



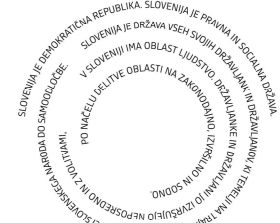
REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 020-13/21-1/

Datum: 24. 3. 2021

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS-D), druga obravnava, EPA 1651-VIII.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

S predlogom zakona se spreminja ureditev glede pravnega interesa za vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil na način, da se pravni interes kot procesna predpostavka zahteva samo za začetek postopka, njegovo kasnejše prenehanje pa na obstoj procesnih predpostavk ne bo imelo vpliva. Iz uvodne obrazložitve je razvidno, da je namen predlagatelja urediti položaj pobudnika po tem, ko izgubi pravni interes in po tem, ki je bila njegova pobuda že sprejeta v obravnavo, kar pomeni, da je že izkazal pravni interes. Ustavno sodišče pa je prepoznalo, da njegova pobuda predstavlja pomembno pravno vprašanje. Na podlagi predlagane ureditve Ustavno sodišče takšne pobude ne bi zavrglo, temveč jo obravnavalo in o njej odločilo. S tem bi bilo zagotovljeno, da pobudnikova možnost, da Ustavno sodišče o njegovi pobudi odloči, ne bi bila več odvisna od tega, koliko časa bo Ustavno sodišče o pobudi odločalo. Predlog zakona pa vzpostavlja tudi novo obveznost Ustavnega sodišča, da pobudnika pozove na dopolnitev pobude glede izkazanosti pravnega interesa. Glede slednje je treba uvodoma ugotoviti, da v obrazložitvi predloga zakona niso navedeni cilji in razlogi te nove obveznosti, v splošnem pa je pomanjkljivo obrazložena tudi ocena stanja, ki narekuje predlagane spremembe in dopolnitve zakona.

Predlog se nanaša na vprašanje dostopa do meritorne odločitve Ustavnega sodišča v postopku ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil, ki ga v izhodišču opredeljuje že Ustava v drugem odstavku 162. člena. Ta predvideva, da se postopek pred Ustavnim sodiščem začne na dva načina: na podlagi zahteve upravičenih predlagateljev, ki jih določa zakon ali na podlagi pobude za začetek postopka, ki jo lahko da vsakdo, če izkaže svoj pravni interes. Zakon o ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS) v 22. členu opredeljuje formalni začetek postopka za oceno ustavnosti in sicer se v primeru zahteve upravičenih predlagateljev začne že z vložitvijo zahteve, v primeru pobude pa s sklepom o sprejetju pobude. Potek postopka v zvezi s pobudo je po ZUstS zasnovan tako, da Ustavno

sodišče najprej preizkusi obstoj procesne predpostavke pravnega interesa in pobudo zavrže, če ta ni podan (25. člen ZUstS), temu pa sledi postopek preizkusa pobude, v katerem Ustavno sodišče pobudo bodisi zavrne kot očitno neutemeljeno oziroma iz razloga, ker od pobude ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja, bodisi jo s sklepom sprejme v obravnavo, s čimer se formalno začne postopek (26. člen).

Bistvena razlika med zahtevo in pobudo, ki izhaja že iz določbe drugega odstavka 162. člena Ustave, je v procesni predpostavki pravnega interesa. Medtem ko zahtevo lahko vloži z zakonom določen krog subjektov, lahko pobudo vloži vsak, če izkaže pravni interes. Vloga in namen ustavne zahteve po izkazanem pravnem interesu je omejevalna in pomeni, da pobuda ni *actio popularis*, za katero bi bil legitimiran vsakdo, ki bi hotel na splošno varovati ustavnost in zakonitost pravnega reda. 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 pa je preprečiti pretirano obremenitev Ustavnega sodišča, do katere bi prišlo, če bi lahko vsak, brez konkretne povezave z lastnim pravnim položajem, sprožil postopek meritornega odločanja.¹ Pravni interes je vzvod, ki abstraktno kontrolo ustavnosti približuje individualni kontroli.² S tem se tudi zagotavlja, da Ustavno sodišče lahko učinkovito opravlja svojo vlogo varuha ustavne demokracije in človekovih pravic in zagotavlja odločanje v razumnem roku v primerih, ko je odločitev Ustavnega sodišča z vidika njegove vloge in položaja v ustavnem sistemu nujno potrebna.

Ustava pojma pravni interes posebej ne opredeljuje, to prepušča ZUstS, ki v drugem odstavku 24. člena določa, da je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Razlaga tega pojma pa je tudi predmet obsežne prakse Ustavnega sodišča, ki v svojih odločbah poudarja, da mora biti pravni interes konkreten in neposreden: morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu mora privedi do spremembe oziroma izboljšanja njegovega (lastnega, osebnega) pravnega položaja. Splošen in abstrakten pravni interes, ki bi ga lahko imel kdorkoli, ne zadošča, prav tako ne hipotetičen, še ne nastali, špekulativen pravni interes. Pravni interes mora biti tudi lasten – s pravnim položajem tretjih oseb ga pobudnik ne more utemeljiti (sklep št. U-I-279/02). Za izkazanost pravnega interesa ne zadošča, da se pobudnik samo ne strinja z določeno pravno ureditvijo (sklep št. U-I-269/01). Po ustaljeni ustavnosodni praksi mora izpodbijani predpis učinkovati neposredno, to pomeni, da za njegovo uresničevanje ni predvideno sprejetje izvedbenega akta ali poseben postopek, v katerem pride do odločitve s posamičnim aktom. V nasprotnem primeru je pobudo mogoče vložiti le skupaj z ustavno pritožbo po izčrpanju vseh pravnih sredstev (sklep št. U-I-330/05 in drugi).

Pravni interes je absolutna procesna predpostavka, ki mora biti podana ves čas postopka, tako ob vložitvi pobude kot tudi v času odločanju. Če pravni interes med postopkom preneha, Ustavno sodišče pobudo zavrže.³ To stališče je Ustavno sodišče zavzelo v svojih odločbah že pred uveljavitvijo novele ZUstS-A v letu 2007, ki je vprašanje prenehanja pravnega interesa med postopkom določneje uredila v tretjem odstavku 24.a člena, kar je predmet spremembe s predlogom tega zakona. Navedeno stališče izhaja iz splošne ureditve v drugi procesni zakonodaji, zlasti v Zakonu o pravdnem postopku, ki se v postopku pred Ustavnim sodiščem na podlagi 6. člena ZUstS uporablja smiselno. Pravni interes ali pravovarstvena potreba je namreč splošna procesna predpostavka, ki jo je mogoče najti v vseh vejah procesnega prava in je lahko zapisana ali nezapisana, saj je pravni interes za sodno varstvo predpostavka vsake tožbe, vsakega pravnega sredstva, vsake zahteve za sodno varstvo in na splošno

¹ Sebastjan Nerad, Pravni interes za ustavnosodno presojo zakonov in drugih predpisov, Revus 4/2005 in v Avbelj, Komentar Ustave Republike Slovenije, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.

² J. Zobec, Pravni interes kot procesna predpostavka, Podjetje in delo 6-7/2012/XXXVIII

³ Sklep št. U-I-110/00, št. U-I-186/00 in drugi.

vsakega sodnega postopka.⁴ Po splošnem pojmovanju, ki izhaja iz teorije zlasti civilnega procesnega prava, je pravni interes podan, če se zaradi odločitve sodišča pravni položaj stranke lahko spremeni oziroma izboljša. Stranki mora odločba sodišča nuditi neko korist, ki je brez posega sodišča ne bi mogla doseči. S tem pravni interes zagotavlja, da v sodnih postopkih ni mogoče zahtevati le teoretičnega pravnega mnenja, ne da bi se s tem izboljšal pravni položaj strank v postopku.⁵

Eden od bistvenih elementov presoje ob odločanju Ustavnega sodišča o obstoju pravnega interesa torej je, ali bi morebitna meritorna odločitev sploh lahko imela kakšen učinek na pobudnika. Odločanje o pravnem interesu je povezano z učinki oziroma pravnimi posledicami odločb Ustavnega sodišča, ki jih določa ZUstS (43. do 48. člen). Če torej odločitev Ustavnega sodišča glede na možne pravne posledice take odločitve pobudnikovega pravnega položaja ne more spremeniti, potem procesna predpostavka pravnega interesa ni podana, pobuda za presojo ustavnosti pa ni primerno sredstvo za doseg cilja⁶. Iz tega izhaja, da mora biti že po naravi stvari pravni interes izkazan tudi oziroma predvsem ob odločanju.

Predlagana ureditev torej posega v bistvo splošno uveljavljenega koncepta pravnega interesa, ki je v tem, da mora sodno ali drugo pravno varstvo stranki nuditi neko dejansko korist, ki je brez tega varstva ne bi mogla doseči. V ustavnem sporu, ki je spor o ustavnosti in zakonitosti predpisa, to pomeni, da mora biti podana osebna, neposredna in konkretna povezava z izpodbijanym aktom, morebitna ugodna odločitev Ustavnega sodišča pa mora privedi do spremembe oziroma izboljšanja pobudnikovega (lastnega, osebnega) pravnega položaja. V sami naravi pravnega interesa kot procesne predpostavke je, da mora obstajati v vseh fazah postopka, tudi ob odločanju. S tem, ko bi Ustavno sodišče odločalo o pobudah za oceno ustavnosti predpisov, ki v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj posameznika ne posegajo več in morebitna ugodna odločitev Ustavnega sodišča na njegov položaj sploh ne bo imela vpliva, bo pobuda dobila značaj in učinek *actio popularis*. To pa je koncept, ki ga Ustava v drugem odstavku 162. člena s tem, ko za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisov zahteva pravni interes, izključuje. S tem bi navedena ustavna določba izgubila svoj omejevalni pomen, ki je njeno bistvo. Predlagana ureditev predstavlja tudi odstop od sistemske procesne ureditve, ki velja v vseh sodnih in drugih pravnih postopkih, po kateri je pravni interes absolutna procesna predpostavka, ki mora biti podana ves čas postopka.

Predlagana rešitev bi po svojem končnem učinku pobudo približala oziroma izenačila z zahtevo upravičenih vlagateljev, kar določba 162. člena Ustave izrecno razmejuje. Možnost doseči meritorno odločitev o ustavnosti predpisov v javnem oziroma splošnem interesu, brez izkazovanja lastnega interesa, je po navedeni ustavni določbi dana le kvalificiranim predlagateljem, ki so določeni v 23. in 23a. členu ZUstS. Pri tem zakon loči med t.i. privilegiranimi predlagatelji (državni zbor, tretjina poslancev, državni svet in vlada) in ostalimi, ki pa morajo praviloma tudi ob odločanju izkazovati z zakonom določene pogoje (povezanost s konkretnimi postopki, ki jih vodijo, oziroma v primeru reprezentativnih združenj ali sindikata – ogroženost pravic svojih članov), kar njihov položaj približuje pobudi. Predlagana ureditev bi tako lahko pomenila celo strožjo obravnavo nepriviligiranih predlagateljev. Opozoriti je treba še, da že veljavni ZUstS v 47. členu vsebuje ureditev, po kateri Ustavno sodišče nadaljuje postopek in sprejme odločitev v primeru predpisov, ki so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehali veljati, pod pogojem, da se izkaže, da posledice protipravnosti niso bile odpravljene.

⁴ V Zakonu o pravdnem postopku je pravni interes izrecno predpisan samo v povezavi z ugotovitveno tožbo, vendar je po stališču teorije in sodne prakse procesna predpostavka vsake tožbe in tudi pravnega sredstva.

⁵ Dr. Jorg Sladič, Nekatera vprašanja procesne predpostavke pravnega interesa v postopku pred Ustavnim sodiščem RS, Podjetje in delo, št 1/2012, str. 19.

⁶ Nerad, prav tam.

Tudi v tem primeru je za odločanje Ustavnega sodišča treba izkazati pravovarstveno potrebo. Predlagana sprememba bo lahko imela posledice tudi na uporabo tega instituta, do česar se predlog zakona ne opredeli. Izpostaviti je treba še, da ZUstS po izrecni določbi 55.b člena zahteva obstoj pravnega interesa tudi za odločanje o ustavni pritožbi, ki mora biti podan ves čas postopka. Predlagana rešitev tako ustvarja nesistemskost in nekonsistentnost glede procesnih predpostavk pri posameznih pravnih sredstvih znotraj samega zakona, saj za odločanje o pobudi uvaja milejše pogoje kot za druga pravna sredstva, razlogi za takšno razlikovanje pa niso navedeni.

Predlog zakona uvaja tudi novo obveznost Ustavnega sodišča, da pobudnika pozove k dopolnitvi pobude glede dokazil za utemeljitev pravnega interesa. Gre za določbo, ki ni povezana z osnovnim namenom predloga zakona, v obrazložitvi pa razlogi, cilji in namen te določbe niso pojasnjeni. V zvezi s tem je treba poudariti, da ZUstS postopkov pred Ustavnim sodiščem ne ureja celovito: glede vprašanj, ki jih ne ureja, se po določbi 6. člena glede na pravno naravo zadeve smiselno uporabljajo določbe zakonov, ki urejajo postopke pred sodišči, podrobnejša ureditev pravil postopka pa je prepuščena poslovniku Ustavnega sodišča. ZUstS v 24.a členu določa obvezne sestavine posameznih vlog, med drugim tudi navedbo podatkov in listin, s katerimi se utemeljuje pravni interes. Glede ravnanja z nepopolno vlogo pa se smiselno uporablja Zakon o pravdnem postopku in Poslovnik ustavnega sodišča, ki v 39. členu določa, da sodnik poročevalec vložnika pozove na dopolnitev nepopolne vloge, če gre za ustavno pritožbo ali drugo vlogo, za katero zakon določa rok za njeno vložitev. Razlog za izključitev pozivanja na dopolnitev pobude, kadar ta ni vezana na rok, je najti v tem, da jo je v primeru zavrženja mogoče ponovno vložiti, zato za stranko ne morejo nastati škodljive posledice v smislu izgube pravnega sredstva. Takšno ureditev je mogoče oceniti kot ustrezen odraz ravnovesja med procesno ekonomijo in varstvom pravic strank, poslovniška ureditev pa tudi sicer zagotavlja načelo pomoči prava nevešči stranki.⁷

Ugotoviti je treba tudi, da predlagane spremembe Ustavnemu sodišču ožijo polje presoje in razlage pojma pravni interes ter mu jemljejo ustrezno stopnjo avtonomije glede reguliranja vprašanj postopka, kar ni v skladu z njegovim ustavnopravnim položajem in vlogo najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Predvsem pa je treba opozoriti, da je ocena stanja in poglobitnih rešitev predloga zakona izrazito pomanjkljiva, saj ne vsebuje podatkov, ki bi kazali na obseg in pomembnost problematike urejanja, ter analize ali ocene učinkov in posledic predlagane spremembe za postopke pred Ustavnim sodiščem. Predlagane spremembe gredo v smer povečanja obremenitev Ustavnega sodišča in posledično podaljšanja časa odločanja, kar bo vplivalo tudi na zagotavljanje pravice do odločanja v razumnem roku kot sestavnega dela pravice do sodnega varstva iz 23. člena za vse udeležence postopkov pred Ustavnim sodiščem. Ob tem je vprašljivo, ali te posledice odtehtajo koristi, ki bi se morale odražati v izboljšanju položaja udeležencev postopkov pred Ustavnim sodiščem. Ustreznost dodatne širitve dostopa do Ustavnega sodišča bi bilo treba ponovno pretehtati, med drugim tudi z vidika dejstva, da je ta po Ustavi za posameznike in pravne osebe dokaj široko odprt, saj lahko zahtevajo ustavnosodno presojo predpisov tako s pobudo, kot v postopku z ustavno pritožbo, v okviru katerega lahko Ustavno sodišče odloči tudi o ustavnosti predpisa na podlagi pooblastila iz 161. člena Ustave. Preveriti bi bilo treba tudi, ali cilja, da pobudnikova pravica do odločitve Ustavnega sodišča ne bo odvisna od časa odločanja, ni mogoče uresničiti že znotraj

⁷ V 34. členu Poslovnika ustavnega sodišča sta predvidena obrazca za vložitev pobude ali ustavne pritožbe, ki sta objavljena na spletni strani; v 38.a členu pa je določeno, da v primeru vlog iz splošnega vpisnika (vloge, za katere je očitno, da jih ni mogoče obravnavati), generalni sekretar vložniku posreduje pojasnila, na kakšen način naj odpravi pomanjkljivosti vloge, mu določi rok za odpravo pomanjkljivosti in ga opozori na posledice.

obstoječih procesnih institutov ali na drug način, ki ne bi posegal v sam temelj koncepta pravnega interesa. Ob tem gre spomniti zlasti na ureditev v 47. členu ZUstS, ki že rešuje problem predpisov, ki so tekom postopka prenehali veljati, in institut prednostne obravnave, ki ga ureja Poslovnik ustavnega sodišča. Ob odsotnosti analize stanja in posledic ter učinkov predloga je takšna presoja otežena. Predlagane rešitve bi bilo zato treba ponovno skrbno preučiti in pretehtati.

K posameznim členom daje ZPS naslednje pripombe:

K 1. členu

Določba dopolnjuje besedilo prvega odstavka 24. člena ZUstS z določitvijo, da mora biti pravni interes izkazan za začetek postopka. Ker se postopek za oceno ustavnosti predpisov na podlagi pobude formalno začne s sklepom o sprejetju pobude (22. člen ZUstS), bi to pomenilo, da mora biti pravni interes izkazan ob odločanju o sprejemu pobude in ne ob vložitvi, kot izhaja iz obrazložitve člena. V zvezi z navedbo v obrazložitvi, da predlagana dikcija izhaja iz Ustave, je treba ugotoviti, da Ustava v 162. členu izkazanosti pravnega interesa ne omejuje na začetek postopka, zato je predlagana ureditev, tudi iz razlogov, navedenih v uvodnem delu mnenja, vprašljiva z vidika skladnosti z navedeno ustavno določbo.

K 2. členu

Predlagana določba v skladu z namenom zakona odpravlja dosedanje ureditev tretjega odstavka 24.b člena, ki določa postopanje Ustavnega sodišča v primeru spremenjenih okoliščin glede pravnega interesa. Hkrati pa določa obveznost Ustavnega sodišča, da pobudnika pozove k dopolnitvi pobude, če v pobudi ob vložitvi pravni interes ni dovolj izkazan. V zvezi s tem je treba opozoriti, da določba ni jasno oblikovana in terminološko usklajena z besedilom drugega odstavka 24.b člena, na katerega se sklicuje. V prvem delu stavka uporablja pojem »dokazila za podatke iz prejšnjega odstavka«, v zvezi s čimer je treba opozoriti, da drugi odstavek, ki določa obvezne sestavine vloge – pobude, obvezne podatke opredeljuje širše in ne zajema zgolj podatkov glede pravnega interesa, pojem »dokazila« uporablja v zvezi s pobudnikovim pravnim statusom, glede utemeljitve pravnega interesa pa zahteva predložitev ustreznih listin. Tudi v drugem delu stavka je treba vsebino poziva (besedilo »naj izkaže okoliščine, iz katerih bo razvidno...«) vsebinsko in terminološko uskladiti in povezati s prvim delom stavka. Besedilo te določbe je tako treba ponovno preveriti in obrazložiti potrebo po spremembi dosedanje ureditve, ki posebnega poziva na dopolnitev vloge ne vsebuje.

K 3. členu

S predlagano določbo se besedilo tretjega odstavka 25. člena dopolnjuje z izjemo, ki bo ustavnemu sodišču onemogočila zavreči pobudo, če »že izkazan pravni interes pobudnika naknadno preneha obstajati«. V zvezi s tem ocenjujemo, da določba ni povsem jasna s časovnega vidika izkazanosti pravnega interesa. Besedilo izjeme bi kazalo precizirati oziroma uskladiti s predlagano določbo 1. člena predloga zakona, ki obstoj pravnega interesa veže na začetek postopka, kar je tudi v uvodni obrazložitvi navedeno kot razlog predlaganega zakona.

Sekretarka
Damjana Mlakar I.r.

Nataša Voršič
vodja

Poslano:

- Odboru za pravosodje