



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

ODGOVORI NA VPRAŠALNIK:

## "Ustavno sodstvo: funkcije in razmerja z drugimi javnimi organi"

(Constitutional Justice: Functions and relationship with the other public authorities)

---

Datum: november 2010

---

### I. – Razmerje med ustavnim sodiščem ter parlamentom in vlado (The Constitutional Court's relationship to Parliament and Government)

1. Vloga parlamenta (ali vlade) v postopku imenovanja sodnikov ustavnega sodišča. Ali lahko sodnike ustavnega sodišča, ko so imenovani na ta položaj, predčasno razreši isti organ? Kakšni so razlogi za predčasno razrešitev?

Način izvolitve sodnikov Ustavnega sodišča Republike Slovenije določa prvi odstavek 163. člena Ustave Republike Slovenije, natančnejše pogoje in postopek izvolitve pa ureja Zakon o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS), in sicer v členih od 11 do 14.

Sodnike Ustavnega sodišča Republike Slovenije izvoli Državni zbor Republike Slovenije s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev na predlog Predsednika Republike Slovenije.

Predsednik Republike Slovenije objavi v 30 dneh po prejemu obvestila predsednika Ustavnega sodišča o izteku mandata sodnika Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije poziv za zbiranje predlogov možnih kandidatov, ki morajo biti obrazloženi s priloženim pisnim soglasjem kandidata, da je kandidaturu pripravljen sprejeti. Pri tem ni treba, da Predsednik Republike predlaga kandidate izmed možnih kandidatov, temveč lahko predlaga tudi druge kandidate ali več kandidatov, kot je prostih mest na Ustavnem sodišču.

ZUstS v 14. členu ureja tudi postopek v primeru, da kandidata za sodnika Ustavnega sodišča Državni zbor ne izvoli. Če sodnik Ustavnega sodišča ni izvoljen, Predsednik Republike najpozneje v 14 dneh po dnevu glasovanja v Državnem zboru izvede nov postopek ali v istem roku za prosta mesta sodnikov Ustavnega sodišča predlaga kandidate izmed kandidatov, ki so se prijaviili na prejšnji poziv, ali druge kandidate. Če sodnik Ustavnega sodišča tudi na podlagi novega predloga ni izvoljen, se volitve opravijo na podlagi novega postopka, s tem da Predsednik Republike poziv objavi najpozneje v osmih dneh po dnevu glasovanja v Državnem zboru. Če je Predsednik Republike predlagal več kandidatov, kot se voli sodnikov Ustavnega sodišča, se vrstni red kandidatov na glasovnici določi z žrebom. Če noben kandidat ni dobil predpisane večine ali če je bilo izvoljenih premalo sodnikov, se volitve ponovijo med kandidati, ki so dobili največ glasov. Glasuje se o toliko kandidatih, kot je treba izvoliti sodnikov Ustavnega sodišča. Če tudi na ponovljenih volitvah ni izvoljeno potrebno število kandidatov, se za prosta mesta sodnikov opravijo nove volitve na podlagi novih kandidatur.

Če Državni zbor ne izvoli kandidatov za vsa prosta mesta, se v primeru, ko izvolitev novih sodnikov pred iztekom mandata prejšnjih sodnikov ni več mogoča, določi z žrebom, kateri izmed sodnikov, ki se jim mandatna doba izteka, bodo po izteku mandata opravljali funkcijo sodnika do izvolitve novih sodnikov.

Sodniki Ustavnega sodišča so izvoljeni za dobo devetih let in ne morejo biti ponovno izvoljeni (prvi odstavek 165. člena Ustave). Mogoča pa je njihova predčasna razrešitev, ki je prav tako v rokah Državnega zbora, ki o tem odloča samo na način, ki je določen v 19. členu ZUstS, in v primerih, zapisanih v 164. členu Ustave, in sicer 1.) če to sodnik sam zahteva ali 2.) zaradi pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali 3.) zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije. Predčasno razrešitev sodnika predlaga Državnemu zboru Predsednik Republike. Razrešitev sodnika Ustavnega sodišča, ki sam zahteva razrešitev, nastopi z dnem, ki ga predlaga ta sodnik. Razrešitev sodnika iz drugih dveh primerov pa nastopi naslednji dan po objavi odločitve o razrešitvi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## 2. V kakšni meri je ustavno sodišče finančno avtonomno – pri določitvi porabe proračuna in upravljanju svoje porabe?

Z uveljavitvijo Ustave Republike Slovenije 23. decembra 1991 je bilo Ustavno sodišče Republike Slovenije v sistemu delitve državne oblasti postavljeno za varuha ustavnosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. ZUstS v 1. členu določa, da je Ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavno sodišče je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen organ. Sredstva za njegovo delo sicer določi Državni zbor, vendar stori to na predlog Ustavnega sodišča. Ta sredstva so

sestavni del proračuna Republike Slovenije. Ustavno sodišče je torej neposredni uporabnik državnega proračuna. Ustavno sodišče samo odloča o porabi teh sredstev, nadzor nad tem pa opravlja Računsko sodišče.

### 3. Ali je običajno oziroma mogoče, da parlament spremeni zakon o organizaciji in delovanju ustavnega sodišča brez posvetovanja s tem sodiščem?

Zakonodajni postopek se začne na podlagi pravilno vložene zakonske predloga, ki ga vloži eden oziroma več nosilcev zakonske iniciative. Ustava daje pravico predlaganja zakonov Vladi, vsakemu poslancu in najmanj 5.000 volivcem (88. člen Ustave) ter Državnemu svetu (97. člen Ustave); Ustavno sodišče nima zakonske iniciative. Zakone sprejema zakonodajalec, tj. Državni zbor. To pomeni, da lahko tudi zakon, ki ureja organizacijo in delovanje Ustavnega sodišča, sprejme le ta organ. Ni izrecne pravne podlage, ki bi nalagala zakonodajalcu, da mora v primeru, da je v zakonodajni postopek predložen zakon, ki vsebuje določbe, s katerimi se posega v položaj, organizacijo ali delovanje Ustavnega sodišča, o tem predlogu obvezno pridobiti mnenje Ustavnega sodišča. V praksi pa predsednik Državnega zbora na začetku zakonodajnega postopka pozove to sodišče, naj o teh določbah predloga zakona v določenem roku da svoje mnenje.

V Republiki Sloveniji je običajno, da se zakon, ki ureja delovanje Ustavnega sodišča, ne spreminja brez posvetovanja s tem sodiščem. Ustavno sodišče v postopku priprave predloga zakona s tega področja sodeluje z Vlado kot predlagateljico. Velja dodati, da Ustavno sodišče samo ureja organizacijo in delo (drugi odstavek 2. člena ZUstS). V ta namen je sprejelo Poslovnik Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Pravilnik o notranji organizaciji in pisarniškem poslovanju Ustavnega sodišča.

### 4. Ali je ustavno sodišče pristojno presoati ustavnost poslovnika parlamenta oziroma vlade?

Ustava ali ZUstS sicer ne dajeta izrecne pristojnosti za presojo Poslovnika Državnega zbora. Vendar je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997 presodilo, da je pristojno za presojo Poslovnika Državnega zbora. Navedlo je, da Poslovnik sicer formalno ni zakon, temveč je "v formalnem smislu svojevrsten pravni akt, ki ureja vprašanja notranje organizacije in delovanja Državnega zbora ter postopek sprejemanja aktov Državnega zbora, kakor tudi razmerja Državnega zbora do drugih državnih organov."<sup>1</sup> V delu, ki se nanaša na zakonodajni postopek, in v delu, ki se nanaša na razmerja do drugih državnih organov, ima Poslovnik naravno splošnega pravnega akta z eksternim učinkom, torej predpisa, pri čemer ima v hierarhiji pravnih aktov položaj zakona, čeprav formalno ni zakon. Takšno stališče je kasneje

---

<sup>1</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 24/97, in OdlUS VI, 46), tč. 3.

večkrat ponovilo (npr. v odločbah št. U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, Uradni list RS, št. 95/99, in OdlUS VIII, 224, in št. U-I-104/01 z dne 18. 6. 2001, Uradni list RS, št. 45/01 in 52/01, in OdlUS X, 123).

V teh primerih je torej Ustavno sodišče pri aktu, ki ga je hierarhično razvrstilo ob zakone, opustilo formalni kriterij in svojo pristojnost utemeljilo na hierarhičnem položaju predpisa, delno pa na materialnem kriteriju, da gre za določbe, ki učinkujejo tudi navzven.<sup>2</sup> Če bi se torej izkazalo, da Poslovnik Državnega zbora dejansko onemogoča ali bistveno otežuje uresničevanje kakšne od ustavnih pravic oziroma spoštovanje ustavno zavarovanih pravnih položajev, bi bil v tem delu v neskladju z Ustavo. O ustavnosti poslovnika vlade se Ustavno sodišče v dosedanji praksi še ni izrekalo.

#### 5. Ustavnosodna presoja – podrobneje navedite vrste/kategorije pravnih aktov, ki so predmet ustavnosodne presoje.

Ustavno sodišče v okviru ustavnosodne presoje odloča o ustavnosti (in zakonitosti) zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Če Ustavno sodišče v okviru odločanja o ustavnih pritožbah (zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin s posamičnimi akti, s katerimi je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe) ugotovi, da izpodbijani posamični akt temelji na predpisu ali na splošnem aktu, izdanem za izvrševanje javnih pooblastil, za katerega je ocenilo, da bi lahko bil protiustaven ali nezakonit, začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti.

#### 6. a) Parlament (ali vlada) bo nemudoma začel postopek za spremembo zakona (ali drugega akta, za katerega je bilo ugotovljeno, da je protiustaven), da bo odpravil protiustavnost, ugotovljeno z odločbo ustavnega sodišča. Kakšen je rok za odpravo protiustavnosti? Ali obstaja poseben postopek? Primeri.

Osnovna tehnika ustavnosodnega odločanja v primerih, v katerih Ustavno sodišče ugotovi, da je posamezen zakon oziroma določba zakona v neskladju z Ustavo, je razveljavitev zakona oziroma določbe. S tem Ustavno sodišče že samo poseže v zakon v obsegu, v katerem ga je treba izločiti iz pravnega reda, in vzpostavi ustavnoskladno stanje. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe oziroma po poteku roka, ki ga določi Ustavno sodišče. Državni zbor v takem primeru nima določenega roka za sprejem nadomestne ureditve, vendar je jasno, da mora razveljavljene določbe nadomestiti, saj z razveljavitvijo praviloma nastane

---

<sup>2</sup> F. Testen v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1092.

pravna praznina, ki jo je treba zapolniti. Glede na morebitne škodljive posledice take pravne praznine se lahko Ustavno sodišče odloči uporabiti zakonsko možnost iz drugega odstavka 40. člena ZUstS, da samo določi način izvršitve odločbe, ki se uporablja do morebitne nove zakonske ureditve, s čimer začasno zapolni nastalo pravno praznino.

Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem na podlagi 48. člena ZUstS ugotovitevno odločbo. Zakonodajalec (ali organ, ki je izdal protiustaven oziroma nezakonit predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil) mora ugotovljeno protiustavnost oziroma nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Rok, ki ga določi Ustavno sodišče, je odvisen od okoliščin konkretnega primera. Upošteva se trajanje zadevnega neskladja z Ustavo in potreba, da se ugotovljeno neskladje z Ustavo čim prej odpravi (tako v odločbi št. U-I-10/08 z dne 9. 12. 2009, Uradni list RS, št. 107/09), ter primernost dolžine roka, da se ugotovljena protiustavnost odpravi (tako npr. v odločbi št. U-411/06 z dne 19. 6. 2008, Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 43). Tudi v teh primerih lahko Ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe.

Iz ustavnosodne presoje izhaja, da Ustavno sodišče pogosto določi rok šestih mesecev ali enega leta, v katerem mora zakonodajalec odpraviti ugotovljeno protiustavnost ali nezakonitost. V zadevi št. U-I-207/08, Up-2168/08 z dne 18. 3. 2010 (Uradni list RS, št. 30/10) je tako Ustavno sodišče, ko je ugotovilo, da je 25. člen Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja, kolikor ne ureja tudi položaja oškodovancev, katerim je kršitev pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja prenehala pred 1. 1. 2007, pa do takrat niso vložili zahteve za pravično zadoščenje na mednarodno sodišče, v neskladju z Ustavo, zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. V zadevi št. U-411/06 z dne 19. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 43) je Ustavno sodišče ugotovilo, da je sedmi odstavek 128. člena Zakona o letalstvu v neskladju z Ustavo, kolikor določa, da se poleg osebnih podatkov, naštetih v Zakonu o letalstvu, obdelujejo tudi drugi osebni podatki. Zakonodajalcu je naložilo, da ugotovljeno neskladje odpravi v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Poslovnik Državnega zbora v 142. členu določa, da lahko Državni zbor kot zakonodajalec sprejme spremembe ali dopolnitve zakonov v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma z odločbo Ustavnega sodišča (torej tudi, kadar je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost obravnavanega zakona) po skrajšanem postopku. Zakonodajni postopek ima sicer tri obravnave, v skrajšanem postopku pa se druga in tretja obravnava opravi na isti seji. Posebnost skrajšanega postopka je

tudi ta, da se ne opravi splošna razprava o predlogu zakona. Amandmaji pa se lahko vlagajo na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona.

**6. b) V primeru ugotovljene protiustavnosti lahko parlament odvzame učinek odločbi ustavnega sodišča: pojasnite pogoje.**

Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne (tretji odstavek 1. člena ZUstS). Vsakdo, tudi Državni zbor, mora te odločbe spoštovati. Državni zbor mora v okviru svojih pristojnosti na ustavnoskladen način uresničevati odločbe Ustavnega sodišča, ni pa jih pristojen razveljavljati. Prav tako se zakonodajalec na odločbe Ustavnega sodišča ne sme odzivati s pasivnostjo in ravnodušjem. Kadar namreč Ustavno sodišče na podlagi 48. člena ZUstS ugotovi protiustavnost zakona ter naloži Državnemu zboru, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v določenem roku, mora Državni zbor, da bi to protiustavnost odpravil, v tem roku sprejeti novo zakonsko ureditev. V praksi se kljub temu občasno dogaja, da zakonodajalec tega roka ne upošteva in s tem krši svojo obveznost uresničevanja odločb Ustavnega sodišča. V več primerih je zato Ustavno sodišče ponovno odločalo o zakonih, za katere je že poprej ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo.

Ustavno sodišče je v odločbah, v katerih je ugotovilo, da zakonodajalec ni izpolnil svoje "na Ustavi temelječe zakonske obveznosti", navedlo, da nespoštovanje njegovih odločb pomeni hudo kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave (Ustavno sodišče je na to prvič opozorilo v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995, Uradni list RS, št. 8/96, in OdiUS IV, 120; glej še npr. odločba št. U-II-3/04 z dne 20. 4. 2004, Uradni list RS, št. 44/04, in OdiUS XIII, 29, odločba št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009, Uradni list RS, št. 91/09). Vse dokler se zakonodajalec ne odzove na ugotovljeno protiustavnost, ta kršitev traja. Zato se je Ustavno sodišče v nekaterih primerih odločilo za stopnjevanje sankcij in zakonodajalca pozvalo, naj izvrši svojo zakonsko obveznost in odpravi trajajočo protiustavnost, v nekaterih primerih pa je protiustavno določbo v drugo razveljavilo.

Edini način, po katerem lahko Državni zbor odvzame učinek odločbi Ustavnega sodišča je, da v svoji vlogi ustavnodajalca spremeni ustavo tako, da v njej izrecno drugače uredi vprašanje, o katerem se je izreklo Ustavno sodišče. Tako je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-12/97 z dne 8. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 82/98, in OdiUS VII, 180) odločilo, da mora zakonodajalec skladno z izidom referendumoma uzakoniti večinski volilni sistem za volitve poslank in poslancev v Državni zbor, nato pa je Državni zbor spremenil 80. člen Ustave in določil, da se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva (torej po proporcionalnem volilnem sistemu).

**7. Ali obstajajo mehanizmi institucionaliziranega sodelovanja med Ustavnim sodiščem in drugimi organi? Kakšna je narava tega sodelovanja?**

Ustavno sodišče je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen državni organ (drugi odstavek 1. člena ZUstS). Njegova neodvisnost in samostojnost veje že iz Ustave. V Ustavi namreč ni naveden v poglavju "Državna ureditev", v katerem so sicer določbe o Državnem zboru, Predsedniku Republike, Vladi, temveč ima svoje poglavje z naslovom "Ustavno sodišče".

Ustava nadalje v 166. členu določa, da je funkcija sodnika Ustavnega sodišča nezdružljiva s funkcijami v državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank, ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive s funkcijo sodnika Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče sicer na več načinov sodeluje z Državnim zborom, saj je zakonodajno telo tisto, ki izvoli sodnike Ustavnega sodišča, odloča o njihovi imuniteti, jih lahko predčasno razreši, mu določi sredstva za delo itd. V takih primerih način sodelovanja podrobneje določa Ustava ali ZUstS.

Tudi Poslovník Ustavnega sodišča ureja zunanja razmerja, saj v 3. členu izrecno določa, da predsednik Ustavnega sodišča sodeluje s Predsednikom republike, predsednikom Državnega zbora, predsednikom Vlade, predsednikom Državnega sveta, predsednikom Vrhovnega sodišča in predstojniki drugih državnih organov na način, ki zagotavlja samostojnost in neodvisnost Ustavnega sodišča kot najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

## **II. – Ustavno sodišče in reševanje sporov glede pristojnosti (Resolution of organic litigations by the Constitutional Court)**

### **1. Spori glede pristojnosti: kakšne so značilnosti sporov glede pristojnosti (ustavnopravnih sporov med javnimi organi)?**

Spor glede pristojnosti splošno gledano nastane med dvema ali več organi, ki vsi menijo, da so pristojni za odločanje o posamezni zadevi, oziroma med organoma ali organi, ki zavračajo pristojnost v posamezni zadevi. Glede na to se delijo na pozitivne kompetenčne spore, v katerih spor nastane, ker organ meni, da je drug organ posegel v njegovo pristojnost oziroma mu jo prevzel, in negativne kompetenčne spore, v katerih več organov zavrača pristojnost v zadevi.

### **2. Ali je Ustavno sodišče pristojno za rešitev takih sporov?**

Na podlagi prvega odstavka 61. člena ZUstS je spor glede pristojnosti (t. i. pozitivni kompetenčni spor) podan takrat, kadar si več organov lasti pristojnost v posamezni zadevi. V takem primeru zahteva rešitev spora glede pristojnosti tisti organ, ki meni, da je drug organ posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel. Prizadeti organ mora

vložiti zahtevo za odločitev o tem sporu v roku 90 dni od dneva, ko je zvedel, da je drug organ posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel. Pogostejši so primeri t. i. negativnega kompetenčnega spora, ko več organov zavrača pristojnost v posamezni zadevi, in lahko zahteva rešitev spora glede pristojnosti organ, kateremu je bila zadeva odstopljena, pa meni, da zanjo ni pristojen (drugi odstavek 61. člena ZUstS). Tako je npr. v odločbi Ustavnega sodišča št. P-36/09 z dne 13. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 42/10) na zahtevo Policijske postaje Trbovlje, Ustavno sodišče odločilo, da je za odločanje v postopku o prekršku zaradi storitve prekrška pristojno Okrajno sodišče v Trbovljah. V tem primeru sta oba organa zavračala pristojnost.

Poleg zahteve prizadetih organov pa Ustavno sodišče obravnava tudi pobudo za rešitev spora glede pristojnosti, ki jo na Ustavno sodišče vložijo stranka v postopku, zaradi katere je prišlo do spora glede pristojnosti (tretji odstavek 61. člena ZUstS). V takem primeru mora prav tako iti bodisi za pozitivni bodisi za negativni kompetenčni spor.

### 3. Kateri javni organi lahko nastopajo v takih sporih?

Ustavno sodišče odloča o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi, o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi, o sporih glede pristojnosti med državnim zborom, predsednikom republike in vlado (sedma, osma in deveta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave).

4. Ali se pravni akti, dejstva ali dejavnosti, ki lahko spodbudijo takšne spore, nanašajo le na spore glede pristojnosti ali vključujejo tudi primere, ko javni organ izpodbija ustavnost akta, ki ga izda drugi javni organ? Če je vaše Ustavno sodišče že odločalo o tem, prosim navedite primere.

V sporih glede pristojnosti odloča Ustavno sodišče le glede pristojnosti med ustavno določenimi organi, do katerega pride v konkretnem sporu. Organ, ki sproži spor glede pristojnosti, ne more v tem postopku izpodbijati predpisa. Če organ izpodbija ustavnost akta, ki ga izda drugi organ, mora v takem primeru vložiti pobudo ali zahtevo za oceno ustavnosti predpisa, o katerem odloča Ustavno sodišče.

Lahko pa bi organ v okviru spora glede pristojnosti v svojih navedbah dal zadosti podlage, da bi Ustavno sodišče samo začelo postopek za oceno ustavnosti zadevnega predpisa. Ustavno sodišče namreč lahko v sporu glede pristojnosti po uradni dolžnosti oceni ustavnost predpisa, če meni, da je to potrebno zaradi odločitve o sporu glede pristojnosti in lahko z odločbo tudi razveljavi oziroma odpravi predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega protiustavnost ali nezakonitost je pri tem ugotovilo (četrti odstavek 61. člena ZUstS).



Tako se je denimo Ustavnemu sodišču ob reševanju spora glede pristojnosti zastavilo vprašanje o skladnosti tretjega odstavka 134. člena Zakona o varnosti cestnega prometa z Ustavo. S sklepom je na podlagi četrtega odstavka 61. člena ZUstS Ustavno sodišče začelo postopek za oceno ustavnosti te določbe. V odločbi št. P-72/05, U-I-327/05 z dne 23. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 123/06, in OdiUS XV, 82) je poudarilo, da morajo biti določbe o pristojnosti oblikovane tako, da je mogoče hitro in brez posebnega postopka ugotoviti, kateri organ je stvarno pristojen za odločanje o zadevi. Rzsodilo je, da je tretji odstavek 134. člena Zakona o varnosti cestnega prometa, kolikor se uporablja za razmejitev pristojnosti za odločanje o prekrških na prvi stopnji, v neskladju z 2. členom Ustave, saj zaradi dveh od treh kumulativno določenih pogojev za obstoj prometne nesreče z neznatno nevarnostjo (majhna materialna škoda in okoliščine, ki delajo temeljni prekršek posebno lahek), ki vsebujeta nedoločene pravne pojme, ni tako jasna, razumljiva in nedvoumna, da bi z ustaljenimi metodami razlage njena uporaba izključila možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost državnih organov.

#### 5. Kdo začne postopke pred Ustavnim sodiščem za razrešitev teh sporov?

V sporih glede pristojnosti zahteva njihovo rešitev tisti organ, ki meni, da je drug organ bodisi posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel bodisi ker odklanja pristojnost (tj. prizadeti organ), ali stranka v postopku, zaradi katerega je prišlo do spora glede pristojnosti.

#### 6. Kakšen postopek se uporablja v teh primerih?

Ustavno sodišče odloča o sporih glede pristojnosti na plenarnih zasedanjih. Spore glede pristojnosti obravnava kot prednostne zadeve.

#### 7. Vrsta odločitev, ki jih lahko sprejme Ustavno sodišče? Primeri.

V sporu glede pristojnosti lahko z odločbo ugotovi, kateri organ je pristojen, po načelu koneksitete pa lahko tudi razveljavi oziroma odpravi predpis, splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega protiustavnost ali nezakonitost je pri tem ugotovilo. Ustavno sodišče lahko rešitev spora glede pristojnosti tudi zavrže, če niso izpolnjene procesne predpostavke.

Primer odločbe Ustavnega sodišča, s katero je ugotovilo, kateri organ je pristojen: odločba št. P-27/09 z dne 21. 1. 2010 (Uradni list RS, št. 8/10), kjer je v sporu glede pristojnosti med policijsko postajo in okrajnim sodiščem odločilo, da je za odločanje v postopku o prekršku pristojna policijska postaja, ker je prekrškovni organ obdolžencu očital storitev prekrška, za katerega je predpisana le globa.

S sklepom št. P-16/09 z dne 14. 1. 2010 je Ustavno sodišče zavrglo pobudo za rešitev spora glede pristojnosti, ki jo je vložila fizična oseba. Ugotovilo je, da v obravnavanem primeru ni šlo niti za pozitivni niti za negativni kompetenčni spor. Iz pobudnikove vloge je bilo namreč razvidno zgolj njegovo mnenje, da za odločanje o prekršku ni pristojno okrajno sodišče, temveč prekrškovni organ, ki je podal obdolžilni predlog. Da bi do spora prišlo, bi se za nepristojnega morala izreči tako prekrškovni organ kot sodišče. Ker pobudnik ni navajal, da bi to storila, je Ustavno sodišče pobudo zavrglo.

**8. Naštejte načine in sredstva za izvršitev odločb ustavnega sodišča: kako morajo na podlagi odločitve ravnati zadevni javni organi? Primeri.**

Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne (tretji odstavek 1. člena ZUstS). Javni organi morajo spoštovati odločitve Ustavnega sodišča. V primeru sporov glede pristojnosti, kadar Ustavno sodišče odloči, kateri organ je pristojen, to pomeni, da ta organ nadaljuje s postopkom v konkretnem primeru. Zaradi odločitve Ustavnega sodišča bi se lahko predlagatelji zakonodaje odločili, da v Državni zbor vložijo predlog za spremembo zakona, ki bi odpravil morebitne nejasnosti glede pristojnosti posameznih organov.

### **III. – Izvrševanje odločitev Ustavnega sodišča (Enforcement of constitutional courts' decisions)**

1. Odločbe Ustavnega sodišča so:

- a) pravnomočne,
- b) predmet pritožbe,
- c) zavezujoče erga omnes,
- d) zavezujoče inter partes.

Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne (tretji odstavek 1. člena ZUstS). Četrty odstavek 41. člena ZUstS določa, da zoper odločbe in sklepe, izdane v zadevah iz pristojnosti Ustavnega sodišča, ni dovoljena pritožba. Pred Ustavnim sodiščem so bile že vložene ustavne pritožbe zoper odločitve Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je vselej poudarilo, da ustavna pritožba ni pravno sredstvo, s katerim bi bilo mogoče izpodbijati odločitve Ustavnega sodišča, ne glede na to, ali imajo značaj splošnega ali posamičnega akta (glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. Up-271/98 z dne 28. 10. 1998 in sklep št. Up-331/98 z dne 4. 3. 1999, Uradni list RS, št. 17/99, in ODIUS VIII, 120). Takšno ustavno pritožbo zoper odločbo ustavnega sodišča, Ustavno sodišče zavrže, ker ni dopustna.

Odločbe Ustavnega sodišča učinkujejo *erga omnes*. Mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo zavezuje Državni zbor, ki v primeru ugotovljene neskladnosti z

Ustavo ne more ratificirati mednarodne pogodbe brez ustrezne poprejšnje spremembe ustavne določbe ali sporne določbe mednarodne pogodbe. Izjeme od pravila glede učinka *erga omnes* veljajo za ustavne pritožbe, ki učinkujejo *inter partes*. Tudi v takih primerih imajo odločitve Ustavnega sodišča učinek *erga omnes*, če izpodbijani posamični akt temelji na predpisu ali na splošnem aktu, izdanem za izvrševanje javnih pooblastil, za katerega Ustavno sodišče oceni, da bi bil lahko protiustaven ali nezakonit, in zato začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti takega predpisa ali splošnega akta (drugi odstavek 59. člena ZUstS), v katerem se ugotovi protiustavnost ali nezakonitost zadevnega predpisa ali splošnega akta.

2. Od objave odločitve Ustavnega sodišča v uradnem listu bo pravno besedilo, ki je razglašeno za protiustavno,

- a) preklicano;
- b) začasno zadržano, dokler akt/besedilo, ki je bilo razglašeno za protiustavno, ni usklajeno z določbami Ustave;
- c) začasno zadržano, dokler zakonodajalec ne razveljavi odločitve ustavnega sodišča;
- d) drugo.

Odločbe Ustavnega sodišča s področja ocene ustavnosti in zakonitosti se objavljajo v Uradnem listu Republike Slovenije ter v uradnem glasilu, v katerem je bil objavljen predpis oziroma splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil. Če se Ustavno sodišče tako odloči, se objavljajo tudi njegovi sklepi (42. člen ZUstS).

Ustavno sodišče lahko razveljavi zakon, razveljavi ali odpravi podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, ali izda ugotovitveno odločbo, s katero ugotovi protiustavnost ali nezakonitost obravnavanega predpisa.

Če Ustavno sodišče v celoti ali delno razveljavi zakon, ki je v neskladju z Ustavo, razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi, oziroma po poteku roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče (43. člen ZUstS). V slednjem primeru, tj. razveljavitvi z odložnim rokom, ta rok ne sme biti daljši od enega leta. Zakon ali del zakona, ki ga je Ustavno sodišče razveljavilo, se ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno (44. člen ZUstS). Zakone je torej dopustno samo razveljaviti, ne pa tudi odpraviti. Razveljavitev učinkuje za naprej (*ex nunc*), od trenutna uveljavitve odločbe.

Protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, Ustavno sodišče odpravi ali razveljavi (45. člen ZUstS). Odpravi jih, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti; odprava učinkuje za nazaj (*ex tunc*) in

pomeni ničnost predpisa. V drugih primerih Ustavno sodišče razveljavi protiustavne ali nezakonite predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Razveljavitev učinkuje za naprej (*ex nunc*) od naslednjega dne po objavi odločbe Ustavnega sodišča o razveljavitvi oziroma po poteku roka, ki ga določi Ustavno sodišče.

Lahko pa Ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave. O tem sprejme ugotovitveno odločbo (48. člen ZUstS). V tem primeru Ustavno sodišče samo ugotovi protiustavnost ali nezakonitost predpisa, predpis pa pusti v veljavi in naloži zakonodajalcu ali drugemu organu, naj v določenem roku protiustavnost ali nezakonitost odpravi. Takšna odločitev ustavnega sodišča je najpogostejša v primeru pravnih praznin. Ugotovitveno odločbo sprejme Ustavno sodišče tudi, če je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, v času vložitve zahteve ali pobude ali med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati, niso pa bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti oziroma nezakonitosti (47. člen ZUstS). V tem primeru lahko Ustavno sodišče ugotovi, da obravnavani predpis ni bil v skladu z ustavo in zakonom. Pri podzakonskih predpisih ali splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ustavno sodišče odloči, ali ima njegova ugotovitev učinek razveljavitve ali odprave.

### 3. Na kakšen način je odločitev Ustavnega sodišča o protiustavnosti predpisa zavezujoča za predložitveno sodišče in za druga sodišča?

Odločitve Ustavnega sodišča so obvezne, zavezujejo torej tudi predložitveno sodišče in redna sodišča.

Če Ustavno sodišče ugotovi protiustavnost obravnavanega predpisa in dokler zakonodajalec te ugotovljene protiustavnosti ne odpravi, se sicer predpis, ki je bil predmet ustavnosodne presoje, uporablja (tako npr. Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-173/97 z dne 21. 1. 1999, Uradni list RS, št. 9/99, in OdlUS VIII, 14). Ustavno sodišče lahko sicer tudi določi način izvršitve svoje odločbe, na katerega so vezana redna sodišča. Npr. v odločbi št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08, in OdlUS XVII, 59) je Ustavno sodišče odločilo, da je Zakon o pravnem postopku (ZPP) v neskladju z Ustavo, ker ne ureja pravice slepih in slabovidnih oseb do dostopa do sodnih pisanj ter do pisnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku v zanje zaznavni obliki. Zakonodajalec mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Da bi bil v času do odprave ugotovljenega neskladja slepim osebam zagotovljen položaj, ki bi jim omogočal enakopravno in učinkovito uresničevanje njihovih pravic v pravnem ter v drugih sodnih postopkih, v katerih se ZPP smiselno uporablja, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve odločbe. Po njem

morajo sodišča slepi osebi na njeno zahtevo zagotoviti dostop do sodnih pisanj ter do pisnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku v njej zaznavni obliki, pri čemer se za to potrebni stroški izplačajo iz sredstev sodišč. Če pa ni treba določiti načina izvršitve, velja ureditev, ki je bila sicer ugotovljena za protiustavno, dokler zakonodajalec ne odpravi ugotovljene protiustavnosti.

4. Ali je običajno, da zakonodajalec v roku, ki mu ga postavi ustavno sodišče, odpravi vse protiustavne vidike, ki jih je ustavno sodišče ugotovilo v postopku *a posteriori* ali *a priori* presoje?

Zakonodajalec mora spoštovati odločitve Ustavnega sodišča in v primeru, da Ustavno sodišče ugotovi, da je predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiustaven ali nezakonit, ugotovljeno protiustavnost ali nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče (48. člen ZUstS). Zakonodajalec oziroma normodajalec načeloma v roku odpravi ugotovljene protiustavnosti ali nezakonitosti. Vsako leto pa sicer ostane nekaj primerov ugotovljenih protiustavnosti in nezakonitosti neodpravljenih. Na te primere Ustavno sodišče posebej opozori v svojem vsakoletnem poročilu o delu.

5. Kaj se zgodi, če zakonodajalec ne uspe v roku, ki mu ga naloži Ustavno sodišče, odpraviti protiustavnosti? Primeri.

Ustavno sodišče se je doslej srečalo z vprašanjem nespoštovanja svojih odločb v nekaj primerih, v katerih je bila ugotovljena protiustavnost zakona in Državnemu zboru določen rok za odpravo protiustavnosti, pa ta v roku ni sprejel ustrezne zakonske ureditve. Ob ponovni presoji takšnih zakonov je Ustavno sodišče večkrat poudarilo, da zakonodajalec z opustitvijo dolžnega ravnanja krši načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Na to je Ustavno sodišče prvič opozorilo v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995 (Uradni list RS, št. 8/96, in OdlUS IV, 120). Spoštovanje načela delitve oblasti namreč ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih mora opraviti v obsegu svojih pristojnosti – še zlasti, kadar ji je neka dolžnost naložena s sodno odločbo. Na to je Ustavno sodišče v skladu s svojo ustavno funkcijo toliko bolj dolžno opozarjati, ker Ustava ne predvideva takih kršitev temeljnih pravil izvrševanja oblasti v skladu z načeli pravne države in zato tudi ne sistemskih ukrepov zoper nje. Vse dokler se zakonodajalec ne odzove na ugotovljeno protiustavnost, ta kršitev traja.

Ustavno sodišče lahko ob vnovični presoji predpisa, za katerega je že ugotovilo, da je protiustaven ali nezakonit, tudi stopnjuje sankcije. V odločbi št. U-I-17/94 z dne 13. 10. 1994 (Uradni list RS, št. 74/94, in OdlUS III, 113) je tako npr. ugotovilo, da je 51. člen Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (ZPPSL), ki je kot metodo finančne reorganizacije podjetja določala tudi zmanjšanje števila pri dolžniku

zaposlenih delavcev, v neskladju z Ustavo, ker zakonodajalec ni uredil pravic delavcev, ki jim bo na podlagi te določbe prenehalo delovno razmerje, s posebnim zakonom. Zakonodajalcu je s to odločbo naložilo, da v šestih mesecih po njeni objavi v Uradnem listu Republike Slovenije tak zakon sprejme. Rok za odpravo protiustavnosti se je iztekel 31. maja 1995. Z odločbo št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995 (Uradni list RS, št. 8/96, in OdlUS IV, 120) je Ustavno sodišče ugotovilo, da zakonodajalec v roku, ki ga je določilo Ustavno sodišče, ni odpravil ugotovljenih protiustavnosti in da je njegova zamuda trajala tudi v času tega ponovnega odločanja. V obravnavanem primeru je Ustavno sodišče ocenilo, da je teža protiustavnosti toliko večja, ker bi moral zakonodajalec že hkrati z uveljavitvijo Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji posebej uzakoniti posebne pravice delavcev, tako da je njegova zamuda trajala že 22 mesecev. Posebno težo protiustavnosti je Ustavno sodišče videlo tudi v dejstvu, da gre za pravni položaj, ki lahko z veliko verjetnostjo povzroča posameznikom težko popravljive posledice. Zato je Ustavno sodišče ob presoji nove pobude odločilo, da se 51. člen Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji o prenehanju delovnega razmerja kot ukrepu zaradi finančne reorganizacije ne sme uporabljati, dokler ne začnejo veljati zakonske določbe o posebnih pravicah delavcev. Takšno odločitev je izreklo na podlagi smiselne razlage prvega stavka 43. člena ZUstS z razlago *a maiori ad minus*: ker po tej določbi zakon lahko razveljavi, ga lahko, ker je to blažji poseg od razveljavitve, tudi suspendira (začasno izvzame iz uporabe), kadar ogroženih ustavnih vrednot ne more zavarovati na običajen način. V tem primeru je Ustavno sodišče tak izjemen način svojega odločanja izbralo zato, ker po ustavnosodni ugotovitvi protiustavnosti zakona zakonodajalec ni storil ničesar, da bi ugotovljeno protiustavnost zakonske ureditve, ki prizadeva pomembne ustavne vrednote (zlasti načela pravne in socialne države), odpravil, razveljavitev pomanjkljive zakonske določbe pa ni mogoča oziroma smiselna. Tudi suspenz sporne zakonske določbe bo sicer imel nekatere negativne posledice (začasno nemožnost uporabe ene od metod prisilne poravnave), vendar se je ob upoštevanju načela sorazmernosti Ustavno sodišče kljub temu odločilo zanj, ker je to po njegovi presoji najblažje sredstvo, s katerim je možno doseči spoštovanje ustavnih vrednot, prizadetih z ugotovljeno protiustavno zakonsko ureditvijo, in hkrati spoštovanje načela delitve oblasti.

#### 6. Ali je dovoljeno, da zakonodajalec vnovič sprejme, sicer z drugim normativnim aktom, enako zakonodajno rešitev, ki je bila že razglašena za protiustavno?

Kot je že navedeno v prejšnjem odgovoru, se je Ustavno sodišče doslej že srečalo z vprašanjem nespoštovanja svojih odločb v nekaj primerih, v katerih je bila ugotovljena protiustavnost zakona in Državnemu zboru določen rok za odpravo protiustavnosti, pa ta v roku ni sprejel ustrezne zakonske ureditve. Ob ponovni presoji takšnih zakonov je Ustavno sodišče večkrat poudarilo, da zakonodajalec z opustitvijo dolžnega ravnanja krši načela pravne države in načelo delitve oblasti. Če bi se zakonodajalec vendarle odločil za sprejetje predloga zakona, s katerim bi

uzakonil enako zakonodajno rešitev, za katero je Ustavno sodišče že razsodilo, da je protiustavna, bi bil ta novi zakon lahko spet predmet postopka za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem. Ustavno sodišče pa bi se v tej zadevi lahko odločilo, če bi to bilo mogoče, tudi za metodo stopnjevanja sankcij (glej primer iz odgovora na prejšnje vprašanje).

7. Ali ima Ustavno sodišče možnost, da pooblasti druge državne organe, naj izvršijo njegove odločitve in/ali določi način, na katerega se izvrši odločitev v določenem primeru?

Ustavno sodišče ne more pooblastiti drugega državnega organa, da izvrši njegovo odločitev, ima pa v skladu z drugim odstavkom 40. člena ZUstS možnost, da določi, kateri organ mora izvršiti odločbo in na kakšen način, če je to potrebno. Takšna odločba mora biti obrazložena. Ta določba pomeni pooblastilo Ustavnemu sodišču, da zapolni pravno praznino, ki nastane zaradi razveljavitve ali odprave protiustavnih oziroma nezakonitih določb, določbo pa je mogoče s pridom uporabiti tudi v primeru ugotovitve protiustavnosti. Sicer je res, da Ustavno sodišče s tem prevzame vlogo t. i. "pozitivnega" zakonodajalca, vendar je treba upoštevati tudi, da to stori zato, da začasno zapolni pravno praznino, ki nastane zaradi razveljavitve ali odprave protiustavnih oziroma nezakonitih določb. Če je način izvršitve določen v odločbi, v kateri Ustavno sodišče zgolj ugotovi protiustavnost zakona ali drugega predpisa, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, lahko določitev načina izvršitve prav tako začasno zapolni protiustavno pravno praznino, lahko pa je način izvršitve določen, ker bi nadaljnja uporaba predpisa, za katerega je ugotovljeno, da je protiustaven, povzročila težko popravljive škodljive posledice.

Ustavno sodišče je naravo in učinke določitve načina izvršitve svoje odločbe natančneje pojasnilo na primer v odločbi št. U-I-163/99 (Uradni list RS, št. 59/99 in 80/99 ter OdlUS VIII, 209), v kateri je zapisalo: "O načinu izvršitve svoje odločbe lahko Ustavno sodišče odloči ne glede na predloge udeležencev v postopku. Najbolj pomembno pa je, da z odločitvijo na tej podlagi Ustavno sodišče ne razlaga nujno Ustave in torej v tem delu izrecno ne izvršuje ustavnosodne presoje, za katero je pristojno na podlagi 160. in 161. člena Ustave. To pa pomeni, da je pravna narava odločitve, ki jo sprejme Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, drugačna od pravne narave odločitve, ki zadeva ustavnosodno presojo predpisa. Zato lahko zakonodajalec način izvršitve, določen na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, spremeni z zakonom. Sprejem takšnega zakona sam po sebi ni protiustaven. Protiustaven je lahko samo v zakonu vsebovan način izvrševanja, kar pa mora biti predmet vsakokratne ustavnosodne presoje, če je ta pred Ustavnim sodiščem sprožena. Zato je moralo Ustavno sodišče tudi v tej zadevi presoditi, ali so določbe izpodbijanega zakona skladne z Ustavo."

