

*Izvirni znanstveni članek
347.962.1:342.4(497.4)*

(Civilni) sodnik in Ustava

DR. DRAGICA WEDAM LUKIČ,
*redna profesorica na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani*

1. Razmerje med civilnim sodstvom in Ustavnim sodiščem

V civilnih sodnih postopkih nudijo sodišča posameznikom sodno varstvo njihovih pravic v razmerju do drugih posameznikov na področju civilnega prava v najširšem pomenu besede. Temeljna in redna oblika sodnega varstva tako imenovanih civilnih pravic je pravdni postopek. Po njegovih pravilih odloča sodišče »v sporih iz osebnih in družinskih razmerij ter v sporih iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb« vedno, razen če je za katerega od njih predvidena pristojnost specializiranega sodišča ali kakšnega drugega organa (1. člen Zakona o pravdnem postopku, Uradni list RS, št. 26/99 in nasl., v nadaljevanju ZPP). Pristojnosti Ustavnega sodišča so določene v 160. členu Ustave, ki mu poleg »klasičnih« ustavnosodnih pristojnosti (presoja skladnosti zakonov z ustavo ter skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni, odločanje o pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter med sodišči in drugimi državnimi organi itd.) nalaga tudi pristojnost za odločanje o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (6. alineja prvega odstavka 160. člena). Glede na to je Ustavno sodišče v 1. členu Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 in 51/07, v nadaljevanju ZUstS) opredeljeno kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

To pa ne pomeni, da so pristojnosti sodišč in Ustavnega sodišča strogo ločene. Iz 125. člena Ustave, ki določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani na Ustavo in zakon, izhaja, da morajo Ustavo razlagati in uporabljati tudi sodniki »rednih« sodišč. To pomeni, da morajo sodišča predpise razlagati na način, skladen z Ustavo. Če se izkaže, da z uveljavljenimi metodami razlage neki zakonski določbi ni mogoče najti vsebine, ki bi bila v skladu z Ustavo, mora sodišče po 156. členu Ustave prekiniti postopek in začeti pred Ustavnim sodiščem po-

stopek za presojo njene skladnosti z Ustavo. Prekinitev postopka praviloma ne pride v poštev, če se pojavi vprašanje ustavnosti oziroma zakonitosti podzakonskega predpisa. Iz 125. člena Ustave, ki določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani na Ustavo in zakon, po argumentu *a contrario* izhaja, da sodišča niso vezana na podzakonske predpise, zato sodišče podzakonskega predpisa, ki je po njegovem mnenju neustaven ali nezakonit, ne sme uporabiti, temveč mora svojo odločitev opreti izključno na zakon (tako imenovana *exceptio illegalis*).¹ Glede na to Ustavno sodišče ni edini razlagalec Ustave, temveč se morajo z ustavnopravnimi argumenti ukvarjati tudi »redna« sodišča. Po drugi strani pa ima Ustavno sodišče v prvem odstavku 60. člena ZUstS pooblastilo, da pri odločanju o ustavni pritožbi samo odloči o sporni pravici oziroma svoboščini. To lahko stori, če je to nujno zaradi odprave posledic, ki so na podlagi odpravljenega posamičnega akta že nastale, ali če to terja narava ustavne pravice oziroma svoboščine in če je na podlagi podatkov v spisu možno odločiti. V tem primeru dejansko prevzame vlogo »rednega« sodišča, saj njegova odločba nadomesti pravnomočno sodno odločbo in pomeni dokončno odločitev o zadevi.

2. Z Ustavo skladna uporaba zakonov v konkretnih primerih

Pri odločanju v konkretnih zadevah morajo sodišča pri vodenju postopka upoštevati temeljna procesna jamstva, ki izhajajo iz Ustave in iz prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP), pri meritornem odločanju pa zakonski določbi, na kateri temelji odločitev, z razlago ne smejo dati vsebine, ki bi bila v nasprotju s kakšno človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Čeprav Ustavno sodišče ni del pravosodnega sistema v organizacijskem smislu, je pri odločanju o ustavnih pritožbah postavljeno hierarhično nad Vrhovno sodišče, ki je sicer po Ustavi najvišje sodišče v državi (prvi odstavek 127. člena Ustave). Pri tem pa se ne more spuščati v presojo, ali je sodišče pravilno uporabilo neko določbo procesnega ali materialnega prava, temveč presoja le, ali jo je uporabilo na način, ki ni v skladu z Ustavo. Gre za uporabo tako imenovane Schumannove formule. Ustavno sodišče vsebino, kakršno je dalo pravni normi sodišče v konkretnem primeru, subsumira neposredno pod ustrezno določbo Ustave ter presodi, ali bi v primeru, če bi bilo to stališče zapisano v zakonu, Ustavno sodišče takšno določbo razveljavilo.

Temeljne kriterije za razlago procesnih določb v skladu z ustavnimi procesnimi jamstvi je Ustavno sodišče postavilo že v odločbi Up-39/95 z dne 16. 1. 1997. V njej je poudarilo, da

¹ Po sedanjí ureditvi velja takšna ocena neustavnosti in/ali nezakonitosti samo za konkretni primer, saj lahko z učinki *erga omnes* podzakonske predpise presoja le Ustavno sodišče. Predlog sprememb Ustave (objavljen je na spletni strani Ministrstva za pravosodje) pa predvideva možnost, da se za presojo ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z zakonom določi pristojnost drugega sodišča.

iz pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave izhaja, da mora imeti v pravnem postopku vsaka stranka možnost predstaviti svoja stališča, vključno z dokazi, pod pogoji, ki je ne postavljajo v vsebinsko slabši položaj nasproti drugi stranki: »Stranki in vsakemu, ki ima stranki enak položaj, mora zato biti omogočeno, da navaja argumente za svoja stališča, da se v sporu izjavi tako glede dejanskih kot glede pravnih vprašanj. Enako kot drugi stranki mu mora biti zagotovljena pravica navajati dejstva in dokaze, možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o rezultatih dokazovanja, kot tudi pravica, da je prisoten ob izvajanju dokazov. Pravici stranke, da se v postopku izjavi, pa na drugi strani odgovarja obveznost sodišča, da vse navedbe stranke vzame na znanje, da pretehta njihovo relevantnost ter da se do tistih navedb, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi sodbe tudi opredeli ...«

Z vprašanjem, ali je v konkretnem primeru prišlo do kršitve temeljnih procesnih jamstev, se je Ustavno sodišče ukvarjalo pri odločanju o številnih ustavnih pritožbah. Odločitve do leta 2004 so predstavljene v knjigi dr. Aleša Galiča, Ustavno civilno procesno pravo (GV Založba, Ljubljana 2004), zato naj omenim le nekaj novejših odločitev. V odločbi Up-365/05 z dne 6. 7. 2006 je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev pravice do nepristranskega sodnika, ko je sodišče prvi odstavek 74. člena ZPP, ki je določal, da lahko sodnik, če je zahtevana njegova izločitev iz katerega od tako imenovanih odklonitvenih razlogov, opravlja nadaljnja procesna dejanja, razumelo tako, da je o izločitvi odločilo šele po izdaji odločbe.² Za neskladno z Ustavno (konkretno z njenim 23. členom) je Ustavno sodišče ocenilo tudi stališče Višjega sodišča, po katerem o načinu rabe stvari v solastnini ne more odločiti sodišče v nepravdnem postopku (odločba Up-79/06-13 z dne 12. 6. 2008). V odločbi Up-2443/08 z dne 7. 10. 2009 pa je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev pravice do izjave iz 22. člena Ustave, ko je sodišče predlog za postavitev drugega izvedenca glede iste dokazne teme, ki je bil podan po prvem naroku, zavrnilo kot nedopusten z utemeljitvijo, da bi lahko tožnika ob zadostni skrbnosti vse procesno gradivo predložila že na prvem naroku za glavno obravnavo.

Bolj redki so primeri, ko je Ustavno sodišče ugotovilo, da ni bila v skladu z Ustavo razlaga zakona, na podlagi katerega je sodišče odločilo o utemeljenosti postavljenega zahtevka. V nekaterih primerih je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev posameznih ustavnih pravic potem, ko je predhodno izdalo interpretativno odločbo, v kateri je razlago zakona, ki se je uveljavila v praksi, ocenilo kot neustavno. Tako je npr. pri presoji 4. člena ZDen odločilo, da ta določba ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, »da se časovni okvir, ki ga ta člen določa, ne nanaša na čas odvzema stavbnega zemljišča iz posesti ...«³ Kasneje je odločalo o posameznih ustavnih pritožbah zoper sodbe, ki so temeljile na nasprotnem stališču, ki je bilo po mnenju Ustavnega

² Z novelo ZPP-D je bila ta določba spremenjena, tako da se glasi: »Če gre za izločitev po 6. točki 70. člena tega zakona ali če oceni, da je zahteva za izločitev po 1. do 5. točki 70. člena tega zakona očitno neutemeljena, lahko opravlja nadaljnja dejanja, razen izdaje odločbe, s katero se postopek pred tem sodiščem konča.«

³ Odločba U-I-130/01 z dne 23. 5. 2002.

sodišča v neskladju z Ustavo, in jih je s sklicevanjem na citirano odločbo razveljavilo.⁴ Nedo-pusten poseg v človekovo pravico je Ustavno sodišče ugotovilo tudi v primerih, ko so sodišča sicer formalno pravilno uporabila zakon, ki sam po sebi ni v neskladju z Ustavo, vendar je bil rezultat sodne odločbe v konkretnem primeru v neskladju z neko ustavno pravico. Ugotovilo je, da je dalo sodišče pravici ene stranke preveliko težo in s tem nesorazmerno poseglo v pravo-co drugih. Gre za nekaj primerov, ko je sodišče v pravdi zaradi motenja posesti prekomerno poseglo v pravico pritožnice do zasebnosti in osebnostnih pravic (odločbe Up-32/94 z dne 13. 4. 1995, Up-60/00 z dne 13. 7. 2000 in Up-157/00 z dne 10. 4. 2003), ter za primere, ko je dalo sodišče v primeru kolizije med pravico do zasebnosti in svobodo izražanja in umetniške-ga ustvarjanja preveliko težo pravici do zasebnosti in je s tem prekomerno poseglo v ustavne pravice ustavnega pritožnika (odločbe Up-50/99 z dne 14. 12. 2000, Up-422/02 z dne 10. 3. 2005 in Up-406/05 z dne 29. 3. 2007).

Čeprav Ustavno sodišče praviloma ne presoja pravilnosti uporabe procesnega in materialnega prava, pa v okviru pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave izpodbijano sodno odločbo preizkusi tudi glede vprašanja, ali ni morda tako očitno napačna, da jo je mogoče označiti za arbitrarno. Gre za prepoved sodniške samovolje, o kateri je mogoče govoriti z dveh vidikov: če je odločba že na prvi pogled napačna oziroma brez razumne pravne utemeljitve ali če je sodišče odločilo drugače, kot sicer odločajo sodišča v enakih primerih. Za razmejitve med »navadno« napačnostjo, ki pomeni zgolj nepravilno uporabo materialnih ali procesnih predpi-sov, in »očitno« napačnostjo, ki pomeni kršitev pravice iz 22. člena Ustave, je težko najti trdne kriterije. O očitni napačnosti je mogoče govoriti takrat, kadar sodišče neko zakonsko določbo razlaga tako, da ji da vsebino, ki je v nasprotju s pomenom besedila in do katere z metodami razlage, ki jih pozna pravna stroka, ni mogoče priti. S takšno utemeljitvijo je Ustavno sodišče razveljavilo sodbo Vrhovnega sodišča, ki je temeljila na razlagi 216. člena ZOR, za katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da ne vzdrži logične presoje, saj je v nasprotju s smislom besedila te določbe (odločba Up-270/01 z dne 19. 2. 2004). Kot očitno napačno je Ustavno sodišče ocenilo tudi stališče, da je spor o izpodbijanju izjave o priznanju očetovstva premoženjski spor, saj ga ZZZDR ne ureja, zato je dopustnost revizije odvisna od vrednosti spornega predmeta (odločba Up-2908/08 z dne 19. 2. 2009). Kadar je glede na uveljavljene metode razlage za-konsko besedilo mogoče razumeti na več načinov, pa je izbira ene od več možnih razlag stvar uporabe prava, v pravilnost katere se Ustavno sodišče ni pristojno spuščati.

Kadar Ustavno sodišče ugotovi, da je bila z izpodbijano sodno odločbo pritožniku kršena kakšna človekova pravica ali temeljna svoboščina, izpodbijano sodbo praviloma razveljavi in zadevo vrne sodišču v novo sojenje. V obrazložitvi običajno zapiše, da sodišče pri ponovnem

⁴ Npr. odločbe Up-359/02 z dne 3. 10. 2003, Up-148/02 z dne 3. 10. 2002, Up-151/01 z dne 3. 10. 2003, Up-507/01 z dne 3. 10. 2003 in Up-202/02 z dne 3. 10. 2003.

odločanju svoje odločitve ne sme opreti na stališče, za katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo. Sodnik se lahko razlagi Ustavnega sodišča sicer postavi po robu, vendar mora prepričljivo utemeljiti, zakaj se s stališčem Ustavnega sodišča ne strinja. V obrazložitvi odločbe U-140/02 z dne 12. 12. 2002, ki jo je izdalo potem, ko Vrhovno sodišče pri ponovnem odločanju ni upoštevalo njegovih argumentov iz odločbe Up-232/00 z dne 10. 5. 2001, je Ustavno sodišče navedlo: *»Sodišča morajo spoštovati odločitve Ustavnega sodišča v konkretni zadevi (2. člen Ustave in tretji odstavek 1. člena ZUstS). Če se ne strinjajo s stališči, izraženimi v njih, pa morajo prepričljivo utemeljiti, zakaj vprašanja, na katera opozarja obrazložitev, niso pomembna in jih sodišču ni treba razrešiti. Odločba sodišča, ki take predhodne odločbe ne upošteva in tudi prepričljivo ne argumentira, s katerimi stališči predhodne odločbe ne soglaša in zakaj, že iz tega razloga krši pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave ...«* V konkretnem primeru je zato Ustavno sodišče ustavni pritožbi ugodilo in samo odločilo o pravici. Z odločbo Up-3871/07, U-I-80/09 z dne 1. 10. 2009, pa je Ustavno sodišče ugodilo ustavni pritožbi, potem ko Vrhovno sodišče ni upoštevalo stališča o poteku absolutnega zastaranja kazenskega pregona, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v odločbi Up-762/03 z dne 7. 4. 2005 v zvezi z zastaranjem postopka o prekršku. Vrhovnemu sodišču pa je nasprotovanje Ustavnemu sodišču uspelo v primeru, ko je Ustavno sodišče najprej razveljavilo sklep o zavrženju revizije (odločba št. Up-324/05 z dne 6. 4. 2006) z utemeljitvijo, da pritožnici zaradi pasivnosti sodišča, ki ju ni opozorilo na nepravilno navedeno vrednost spornega predmeta, ne smeta trpeti škodljivih posledic. Vrhovno sodišče je s sklepom II Ips 346/2006 z dne 13. 7. 2006 revizijo ponovno zavrglo na podlagi stališča, da postopka za dopolnitev vloge po 108. členu ZPP, ki je izrazito enostranski, v revizijskem postopku ni več mogoče izpeljati brez posega v enakopraven položaj strank. Pri ponovnem odločanju o ustavni pritožbi je Ustavno sodišče najprej začelo postopek za presojo skladnosti ZPP z Ustavo, nato pa ob upoštevanju argumentov Vrhovnega sodišča odločilo, da ZPP, ki možnosti naknadne poprave vrednosti spornega predmeta ne predvideva, ni v neskladju z Ustavo, ter že sprejeto ustavno pritožbo zavrnilo (odločba Up-2089/06, U-I-106/07 z dne 18. 10. 2007).

3. Vezanost sodišč na odločbe Ustavnega sodišča, izdane v postopku ustavnosodne presoje predpisov

Če Ustavno sodišče oceni, da izpodbijani predpis ni v skladu z Ustavo, ga praviloma razveljavi. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi oziroma po poteku roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče (prvi odstavek 161. člena Ustave in 43. člen ZUstS). Po določbi 44. člena ZUstS se zakon ali del zakona, ki ga je Ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če o njih še ni bilo pravnomočno odločeno. Iz tega sledi, da sodišča razveljavljenega zakona v postopkih, ki so v teku, ne smejo več uporabljati. ZUstS sicer veže časovne meje učinkovanja

odločb Ustavnega sodišča na trenutek pravnomočnosti, vendar je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je treba njegovo odločitev upoštevati tudi v primeru, ko je v času nastopa učinkov odločbe v teku postopek z izrednim pravnim sredstvom ali z ustavno pritožbo.⁵ Drugače je, kadar Ustavno sodišče zgolj ugotovi, da je izpodbijani zakon v neskladju z Ustavo, in zakonodajalcu določi rok za njegovo uskladitev (48. člen ZUstS). V tem primeru se kljub ugotovljeni neustavnosti zakon uporablja naprej, razen če Ustavno sodišče za čas do njegove uskladitve z Ustavo z načinom izvršitve svoje odločbe (drugi odstavek 40. člena ZUstS) ne določi kaj drugega. To stori Ustavno sodišče takrat, kadar oceni, da to opravičuje teža ugotovljene neustavnosti, ki bi se vse do uskladitve zakona z Ustavo nadaljevala. Z določitvijo načina izvršitve svoje odločbe Ustavno sodišče začasno uredi določeno vprašanje, njegova odločitev pa v tem delu zavezuje sodišča kot zakon, zato morajo njegovo odločitev v vseh nedokončanih postopkih upoštevati.⁶

Temeljna predpostavka za to, da lahko Ustavno sodišče presodi, ali je neki predpis v skladu z Ustavo, je, da najprej razloži njegovo vsebino. Pri tem se zastavlja vprašanje, kakšen pomen ima za Ustavno sodišče razlaga, ki se je uveljavila v praksi. Za primere, ko je razlaga, ki se je uveljavila v praksi, v neskladju z Ustavo, vendar je mogoče zakon razlagati tudi drugače, na način, skladen z Ustavo, je Ustavno sodišče razvilo posebno tehniko odločanja – interpretativne odločbe.⁷ V ustavnosodni presoji se je najprej uveljavila tehnika tako imenovane negativne interpretativne odločbe. V tem primeru Ustavno sodišče v izreku svoje odločbe ugotovi, da predpis ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga na določen način. Pri tem je razlaga, skladna z Ustavo, običajno razvidna že iz izreka, v nekaterih primerih pa se je Ustavno sodišče sklicevalo na obrazložitev odločbe. Teorija je to tehniko kritizirala, ker naj bi Ustavno sodišče s tem prevzelo vlogo pozitivnega zakonodajalca.⁸ V zadnjem času je Ustavno sodišče očitno

⁵ Glej odločbo Up-252/96 z dne 30. 9. 1999. V 6. točki obrazložitve je Ustavno sodišče navedlo: »Ker se z ustavno pritožbo lahko poseže v že pravnomočno urejena pravna razmerja, učinkuje razveljavitev torej tudi na vse tiste že pravnomočne posamične akte, zoper katere je bila na Ustavno sodišče pravočasno vložena ustavna pritožba in o njej do začetka učinkovanja razveljavitve še ni bilo odločeno.«

⁶ Glej sklep U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003, stališče o pravni naravi odločitve načina izvršitve pa ima podlago že v odločbi U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999.

⁷ Več o tem glej Testen, Tehnike ustavnosodnega odločanja, v: M. Pavčnik in A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, Ljubljana 2000, str. 213 do 248, ter komentar istega avtorja k 161. členu Ustave, v: Komentar Ustave RS (ur. Šturm), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije 2002, str. 1119 in nasl.

⁸ Po Pavčnikovem mnenju bi moralo Ustavno sodišče odločiti, katera razlaga je v neskladju z Ustavo, ne bi pa smelo prevzeti vloge zakonodajalca, ki se lahko edini odloči za širši ali ožji pomen pravnega besedila. Katera razlaga je skladna z Ustavo, bi smelo povedati samo izjemoma, v primeru zelo nejasnih zakonov, ki se jih ne da razveljaviti, ker bi nastala nepopravljiva škoda (Pavčnik, Argumentacija v pravu, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana 2004, str. 320, 321). Svoje pomisleke proti interpretativnim odločbam, v katerih Ustavno sodišče pove, kako je treba razlagati predpis, da ni v neskladju z Ustavo, je izrazil tudi sodnik Ribičič v pritrdilnem ločenem mnenju k odločbi U-I-308/02 z dne 22. 4. 2004. Za poglobljeno obravnavo glej Nerač, Interpretativne odločbe Ustavnega

upoštevalo te kritike, tako da je mogoče zaslediti tudi negativne interpretativne odločbe, v katerih je v izreku ugotovljeno, da je zakon v neskladju z Ustavo, če se razlaga na določen način.⁹ Seveda pa lahko Ustavno sodišče izda interpretativno odločbo samo, če je predpis glede na uveljavljene metode razlage mogoče razumeti in uporabljati na način, skladen z Ustavo. Ker bi tako lahko razlagala in uporabljala predpis že sodišča v konkretnih primerih, pomeni interpretativna odločba dejansko očitek sodiščem, da so predpis uporabljala na protiustaven način, čeprav bi ga bilo mogoče uporabljati na način, ki je v skladu z Ustavo.¹⁰ Interpretativna odločba učinkuje *erga omnes*, kolikor iz nje izhaja, katera razlaga je v neskladju z Ustavo. Tudi negativna interpretativna odločba pa sodiščem ne preprečuje, da vse dokler zakonodajalec ne uveljavi drugačne rešitve, poiščejo drugo razlago, kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča, pod pogojem, da je taka razlaga mogoča in skladna z Ustavo.

Za poseben primer gre, kadar Ustavno sodišče ugotovi, da do vsebine, ki se je uveljavila v praksi, z uveljavljenimi metodami razlage ni mogoče priti. Če je takšna »razlaga« v neskladju z Ustavo, Ustavno sodišče pobudo za presojo predpisa zavrne, v obrazložitvi pa navede, da predpisa ni mogoče razumeti tako, kot se razlaga v praksi, temveč drugače, s takšno drugačno vsebino pa ni v neskladju z Ustavo. Gre za tako imenovano interpretacijo v obrazložitvi. To metodo je Ustavno sodišče prvič uporabilo pri presoji tretjega odstavka 63. člena Zakona o denacionalizaciji (ZDen), ko je v izreku odločilo, da ta določba ni v neskladju z Ustavo, v obrazložitvi pa je obrazložilo njeno edino pravo vsebino. Izreklo je, da določbe, da »v postopku ni mogoče ugotavljati obstoja nelojalnega ravnanja zoper interese narodov in države SFRJ«, ni mogoče razumeti kot fikcijo, kot jo je razumelo Vrhovno sodišče, temveč kot pravno domnevo.¹¹ Na interpretaciji v obrazložitvi je temeljila tudi odločitev o zavrnitvi pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti 19. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o jamstvenem skladu Republike Slovenije.¹² Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da izpodbijana določba ni uredila neke nove, dodatne pravice delavcev, temveč je bila pravica do odpravnine urejena že v Zakonu o delovnih razmerjih, ki je kot splošni predpis zagotavljal pravico do odpravnine odpuščenim trajno presežnim delavcem. Ustavno sodišče je drugačno razlago navedene določbe ocenilo kot neskladno z Ustavo, očitno napačno oziroma arbitrarno.

sodišča, Ljubljana 2007, str. 1–395. V zadnjem času je Ustavno sodišče poskusilo slediti tej ideji – za neposrečen poskus glej odločbo U-I-128/08, Up-933/08.

⁹ Glej 4. točko izreka odločbe U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 in 1. točko izreka odločbe U-I-128/08, Up-933/08 z dne 7. 10. 2009.

¹⁰ Testen, Komentar Ustave RS, str. 1132.

¹¹ Odločba U-I-23/93 z dne 20. 3. 1997.

¹² Sklep U-I-138/00 z dne 10. 4. 2003.

4. Zaostrovanje procesne predpostavke pravnega interesa za vložitev pobude

V zadnjih letih je Ustavno sodišče precej zaostriło kriterije za obravnavanje pobude, tako da pravnega interesa za njeno vložitev ni več mogoče utemeljevati z odprtim postopkom pred sodiščem ali kakšnim drugim organom. Po novem naj bi bil pravni interes za vložitev pobude podan šele, če stranki protiustavnosti ni uspelo uveljaviti v rednem sodnem postopku.

Najprej je Ustavno sodišče zavrglo pobudo z utemeljitvijo, da bo pravni interes za vložitev pobude podan šele, če bodo tudi pristojna sodišča izpodbijano določbo razlagala na način, ki naj bi bil v neskladju z Ustavo (sklep U-I-151/01 z dne 10. 4. 2002). Podobno je stališče o zavrnjenju pobude Ustavno sodišče obrazložilo v sklepu U-I-325/05 z dne 27. 9. 2007, ker sodni postopek, na katerega sta se sklicevala pobudnika, še ni bil pravnomočno končan.

V obrazložitvi je navedlo:

»Pobudnika tudi nista izkazala, da bi sodišča uporabljala izpodbijane določbe na način, za katerega menita, da je v neskladju z Ustavo. Gre le za razlago nasprotne stranke v sodnem postopku. Šele če bo njuna tožba v postopku pred pristojnimi sodišči, na podlagi razlage izpodbijanih določb, za katero trdita, da je ustavno sporna, zavrnjena, bosta lahko hkrati z vložitvijo ustavne pritožbe izkazovala tudi pravni interes za oceno ustavnosti izpodbijanih določb.« V zadnjem času pa je Ustavno sodišče dosledno uveljavilo stališče, da se lahko v primerih, ko izpodbijani predpis (ne glede na to, ali gre za zakon ali za podzakonski predpis) ne učinkuje neposredno, pobuda vloži šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper posamični akt hkrati z ustavno pritožbo. To stališče je Ustavno sodišče podrobneje obrazložilo v sklepu U-I-330/05, U-I-331/05, U-I-337/05 z dne 18. 10. 2007.

V obrazložitvi je navedlo:

»4. Ustavno sodišče je v zadnjih letih že sprejelo več odločitev, ki so nakazovale uporabo strožje razlage drugega odstavka 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 14/94 – ZUstS/94). Takšni so bili npr. primeri, ko je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijano zakonsko določbo mogoče razlagati na več načinov, in pobude zavrglo z utemeljitvijo, da bodo lahko pobudniki pravni interes izkazovali šele, če bodo tudi pristojna sodišča izpodbijano določbo razlagala na način, ki je po njihovem mnenju v neskladju z Ustavo (glej npr. sklep št. U-I-151/01 z dne 20. 3. 2003, Uradni list RS, št. 33/03, in OdlUS XII, 21). Takšno stališče v zvezi s priznavanjem pravnega interesa je Ustavno sodišče zavzelo tudi v sklepu št. U-I-74/03 z dne 23. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 84), ko je šlo za primer, v katerem je pobudnica izpodbijala zakonsko ureditev, ki določa prekrška, in zatrjevala, da je predpisana denarna kazen v neskladju s splošnim načelom sorazmernosti. Ustavno sodišče je njeno pobudo zavrglo z utemeljitvijo, da bo pravni interes za pobudo izkazovala šele, če bo spoznana za odgovorno za storitev prekrška. Pri tem je izrecno

navedlo, da 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 pobudo.

5. Stališče, da sklicevanje pobudnika na udeležbo v postopku, v katerem naj bi bila uporabljena izpodbijana zakonska določba, ne zadošča za priznanje pravnega interesa in da lahko pobudnik pravni interes za vložitev pobude izkazuje šele hkrati z vložitvijo ustavne pritožbe, če bo njegovo tožbo v postopku pred pristojnimi sodišči, na podlagi razlage izpodbijanih določb, za katero trdi, da je ustavno sporna, zavrnilo, je Ustavno sodišče ponovno potrdilo tudi v svojih novejših odločitvah. Sklep št. U-I-325/05 z dne 27. 9. 2007 (Uradni list RS, št. 91/07) pomeni utrditev stališča Ustavnega sodišča, da se lahko v primerih, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt hkrati z ustavno pritožbo. Predpostavka za vložitev ustavne pritožbe in pobude v takšnih primerih je tudi pogoj izčrpanosti takšnih pravnih sredstev po vsebini, kar pomeni, da mora pobudnik trditve o domnevni neustavnosti ureditve, na kateri temelji odločitev v njegovem primeru, uveljavljati že v postopku pred pristojnimi sodišči.

6. Navedeno stališče pobudnikom ne onemogoča dostopa do Ustavnega sodišča, temveč pomeni le njegovo odložitve na čas po izčrpanju pravnih sredstev pred pristojnimi sodišči, če ne bo pobudnik svojih pravic uspešno zavaroval že v teh postopkih. To stališče hkrati pristojnim sodiščem omogoča, da opravijo svojo vlogo, kot jim je zaupana po Ustavi in zakonih. Sodišča so v zadevah, v katerih odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov ali pravnih oseb, prva poklicana, naj zakone in druge predpise razlagajo v skladu z ustaljenimi metodami razlage pravnih pravil. Ko Ustavno sodišče odloča o ustavnosti takšnih predpisov, mora imeti tudi zaradi kvalitetne in argumentirane ustavnosodne presoje na razpolago razlage, ki so jih že sprejela pristojna sodišča pri odločanju. Poleg tega bo lahko pobudnik svoje ugovore v zvezi z neustavnostjo predpisov naslovil že na sodišča, ki so pri odločanju vezana na Ustavo in zakon (125. člen Ustave). Skladno z 22. členom Ustave mora sodišče takšne ugovore strank bodisi argumentirano zavrniti bodisi, če se z njimi strinja in gre za zakon, po 156. členu Ustave prekiniti postopek ter začeti postopek za oceno njegove ustavnosti pred Ustavnim sodiščem. V primerih, kot je obravnavani, v katerem je izpodbijan podzakonski predpis, imajo sodišča poleg možnosti vložitve zahteve na podlagi 125. člena Ustave tudi pooblastilo, da pri odločanju o pravicah in obveznostih sama izločijo nezakonite oziroma neustavne podzakonske predpise.«

Na to stališče se Ustavno sodišče sklicuje v številnih novejših odločbah. Tako je v 3. točki obrazložitve sklepa U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 navedlo:

»Pobudnik navaja, da se bo dokončna plača sodnikov sicer oblikovala šele z izdajo odločb Sodnega sveta. Vendar naj bi bila za določitev plače sodnika bistvena uvrstitev sodniških funkcij v plačne razrede. Zato meni, da že od izdaje novele plačnega zakona dalje izkazuje neposreden in konkreten pravni interes za vložitev pobude. Četudi bi pobudnik že razpolagal z odločbo Sodnega sveta o uvrstitvi v plačni razred, mu Ustavno sodišče še ne bi priznalo pravnega interesa za vložitev pobude.

V zadnjih letih je namreč Ustavno sodišče sprejelo več odločitev, ki so nakazovale uporabo strožje razlage drugega odstavka 24. člena ZUstS, v sklepu št. U-I-330/05, U-I-331/05, U-I-337/05 z dne 18. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07) pa je ponovno potrdilo in obširneje obrazložilo svoje stališče, da se lahko v primerih, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, pobuda vloži šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper posamični akt hkrati z ustavno pritožbo. Za takšno situacijo gre tudi v obravnavani zadevi. Zoper odločbo Sodnega sveta, ko bo ta izdana, bo imel namreč pobudnik na voljo sodno varstvo pred pristojnimi sodišči, šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev pa bo lahko hkrati z ustavno pritožbo na Ustavno sodišče vložil tudi pobudo za presojo ustavnosti ZSPJS ...»

Logično je, da stranki ni mogoče priznati pravnega interesa za vložitev pobude, dokler ni jasno, ali bo v njenem primeru izpodbijani predpis sploh uporabljen na neustaven način. Vprašanje pa je, ali ni šlo Ustavno sodišče vendarle predaleč, ko je to, da mora pobudnik zatrjevati neustavnost najprej uveljavljati v konkretnem sodnem postopku, uveljavilo kot splošno pravilo. Kadar je na prvi pogled jasno, da je neko določbo mogoče razlagati samo na način, ki bi lahko bil v neskladju z Ustavo, se mi argument, da naj se o tem najprej izjavi sodišče v rednem sodnem postopku, ne zdi povsem prepričljiv. Neustreznost navedenega stališča pa se pokaže zlasti v primerih, ko bi bilo mogoče pobudniku priznati pravni interes šele potem, ko bi neko zapovedano normo prekršil. Na ta problem sem opozorila že v delno odklonilnem ločenem mnenju k odločbi U-I-245/98 z dne 22. 2. 2001 (izpodbijana je bila določba Zakona o varnosti cestnega prometa (ZVCP), po kateri morajo vozniki podnevi voziti s prižganimi lučmi), dodatne argumente pa sta v odklonilnem ločenem mnenju k sklepu U-I-54/06 z dne 27. 5. 2009 navedla sodnica Krisper Kramberger in sodnik Mozetič.

5. Vloga sodišč na področju ustavnosodne presoje zakonov

Kot je bilo že povedano, mora sodišče prekiniti postopek in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem, če meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven. Kadar vloži zahtevo Vrhovno sodišče, prekine postopek v vseh zadevah, pri katerih mora pri odločanju o pravnih sredstvih uporabiti takšen zakon ali del zakona (drugi odstavek 23. člena ZUstS). V tem primeru lahko tudi vsako drugo sodišče, ki bi moralo pri odločanju uporabiti ta zakon ali del zakona, prekine postopek do končne odločitve Ustavnega sodišča, ne da bi s posebno zahtevo tudi samo začelo postopek za oceno ustavnosti zakona ali dela zakona (tretji odstavek 23. člena ZUstS). Do prekinitve postopka pa ne pride, če je vložena pobuda na Ustavno sodišče. V odločbi U-I-275/06 z dne 29. 5. 2008 je Ustavno sodišče navedlo, da zgolj pobuda stranke za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona ne povzroči prekinitve pravnega postopka. Pri tem je poudarilo, da določbe 156. člena Ustave tudi ni mogoče obiti tako, da bi sodišče prekinilo s sklicevanjem na določbe ZPP o prekinitvi postopka zaradi rešitve predhodnega

vprišanja, saj ne gre za vprišanje obstoja pravice ali pravnega razmerja. Po mnenju Ustavnega sodišča bi se s tem izničil smisel in namen 156. člena Ustave.

Iz 156. člena Ustave in 23. člena ZUstS sicer ne izhaja, da bi moralo sodišče vedno, kadar to predlaga katera od strank, prekiniti postopek in zahtevati presojo zakona. To pa ne pomeni, da sme sodišče, kadar ne soglaša z oceno stranke, vprišanje domnevne protiustavnosti zakona v obrazložitvi prezreti. V obrazložitvi sklepa U-I-275/07 je Ustavno sodišče tudi zapisalo:

»V neskladju z namenom določbe 156. člena Ustave (ter tudi v neskladju s 125. členom Ustave, po katerem so sodniki vezani na Ustavo in zakon) je stališče Višjega sodišča, da za odločitev v konkretni zadevi niso pomembna izvajanja stranke glede domnevne protiustavnosti zakona, češ da bo o tem razpravljalo Ustavno sodišče, če bo sprejelo vloženo pobudo tožeče stranke. Sodišče v pravnem postopku je dolžno resne in ustrezno obrazložene navedbe strank glede domnevne protiustavnosti zakona, ki tvori pravno podlago za odločitev v zadevi, vzeti na znanje ter pretehtati njihovo utemeljenost. Z ustavnopravnimi vprišanji – tudi z vprišanji ustavne skladnosti zakona – se morajo ukvarjati tudi 'redna' sodišča. Če namreč sodišče argumente stranke o protiustavnosti zakona sprejme in če torej tudi samo meni, da zakon ni v skladu z Ustavo, je dolžno postopek prekiniti in sprožiti postopek za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem. Sodišče se ne more zadovoljiti z enostavno ugotovitvijo, da je že stranka sama vložila pobudo pred Ustavnim sodiščem ... Stališče Višjega sodišča o tem, da se mu z vprišanjem ustavne skladnosti zakona ni treba ukvarjati, saj je že stranka sama vložila pobudo na Ustavno sodišče, torej ni v skladu s 156. členom Ustave. Če sodišče, ki meni, da zakon ni v neskladju z Ustavo, na resne in dovolj obrazložene argumente stranke s tem v zvezi sploh ne odgovori, pa gre res lahko tudi za kršitev pravice do izjavljanja v postopku (iz katere izhaja tudi obveznost sodišča do opredelitve) po 22. členu Ustave ...«

Sodišče se torej ne more zadovoljiti z ugotovitvijo, da glede ustavnosti zakona nima pomslekov, temveč mora v vsakem primeru, ko stranka opozori na neustavnost zakona, njene navedbe pretehtati in se do njih opredeliti. Iz prakse je razvidno, da se sodišča te svoje vloge še ne zavedajo dovolj, saj iz številnih sodnih odločb (tudi odločb Vrhovnega sodišča) še vedno izhaja prepričanje, da se sodiščem z ustavnopravnimi vprišanji ni treba ukvarjati, ker je to pristojnost Ustavnega sodišča.¹³

Število zadev, v katerih nastopajo v vlogi predlagatelja pred Ustavnim sodiščem sodišča, je še vedno sorazmerno majhno, čeprav so bila sodišča pri izpodbijanju predpisov pogosto uspešna. Tako je Ustavno sodišče na zahtevo Vrhovnega sodišča odločilo, da ni v skladu z Ustavo, da je za odločanje o varstvu in vzgoji otrok v 105. členu ZZZDR določena pristojnost centra za socialno delo, v 78. členu istega zakona pa pristojnost sodišča (odločba U-I-273/98 z dne 1. 7.

¹³ Takšno prakso kritizira tudi Testen, Izkušnje Vrhovnega sodišča v zvezi z vprišanjem ustavnosti in zakonitosti, gradivo za seminar Sprožanje postopka pred Ustavnim sodiščem RS za presojo ustavnosti in zakonitosti, september 2009.

1999). Z odločbo U-I-300/04 z dne 2. 3. 2006 pa je na zahtevo Okrajnega sodišča v Ljubljani razveljavilo 1060. člen Obligacijskega zakonika, kolikor je določal, da se za zamudne obresti iz obligacijskih razmerij, nastalih pred njegovo uveljavitvijo, ki tečejo po 1. 1. 2002, uporablja 277. člen ZOR, čeprav so že dosegle ali presegle glavnico. Iz zadnjega časa sta zlasti odmevni dve odločbi. Z odločbo U-I-279/08 z dne 9. 7. 2009 je Ustavno sodišče na zahtevo Okrajnega sodišča v Celju razveljavilo četrty, peti in šesti odstavek 143. člena ZPP (vročanje na naslovu, kjer je nekdo prijavljen, pa tam dejansko ne živi), z odločbo U-I-164/09 z dne 4. 2. 2010 pa je na zahtevo Okrožnega sodišča v Ljubljani razveljavilo določbo, da sodišče izda zamudno sodbo, če toženec ne pride na prvi narok, čeprav je odgovoril na tožbo (drugi odstavek 282. člena ZPP). Sodišču pa se očitno ni zdelo sporno, da ZPP ne omogoča, da bi slepi in slabovidni prejeli pisanja v Braillovi pisavi, tako da je Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost zakona iz tega razloga na podlagi pobude prizadete osebe (odločba U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008). Sodišče tudi ni imelo pomislekov glede 23. člena Zakona o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo (ZPSSJAN), ki je določil, da ostanejo prekinjeni oziroma odloženi (če pa so se nadaljevali, se ponovno prekinijo oziroma odložijo) vsi postopki pred sodišči, ki zadevajo devizne hranilne vloge v poslovni banki ali katerikoli njeni podružnici v katerikoli državi naslednici nekdanje SFRJ in ki so prekinjeni oziroma odloženi na podlagi Zakona o Skladu Republike Slovenije za sukcesijo (ZSSuk), čeprav je Ustavno sodišče že v dotedanji ustavnosodni presoji zavzelo stroga merila za presojo zakonov, ki na nejasen in nedoločen način odlagajo uveljavitev pravice do sodnega varstva v različnih kategorijah sporov.¹⁴ Na pobudo prizadetih oseb je Ustavno sodišče ocenilo, da so pravdni in izvršilni postopki, ki zadevajo devizne hranilne vloge, prekinjeni oziroma odloženi že tako dolgo, da je njihova pravica do sodnega varstva povsem izvotljena in je 23. člen ZPSSJAN razveljavilo.

6. Sklep

Zaradi zaostrene razlage pravnega interesa kot procesne predpostavke za vložitev pobude se je nedvomno povečala odgovornost sodišč na področju ustavnosodne presoje. Stranke so prisiljene morebitno neustavnost zakona zatrjevati že v sodnem postopku, sodišča pa morajo na njihove trditve reagirati z vložitvijo zahteve ali pa jih obrazloženo zavrniti. Če bodo spre-

¹⁴ V odločbi U-I-195/99 z dne 12. 12. 2002 je Ustavno sodišče razveljavilo določbe o prekinitvi pravnega postopka oziroma o odlogu izvršbe po uradni dolžnosti v 15.č in 15.d členu ZSSuk, kolikor so se nanašale na odškodninske zahtevke posameznikov zaradi škode, nastale pri služenju vojaškega roka v Jugoslovanski ljudski armadi nekdanje SFRJ na ozemlju RS. Z odločbo št. Up-76/03, U-I-288/04 z dne 17. 3. 2005, pa je odločilo, da je Zakon o preoblikovanju Sklada Republike Slovenije za sukcesijo in ustanovitev Javne Agencije Republike Slovenije za nasledstvo v neskladju z Ustavo, ker ne določa nadaljevanja pravnih in izvršilnih postopkov, ki so bili prekinjeni oziroma odloženi na podlagi ZSSuk.

jete predlagane spremembe Ustave, po katerih naj bi Ustavno sodišče prosto odločalo, katere ustavne pritožbe in pobude bo obravnavalo, pa bosta vloga in odgovornost sodišč še večji. V večini primerov se bodo morali z ustavnopravnimi argumenti kot prvi spopadati sodniki rednih sodišč in pri tem bodo morali uporabljati enake metode, kot jih uporablja Ustavno sodišče. To bo imelo za posledico, da se bo med rednimi sodišči in Ustavnim sodiščem vzpostavilo novo ravnovesje. Pri tem pa je treba upoštevati, da mora imeti na področju ustavnosti in zakonitosti ter varstva človekovih pravic Ustavno sodišče zadnjo besedo. Po tretjem odstavku 1. člena ZUstS so odločbe Ustavnega sodišča obvezne, to določbo pa je treba razumeti tako, da sodišč in drugih organov (tudi zakonodajalca!) ne zavezujejo le v primerih, v katerih so izdane, temveč je treba stališča, ki jih je Ustavno sodišče zavzelo glede razlage posameznih določb Ustave, upoštevati tudi pri sprejemanju novih odločitev. V sistemu, v katerem prosto izbira zadeve, ki jih bo obravnavalo, lahko Ustavno sodišče učinkovito opravlja svojo vlogo le, če imajo njegove odločitve učinke tudi za naprej. Sodniki bodo morali zato še bolj kot doslej spremljati odločitve Ustavnega sodišča in jih upoštevati pri odločanju. Poznavanje odločitev Ustavnega sodišča in kriterijev ustavnosodne presoje jim bo v pomoč pri iskanju odgovora na vprašanja, kako poiskati z Ustavo skladno razlago neke zakonske določbe, kdaj začeti postopek pred Ustavnim sodiščem in s kakšnimi argumenti zavrnil trditve strank o neustavnosti zakona.