zaposlen v šolstvu, pravni interes, da da pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijane določbe, upošteva ustavno sodišče, kot v dosedanjih enakih primerih, vloگو SVIZS, ki nedvomno združuje delavce s tega področja zaradi varstva njihovih pravic, kot pobudo.«

⁷⁷ Tako je na primer priznalo pravni interes za izpodbijanje Zakona o žrtvah vojnega nasilja Združenju mobiliziranih Gorenjcev v redno nemško vojsko v času 1941–1945 (odločba št. U-I-86/94, Ur. l. RS, št. 86/94, in OdlUS V, 153), Združenju lastnikov razlaščenega premoženja in Združenju najemnikov nacionaliziranih stanovanj za denacionalizacijsko zakonodajo (npr. odločba št. U-I-75/96, Ur. l. RS, št. 66/96, in OdlUS V, 154, in sklep št. U-I-190/95, Ur. l. RS, št. 59/99, in OdlUS VIII, 95) in Zvezi društev upokojencev Slovenije za pokojninsko zakonodajo (sklep št. U-I-31/96 z dne 26. 11. 1998, OdlUS VII, 212).

⁷⁸ Sklep št. U-I-190/95, Ur. l. RS, št. 59/99, OdlUS VIII, 195. Glej na primer tudi zadevo U-I-127/01 (sklep z dne 12. 2. 2004, OdlUS, XIII, 10), ko je ustavno sodišče društvu SVOOD priznalo pravni interes, ker je bilo ustanovljeno prav z namenom zagotavljanja pravic in interesov staršev, ki jim zakon nalaga dolžnost obveznega cepljenja otrok.

⁷⁹ Glej na primer sklep št. U-I-170/99 z dne 21. 9. 2000, OdlUS IX, 223, v katerem je ustavno sodišče zavrglo pobudo Svetovnega slovenskega kongresa, ker so njegovi cilji, določeni v statutu, preveč splošni – povezovalje in združevanje Slovencev v matični državi, zamejstvu in po svetu v celovito narodno skupnost.

⁸⁰ Ur. l. RS, št. 32/93.

⁸¹ Člen 4 zakona je določal, da varstvo okolja v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic ali obveznosti zagotavljajo republika, občine in mestne občine oziroma širše lokalne skupnosti, državljani in drugi prebivalci kot posamezniki ali organizirani v društva, strokovna in druga združenja ter druge nevladne organizacije za varstvo okolja, podjetja, ki opravljajo dejavnosti varstva okolja, in njihova združenja, izvajalci javnih služb, posamezniki zadev na področju javnih služb in nosilci javnih pooblastil na področju varstva okolja in povzročitelji obremenitve okolja.

Pred kratkim je bil sprejet nov Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 41/04 – ZVO-1), ki podobne določbe o subjektih varstva okolja več nima, vendar to najbrž ne bo razlog za spremembo ustavnosodne prakse na tem področju. V novem zakonu bi podlago za nadaljevanje take prakse lahko s smiselno razlago našli v prvem odstavku 14. člena: »Za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja lahko državljanke ali državljani kot posameznice ali posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije pred sodiščem zahte-

Če gre za posameznike, ustavno sodišče zahteva, da gre za njihov lasten in osebni interes, torej praviloma za prebivalce območja, kjer naj bi bilo prišlo do posega v okolje, ko so pobudniki ekološka društva, pa gre očitno za izjemo od pravila, saj ta izkazujejo pravni interes, čeprav predpis ne posega neposredno v njihov pravni položaj kot društva. Vendar mora biti namen varstva okolja izključni (ali vsaj poglobitveni namen) društva, pobudnik mora biti ustanovljen kot društvo, katerega namen je ravno varstvo okolja. Zato na primer društvo krajskih arhitektov ne izkazuje interesa, čeprav ima v statutu predvideno tudi varstvo okolja.⁸²

Kljub izjemi od načela osebnega pravnega interesa pa mora biti pravni interes neposreden; ne zadošča splošna navedba ali abstraktni interes, da ne pride do poslabšanja življenjskega okolja. Pravni interes je neposreden, če je poseg v prostor že načrtovan. Posegi v prostor se načrtujejo na podlagi občinskih prostorskih aktov in urejajo s prostorsko izvedbenimi akti. Pobudniki pridobijo pravni interes šele, ko bi se na podlagi prostorsko izvedbenega akta na določenem področju lahko opravil poseg v okolje, ki bi poslabšal življenjsko okolje. Pravni interes torej pobudniki imajo, še preden pride do posega v okolje, in ni potrebno, da je poseg že izveden, mora pa biti že predviden,⁸³ podana mora biti konkretna in verjetna možnost, da bo do posega res prišlo.⁸⁴

4.2. Volitve in referendum

Restriktivno stališče, da mora predpis v vsakem primeru dejansko in neposredno, tj. v konkretnem postopku, posegati v pravni položaj pobudnika, je v svojih ločenih mnenjih najbolj kritiziral ustavni sodnik Krivic. Njegovo stališče je bilo, da bi bilo treba pravni interes priznati vsakomur,

»kadar gre za tiste predpise, ki že s samo uveljavitvijo tako bistveno spremenijo pravni položaj posameznika, in to glede tako pomembnih pravnih dobrin, da je

vajo, da nosilka ali nosilec (v nadaljnjem besedilu: nosilec) posega v okolje ustavi poseg, če bi ta povzročil ali povzroča čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzroča neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, ali da se mu prepove začeti izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice.«

⁸² Iz sklepa št. U-I-255/00 z dne 7. 12. 2000, OdlUS IX, 288: »Varstvo okolja je kot splošna dobrina lahko naštetu med cilji večine političnih strank, vendar zato še niso subjekti varstva okolja, ki jim ustavno sodišče priznava pravni interes.«

⁸³ Glej odločbo št. U-I-298/95, Ur. l. RS, št. 15/97, OdlUS VI, 23, in sklep št. U-I-113/00 z dne 19. 10. 2000, OdlUS IX, 245.

⁸⁴ V odločbi U-I-315/97 (Ur. l. RS, št. 31/00, in OdlUS IX, 57) pa je ustavno sodišče še dodatno in bolj restriktivno zahtevalo, da morajo glede na to, da vsaka nova gradnja lahko pomeni poslabšanje življenjskega okolja, pobudniki, da bi izkazali pravni interes, zatrjevati tudi, da bo prišlo do takih vplivov na okolje, ki bodo tako čezmerni, da bi lahko ogrožali zdravje ljudi.

vsakomur treba omogočiti izpodbijanje takega predpisa, da se s tem prepreči možnost takih protiustavnih posegov v najpomembnejše človekove pravice (življenje, svoboda, osebno dostojanstvo in varnost, varstvo osebnih podatkov), katerih posledic potem, ko je do posega že prišlo, sploh ni več mogoče popraviti.⁸⁵

Krivic je tudi zagovarjal stališče, da bi lahko vsak državljani izpodbijal zakonsko ureditev volitev in referendumov:

»Naj bodo ustavna sodišča povsod po svetu še tako restriktivna pri presoji pravnega interesa – pri presoji pravnega interesa za izpodbijanje zakonodaje o volitvah in referendumih kot dveh najpomembnejših instrumentih demokracije bi v demokratični državi po mojem trdnem prepričanju morale biti obratno.«⁸⁶

Kar se tiče volitev in referendumov, je takšno stališče ustavno sodišče sprejelo že čez nekaj let.⁸⁷ Večinsko stališče ustavnega sodišča je sicer sprva bilo, da splošno pravilo o neposrednosti posega v pobudnikove pravice, pravne interese ali pravni položaj velja tudi, ko gre za volilno pravico oziroma pravico glasovanja na referendumu. V sklepu U-I-93/96⁸⁸ je sodišče tako zapisalo:

»Pobudnik ne navaja, da bi bil aktivno udeležen v kakšnem postopku v zvezi s pobudo ali zahtevo po razpisu referendumov. Prav tako ne uveljavlja svojega interesa volilnega upravičenca v zvezi s katerim že razpisanim referendumom, referendumom, glede katerega teče postopek zbiranja podpisov, ali referendumom, ki je že bil izveden. Njegov interes je zgolj dejanski oziroma politični interes državljana –

⁸⁵ Sklep št. U-I-89/95 z dne 5. 10. 1995, OdlUS IV, 95.

⁸⁶ Sklep št. U-I-93/96 z dne 13. 3. 1998, OdlUS VII, 51.

⁸⁷ Pomembno izjemo glede konkretnosti pravnega interesa je ustavno sodišče naredilo že v zadevi U-I-25/95 (Ur. l. RS, št. 5/95), ko je meritorno presojalo zakon o kazenskem postopku, čeprav pobudnik ni izkazal, da se izpodbijane določbe o prisluškovanju že konkretno uporabljajo zanj. V odločbi sicer ni niti besede o pravnem interesu, iz česar sledi, da je bilo o tem verjetno predhodno odločeno s posebnim sklepom. Vendar ta sklep ni nikjer objavljen, niti v bazi Jus-info, niti na spletni strani ustavnega sodišča, niti v knjižni zbirki odločitev ustavnega sodišča. Edini »spomin« na ta sklep so samo nekatere druge odločitve (npr. U-I-141/04 z dne 3. 6. 2004), v katerih ustavno sodišče sklep povzema, običajno z namenom, da pokaže, da obravnavani primer tistemu ni podoben. Samo ugibamo lahko, da se je ustavno sodišče takrat zgledovalo po stališču Evropskega sodišča v zadevi Klass proti Nemčiji (sodba z dne 6. 9. 1978, Series A No. 28), ko je to sodišče priznalo pravni interes pritožniku, čeprav ni zanesljivo pokazal, da je bil žrtev kršitve Konvencije: »... Posameznik lahko pod posebnimi pogoji zatrjuje, da je žrtev kršitve Konvencije, že zgolj na podlagi obstoja skrivnih ukrepov ali zakonodaje, ki skrivne ukrepe dopušča, ne da bi moral zatrjevati, da so bili taki ukrepi dejansko uporabljeni zanj.« Posebni pogoj, pod katerimi je to mogoče, pa je podan takrat, ko »pritožniki sploh ne morejo vedeti, ali je izpodbijana zakonodaja bila uporabljena zanje ali ne.« Več o tem glej P. van Dijk, G. J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, str. 52-53.

⁸⁸ Sklep z dne 13. 3. 1998, OdlUS VII, 51.

volilnega upravičenca. Tega interesa ni mogoče šteti za pravni interes v smislu 24. člena ZUstS.«

Do spremembe v praksi je prišlo v zadevi U-I-204/00,⁸⁹ ko je ustavno sodišče sprejelo stališče, da lahko vsakdo izpodbija določbe, ki urejajo sodelovanje državljanov pri izvrševanju oblasti:

»V primeru predpisov, ki urejajo sodelovanje državljanov pri izvajanju oblasti, samo zatrjevanje, da posamezne njihove določbe niso v skladu z Ustavo, praviloma ne bo zadoščalo za priznanje pravnega interesa vsakemu državljanu, razen če bo šlo za določbe, ki bi neposredno določale pravni položaj ožjega kroga oseb, ki bi mu pripadal tudi pobudnik. Vendar pa se v primerih, kadar so predmet izpodbijanja predpisi, ki urejajo položaj (vsakega) državljana pri izvajanju oblasti, lahko vprašanje, kdaj gre za neposredno prizadetost pravno varovanih položajev posameznika, pokaže v posebni luči. Zlasti, kadar bi zatrjevanje protiustavnosti posameznih določb ali pa kar zakona v celoti pomenilo tako globok poseg v pravice iz 3., 43., 44. in 90. člena Ustave, da bi bilo prizadeto njihovo bistvo, je treba vsakemu državljanu priznati neposredno prizadetost v njegovem (ustavno)pravno varovanem položaju, ne da bi moral utemeljevati, kako izpodbijana ureditev konkretno in neposredno prizadeva ravno njega.«

Seveda pa izkazanost pravnega interesa še ne pomeni, da bo ustavno sodišče sprejelo pobudo in opravilo meritorno presojo ustavnosti. V tem primeru je ugotovilo, da je pobuda očitno neutemeljena, in jo je zavrnilo.

5. Dva preveč restriktivna pogleda na pravni interes

Zahteva po neposrednosti in konkretnosti je v praksi najpomembnejši vidik pravnega interesa in kot taka pomeni široke možnosti za bolj ali manj restriktivno oziroma ekstenzivno tolmačenje pravnega interesa kot procesne predpostavke. Videli smo, da je v nekaterih primerih ustavno sodišče odstopilo od splošnega pravila in priznalo pravni interes tudi pobudniku, ki ni izkazal neposredne in konkretne povezave z izpodbijanym predpisom. Po drugi strani pa najdemo v odločitvah ustavnega sodišča in v ločenih mnenjih sodnikov tudi stališča, ki pomenijo dokaj ali celo pretirano restriktivno tolmačenje pravnega interesa, celo do te točke, da bi lahko govorili, če bi nekatera od teh stališč postala ustaljena praksa, o *de facto* ukinitvi pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti.

⁸⁹ Sklep z dne 14. 9. 2000, OdlUS IX, 200.

5.1. Nezdržljivost pobude in ustavne pritožbe

Odstop v smeri nedopustno restriktivnega tolmačenja pravnega interesa predstavlja zlasti zadeva U-I-74/03.⁹⁰ Pobudnica, ki je bila v postopku o prekršku, je izpodbijala zakonsko ureditev prekrška, pri čemer ni zatrjevala protiustavnosti samega prekrška, ampak da je predpisana denarna kazen v neskladju s splošnim ustavnim načelom sorazmernosti. Ustavno sodišče je pobudo zavrglo, ker s samo uvedbo postopka o prekršku za pobudnico še niso nastale škodljive pravne posledice:

»Šele, ko bi bil postopek pravnomočno končan, bi bilo jasno, ali je bila pobudnica sploh spoznana za odgovorno za navedena prekrška, in šele takrat bi bilo mogoče reči, da izpodbijana določba o sankciji posega v njen pravni položaj.«⁹¹

Problematičnost te odločitve pa se kaže zlasti v odstavku, v katerem je ustavno sodišče povedalo, sicer le kot *obiter dictum*, da bo pri razlagi pravnega interesa dalo nov pomen besedi »neposredno«, in sicer tako, da bo presojalo, ali izpodbijane določbe že posegajo v pobudnikov pravni položaj ali ne:

»S tem spreminja ustavno sodišče dosedanje stališče, na podlagi katerega je široko priznavalo pravni interes za izpodbijanje zakonske določbe že na podlagi tega, da je pobudnik izkazal uvedbo postopka, v katerem naj bi bili izpodbijani zakonski določbi uporabljeni.«

Zlasti pa je problematičen naslednji stavek:

»V primerih, v katerih lahko pobudnik namen, ki ga zasleduje s pobudo, zavaruje v posamičnem postopku pred pristojnim sodiščem in nato z ustavno pritožbo pred ustavnim sodiščem, ne izkazuje pravnega interesa za vložitev pobude.«

Stališče, ki ga je torej zavzelo ustavno sodišče, je v tem, da ni izkazan pravni interes pobudnika, če lahko ta svoje pravice, pravne interese ali pravni položaj zavaruje najprej pred rednimi sodišči, nato pa še z ustavno pritožbo pred ustavnim sodiščem. Odziv strokovne javnosti, ki ga je doživela odločba, ni bil velik in odločitev je šla mimo bolj ali manj neopažena. Lojze Ude, takrat že nekdanji ustavni sodnik, je v časniku *Finance* zapisal, da je »tako oženje dostopa na sodišče očitno posledica preobremenjenosti ustavnega sodišča«, da je tak motiv sicer razumljiv, da pa se boji, »da to ni skladno z ustavno opredelitvijo iz

⁹⁰ Sklep z dne 23. 10. 2003, OdlUS XII, 84.

⁹¹ Že v tem delu je to stališče problematično – zahteva, da bi se moral postopek najprej pravnomočno končati, bi pomenila, da pobudnica sploh ne bi več izkazovala pravnega interesa za izpodbijanje predpisa.

drugega odstavka 162. člena Ustave, da lahko vsakdo da pobudo za začetek postopka, če izkaže svoj pravni interes«. ⁹² Nekoliko bolj oster je bil odziv Jurija Toplaka, ki je med drugim zapisal: »S tem, ko je ustavno sodišče spremenilo pomen besedila, je poseglo v pristojnosti zakonodajalca prek meja pristojnosti, ki mu jih določata Ustava in zakon.« Po njegovem mnenju je šlo za t. i. *result-oriented jurisprudence*, za metodo, »ki si je ustavno sodišče ne bi smelo privoščiti«. ⁹³

Odločitev je pomenila poskus odstopa od prejšnje prakse in zožitve tolmačenja pravnega interesa. Kljub razumljivosti motiva za takšen preobrat pa je to stališče ustavno vprašljivo, nova interpretacija besede »neposredno« je namreč preozka. Pobuda za presojo ustavnosti in ustavna pritožba sta dva neodvisna ustavna instituta in pobude ni dopustno izključevati s tem, da je cilj mogoče doseči z ustavno pritožbo. Poleg nujnega podaljšanja časa, po katerem bi se posameznik sploh lahko prvič obrnil na ustavno sodišče, zaradi česar bi pogosto nastale nepopravljive posledice, ⁹⁴ bi tako stališče tudi pomenilo, da je pobuda izključena vedno, kadar gre za vprašanje posega v ustavne pravice, saj gre ravno pri ustavnih določbah o temeljnih pravicah za določbe, ki jih je mogoče zavarovati z ustavno pritožbo. Pobuda bi tako ostala rezervirana le za »navadne« zakone, ki ne razčlenjujejo ustavnih pravic, za kar pa ni podlage v Ustavi. Interpretacija pravnega interesa oziroma njegove neposrednosti je seveda lahko ožja ali širša in s tako ali drugačno interpretacijo ustavno sodišče še ne prevzema vloge ustavodajalca niti zakonodajalca. Ustavno nedopustna pa bi bila razlaga, kot je bilo povedano že na začetku te razprave, ki bi tako zaostрила pogoj pravnega interesa, da posamezniki prek instituta pobude sploh ne bi imeli več dostopa do ustavnega sodišča, kar bi pomenilo dejansko odpravo te možnosti ustavnosodne kontrole. Pravni interes je ustavna kategorija in mora po eni strani pomeniti razmejitev med pobudo in zahtevo za začetek postopka, po drugi strani pa pobude tudi ni dopustno zamenjati z ustavno pritožbo.

Da se vprašljivosti takega stališča zaveda tudi ustavno sodišče, kaže tudi njegovo ravnanje ob izdaji te odločbe in tudi kasneje. Namreč, ustavno sodišče je isti dan, ko je sprejelo to odločitev, odločilo tudi o vrsti drugih zadev, pri katerih pa je uporabilo staro in uveljavljeno prakso. Sklep tudi ni bil objavljen v uradnem listu, čeprav bi si po svojem pomenu to zaslužil. ⁹⁵ In najpomembnejše, ustavno sodišče nikoli kasneje tega stališča ni ponovilo, temveč je ponovno

⁹² L. Ude, Ustavno sodišče pripira vrata, Finance, 4. decembra 2003, str. 16.

⁹³ J. Toplak, Ustavno sodišče – zakonodajalec?, Pravna praksa, št. 45/2003, str. 4.

⁹⁴ Na to opozarja tudi J. Toplak, ibid., str. 3.

⁹⁵ Sklepi se objavljajo v Uradnem listu samo, če ustavno sodišče tako odloči.

v celoti prešlo k dotlej ustaljeni praksi – poskus omejevanja pravnega interesa ni nikoli kasneje doživel ponovitve.

5.2. Napačna uporaba materialnega prava

Da sploh lahko govorimo o neposrednosti pravnega interesa, mora izpodbijana norma urejati tisto, kar pobudnik zatrjuje. Če norma sploh ne ureja tistega, kar ji pobudnik očita, ni podan pravni interes, saj morebitna razveljavitev izpodbijane določbe ne bi spremenila njegovega pravnega položaja.⁹⁶ Problem pa nastane takrat, ko ustavno sodišče meni, da izpodbijana norma ne ureja konkretne situacije, drugi organi, sodišča ali celo vrhovno sodišče pa tak predpis redno uporabljajo kot pravno podlago za odločanje. Do takšne situacije je prišlo v zadevi U-I-11/96,⁹⁷ ko je pobudnik kot tujec pri upravnem organu vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje po zakonu o tujcih. Prvo in drugostopenjski upravni organ sta prošnjo zavrnila iz razloga nevarnosti za varnost in obrambo države, pri čemer sta se njuni odločbi sklicevali na uredbo, ki jo je pobudnik izpodbijal in ki naj bi urejala merila za presojo zakonskega kriterija nevarnosti za varnost in obrambo države. Problem je bil v tem, da uredba bi bila izdana na podlagi zakona o tujcih, ampak na podlagi določbe zakona o državljanstvu, ki ureja pridobitev državljanstva z naturalizacijo in ki predvideva identičen razlog za zavrnitev državljanstva. Ustavno sodišče je ugotovilo, da v izpodbijani uredbi ni določbe, v kateri bi bilo določeno, da se uredba uporablja tudi v postopkih, ki se vodijo po zakonu o tujcih. Zato je pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti zavrglo, saj se položaj pobudnika z odločitvijo naj ne bi spremenil. Ustavno sodišče je pobudnika še podučilo, da ima zoper takšno (napačno) uporabo uredbe na voljo upravni spor in nato še ustavno pritožbo. V pritrdilnem ločenem mnenju je sodnik Fišer še dodatno poudaril, da bi morale ustavno sodišče izrecno ugotoviti po njegovem mnenju temeljni razlog za odločitev, da pobudnikov interes ni podan (sicer ga ni mogoče izrecno najti v večinskem mnenju), namreč, da pravni interes pobudnika ne more izhajati iz napačne uporabe prava.⁹⁸ Nasprotno je sodnik Ude v odklonilnem ločenem

⁹⁶ Glej na primer sklep št. U-I-5/95 z dne 5. 12. 1996, OdlUS V, 166.

⁹⁷ Sklep z dne 11. 3. 1999, OdlUS VIII, 60.

⁹⁸ Iz ločenega mnenja sodnika Fišerja: »Priznavati pravni interes pobudniku, ko izpodbija ustavnost ali zakonitost predpisa, ki je bil napačno uporabljen v postopku, se zdi simpatična bližnjica, ki bi morda učinkovito varovala njegove interese, vendar bi ustavno sodišče lahko pripeljalo v naravnost absurdno situacijo. Sledč takšnemu stališču bi morali pravni interes priznavati pobudnikom celo v čisto bizarnih primerih povsem napačne uporabe predpisa, ki bi se lahko zgodile v različnih postopkih in pred različnimi organi, ki pa jih je treba razreševati tamkaj, in ne v postopku abstraktne presoje predpisov pred ustavnim sodiščem.«

mnenju zapisal, da bi ustavno sodišče moralo priznati pravni interes, ker ni šlo le za posamičen primer takšne (napačne) uporabe uredbe, temveč za splošno prakso, ki jo je sprejelo tudi vrhovno sodišče.

Ob tem primeru je treba odgovoriti vsaj na dve vprašanji – ali je v tem konkretnem res šlo za zmotno uporabo materialnega prava in kaj sicer pomeni stališče, ki je implicitno vsebovano v večinskem mnenju, natančno pa ga je artikuliral sodnik Fišer, da pravni interes ne more izhajati iz napačne uporabe materialnega prava.

Kot je opozoril sodnik Ude, izpodbijana uredba ni bila uporabljena le v posamičnem primeru, ampak je bil tak način uporabe prava tudi splošno sprejet, kot pravilnega ga je sprejelo tudi vrhovno sodišče. Pravo je bilo torej napačno uporabljeno le po mnenju ustavnega sodišča, ki pa ni v prvi vrsti poklicano za to, da razlaga pravilno uporabo zakonskega prava. Najvišji organ, ki odloča o pravilnosti razlage in uporabe podustavnih predpisov, je vrhovno sodišče. Če je torej vrhovno sodišče sprejelo neko pravno stališče, potem v prihodnjih enakih primerih ne more več iti za napačno uporabo prava. Zmotna uporaba prava pomeni, da sodišče določeno konkretno dejansko stanje subsumira pod napačno abstraktno pravno normo. Vendar je očitno, da je bila v tem primeru subsumpcija opravljena pravilno, saj je bila taka splošna praksa sprejeta celo na vrhovnem sodišču. Ustavno sodišče bi zato v tem primeru pobudniku moralo priznati pravni interes, v skladu s splošnim pravilom, da je bila pravna norma zanj neposredno uporabljena ter je s tem posegla v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj.

Tudi sicer pa je problematično stališče, da napačna uporaba prava nikoli ne more biti razlog za obstoj pravnega interesa. Takšno stališče namreč predpostavlja, da lahko ustavno sodišče že v fazi preizkusa pobude opravlja presojo o tem, kaj je pravilna uporaba prava. Nedvomno lahko ustavno sodišče v določenem omejenem obsegu opravi tako presojo, zlasti mora presoditi, ali je izpodbijani predpis sploh relevanten za konkretno dejansko stanje, torej ali določeno situacijo ureja ravno predpis, ki ga pobudnik izpodbija. To ni problematično in je dejansko nujno za ugotavljanje obstoja pravnega interesa – ustavno sodišče pogosto zavrže pobudo, ker izpodbijana norma nima nobene zveze z zatrjevano situacijo. Težava nastane že v primeru, kot smo videli, ko je takšna, po mnenju ustavnega sodišča napačna uporaba prava vsesplošna praksa, celo praksa vrhovnega sodišča. V tem primeru bi se moralo ustavno sodišče vzdržati svoje presoje o pravilnosti uporabe prava ter presoditi pravni interes izključno glede na splošno pravilo, ali norma neposredno, v

konkretnem postopku, posega v pobudnikove pravice, pravne interese ali pravni položaj.

Strogo vztrajanje pri tem, da napačna uporaba prava ne more vzpostaviti pravnega interesa, pa bi pomenilo tudi, da pobudniku niti takrat ne bi bil priznan pravni interes, ko bi bilo sicer jasno, da izpodbijana norma ureja neko konkretno situacijo, vendar bi o tej normi obstajalo več interpretacij oziroma možnih uporab. Če bi pobudnik izpodbijal ustavnost pravne norme in v pobudi zatrjeval, da je norma napačno uporabljena in da s tem posega v njegove pravice oziroma interese, bi ustavno sodišče tako pobudo zavrglo, saj bi problem videlo kot vprašanje napačne uporabe prava, ki se mora reševati znotraj postopkov pred rednimi sodišči. Tak pristop pa bi bil preveč restriktiven in bi zoževal okvire pravnega interesa, kot jih določa ZUstS v 24. členu. V resnici vprašanje pravilne oziroma napačne razlage in uporabe prava pri presoji, ali je podan pobudnikov pravni interes, pri določbah predpisov, glede katerih je možnih več razlag, sploh ne bi smelo biti pomembno. Edino, kar je pomembno, je, ali se je norma neposredno uporabila oziroma se uporablja za pobudnika. Takšno stališče je mogoče razbrati tudi iz prakse ustavnega sodišča pred zgoraj obravnavanim primerom. Na primer v zadevi U-I-140/93⁹⁹ je pobudnica pravni interes navezovala na posledice, ki bi zanj nastale, če bi se izpodbijana določba interpretirala na določen način. Ustavno sodišče ji pravnega interesa ni priznalo z obrazložitvijo, da izpodbijana določba ne posega neposredno v njene pravice, pravne interese in njen pravni položaj. To bi se zgodilo šele potem, ko bi se interpretirala in uporabila na način, kot je pobudnica zatrjevala. Razlog za zavrženje torej ni bilo, da gre za vprašanje pravilne ali napačne razlage prava, ampak dejstvo, ki izhaja iz splošnega pravila, da izpodbijana pravna norma še ni neposredno učinkovala za pobudnico.

Ustavno sodišče seveda mora interpretirati pravo, če naj sploh opravlja svojo funkcijo kontrole ustavnosti in zakonitosti. Vendar je interpretacija pomembna predvsem v fazi meritornega odločanja o ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa, pa še takrat ne gre za interpretacijo v smeri, kaj je pravilna oziroma napačna uporaba prava, ampak za to, ali je izpodbijana norma kot taka ali njena določena razlaga v skladu z Ustavo (oziroma z zakonom, če gre za podzakonski predpis) – vprašanje pravilne razlage prava torej ne more pomeniti isto kot vprašanje ustavnoskladne razlage prava. V fazi preizkusa pobude pa bi se moralo ustavno sodišče kar se da vzdržati sodb o tem, ali je razlaga izbrane do-

⁹⁹ Sklep št. U-I-140/93 z dne 19. 10. 1994, OdlUS III, 114; glej tudi sklep št. U-I-10/96 z dne 27. 2. 1997, OdlUS VI, 28.

ločbe pravilna ali ne, pomembno je samo, ali neposredno in konkretno posega v pobudnikove pravice, pravne interese ali pravni položaj. Napačna uporaba prava sama po sebi ne bi smela biti razlog za zavrženje pobude zaradi pomanjkanja pravnega interesa.

6. Sklep

Leta 1995 je dr. Bojan Bugarič v svojem članku o pravnem interesu ugotovil, »da je ustavno sodišče pri uporabi restriktivne razlage pravnega interesa zelo načelno«. ¹⁰⁰ Ali lahko skoraj deset let kasneje ugotovimo podobno? Obseg ustavnosodne prakse na temo pravnega interesa se je v tem času povečal za večdesetkrat in že sam njen pregled je dolgotrajno delo, ki zahteva precejšnjo potrpežljivost. Na splošno je mogoče ugotoviti, da ustavno sodišče dokaj načelno in konsistentno interpretira pravni interes, kljub temu pa je v množici odločitev o pravnem interesu mogoče najti primere, ko je ustavno sodišče naredilo izjeme in odstopilo od ustaljene prakse oziroma so ti primeri tako posebni, da je bilo treba glede njih oblikovati drugačno prakso. ¹⁰¹

Stalnica v ustavnosodni praksi je poudarjanje, da je pravni interes treba restriktivno razlagati, saj je funkcija pravnega interesa ravno v omejevanju dostopa do ustavnega sodišča. Omejevalni namen je v sami naravi pravnega interesa, pravni interes pomeni oviro, zaradi katere pobuda ne more biti *actio popularis*. Ob upoštevanju vedno večje preobremenjenosti ustavnega sodišča in ker imajo posamezniki možnost dostopa do ustavnega sodišča še prek ustavne pritožbe, je restriktivni pristop k razlagi pravnega interesa utemeljen. Po drugi strani pa vlaganja pobud ni dopustno onemogočati s takšno razlago pravnega interesa, da ga v neki situaciji nihče ne bi izkazoval. Bistveno vprašanje je torej, koliko restriktivna razlaga pravnega interesa je še dopustna. Nedvomno bo velik pripad zadev prisilil ustavno sodišče h kolikor je mogoče restriktivnemu konceptu pravnega interesa, ¹⁰² vprašanje pa je, kje je meja oženja dostopa do ustavnega sodišča.

Seveda pa podanost pravnega interesa še ne zagotavlja, da bo ustavno sodišče sprejelo pobudo v obravnavo. Poleg pravnega interesa obstajajo še drugi razlogi za neodločanje ustavnega sodišča – praksa kaže zlasti na povečevanje

¹⁰⁰ B. Bugarič, Ustavno sodstvo in (ali) parlamentarna demokracija: o doktrinah pravnega interesa in političnih vprašanj, Zbornik znanstvenih razprav, LV. letnik (1995), str. 55.

¹⁰¹ Teršek se za to npr. zavzema v zvezi z zahtevo ombudsmana za ustavnosodno presojo (Ustavnosodna slabitev vloge varuha človekovih pravic, Pravna praksa, št. 29/2004, str. 30 – op. ur.).

¹⁰² Glej J. Čebulj: Pravni interes – kako ali kdaj? Pravna praksa, št. 3/2005 (op. ur.).

uporabe razloga »očitne neutemeljenosti«. Izkazanost ali neizkazanost pravnega interesa pa tudi ničesar ne pove o meritorni presoji ustavnosti in zakonitosti, torej ničesar o tem, ali je izpodbijani predpis v skladu z Ustavo oziroma zakonom. Zavrženje pobude zato ne pomeni, da je zakon v skladu z Ustavo, prav tako pa sprejem pobude ne pomeni, da bo ustavno sodišče na koncu sprejelo za pobudnika ugodno odločitev.

Besedilo je bilo dokončano decembra 2004.