

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Magistrsko delo**

**PROCESNI POGOJI USTAVNOSODNE  
PRESOJE PRAVNIH AKTOV UPRAVE**

**Jelena Svjetlica**

**Ljubljana, junij 2013**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

MAGISTRSKO DELO

**PROCESNI POGOJI USTAVNOSODNE PRESOJE PRAVNIH  
AKTOV UPRAVE**

Kandidatka: Jelena Svjetlica  
Vpisna številka: 04040337  
Študijski program: magistrski študijski program Uprava druga stopnja

Mentor: izr. prof. dr. Janez Čebulj

Ljubljana, junij 2013



## **IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA**

Podpisana Jelena Svjetlica, študentka magistrskega študijskega programa Uprava druga stopnja, z vpisno številko »04040337«, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: »Procesni pogoji ustavnosodne presoje pravnih aktov uprave«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektorirala: Anita Leskovar, prof. slov.

Ljubljana, 5. 6. 2013

Podpis avtorice:





## POVZETEK

Da bi поблиže spoznali ureditev ustavnosodne presoje v naši državi in jo primerjali z drugimi, je vsekakor potrebno najprej dobro poznati norme in ureditev procesnih pogojev, ki jih vsebuje naša zakonodaja. V tesni povezavi le-te so iz dneva v dan bolj pomembna sodna praksa in stališča mnogih strokovnjakov ter ločena mnenja ustavnih sodnikov, največjo vlogo pri tem pa imajo odločbe in sklepi Ustavnega sodišča RS, kot najvišjega organa sodne oblasti za varstvo zakonitosti in ustavnosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vsak posameznik ima možnost in pravico pred Ustavnim sodiščem RS braniti svoje posebej varovane človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so mu v konkretnem postopku s posamičnim aktom kršene. Ena glavnih problematik Ustavnega sodišča RS pa je v povezavi s tem najti ravnovesje med to pravico in med učinkovito izpeljavo postopkov, sproženih pred samim sodiščem.

Kot varuh Ustave je Ustavno sodišče RS v odnosu do zakonodajalca na nek način superiorno, saj izvaja korekcijo zakonodajalčevega dela in s tem omogoča, da se neustavne in nezakonite akte izloči iz pravnega reda. Takšno vlogo mu že po Ustavi RS omogoča ustavnosodna presoja, tako abstraktnih (splošnih) pravnih aktov kot tudi konkretnih (posamičnih) pravnih aktov uprave. Veliko polemik pri izvajanju tovrstnega nadzora nad pravnimi akti pa v zadnjem času prinašajo procesne predpostavke za presojo ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov, zato sem se odločila za obravnavo le-teh.

V magistrski nalogi sem pozornost namenila predvsem ureditvi procesnih pogojev v naši zakonodaji in jo primerjala z ureditvijo v dveh različnih državah, z različnimi pristopi oz. modeli ustavnosodne presoje. S to primerjavo sem poskušala prikazati prednosti in slabosti naše ureditve in sočasno skušala predlagati nekatere rešitve in izboljšave sedanjih postopkov pri varovanju temeljnih pravic, ki jih že prvinsko ureja Ustava RS.

Procesni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za sprožitev postopka ustavnosodne presoje, so pravni interes posameznika, dovoljenost, pravočasnost vloge in izčrpanost vseh pravnih sredstev po redni sodni poti. Pred uveljavitvijo novele ZUstS je bilo v zadnjih nekaj letih Ustavno sodišče RS preobremenjeno, predvsem zaradi nenadnega širokega dostopa posameznika do instituta ustavne pritožbe in tega so se na najvišjem sodišču v državi za varstvo temeljnih pravic morali znebiti. Novela, sprejeta v letu 2007, je z zaostritvijo nekaterih procesnih predpostavk to že skušala uresničiti, vendar lahko iz statističnih podatkov povzamemo, da je obremenjenost Ustavnega sodišča RS še vedno z veliko mero podvržena pravno nepomembnim vprašanjem.

Ključne besede: ustavno sodišče, ustavnosodna presoja, pravni interes, ustavna pritožba, pobuda za začetek postopka, zahteva za oceno ustavnosti



## **SUMMARY**

### **PROCESS CONDITIONS OF THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF LEGAL ACTS OF THE ADMINISTRATION**

In order to get to know rules of constitutional review in our country and compare it with the other, it is definitely necessary familiar norms and regulation of process conditions contained in our legislation. The close association, of which is from day to day more and more important, is case law and opinions of many experts and separate opinion of judges, but the largest role in this decision are having decisions of the Constitutional Court as the highest judicial authority for the protection of constitutionality, legality, human Rights and Fundamental Freedoms.

Every individual, whose rights are violated has the ability and right to defend their specially protected human rights and fundamental freedoms in front of the Constitutional Court. One of the main issues of the Constitutional Court, in relation to this strike, is a balance between this individual rights and the efficient derivation proceeding brought before the courts themselves.

As guardian of the Constitution, the Constitutional Court in relation to the legislature is in some way superior, as it represents a correction of the legislature and thus prevent the unconstitutional and illegal acts eliminated from the acquis. It has the role for constitutional review, on the abstract (general) acts and a specific (individual) acts of the administration. Many controversies in the implementation of such control acts in recent times bring exists for assessing the legality and constitutionality of legal acts.

In the thesis I focus primarily on the regulation of these process conditions in our law and compared it with the arrangement in two different countries, with different approaches or models of constitutional review. Through this comparison, I tried to show the strengths and weaknesses of our organization and at the same time try to propose some solutions and improvements to the current procedures for the protection of fundamental rights, which are already governed by primal Constitution.

Procedural requirements which must be met to trigger the process of constitutional review are the legal interest of the individual, the role of timeliness and exhaustion of all remedies afforded by regular courts. Before applying novel over the past few years, the Constitutional Court was congested, especially with a sudden wide access of the individual to the institution of a constitutional complaint and this was something what the highest court in the country for the protection of fundamental rights should get rid of. The amendment, adopted in 2007, the tightening of certain procedural requirements have already tried to implement, but we can summarize from the statistics that the burden of the Constitutional Court is still subject to a high degree of legally relevant question.

Keywords: Constitutional Court, constitutional review, legal interest, constitutional complaint, initiative for starting a procedure, request for reviewing constitutionality

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	iv
SUMMARY.....	v
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV .....	x
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....	xi
1 UVOD.....	1
2 USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE .....	4
2.1 ORGANIZACIJA IN NALOGE USTAVNEGA SODIŠČA.....	5
3 PRAVNI AKTI UPRAVE .....	8
3.1 ABSTRAKTNI UPRAVNI AKTI .....	8
3.2 KONKRETNI UPRAVNI AKTI.....	10
4 PRESOJA USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI PRAVNIH AKTOV UPRAVE.....	12
4.1 OPREDELITEV POJMA USTAVNOSODNE PRESOJE .....	13
4.2 FAZE POSTOPKA IN PRISTOJNOSTI USTAVNOSODNE PRESOJE.....	14
4.3 VRSTE USTAVNOSODNE PRESOJE .....	16
4.3.1 ABSTRAKTNA PRESOJA.....	17
4.3.1.1 Predmet presoje.....	18
4.3.1.2 Legitimacija .....	18
4.3.1.3 Pravni interes.....	19
4.3.1.4 Pravovarstvena potreba .....	20
4.3.1.5 Pričakovanje rešitve pomembnega vprašanja .....	21
4.3.1.6 Popolnost vloge in rok .....	21
4.3.1.7 Vrste odločitev in posledice neizpolnitev procesnih predpostavk.....	21
4.3.2 KONKRETNA PRESOJA .....	25
4.3.2.1 Predmet presoje.....	26
4.3.2.2 Legitimacija .....	27
4.3.2.3 Pravni interes.....	28
4.3.2.4 Kriterij presoje .....	28
4.3.2.5 Izčrpanost pravnih sredstev.....	28
4.3.2.6 Popolnost vloge in rok .....	29

4.3.2.7	Vrste odločitev in posledice neizpolnitve procesnih predpostavk.....	30
5	PROCESNE PREDPOSTAVKE USTAVNOSODNE PRESOJE PRED NOVELO ZUSTS IN PO NJEJ32	
5.1	PROCESNE PREDPOSTAVKE PRED NOVELO ZUSTS .....	32
5.2	PROCESNE PREDPOSTAVKE PO NOVELI ZUSTS .....	37
5.2.1	VPLIV SPREMENB PROCESNIH PREDPOSTAVK PO UVELJAVITVI NOVELE ZUSTS NA PRIPAD ZADEV US RS OD LETA 2006 DO LETA 2012 .....	42
6	UREDITEV PROCESNIH PREDPOSTAVK USTAVNOSODNE PRESOJE V ZDA IN ZR NEMČIJI .....	46
6.1	ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE.....	46
6.1.1	VRHOVNO SODIŠČE ZDA.....	47
6.1.2	PROCESNE PREDPOSTAVKE ZA USTAVNOSODNO PRESOJO PRAVNIH AKTOV V ZDA V POSTOPKU CERTIORARI .....	51
6.1.2.1	Legitimacija.....	51
6.1.2.2	Predmet presoje .....	51
6.1.2.3	Dovoljenost in oblika.....	51
6.1.2.4	Diskrecijska izbira zadev.....	52
6.1.2.5	Vrste odločitev .....	54
6.2	NEMČIJA .....	54
6.2.1	USTAVNO SODIŠČE ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE .....	54
6.2.2	USTAVNOSODNA PRESOJA PRAVNIH AKTOV V NEMČIJI .....	55
6.2.3	PROCESNE PREDPOSTAVKE ABSTRAKTNE USTAVNOSODNE PRESOJE PRAVNIH AKTOV V NEMČIJI.....	56
6.2.3.1	Predmet presoje .....	56
6.2.3.2	Legitimacija.....	56
6.2.3.3	Rok .....	57
6.2.3.4	Vrste odločitev .....	57
6.2.4	PROCESNE PREDPOSTAVKE KONKRETNE USTAVNOSODNE PRESOJE.....	57
6.2.5	USTAVNA PRITOŽBA.....	57
6.2.5.1	Predmet ustavne pritožbe.....	58
6.2.5.2	Legitimacija.....	58
6.2.5.3	Izčrpanost pravnih sredstev.....	58
6.2.5.4	Rok .....	59
6.2.5.5	Upravičenost vložitve pritožbe in oblika.....	59
6.2.5.6	Vrste odločitev .....	59

7	PRIMERJAVA PROCESNIH POGOJEV S SLOVENIJO .....	61
8	PREVERJANJE HIPOTEZ IN UPORABNOST REZULTATOV K STROKI IN ZNANOSTI ..	64
8.1	PREVERJANJE HIPOTEZ .....	64
8.2	UPORABNOST REZULTATOV K STROKI IN ZNANOSTI .....	67
9	ZAKLJUČEK.....	69
	LITERATURA IN VIRI .....	72

## **KAZALO PONAŽORITEV**

Tabela 1: Vpliv spremembe procesnih predpostavk po uveljavitvi novele ZUstS na pripad zadev Ustavnega sodišča RS v letih od 2006 do 2012 .....	43
--	----

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

BVerfG	Zvezno ustavno sodišče Zvezne republike Nemčije (Bundesverfassungsgericht)
BVerfGG	Zakon o Zveznem ustavnem sodišču (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice in temeljne svoboščine
EU	Evropska unija
RS	Republika Slovenija
US RS	Ustavno sodišče Republike Slovenije
VS RS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
ZDA	Združene države Amerike
ZDU	Zakon o državni upravi
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZPP	Zakon o pravnem postopku
ZUstS	Zakon o Ustavnem sodišču
ZVRS	Zakon o Vladi Republike Slovenije
ZZDA	Zakonik Združenih držav Amerike (United States Code)





# 1 UVOD

Delovanje Ustavnega sodišča RS kot najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic ima, v času, ko ljudje pogosto dvomijo v načela pravne države, izjemen pomen. Kot samostojen in neodvisen državni organ mora Ustavno sodišče RS pri zagotavljanju položaja zaščititi vsakogar pred neustavnimi in nezakonitimi posegi izvršilne in zakonodajne veje oblasti.

Zaščita posameznika v pravni in demokratični državi pomeni prioriteto uresničevanje temeljnih človekovih pravic po Ustavi RS in pravic, ki so določene v ratificiranih mednarodnih pogodbah, kot je npr. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Namen sprejema imenovane konvencije je bil na mednarodni ravni zagotoviti mehanizem za preprečevanje kršitev človekovih pravic nepojmljivih razsežnosti.

Ustavne določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah so neposredno uporabljivo pravo in prav zato so te določbe še toliko bolj občutljive takrat, ko gre za njihovo omejevanje. Zakonodajalec lahko človekove pravice po ustaljeni ustavnosodni presoji tudi omeji, vendar mora pri tem zasledovati ustavno dopusten cilj in načelo pravne države s preprečitvijo prekomernega posega.

Ko govorimo o pravnih aktih uprave, mislimo predvsem na dve vrsti pravnih aktov; to so splošni pravni akti, ki jih izdajajo vlada, ministri in nosilci javnih pooblastil, ter posamični pravni akti, s katerimi se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika. Ustavnosodna presoja je v postopku teh predpisov pred Ustavnim sodiščem RS zagotovljena na dva načina, in sicer v okviru abstraktne in konkretne ustavnosodne presoje.

Abstraktna ustavnosodna presoja je orodje, s katerim Ustavno sodišče RS ocenjuje skladnost zakonov in drugih predpisov z ustavo in zakonom ter mednarodnimi pogodbami, medtem ko je konkretna ustavnosodna presoja način za presojanje o tem, ali je bilo s posamičnim upravnim aktom poseženo v posameznikove temeljne človekove pravice in svoboščine.

Ustavnosodna presoja se po 162. členu Ustave RS začne z vložitvijo zahteve za začetek postopka, ki jo lahko vložijo predlagatelji, ki jih določa Zakon o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS). Drugi način začetka ustavnosodne presoje predpisa pa je vložitev pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov. Pri slednjem načinu je s spremembo ZUstS prišlo do novega pojmovanja procesnih pogojev, in sicer so ti izpolnjeni šele hkrati z vložitvijo ustavne pritožbe, če je bila tožba v postopku pred pristojnimi sodišči zavrnjena.

Zvezno Ustavno sodišče republike Nemčije ima v svoji zakonodaji na zelo podoben način urejene procesne predpostavke, kot jih ima naša zakonodaja po uveljavitvi novele,

medtem ko v Združenih državah Amerike poteka presoja pravnih aktov samo in izključno istočasno v konkretnem postopku z diskrecijo in se zato od naše ureditve korenito razlikuje.

V magistrski nalogi bom predstavila procesne predpostavke za vložitev zahteve in pobude za oceno ustavnosti podzakonskih aktov ter procesne predpostavke za vložitev ustavne pritožbe. Podobnosti in razlike procesnih predpostavk, ki jih določa naša zakonodaja, bom primerjala z ureditvijo v Nemčiji in ZDA.

Namen magistrske naloge je s pravnega in ustavnega vidika preučiti spremembe določb o procesnih predpostavkah v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS-A). Na celovit in pregleden način želim prikazati, da je osrednja vloga Ustavnega sodišča RS, kot najvišjega varuha ustavnosti, s svojimi sklepi in odločbami vzpostavljati visoke ustavne standarde, ki bodo vodili druge organe pri odločanju o pravicah in obveznostih in da bo to mogoče tudi takrat, kadar bo Ustavno sodišče RS v zadostni meri razbremenjeno.

Cilj magistrske naloge je potrditi zastavljene hipoteze in s svojim prispevkom dokazati, da je zakonodajalec z novelo zožil dostop in zaostрил procesne predpostavke za uvedbo ustavnosodne presoje pravnih aktov uprave, ni pa tako, kot so storili v tujih državah, uspel omogočiti ustavnemu sodstvu, da izmed prejetih zadev opravi pozitivno selekcijo tistih sodb, ki so primerne za obravnavo.

Glede na predmet raziskovanja in zastavljeni problem sem na podlagi preučitve domače in tuje literature in raziskav postavila 3 hipoteze:

H1: Procesne predpostavke za začetek ustavnosodne presoje pri pravnih aktih uprave so po uveljavitvi novele ZUstS v letu 2007 primerljive z ureditvijo v Zvezni republiki Nemčiji.

H2: Po uveljavitvi novele ZUstS ima Ustavno sodišče RS možnost izbirne pravice, ki je primerljiva s sistemom na ameriškem vrhovnem sodišču.

H3: Ukinitvev pobude za presojo ustavnosti bi v veliki meri razbremenilo Ustavno sodišče RS in omogočilo, da bi pobudniki svoje ugovore v zvezi z neustavnostjo predpisov naslovili že na redna sodišča, ki so pri odločanju vezana na Ustavo in zakon.

V magistrski nalogi sem uporabila predvsem deskriptivno metodo dela oz. deskripcijo, s pomočjo katere sem predstavila tematiko naloge. Z analizo pisnih virov in študije ustrezne literature sem predstavila zahtevano zakonodajo, prav tako tudi druge področne zakone. Metoda, ki v magistrski nalogi prevladuje, je analitična oz. primerjalna metoda, s katero sem primerjala procesne pogoje ustavnosodne presoje med slovensko, nemško in ameriško zakonodajo. Z metodo sinteze in dokazovanja sem teoretično in empirično preverila postavljene hipoteze v magistrskem delu.

Vsebino magistrske naloge sem razdelila na osem poglavij. Uvod naloge zajema opis in predmet raziskovanja z zastavljenimi hipotezami, namen, cilje in metode raziskovanja magistrske naloge.

Drugo poglavje zajema kratko predstavitev Ustavnega sodišča RS kot najvišjega organa sodne oblasti, opisala sem tudi njegove pristojnosti in ključne naloge.

Tretje poglavje vsebuje opis abstraktnih aktov, ki jih predstavljajo splošni upravnopravni akti, med katere uvrščamo akte, ki jih izdajajo vlada, upravni organi, nosilci javnih pooblastil in organi v lokalnih skupnostih. Prav tako sem razložila pojem konkretnih aktov, kjer sem največ pozornosti posvetila ustavni pritožbi.

Procesne predpostavke ustavnosodne presoje pravnih aktov sem opisala v četrtem poglavju, kjer sem izpostavila dve vrsti ustavnosodne presoje, ki sta se uveljavili v Sloveniji. S pomočjo primerjave procesnih predpostavk v obeh postopkih sem skušala prikazati stališče Ustavnega sodišča RS do teh pogojev v postopkih odločanja o ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov uprave. Za primerjavo sem uporabila procesne predpostavke, ki so veljale do uveljavitve novele ZUstS in po njej. Nazadnje sem v sklopu tega poglavja uporabila še statistiko iz poročil Ustavnega sodišča RS v letih od 2006 do 2012, na podlagi katerih sem lahko prikazala potek razbremenitve glede pripada zadev na podlagi spremembe stališča o procesnih predpostavkah.

Primerjava z Zvezno republiko Nemčijo in ZDA je zajeta v petem poglavju, kjer sem opisala način začetka postopka oz. pogoje za začetek presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov v vsaki državi in prikazala, na kakšen način bi lahko določene institute in ureditev procesnih predpostavk, ki jih imajo v republiki Nemčiji in ZDA, uporabili in implementirali v našo ureditev ter pripomogli k bolj učinkovitemu delovanju našega Ustavnega sodišča RS ter k razumevanju procesnih pogojev, ki jih določa naša zakonodaja.

V šestem poglavju sem na podlagi proučene domače in tuje literature ter pripadajoče zakonodaje potrdila oz. zavrgla postavljene hipoteze.

V zaključku sem podala nekaj sklepnih misli in ugotovitve pri obravnavanju zastavljene tematike. Problematika, ki sem jo v zaključku izpostavila, je predvsem vezana na predloge in izboljšave procesnih predpostavk v naši ureditvi.

## 2 USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

V Sloveniji je bilo Ustavno sodišče RS uvedeno že leta 1963, s katerim so zvezna in republiške ustave bivše jugoslovanske federacije uvedle sodišče kot samostojni organ po sodobnem evropskem vzoru, s točno opredeljenimi pristojnostmi na področju varovanja ustavnosti in zakonitosti. Primeri ustavnosodne presoje iz tega obdobja kažejo, da so ustavna sodišča vloge posameznikov najbolj pogosto zavračala zaradi nepristojnosti in so pobudnika usmerjala na postopek pred rednimi sodišči<sup>1</sup>. 25. junija 1991 pa je Ustavno sodišče RS pridobilo nove pristojnosti in postalo sodišče samostojne in neodvisne države. Datum osamosvojitve je predstavljal prelomnico v prehodu na demokratično ureditev, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih načel pravne države, ki jih je v prvi vrsti določala prav Ustava RS.

»Cilj vsake demokratične ureditve, v kateri vlada moč zakona in ne zakon moči, je vzpostaviti ustrezno ravnovesje med različnimi interesi in ustavno varovanimi dobrinami. Pri tem ima pomembno vlogo Ustavno sodišče, ki mora pogosto odgovoriti na vprašanje, kako daleč je mogoče zavarovati eno pravico, ne da bi s tem nedopustno omejili drugo, ali kako daleč seže delovanje ene veje oblasti, ne da bi s tem nedopustno posegla v pristojnosti druge« (Wedam Lukić, 2007, str. 3).

Z uveljavitvijo Ustave je Ustavno sodišče RS v 160. členu pridobilo nove pomembne pristojnosti in je postalo najvišji organ sodne oblasti v državi za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava RS je prav v tem členu pustila možnost, da se pristojnosti Ustavnega sodišča RS določijo tudi z zakonom. Prav slednje je bilo podlaga za vzpostavitev začetka Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, kasneje pa tudi ZLS.

Ustavno sodišče RS črpa svojo moč iz ustave, hkrati pa je njegova moč odvisna od vrste postopkov in je podvržena procesnim pravilom (Zajc, 1997, str. 1001). Je nosilec pristojnosti, in sicer pristojnosti presoje ustavnosti oz. zakonitosti predpisov in tudi pristojnosti odločanja o ustavnih pritožbah. Poleg navedenega je prav tako vloga Ustavnega sodišča RS nadziranje delovanja zakonodajne veje oblasti z vidika zakonitosti in ustavnosti (Ustavno sodišče RS, 2012). Lahko rečemo, da Ustavno sodišče RS predstavlja v sistemu delitve oblasti nekakšno hibridno tvorbo »sui generis«, saj združuje sodno funkcijo in funkcijo negativnega zakonodajalca.

Model ustavnega sodstva, kot se je uveljavil pri nas, je model sorazmerno močnega ustavnega sodišča, ki deluje v kontekstu mešanega, dualističnega modela demokracije in modela demokracije temeljnih pravic. Legitimacija ustavnosodnih odločitev se udejanja

---

<sup>1</sup> Npr. Skupščina mesta Ljubljana v svoji zahtevi ni izkazala, da bi bile z izpodbijano zakonsko določbo (2. odst. 2. člena Zakona o dimnikarski službi (Ur. list SRS, št. 11/65) kršene njene ustavne pravice. Sodišče je s sklepom št. U-I-38/70, z dne 1. 6. 1990, vlogo za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske določbe tudi zavrnilo (Pavčnik in Mavčič, 1993, str. 27).

kot koncept racionalno-proceduralne legitimacije, ki z močjo argumenta in z močjo logike utemeljuje ustavnosodne odločitve, s katerimi Ustavno sodišče RS poustvarja in soustvarja pravo (Teršek, 2007, str. 8).

## **2.1 ORGANIZACIJA IN NALOGE USTAVNEGA SODIŠČA**

Ustavno sodišče RS uvrščamo v avstrijski (kontinentalni, evropski – *constitutional review*) model ustavnih sodišč, katerega podlaga je načelo prvenstva ustave z načelom prvenstva parlamenta. Slovenski model Ustavnega sodišča sledi ureditvam ustavnega sodstva, ki so prevzele tako imenovani evropski model ekstenzivne ustavnosodne presoje (Pavčnik in Mavčič, 2000, str. 20).

Ustavno sodišče RS pa je, kot sem že zapisala, najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin in ima že po naravi stvari vlogo predsedenčnega sodišča. V razmerju do drugih državnih organov je samostojen in neodvisen državni organ (Cerar, 1997, str. 960). Tu lahko izpostavimo načelo ustavnosti in zakonitosti, ki je eno najpomembnejših sredstev za uresničevanje pravnega reda in sodi med temelje vsake sodobne demokratične in pravne države. Gre za skladnost ravnanj vseh in vsakogar z ustavnimi in zakonskimi normami, ki ta ravnanja urejajo (Kocjančič in dr., 2003, str. 286).

Organizacijo, poslovanje, naloge in druga vprašanja, ki se nanašajo na razpored dela Ustavnega sodišča RS, ureja Poslovnik Ustavnega sodišča (Ur. list RS, št. 93/2003, 86/2007) in Pravilnik o notranji organizaciji in pisarniškem poslovanju Ustavnega sodišča (Ur. list RS, št. 93/03 in 56/11).

Ustavno sodišče RS sestavlja devet sodnikov<sup>2</sup>, ki jih izvoli Državni zbor na predlog predsednika republike, in sicer s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Sodniki so izvoljeni za mandatno dobo devetih let<sup>3</sup> in ne morejo biti ponovno izvoljeni<sup>4</sup>. Trenutni pogoj za zasedbo sodniške funkcije je državljanstvo Republike Slovenije in starost 40 let, vsekakor pa je pogoj, da mora biti bodoči ustavni sodnik pravni strokovnjak (Grad in Kaučič, 1997, str. 294). Predsednika oz. predsednico Ustavnega sodišča RS volijo sodniki izmed sebe s tajnim glasovanjem za dobo treh let (ZUstS, 10. člen).

Funkcija sodnika Ustavnega sodišča RS ni združljiva s funkcijami v organih države, lokalne samouprave, političnih strank in sindikatov, prav tako tudi ni združljiva z opravljanjem dela v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti in pri nosilcih javnih pooblastil.

---

<sup>2</sup> Dr. Zoethout Carla izpostavlja, kako je mogoče, da je odločitev o protizakonitosti in neustavnosti v rokah devetih oseb in da je demokratična ureditev v takšnem sistemu vprašljiva. Več v: *The Dilemma of Constitutional Comparativism or the Legitimacy of References to Foreign Law* (2012).

<sup>3</sup> Primerjalno gledano je devetletni mandat evropsko povprečje, vendar je treba poudariti, da se mandati ustavnih sodnikov gibljejo med šest in petnajst let, največkrat brez možnosti ponovitve. V nekaterih državah je doba sodnikov tudi dosmrtna (npr. ZDA).

<sup>4</sup> Npr. nekdanji ustavni sodnik dr. Ciril Ribičič ocenjuje, da je devetletni mandat v situaciji, v kakršni slovensko Ustavno sodišče deluje zadnja leta, več kot dovolj dolg.

Nezdružljivost funkcije sega tudi v organe nadzora in vodenja gospodarskih družb, zavodov ter z opravljanjem poklica ali pridobitne dejavnosti, razen dejavnosti visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca ali visokošolskega sodelavca (Kocjančič in dr., 2003, str. 285).

V Ustavi so naloge Ustavnega sodišča RS opredeljene tako, da omogočajo nadzor nad vsemi tremi vejami oblasti. Ustavno sodišče RS se je v svojih odločbah večkrat sklicevalo, da pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti (Ustavno sodišče RS, 2013). Ustavnopravna enakovrednost zakonodajne izvršilne in sodne oblasti mora biti izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in ravnotežja med vejami oblasti. Sodna oblast je namreč porok za učinkovito omejevanje državne oblasti oz. za delovanje države kot ustavne demokracije. Zelo pomembno vlogo pa ima Ustavno sodišče RS tudi pri vzpostavljanju zavor in ravnovesij med posameznimi državnimi organi in ni le varuh Ustave RS (Wedam Lukić, 2007, str. 35).

Bugarič (1997, str. 288) poudarja, da ima Ustavno sodišče RS včasih zelo široka ustavna in zakonska pooblastila, ki jih tudi široko tolmači in pri svojem odločanju pogosto posega (in tudi razveljavlja) odločitve demokratično izvoljenega organa – parlamenta. Tu se kaže, da takšen položaj Ustavnega sodišča RS v demokratični družbi odpira vprašanje t. i. protivečinskega problema<sup>5</sup>.

Ustavno sodišče RS s pooblastili, ki jih ima, vsekakor ne določa vsebine v zakonih in ne zapolnjuje pravnih praznin, temveč razveljavlja in odpravlja vse tiste vsebine, ki niso skladne z ustavnimi pravili in s tem preprečuje, da bi določbe, ki so neustavne, ustvarjale pravne posledice v družbi. Za Ustavno sodišče RS velja t. i. meja interpretacije, ki ne pomeni preoblikovanje (dopolnjevanje ali spreminjanje) pravnih norm (Pavčnik in Mavčič, 1993, str. 27). V strokovni literaturi lahko večkrat zasledimo, da se Ustavno sodišče RS označuje kot negativni zakonodajalec, saj s svojimi odločitvami Ustavno sodišče RS presoja, ali je vsebina zakona, ki jo sprejema zakonodajalec, še znotraj ustavno sprejemljivega okvira. Izključna pristojnost zakonodajalca pa je, da jo vsebinsko in v točno določenem roku preoblikuje, v kolikor Ustavno sodišče RS odloči, da neka normativna rešitev ni v skladu z ustavnim redom (Teršek, 1998, str. 31).

Spoštovanje določb Ustavnega sodišča RS je indikator, kako visoka je pravna kultura posamezne družbe, predvsem takrat, ko sodišče presoja skladnost zakonov s temeljnimi pravicami. Ustavnosodna presoja zakonov je namreč pogosto povezana z vrednostnimi vprašanji in Ustavno sodišče RS mora po uradni dolžnosti odgovoriti tudi na ta vprašanja ter se jim ne sme izogibati. Ne glede na to je naloga Ustavnega sodišča RS: »Pravna presoja, pri kateri se zahteva posebej visoka raven razumskosti v okviru pravne

---

<sup>5</sup> V angleškem jeziku "counter-majoritarian difficulty" – položaj, ko organ, ki nima neposredne demokratične legitimacije (ustavno sodišče), razveljavlja odločitve demokratično izvoljenega parlamenta.

argumentacije, prizadevanja za kar največjo objektivnost in spoštovanje pristojnosti drugih ustavnih organov« (Holzinger Gerhart, 2012).

Na tem mestu je nadalje treba pripomniti, da morajo biti vse odločitve Ustavnega sodišča RS strogo spoštovane in obvezne, posebej s strani tistih organov, na katere se nanašajo in da zoper njih ni pritožbe. Na tem mestu lahko omenim situacijo, kjer je bilo nestrinjanje z odločitvijo Ustavnega sodišča RS več kot očitno, in sicer z odločbo o izbrisanih, kjer je Ministrstvo za notranje zadeve popolnoma ignoriralo odločitev Ustavnega sodišča RS (Ribičič, 2011, str. 6).

Sodna praksa slovenskega Ustavnega sodišča nam lahko prikaže, da je to sodišče dejansko edini pravi in učinkoviti institucionalni varuh ustave, ustavnosti in človekovih pravic v Sloveniji. Redno sodstvo zelo pogosto ni najbolj uspešno pri reševanju ustavnopravnih vprašanj in prepoznavanju ustavnopravnih problemov, kar posledično pripelje do "navala" pritožb, pobud in zahtev na Ustavno sodišče RS, s strani tistih, ki so jim kršene človekove pravice ali zgolj s strani organov, ki pri svojem delu naletijo na nezakonite in neustavne pravne akte.

Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi Ustave (Ustava RS, 15. člen) in sodnik je pri svojem delu vezan tako na Ustavo kot tudi na zakon (Ustava RS, 125. člen). V skladu s tem mora sodno varstvo človekovih pravic zagotoviti vsako sodišče v RS, ki odloča v zadevi iz svoje pristojnosti. Vezanost sodišč na Ustavo pa pomeni, da morajo pri obravnavi in sojenju vse zakone razlagati tako, da bo njihova uporaba v konkretnih zadevah skladna z ustavnimi normami in da pri tem niso kršene človekove pravice in temeljne svoboščine (Kaučič in dr., 2011, str. 42).

### **3 PRAVNI AKTI UPRAVE**

Smiselnost prava je skrita v urejanju družbenih odnosov in prav zavestna človekova dejanja so potreben element nastajanja pravnih pravil, ki jih označujemo s strokovnim pojmom pravni akt. Pravni akt lahko opredelimo kot izraz volje oz. rečemo, da predstavlja akt, ki vsebuje upravno pravne norme in hkrati izraža določeno vsebino pravnega reda. Torej je bistvo pravnih aktov ustvarjanje pravnih pravil, ki izražajo pravne učinke. Glede na vrsto pravnih norm, ki jih pravni akti vsebujejo, jih delimo na dve skupini:

- splošne (abstraktne) pravne akte,
- posamične (konkretne) pravne akte.

Obe skupini aktov predstavljata vsebinsko in oblikovno zaokroženo celoto, saj je pravni akt le oblika, v kateri so izražena pravna pravila.

#### **3.1 ABSTRAKTNI UPRAVNI AKTI**

Abstraktni pravni akti so tisti pravni akti, ki urejajo že vnaprej zamišljene primere družbenih razmerij, in sicer med nedoločenimi pravnimi subjekti. Splošni oz. abstraktni upravni akti vsebujejo splošne in abstraktne pravne norme. Temeljna značilnost abstraktnih upravnih norm je njihova odvisnost od originarnih norm in ta se kaže na poseben način tudi v vprašanju vsebine. Razmejitev med originarnimi in odvisnimi pravnimi normami nakaže tudi vsebinsko razmerje med normami, ki jih predpisujejo zakoni, in normami, ki naj jih vsebujejo abstraktni upravni akti (akti izvršilne oblasti) (Šturm, 1998, str. 3).

Abstraktne upravne norme imajo torej po vsebinski plati svoj temelj v originarnih normah in urejajo tisto, kar je že na principielen način urejeno z originarnimi normami. Če pozitivna ureditev dopušča originarno urejanje družbenih razmerij z abstraktnimi pravnimi akti, se presoja pravno pravilnost takšnih norm strogo v mejah danih pooblastil, v vseh ostalih primerih pa se smatrajo takšne norme kot nezakonite. Za upravne predpise se torej zahteva stroga vsebinska podreditev zakonskim normam.

Te akte imenujemo tudi normativni akti. Ločujemo jih tudi po tem, kdo so izdajatelji. Pri tem je za obravnavano temo najpomembnejše razlikovanje splošnih pravnih aktov, ki jih izdajajo organi izvršilne veje oblasti in splošnih pravnih aktov, ki jih izdajajo zakonodajni organi. Pri organih izvršilne veje oblasti razlikujemo tudi med splošnimi pravnimi akti, ki jih izdaja vlada, in splošnimi pravnimi akti, ki jih izdajajo ministrstva (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 72).

Hierarhičnost pravnih aktov je praviloma odvisna od mesta, ki ga norma v hierarhiji zavzema in vrste norme, ki jo posamezen akt vsebuje. Najvišji splošni pravni akt v



slovenskem pravnem redu predstavlja Ustava RS, ki vsebuje začetne oz. izvirne norme, na katerih temelji ves pravni red države. Sledi ji zakon, temeljna oblika pravnega akta, ki vsebuje originarne splošne oz. zakonske norme, sprejet po zakonodajnem postopku s strani državnega zbora. V izrednih družbenih razmerah lahko predsednik države izda, v posebnih primerih in pod posebnimi pogoji, uredbo z zakonsko močjo, ki jo določa že Ustava RS v svojem 108. členu. V teh pogojih je uredba splošni upravni akt in ne zakonodajni akt, vendar ima moč suspendiranja posameznih določb in zakonov (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 87).

Za opredelitev abstraktnega upravnega akta so odločilni naslednji kriteriji:

- subjekt, ki je akt izdal;
- postopek, po katerem je akt izdan;
- naziv akta;
- način objave akta (večinoma v uradnem glasilu);
- seznanjenost (po možnosti) vseh članov določene teritorialne enote oziroma skupnosti s tega področja idr. (Godec, 1973, str. 48–50).

Med splošne upravnopravne akte uvrščamo akte, ki jih izdajajo vlada, upravni organi (zlasti ministri), nosilci javnih pooblastil in organi v lokalnih skupnostih, (občinski svet, župani in nadzorni odbori občin) (ZLS, 28. člen). Te pravne akte imenujemo izvršilni pravni akti. Glede na obravnavano temo lahko izpostavimo predvsem:

- uredbe, odloki, poslovniki, ki jih izdaja vlada;
- pravilniki, odredbe, navodila, ki jih izdajajo ministri;
- statuti, poslovniki, odloki, proračuni, odredbe, pravilniki, navodila, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti;
- statuti, pravila, ki jih izdajajo nosilci javnih pooblastil.

V preteklosti je v naši ureditvi obstajala praksa t. i. izvršilne klavzule, s katero je zakon določil, katere izvršilne oz. podzakonske akte je treba izdati, kdo jih izda in v kakšnem roku. Trenutno ta omejitev več ne obstaja in predstavljajo že splošna pooblastila zadostno podlago za izdajanje podzakonskih aktov, npr. ZVRS in ZDU.

Izdajanje podzakonskih aktov ni prepuščeno presoji upravnih organov, imajo pa iz zakona razviden namen, vsebino in obseg danega pooblastila za izdajo podzakonskih aktov ter določen rok za to. Zakonodajalec mora namreč v celoti izvrševati svojo funkcijo in ne sme "delegirati" pristojnosti na izvršilno oblast ali celo na nosilce javnih pooblastil. Varuhinja RS za človekove pravice opozarja, da podzakonski akti ne bi smeli biti izhod za odložitev vprašanj, na katera ob sprejemanju zakona še ni dokončnega odgovora. Splošno pooblastilo za izdajo podzakonskih aktov je v posameznem zakonu nepotrebno, saj imajo to izvršilni organi že po Ustavi RS. Roki za izdajo podzakonskih aktov so praviloma določeni in gre za t. i. instruksijske roke, brez sankcij za tistega, ki se jih ne drži (Varuh človekovih pravic RS, 2013).

Po 121. členu Ustave RS lahko z zakonom ali na njegovi podlagi samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Predmet javnega pooblastila je torej opravljanje funkcije državne uprave in če je ta prenešana na nosilca javnih pooblastil, ta v okviru izvršilne klavzule, vsebovane v zakonu, namesto državnega (upravnega) organa izda predpis za izvrševanje zakona. Za takšen predpis se po Ustavi RS sicer uporablja izraz splošni akt, izdan za izvrševanje javnega pooblastila, vendar ostaja pravna narava akta ista. Splošni akt, ki je izdan za izvrševanje javnega pooblastila, je po materialnem (vsebuje splošne pravne norme za izvrševanje zakonskih določb) in po formalnem kriteriju (izda ga nosilec funkcije državne uprave) predpis. To velja ne glede na mesto, ki ga zaseda splošni akt za izvrševanje javnega pooblastila v hierarhiji podzakonskih aktov oziroma predpisov<sup>6</sup>.

Splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil je predpis, ki se izda v okviru izvrševanja funkcije državne uprave. Nosilec javnega pooblastila, je za izdajanje abstraktnih pravnih aktov oziroma splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil, vezan na posebno pooblastilo v ustanovitvenem zakonu. Ob tem je treba dosledno upoštevati 153. člen Ustave RS, ki določa hierarhijo pravnih aktov. Nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, izvajajo pristojna ministrstva v skladu z 72. členom ZDU<sup>7</sup>.

Podzakonski predpisi in drugi splošni pravni akti morajo biti v skladu z Ustavo RS in z zakoni. V primeru neustavnih oz. nezakonitih podzakonskih predpisov pa ima redno sodišče celo pristojnost takšen podzakonski predpis tudi spregledati in se potemtakem odločiti zgolj na podlagi zakona oz. njegove ustavnoskladne razlage (Kaučič in dr., 2011, str. 42). Čebulj (2011, str. 28) celo predlaga, da bi bilo potrebno nekatere pristojnosti Ustavnega sodišča (zlasti glede presoje podzakonskih aktov) prenesti že na redno sodstvo. Trdi, da bi bil ta prenos ključen tudi z vidika pravice do sojenja v razumnem roku.

### **3.2 KONKRETNI UPRAVNI AKTI**

Posamični oz. konkretni upravni akti nastanejo kot rezultat uporabe abstraktnega in splošnega pravnega pravila na konkreten in posamičen primer. S temi akti se v konkretni upravni stvari na avtoritativen način odloči o obveznosti, pravici ali pravni koristi posameznika, organizacije ali druge stranke v upravni zadevi. Gre za akte, ki jih izdaja uprava v okviru svoje dejavnosti, ki jo izvaja. Za upravno pravo na splošno velja, da je za uresničitev njegovih splošnih in abstraktnih pravnih pravil pogosto potrebno izdati konkreten in posamični upravni akt.

---

<sup>6</sup> Glej odklonilno ločeno mnenje dr. Janeza Čebulja št. U-I-143/97, z dne 14. 1. 1999.

<sup>7</sup> Glej stališče Vlade RS, Službe za zakonodajo št. 012-02-2/2005-V, z dne 30. 5. 2006.

Konkretni upravni akti vsebujejo konkretne oz. posamične norme, ki urejajo konkretno določena pravna razmerja med določenimi subjekti, pravimo, da so posamični pravni akti uprave oblika, ki ustvarja pravne učinke. Konkretni pravni akti so najnižji akti v hierarhiji upravnih aktov. V upravno pravnem procesu se ti akti označujejo z izrazom upravne odločbe in z izrazom konkretni akti za izvrševanje javnih pooblastil (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 60), lahko pa se imenujejo tudi drugače – npr. dovoljenje, potni list, potrdilo itd. Pri konkretnih in posamičnih upravnih aktih gre za oblastne akte, to je avtoritativne akte, pri katerih se uprava pojavlja v razmerju do drugega subjekta (v upravnopravnem razmerju) z močnejšo voljo (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 72).

Konkretni upravni akt mora, kot pravi Vavpetič (2013, str. 109), imeti vedno dve sestavini, in sicer svoj pravni temelj, poleg tega pa objekt za uporabo tega pravnega temelja, to se pravi, konkretne dejanske okoliščine, v katerih naj se abstraktno pravno pravilo tudi uresniči. Med drugim trdi, da mora vsak konkretni akt posegati v pravni položaj posameznika in mora od tega imeti tudi pravno korist.

Upravne odločbe, ki predstavljajo sinonim posamičnim upravnim aktom, se izdajajo na zahtevo stranke (kadar stranka želi pridobiti kakšno pravico) ali po uradni dolžnosti, največkrat takrat, ko se stranki nalagajo obveznosti ali zmanjšujejo njihove pravice. Upravna odločba je najbolj tipičen posamični upravni akt, ki ga izdaja stvarno in krajevno pristojen upravni organ ali včasih pooblaščen oseba javnega ali zasebnega prava. Predstavlja formalizirano obliko pravnega akta, ki kot posamični pravni akt prek institutov dokončnosti in pravnomočnosti dobi samostojno pravno obliko in tako pomeni nek nov element pravnega reda (Kerševan, 2004, str. 231).

Druga tipična oblika posamičnega pravnega akta je sklep, izdan v upravnem postopku. S sklepom upravni organ odloča o vprašanih, ki zadevajo sam upravni postopek in tudi vprašanja, ki se kot postranska pojavijo v zvezi z izvedbo pravnega postopka in se o njih ne odloča z odločbo (Kerševan, 2006, str. 431). Posamične upravne akte na prvi stopnji izdajajo upravne enote, nosilci javnih pooblastil in občinske uprave, na drugi stopnji pa ministrstva in župani občin. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo prav tako temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (Ustava RS, 153. člen).

## **4 PRESOJA USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI PRAVNIH AKTOV UPRAVE**

Prve zametke ustavne presoje so poznali že v starem nemškem rajhu v letu 1180, kjer so tedanji sodni organi odločali predvsem o sporih med tedanjimi oblastniki, presojali pa so tudi o kršitvah človekovih pravic. Določene elemente sodne presoje ustavnosti lahko opazimo v celotni nemški pravni zgodovini, vse dokler ni bila sodna presoja ustavnosti v današnjem pomenu uvedena z Weimarsko ustavo. Predhodne oblike ustavne presoje so obstajale tudi že v takratni Franciji do sredine 13. stoletja (Mavčič, 2002, str. 88).

V RS je uvedba instituta sodne presoje ustavnosti pomenila prelom prejšnjega načela enotnosti oblasti, katere bivši socialistični sistemi praviloma niso poznali. Ena od izjem je bila bivša jugoslovanska federacija, kjer so leta 1963 uvedli sodno presojo ustavnosti, ki je sledila avstrijsko-nemškemu modelu sodne presoje ustavnosti.

Pojem ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov je tesno povezan z nastankom sodne kontrole ustavnosti (ustavnega sodstva), ki je nastala zaradi potrebe po varovanju ustavnosti in zakonitosti same Ustave RS. Pravni pojem ustavnosti in zakonitosti se veže z Ustavo RS in zakonom kot formalnopravnimi akti. V teoriji velikokrat razlikujemo med formalno in materialno ustavnostjo in zakonitostjo. Formalna ustavnost in zakonitost pomeni skladnost vseh aktov, ki so nižji od Ustave RS in zakonov glede na obliko, medtem ko materialna ustavnost in zakonitost pomeni skladnost nižjih aktov z Ustavo RS in zakoni glede na vsebino (Rupnik, 1994, str. 293).

Presoja ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov uprave se izvaja na različne načine. Glede na čas izvajanja kontrole ustavnosti pravnih norm ločimo preventivno (predhodno) in represivno (naknadno) kontrolo. Pri preventivni kontroli se preverja ustavnost pravnega akta, ki še ni začel veljati oz. še ni bil objavljen ali pa celo sploh še ni bil sprejet. Namen takšne vrste kontrole je preprečiti uveljavitev pravnega akta, ki je protiustaven in nezakonit. Tovrsten sistem nadzora je v celoti uveljavljen v Franciji, v zvezi s posameznimi vprašanji pa tudi v drugih državah. Med bolj pogoste vrste nadzora pravnih aktov, glede na čas, pa se uporablja t. i. represivna kontrola, kjer se ustavnost upravnega akta ocenjuje po njegovem sprejemu in uveljavitvi, torej takrat, ko se že uporablja v pravnem prometu (Grad in Kaučič, 1997, str. 293).

Predmet ustavnosodne presoje je v smislu slovenske ustavne in zakonske ureditve kateri koli veljaven predpis, ki je sestavni del slovenskega pravnega reda (Ustavno sodišče RS, 2007, str. 7).

Na podlagi 120. člena Ustave RS pa je zagotovljeno, da mora biti proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Ta določba omogoča, da upravni organi

opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Upravnim organom torej ni dovoljeno delovati *contra legem*, ampak morajo ravnati in postopati *secundum legem*, torej samo tako in to, kar jim je z zakonom predpisano in dovoljeno ter na način in po postopku, ki je predpisan.

#### 4.1 OPREDELITEV POJMA USTAVNOSODNE PRESOJE

»Razvoj ustavnosodne presoje je transformiral vlogo in funkcijo sodišč. Ta razvoj nekateri evropski pravni teoretiki opredeljujejo kot »poustavljanje prava« ali »poustavljanje pravnega reda«. Poustavljanje pomeni proces, prek katerega:

- ustavne norme tvorijo izvor prava, na katerega se lahko sklicujejo stranke v pravnih postopkih in ki ga lahko uporabljajo sodniki rednih sodišč pri reševanju pravnih sporov, ter
- tehnike ustavnosodnega odločanja postajajo pomemben način argumentacije in odločanja vseh sodišč (Teršek, 2009, str. 1).

Pri sodni presoji ustavnosti lahko rečemo, da gre za presojo, ali je pravna norma nižjega ranga v skladu s pravno normo višjega ranga, zlasti z normo, ki je najvišjega ranga in to je ustava (Krbek, 1960, str. 29).

Začetek sodne presoje ustavnosti veljavnosti zakonodajnih aktov je obeležilo odločanje ameriškega Vrhovnega sodišča v zadevi Marbury proti Madison leta 1803, ki je dalo Vrhovnemu sodišču ZDA priložnost za sodno presojo neskladnosti zakona z ustavo (Schwartz, 1997, str. 2). Konstitucionalizem se je tako pojavil kot reakcija na suverenost in absolutno moč parlamenta, istočasno pa se je sodna kontrola ustavnosti v svoji izvorni ameriški koncepciji pojavila kot reakcija na moč zakonodajnega organa (Grad in dr., 1999, str. 199).

Sam začetek ustavnosodne presoje se kaže tudi že v ameriški ustavi, prežeti z liberalnimi motivi »*checks and balances*«, v kateri so pustili sodiščem pristojnost, da označijo zakonodajne odloke za neveljavne. Trdili so, da take akte preverja sodna oblast in ne izvršilna. To je bila nadaljnja osnova za ustavna sodišča in predvsem za sodniško preverjanje ustavnosti zakona, ki se je v praksi razvilo že v začetku devetnajstega stoletja (Žák, 1997, str. 1035).

Hans Kelsen<sup>8</sup> si je zamislil, da bi moral sodni sistem sloneti na zaupanju samo enega organa<sup>9</sup>, navadno ustavnega sodišča ali drugega organa s podobnimi pristojnostmi (Ferejohn, 2012, str. 52). Takšna idejna zasnova centralizirane ustavnosodne presoje se v primerjavi s decentralizirano različico, ki jo pozna predvsem ameriški model ustavnosodne presoje, bržkone zdi odraz določenega nezaupanja v samo sodno vejo oblasti in v redna

---

<sup>8</sup> Glej njegovo razpravo *Judicial Review of Legislation, A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution*, *The Journal of Politics*, št. 4 (1942), str. 183–200.

<sup>9</sup> Kot centralnega živčnega sistema, nad katerim bdi Ustavno sodišče s svojimi ustavnimi normami (Stone Sweet, 2003, str. 2766).

sodišča. Kelsnov kontinentalni model je bil očiten primer avtonomnega razsodišča, ki je skrbel za obrambo ustavnosti proti neustavnim dejanjem zakonodaje. Največjo veljavo je takrat dobilo ustavno sodstvo prav v Zvezni republiki Nemčiji, na podlagi ustave iz leta 1949 (Schwartz, 1997, str. 6).

Sodniki v kontinentalnem kariernem sistemu sodniškega napredovanja so že po tradiciji navadno mladi, neizkušeni, vloga "negativnega zakonodajalca" s posrednimi zakonodajnimi učinki pa je gotovo strokovno veliko bolj zapleteno opravilo kot "navadna", bolj ali manj mehanična aplikacija zakonske določbe na dejanski stan. Tako so v avstrijski ustavi iz leta 1920 pod Kelsnovim vplivom, ki je zasnoval poglavje o ustavnem sodstvu, celo izrecno prepovedali rednim sodiščem, da bi izvajala ustavnosodno presojo.

Pomen ustavnosodnih odločitev ni usmerjen le v neposredne udeležence ustavnega spora, t. i. posameznike in pravne osebe, temveč Ustavno sodišče RS s svojimi odločitvami opozarja na neugotvljene neustavnosti in nezakovitosti tudi druge subjekte, ki so sprejeli podoben predpis ali enak splošni akt, ki ureja takšna vprašanja (Mavčič v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 67).

Lahko rečemo, da je namen ustavnosodne presoje zakonov uresničevanje demokratičnega načela, in sicer do te mere, kolikor zagotavlja spoštovanje ustave, ki nikakor ni odraz posebnega demokratičnega konsenza.

## **4.2 FAZE POSTOPKA IN PRISTOJNOSTI USTAVNOSODNE PRESOJE**

Glavne faze postopka, ki jih, v točkah 3.–5. v svojem četrtem poglavju, določa ZUstS, so pripravljalni postopek, obravnavanje in odločanje (skupaj s pravnimi posledicami in načini odločanja). Tem fazam v postopku pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko dodamo še predfazo – postopek preizkusa pobude, ki po mojem mnenju v samem postopku igra pomembno vlogo.

Postopek pred Ustavnim sodiščem RS natančneje določa ZUstS, ki v prvem odstavku 22. člena določa, da se postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov začne z vložitvijo pisne zahteve predlagatelja oz. s sklepom Ustavnega sodišča RS o sprejetju pobude za začetek postopka.

Na podlagi vložene pobude Ustavno sodišče RS s sklepom začne postopek, v kolikor predhodno ugotovi, v postopku preizkusa pobude, ali je podan pobudnikov pravni interes. V kolikor le-ta ni izkazan in je pobuda očitno neutemeljena in od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja, Ustavno sodišče RS pobudo zavrne.

Da pa se postopek presoje predpisa sploh lahko začne, je potrebno v postopku s pobudo poprej opraviti »predfazo« postopka, kar imenujemo preizkus pobude. Preizkus pobude opravi z razporedom dela določeni sodnik (t. i. sodnik poročevalec), ki zbere podatke in vsa potrebna pojasnila za odločitev, ali naj Ustavno sodišče RS sploh začne postopek.

Ne moremo se strinjati s trditvijo, da se v postopku preizkusa pobude Ustavno sodišče RS sploh še ne bi smelo oz. moglo ukvarjati tudi s presojanjem izpodbijanega predpisa. Tudi v primeru, če bi bila predfaza postopka omejena le na preveritev obstoja procesnih predpostavk, se že pri tem ni mogoče izogniti presojanju vsebine samega izpodbijanega akta (Pavčnik v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 97). Edini člen, ki ureja predfazo preizkusa pobude, je 26. člen ZUstS, po katerem lahko Ustavno sodišče RS pobudo ne le zavrže iz procesnih razlogov, temveč tudi vsebinsko zavrne, v kolikor je ta očitno neutemeljena ali če od odločitve ni mogoče pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja. Ko se v predfazi pobuda zavrne, je bila s tem (iz vsebinskih, ne iz formalnih razlogov) neka vrsta vsebinske presoje že opravljena.

Ko Ustavno sodišče RS ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za vložitev zahteve oz. ko določeno pobudo sprejme v obravnavo, se postopek nadaljuje s t. i. pripravljalnimi postopki. V okviru tega postopka Ustavno sodišče RS pošlje zahtevo oz. pobudo organu, ki je predpis izdal, da poda svoje mnenje in potrebna pojasnila. V postopku odločanja o ustavnosti in zakonitosti lahko Ustavno sodišče RS pridobi mnenje tudi od drugih udeležencev v postopku, kot so državni organi, nosilci javnih pooblastil, lokalne skupnosti, strokovnjaki itd., lahko pa zasliši tudi priče in izvedence ter zbere vsa potrebna dokazila (ZUstS, 28. člen).

Ko se pripravljalni postopek zaključi, Ustavno sodišče obravnava zadeve iz svoje pristojnosti na nejavni seji ali na javni obravnavi, ki jo razpiše predsednik Ustavnega sodišča RS, če tako zahtevajo trije ustavni sodniki ali če tako odloči sam. Na seji mora biti navzočih vsaj pet sodnikov, kar predstavlja večino (*kvorum*). Z obravnave se lahko javnost tudi izključi, če za zahtevajo razlogi morale, javnega reda, varnosti države ali pravic zasebnosti in osebnostnih pravic. Izključi se lahko tudi ustavnega sodnika, v kolikor obstajajo dvomi o njegovi nepristranosti (Grad in dr., 1999, str. 212).

Odločanje Ustavnega sodišča RS v praksi opisuje Ribičič, ko pravi, da gre pri izpodbijanju določenega predpisa za ustaljene procedure, kjer se sodniki poročevalci lotijo zadeve po abecedi. V slovenskem sodstvu ustavni sodniki nimajo svojih svetovalcev ali skupin strokovnjakov iz različnih področij, ki bi jim pri odločitvah lahko svetovali in jih usmerjali. Tako naredijo krog razprave in ob soglasju večine sprejmejo odločitve z morebitnimi popravili in dopolnitvami.

Po končanem obravnavanju Ustavno sodišče RS odloči na nejavni seji z večino glasov vseh sodnikov. Predsednik Ustavnega sodišča RS in sami sodniki se ne morejo vzdržati glasovanja, vedno se morajo izreči za ali proti neki odločitvi (ZUstS, 41. člen).

Seveda pa imajo slovenski sodniki pravico do ločenega mnenja, v kolikor ne soglašajo z odločitvijo sodišča. V takšnem primeru lahko izdajo ločeno odklonilno mnenje. V kolikor pa se sodniki npr. ne strinjajo z obrazložitvijo odločbe, lahko izdajo t. i. pritrtilno ločeno mnenje (Grad in dr., 1999, str. 212). Kot trdi Teršek (2007, str. 8) predstavljajo ločena mnenja pomemben del ustavnosodnega pravotvorja in so pomembni z vidika legitimiranja

procesa ustavnosodnega odločanja in zagotavljanja legitimnosti ustavnosodnih odločitev, seveda tudi za uveljavljanje siceršnje strokovne avtoritete posameznih ustavnih sodnikov, ki neposredno vpliva na ugled Ustavnega sodišča RS.

### 4.3 VRSTE USTAVNOSODNE PRESOJE

Ustavnosodna presoja je lahko konkretna ali abstraktna. V sistemih<sup>10</sup>, kjer se uporablja konkretna ustavnosodna presoja, se ustavnost pravnega akta ocenjuje v primeru, ko ga je potrebno neposredno uporabiti v konkretnem sodnem sporu oz. kadar gre za primer neskladnosti posamične upravne norme, vsebovane v posamičnem upravnem aktu. Takšen primer ustavnosodne presoje je prav gotovo ameriški diskrecijski model decentralizirane presoje, saj je tipična značilnost tega modela odločanje o kršitvi ustavnih pravic v konkretnih postopkih (Guerra Lopez, 2013). Znano je, da diskrecijski način odločanja o tem, katere pritožbe bo sprejelo v odločanje, pozna predvsem Vrhovno sodišče ZDA, ki sicer deluje v splošnem anglosaškem (*common law*) precedenčnem sistemu (z veljavo doktrine *stare decisis*). Toda ameriško vrhovno sodišče te diskrecijske prisojnosti ni imelo že od samega začetka svojega delovanja, uvedli so jo s takratnim zakonom iz leta 1925 in določili, da je sodišče tisto, ki izbere primere, ki se mu zdijo dovolj pomembni za obravnavo.

Odločbe Ustavnega sodišča RS so vir upravnega prava tako v primeru abstraktne ustavnosodne presoje (presoja ustavnosti zakonov in presoja ustavnosti in zakonitosti drugih predpisov) kakor tudi v primeru konkretne ustavnosodne presoje (presoja posamičnih aktov na podlagi vložene ustavne pritožbe). V obeh primerih je, če je ugotovljena neustavnost ali nezakonitost, državni ali drug organ dolžan ugotovljeno neustavnost oz. nezakonitost odpraviti (Čebulj, 2013, str. 5).

Evropski model ustavnosodne presoje pomeni centralizacijo takšne presoje. To predvsem pomeni, da je presoja zakonov, podzakonskih predpisov zaupana le enemu samemu organu, najbolj pogosto Ustavnemu sodišču RS, lahko pa jo izvaja tudi kakšen drug organ s podobnimi pristojnostmi in pooblastili. Poslanstvo ustavnih sodišč s centralizirano ustavno presojo je bilo povezano med drugim z reakcijo na totalitarne režime in na zlorabe prava zakonodajalca, izvršilne in sodne veje oblasti, ki so v takšnih ureditvah delovali kot enotna veja oblasti. Tako se ne zdi presenetljivo, da je eno izmed najbolj izrazitih ustavnih sodišč v kontinentalnem pravnem sistemu prav nemško Zvezno ustavno sodišče.

Poleg evropskega in ameriškega modela ustavnosodne presoje pa obstaja še t. i. mešani (ameriško kontinentalni) model, v katerem poleg centralnega organa ustavnosodne presoje takšno presojo opravljajo tudi redna sodišča. Lahko rečemo, da gre za vmesno različico med decentraliziranim in centraliziranim sistemom ustavnosodne presoje (Novak,

---

<sup>10</sup> Predvsem v t. i. difuznih sistemih, med katere spadajo tudi ZDA. Gre za sistem, v katerem izvajajo kontrolo ustavnosti redna sodišča (civilna, kazenska, upravna) Grad in Kaučič, 1997, str. 292.



2007, str. 26). Za takšen sistem je značilno, da imajo v posameznih državah vsa sodišča pravico, da ne uporabijo tistih zakonov, ki jih štejejo za neustavne.

#### **4.3.1 ABSTRAKTNA PRESOJA**

Abstraktna ustavnosodna presoja v našem pravnem redu pomeni presojo ustavnosti splošnih aktov ali predpisov. Lahko se sproži neodvisno od postopka, ki teče v neki konkretni zadevi, saj gre za reševanje pomembnih ustavnopravnih problemov (Pavčnik v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 49). V tem primeru Ustavno sodišče RS postopek prekine in z zahtevo začne postopek za oceno njegove ustavnosti (ZUstS, 23. člen).

Gre za vrsto presoje, v kateri Ustavno sodišče RS samo ugotovi, da je določena normativna ureditev neskladna z ustavo, še vedno pa jo pusti v veljavi in naloži zakonodajalcu, ki jo je izdal, naj v določenem roku ugotovljeno protiuustavnost odpravi. Eno od stališč, ki ga izpostavlja Testen (1999, str. 5), je bilo, da Ustavno sodišče RS po tej tehniki lahko poseže samo zaradi zapolnitve pravne praznine, ki jo je samo povzročilo z razveljavitvijo. Ustavno sodišče RS pa ima tudi pooblastilo, da, v kolikor meni, da je neka norma nezakonita in neustavna, postopka ne prekine, temveč uporabi neposredno zakon. To potezo rednih sodišč imenujemo *exceptio illegalis* oziroma izvzetje nezakonitega (Čebulj, 2013, str. 14).

Abstraktna presoja se nanaša na akte ustavnega ranga, mednarodne pogodbe, zakone, podzakonske predpise, akte predsednika države, predpise in druge akte državnih organov ter drugih organov (Mavčič v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 131).

Institut abstraktne presoje ureja Ustava RS v svojem 160. členu in od 22. do 49. člena ZUstS, pri čemer Ustavno sodišče RS odloča:

- o skladnosti zakonov z ustavo;
- o skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in z zakoni;
- o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni;
- o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi;
- o drugih zadevah, ki so mu naložene z ustavo ali z zakoni.

V zgoraj naštetih pristojnostih odloča Ustavno sodišče RS tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, v katerih so bili ti akti sprejeti (Mavčič, 2002, str. 197). Pri abstraktni presoji Ustavno sodišče RS odloča z odločbami ali s sklepi in mora le-te obvezno obrazložiti. Možni sta dve odločitvi, ki ju lahko sprejme Ustavno sodišče RS, in sicer:

- razveljavitev (*ex nunc*) ali
- odprava (*ex tunc*) predpisa (Mavčič v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 130).

Drugi odstavek 162. člena Ustave RS določa dva načina, kako se lahko začne postopek ustavnosodne presoje predpisov ali splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil. To sta zahteva za začetek postopka in pobuda za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov. V nadaljevanju bom predstavila procesne predpostavke za oba načina, za abstraktno in konkretno presojo predpisov.

Procesne predpostavke v postopku abstraktne presoje pravnih aktov uprave so: predmet presoje, legitimacija, pravovarstvena potreba, kriterij presoje, pravočasnost, izčrpanost pravnih sredstev.

#### **4.3.1.1 Predmet presoje**

Predmet presoje takšne abstraktne ustavnosodne presoje so zakoni, podzakonski akti, predpisi lokalnih skupnosti in splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil.

#### **4.3.1.2 Legitimacija**

V skladu z ZUstS lahko z zahtevo začnejo postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti le osebe, ki so izrecno naštet v 23. in 23.a členu ZUstS. Ti predlagatelj<sup>11</sup> so:

- državni zbor;
- tretjina poslancev;
- državni svet;
- vlada,
- varuh človekovih pravic, če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine;
- informacijski pooblaščenec, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, katerega vodi;
- Banka Slovenije in računsko sodišče, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodita;
- generalni državni tožilec, če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo;
- predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti;
- reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti;
- reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, če so ogrožene pravice delavcev.

ZLS je v petem odstavku 33. člena vpeljal še enega predlagatelja zahteve, to je župan. Župan ima torej možnost zahtevati presojo občinskega predpisa in to le v primeru, če je

---

<sup>11</sup> Kot tudi Mavčič, Arne (2012) Individual complaint as a domestic remedy to be exhausted or effective within the meaning of the ECHR na [www.concourts.net](http://www.concourts.net).

predhodno zadržal njegovo objavo, občinski svet pa ga je sprejel in pri svoji odločitvi tudi vztraja (Pavčnik v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 102).

Lahko rečemo, da predstavlja zahteva, v primerjavi s pobudo za začetek ustavnosodne presoje, pravno legitimacijo, za točno določeno in navedeno število subjektov, in da je sodišče v takšnem primeru dolžno postopek tudi začeti. Organ, ki je sam sprejel nek predpis, ni upravičen kot predlagatelj zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti takega predpisa (Rupnik, 1994, str. 299). Sodišča so možnost vložitve zahteve za presojo ustavnosti nekajkrat že uporabila, eden izmed takšnih primerov je bila razveljavitev drugega odstavka 282. člena ZPP.

Ustava RS v 156. členu sodiščem celo nalaga, da morajo vložiti zahtevo za presojo ustavnosti, kadar gre za njihovo oceno, da je zakon oz. predpis protiustaven, vendar je pogosto kljub izraženemu dvomu v ustavnost predpisa ne vložijo (Polak-Remškar, 2010, str. 11). Sodišče je lahko, po določbah pred sprejetjem novele v letu 2007, zahtevalo le presojo ustavnosti zakonske norme, ki bi jo moralo pri svojem odločanju uporabiti. Po sodni praksi gre največkrat za zakonsko normo, ki bi jo moralo sodišče uporabiti za odločanje v konkretnem primeru in ne le za kakršno koli zveznost med domnevno protiustavnim zakonom in konkretnim primerom<sup>12</sup>.

#### **4.3.1.3 Pravni interes**

Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, lahko poda, kdor izkaže pravni interes. Ta procesna predpostavka je za obravnavan postopek ključna in najbolj pomembna. Pravni interes pa je podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese ali v njegov pravni položaj (ZUstS, 24. in 25. člen). Gre za pogoj, ki mora biti izpolnjen za meritorno odločanje o ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega predpisa (Nerad, 2005, str 42).

Za obstoj pravnega interesa mora pobudnik dokazati, da bi mu ugoditev pravnega sredstva pomenila izboljšanje pravnega položaja, ki ga brez tega priznanja ne bi mogel doseči. Nujno je potrebno, da brez te pravovarstvene poti svojih pravic oz. položaja ne more uresničiti (Sladič, 2012, str. 19).

Pavčnik (1997, str. 96–97) ocenjuje, da je pravni interes pravno šibkejša kategorija, kot je pravica, in ga ne smemo enačiti s pravicami in obveznostmi. Prav zagotovo pa je nekaj več kot splošni interes, ki je pravno zavarovan. Interpretacija pravnega interesa je tako

---

<sup>12</sup> Glej Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-290/12-9, v kateri je sodišče navajalo: ...»Sodišče lahko prekine postopek, ki ga vodi, in začne postopek pred Ustavnim sodiščem le, če oceni, da je zakonska določba, ki bi jo moralo uporabiti pri odločanju, protiustavna. Če ne gre za položaj, v katerem bi moralo sodišče pri odločanju uporabiti neko zakonsko določbo, niso izpolnjene procesne predpostavke za oceno njene ustavnosti«.

lahko širša ali ožja, vedno pa mora biti v skladu z njegovim omejevalnim namenom (Nerad, 2005, str. 43).

Ta procesna predpostavka velikokrat povzroča težave<sup>13</sup>, saj lahko opazimo v sodni praksi Ustavnega sodišča RS zelo veliko sklepov o zavrženju tako ustavnih pobud kot ustavnih pritožb prav zaradi pomanjkanja pravnega interesa. Res pa je, da je povečanje števila sklepov o zavrženju posledica vedno bolj restriktivne razlage procesne predpostavke pravnega interesa, saj ta služi kot prag za dostop do meritorne ustavnosodne presoje in trenutno predstavlja sredstvo za zniževanje preobremenjenosti Ustavnega sodišča RS<sup>14</sup> (Sladič, 2012, str. 19).

Glavna razlika med pobudo in zahtevo je v tem, da je na zahtevo upravičenega predlagatelja Ustavno sodišče RS dolžno začeti postopek meritorne presoje, pri pobudi pa samo, če pobudnik izkaže javni interes. Zahteva ustave in zakona, da pobudnik izkaže pravni interes, pomeni, da mora pobudnik navesti konkretna dejstva in okoliščine oz. da ima pobudnik trditveno in dokazno breme (Nerad, 2005, str. 43).

Tako zahteva kot tudi pobuda sta ustavni kategoriji, pri čemer med njima obstajajo razlike. Medtem ko je pri pobudi edina omejitev pravni interes, ki predstavlja institut procesnega prava, je ustavodajalec pri zahtevi prepustil zakonodajalcu, da določi širši ali ožji krog predlagateljev in na podlagi tega tudi pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev zahteve. Pobudo pa lahko vloži vsakdo (Čebulj, 2008, str. 1478).

#### **4.3.1.4 Pravovarstvena potreba**

Tako zelo širok krog predlagateljev, kot ga imamo v Sloveniji, je izjema v primerljivih ustavnosodnih sistemih v državah članice EU. V Nemčiji je npr. krog predlagateljev omejen na najvišje organe oblasti. V postopkih, ki se začnejo na podlagi zahteve, mora obstajati t. i. pravovarstvena potreba, kar pomeni, da se pravni položaj predlagatelja spremeni v njegovo korist. Ta procesna predpostavka pomeni potrebo po tem, da se neko pravno vprašanje razreši, in to ne zgolj zaradi abstraktne želje po perfekciji pravnega reda, temveč zaradi neke konkretne potrebe (Pavčnik v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 126).

Pravovarstvena potreba oz. konkretna potreba pritožnika pa je izpolnjena takrat, kadar pritožnik na noben drug način ne more zavarovati svoje pravice in mu ni na voljo noben drug sodni postopek.

---

<sup>13</sup> Več o tem M. Krivic, Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek, v: Ustavno sodstvo (ur. M. Pavčnik, A. Mavčič), Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000, str. 126–128.

<sup>14</sup> Kot opaža nekdanji ustavni sodnik dr. Ciril Ribičič: "Cenjena postajajo formalistična zavrženja, namesto odkrivanja in reševanja pomembnih ustavnopravnih problemov. Nevarnost, da bi prevladalo prepričanje, da se je treba čim več zadev znebiti ali vsaj začasno odložiti vsebinsko odločanje o njih, ni več le teoretična, temveč postaja realnost." (Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča k sklepu U-I-303/07-8, z dne 20. 3. 2008, točka 1).

Pojem »pravovarstvena potreba« (nem. *Rechtsschutzbedürfnis*) je le starejši izraz za pravni interes. Delno se ta dva pojma v teoriji uporabljata kot sinonima. Zlasti teorija civilnega procesnega prava (Fasching, 1990, str. 388) opozarja, da pravovarstvena potreba po drugačnem mnenju obstaja le, če je sodno varstvo nujno, medtem ko pravni interes obstaja, če je sodno varstvo koristno. Slovenska teorija pa je mnenja, da pravni interes kot procesna predpostavka pomeni, da je postopek za zagotovitev in varstvo pravic nujen (Lazar, 2005, str. 64). Zdi pa se, da sodna praksa Ustavnega sodišča RS ta dva pojma obravnava kot sinonima<sup>15</sup>.

#### **4.3.1.5 Pričakovanje rešitve pomembnega vprašanja**

Eden izmed zelo pomembnih kriterijev sprejema pobude v obravnavo je pričakovanje rešitve pomembnega pravnega vprašanja. V tem primeru ne gre za vsebinsko odločanje oz. presojo, ampak le za neizpolnitev procesne predpostavke, ki je za obravnavo potrebna. Sodišče pobudo zavrne tudi takrat, kadar je o izpodbijanem predpisu že presojalo. To razumemo tako, da rešitve pomembnega vprašanja ni mogoče pričakovati, kadar je Ustavno sodišče RS o identični normi že odločalo in o tem že sprejelo svojo odločitev.

Ustavno sodišče RS lahko naredi tudi izjemo in pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti sprejme v presojo, in sicer takrat, kadar pobudnik izpodbija predpis, ki ga je sodišče že obravnavalo in o njem presojalo. Pobudnik je v tem primeru v postopku navajal dodatna dejstva in argumente, zato se Ustavno sodišče RS odloči za meritorno obravnavo, kot je to storilo npr. v sklepih št. U-I-57/96 in št. U-I-64/99-13.

#### **4.3.1.6 Popolnost vloge in rok**

Procesna predpostavka za vložitev pobude je tudi oblika in popolnost vloge. Predlagatelj mora vlogo vložiti v slovenskem jeziku, osebno v glavni pisarni Ustavnega sodišča RS in v času uradnih ur. Vloga se pošlje fizično po pošti ali po elektronski pošti s kvalificiranim digitalnim potrdilom (Lampe, 2010, str. 14).

Rok za vložitev pobude je določen, in sicer se lahko vloži v enem letu, odkar je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic (ZUstS, 24. člen).

#### **4.3.1.7 Vrste odločitev in posledice neizpolnitev procesnih predpostavk**

V kolikor vse zgoraj naštetih procesnih predpostavke niso izpolnjene, se vložena pobuda ali zahteva za presojo ustavnosti in zakonitosti upravnega akta, s strani Ustavnega sodišča RS, zavrne. To pomeni, da se o zadevi vsebinsko odloči. Zakonski pogoji za zavrnitev pobude so zelo nestabilni, saj pobudo pogosto zavrnemo takrat, kadar od morebitne sprejete odločitve ni mogoče pričakovati nobene rešitve pomembnega pravnega

---

<sup>15</sup> Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-421/02-14, z dne 22. 9. 2005.

vprašanja. Takšna ureditev je v pravni ureditvi pristojnosti in nalog Ustavnega sodišča RS noviteta. Za začetek postopka se namreč zahteva, da predpis, ki je domnevno protiustaven oz. nezakonit, neposredno škoduje pobudnikovemu pravnemu položaju. V povezavi s tem je zelo težko utemeljiti, da pobudnik ne more doseči varstva svojega pravnega interesa samo zato, ker je prizadet z ureditvijo, ki pa ne zastavlja pomembnega pravnega vprašanja. Ustavno sodišče RS je prav zato nepomembnost pravnega vprašanja v postopkih abstraktne kontrole do sedaj uporabljalo le kot dodatni argument pri zavrnitvi pobud zaradi očitne neutemeljenosti<sup>16</sup>.

Pravni interes mora biti predvsem oseben in neposreden, v nasprotnem primeru se vloga zavrne. To pomeni, da mora pravni interes temeljiti na poseg pravnega položaja konkretnega posameznika oz. pobudnika in ne kogar koli drugega, npr. pobuda za presojo predpisov v imenu prebivalcev občine ali članov društev. S tem v zvezi velja opozoriti tudi na načelo (ne)političnega odločanja Ustavnega sodišča RS. Namreč v neskladju z ustavo bi bilo, če bi si Ustavno sodišče RS drznilo odločati o političnih vprašanjih<sup>17</sup>, za katere je prvotno izvoljen Državni zbor, kot edini politični predstavnik ljudstva. Lahko rečemo, da je izkazovanje pravnega interesa ustavna omejitev, ki preprečuje, da si Ustavno sodišče RS s samovoljno interpretacijo Ustave prisvaja pristojnost, ki so prepuščene političnemu (parlamentarnemu) odločanju (Ribičič, 2005, str. 610).

Zelo pomembno je, da se odloča in sprejme v presojo predpis, ki temelji na razmerju pobudnika do izpodbijanega predpisa. To pomeni, da bo pobudnik udeležen v nekem sodnem postopku pred sodiščem in se bo v tem postopku uporabil morebiti neustaven in nezakonit predpis. Presoja je definitivno potrebna in posledice odločitev o nezakonnosti in neustavnosti pravnih predpisov so zelo pomembne prav z vidika učinkovanja sankcij. Gre za posledico, s katero Ustavno sodišče RS nezakonit akt ali normo izloči iz pravnega reda.

Odločbe Ustavnega sodišča RS so, kot veleva 1. člen ZUstS, obvezujoče in imajo učinek splošnega pravnega akta (Teršek, 2000, str. 15). Sodišče lahko v skladu z določili Ustave RS:

- protiustaven zakon delno ali v celoti razveljavi;
- protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil odpravi ali razveljavi (Ustava RS, 161. člen).

---

<sup>16</sup> Kot v zadevi U-I-169/94, z dne 15. 6. 1995, kjer je bila pobuda zoper 76. člen Zakona o Agenciji za plačilni promet, nadziranje in informiranje (ZAPPNI) s sklepom zavrjnena kot očitno neutemeljena, po vsebini pa morda nekje na meji med »očitno« neutemeljenostjo in takšno neutemeljenostjo, ki tudi vsakemu pravniku ni takoj jasna in ki bi zahtevala meritorno odločitev. Dve leti kasneje pa je Ustavno sodišče RS z vsebinsko enakostjo zahtevo pooblaščenega predlagatelja s sklepom zavrnilo (kot očitno neutemeljeno), čeprav to pri zahtevah sploh ni možno!

<sup>17</sup> Npr. če Ustavno sodišče RS 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 ugotovitveno odločbo. Organ, ki je izdal protiustaven ali nezakonit predpis ali splošni akt, pa mora ugotovljeno protiustavnost ali nezakonnost odpraviti v roku, kot ga določi Ustavno sodišče RS.

Med osnovne tehnike odločanja Ustavnega sodišča RS sodita možnost popolne ali delne razveljavitve in odprava izpodbijanega predpisa. Razveljavitev je možna samo za zakone, podzakonske predpise in splošne akte pa lahko Ustavno sodišče RS s svojimi odločbami razveljavi ali odpravi. Ustavno sodišče RS se z uporabo teh dveh institutov, s pooblastili, ki mu jih daje Ustava, spremeni v negativnega zakonodajalca, prav tako pa je lahko soustvarjalec nove norme, kar mu omogoča prav 48. člen ZUstS.

Ustavno sodišče RS na podlagi 25. člena ZUstS lahko zahtevo zavrže, če niso izpolnjeni pogoji iz 21., 23., 23.a, 24.a, prvega odstavka 24.b in 47. člena ZUstS.

Ustavno sodišče RS, kot smo že rekli, lahko delno ali v celoti razveljavi zakon. Glede na časovni učinek lahko sankcija deluje od trenutka njene uveljavitve dalje, torej od objave naprej (*ex nunc*) oz. v roku, ki ga določi Ustavno sodišče RS, ki pa ne sme biti daljši od enega leta. Takšno sankcijo imenujemo razveljavitev in smo jo povzeli po avstrijskem modelu. Najbolj pogosto Ustavno sodišče RS protiustavne predpise in akte razveljavi na način, da razveljavi samo posamezne člene in določbe, ne pa tudi celotnega predpisa. Temu načinu odločanja rečemo delna razveljavitev, saj Ustavno sodišče RS razveljavi le sklope, ki predstavljajo pomensko zaokroženo normo<sup>18</sup>. Pri tem posegu Ustavnega sodišča RS lahko rečemo, da gre za krepak vstop sodstva v zakonodajalčevo polje, saj v nekaterih primerih, ne glede na to, ali gre za prepoved ali zapoved neke določbe zakonodajalca, Ustavno sodišče RS mogoče res opravi svojo funkcijo, vendar pri tem tudi lahko (so)ustvari novo normo (Testen, 1999, str. 5).

Lahko pa posledica odločitve Ustavnega sodišča RS učinkuje tudi za nazaj, od sprejetja pravnega akta (*ex tunc*), v tem primeru pravimo, da gre za odpravo nezakonitega pravnega akta. Ustavno sodišče RS odpravi protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, kadar ugotovi, da je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti (ZUstS, 45. člen).

Ugotovljeno neustavnost predpisa lahko sodišče ustreznejše določi tudi z ugotovitveno odločbo<sup>19</sup>, kjer omogoči zakonodajalcu prehodno obdobje. S takšno odločbo Ustavno sodišče RS odloči v primeru, kadar predpis določenega vprašanja ne ureja oz. ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve ali odprave. V tem primeru Ustavno sodišče RS določi zakonodajalcu rok za odpravo nepravilnosti oz. protiustavnosti predpisa (Ustavno sodišče RS, 2012). Tudi v tem primeru lahko odločitev Ustavnega sodišča RS razumemo kot neproblematično, vendar če omenimo, da je še pred sprejetjem ZUstS Ustavno sodišče RS izdalo normodajalcu ukaz, da se nekaj, kar ni zapisano, ne uporablja, potem to definitivno

---

<sup>18</sup> Najbolj odmeven primer je odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-25/92, z dne 4. 3. 1993, v kateri je sodišče v štirih določbah v Zakonu o denacionalizaciji razveljavilo besedo »fizične« in na ta način upravičenja, ki so bila z zakonom izrecno podeljena samo fizičnim osebam, razširilo na vse (tudi pravne) osebe (Čebulj, 2011a, str. 33).

<sup>19</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-168/97, z dne 3. 7. 1997.

pomeni, da je sodišče normo dopolnilo, ne da bi za to imelo izrecno ustavno ali zakonsko podlago (Testen, 1999, str. 5).

Poleg zgoraj navedenih odločitev ureja ZUstS še naslednje možnosti odločitev, s katerimi se konča postopek abstraktne kontrole pred Ustavnim sodiščem RS:

- zavrženje zahteve ali pobude (25. člen);
- zavrnitev pobude (26. člen);
- ugotovitev, da predpis, ki je prenehal veljati, ni bil v skladu z ustavo oziroma z zakonom (47. člen), in
- možnost, da ustavno sodišče, če je potrebno, določi, kateri organ mora izvršiti njegovo odločbo in na kakšen način (drugi odstavek 40. člena).

Po pregledu sodne prakse lahko zasledimo tudi odločitve Ustavnega sodišča RS, s katerimi lahko ugotovi, da zakon oz. podzakonski predpis ali splošni akt, ni v neskladju z ustavo ali zakonom (Čebulj, 2011a, str. 29). Tovrstne možnosti odločanja sama Ustava RS ali kakšen drug predpis ne ureja, spada pa prav zagotovo med tiste odločitve, ki jih je razvilo samo Ustavno sodišče RS.

Tu pa velja opozoriti tudi na primere odločitev Ustavnega sodišča RS, kjer je v zadevi št. U-I-293/98-21, z dne 22. 3. 2001, sodišče sprejelo meritorno odločitev, da: »Očitek pobudnikov, da starši ne morejo sami ali po svojem pooblaščenju skleniti pogodbe o prevozu svojih otrok, ker lahko tako pogodbo sklene samo gospodarski subjekt, je očitno neutemeljen. Pogodbo o javnem prevozu lahko sklene vsaka fizična in pravna oseba, saj zakon s tem v zvezi ne postavlja nobenih omejitev. Ustavnemu sodišču se tako ni bilo treba spuščati v presojo ... ali imajo pravni interes za vložitev pobude«. V takšnih primerih lahko vidimo, kako zapleteno utegne biti v konkretnem primeru vprašanje, ali je pobudnik izkazal svoj pravni interes.

Lahko pa se Ustavno sodišče RS odloči še za milejši ukrep, in sicer tako, da izda interpretativno odločbo. Tako odločbo Ustavno sodišče RS uporabi takrat, ko zajema odločitve, s katerimi izpodbijane pravne določbe ne kasira, temveč v izreku odločbe določi, kako je sporno določbo treba razlagati, da bi bila njena uporaba v konkretnih primerih skladna z Ustavo RS. Interpretativne odločbe niso enoznačen pojav, temveč je to le splošno ime za vrsto odločb, katerih skupna točka je opisni izrek (Nerad, 2006, str. 205).

Najbolj pogosta odločitev Ustavnega sodišča RS pri vložitvi pobude za oceno ustavnosti je prav gotovo zavrnilna odločba, s katero se pobudniku njegova zahteva zavrne. V tem primeru pobudnik ni upravičil pravnega interesa, saj predpis neposredno ne posega v njegov položaj (Polak-Remškar, 2010, str. 11).



### 4.3.2 KONKRETNA PRESOJA

Konkretna presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov ima svoje poreklo v ameriškem sistemu, od tam pa se je razširila še povsod drugod po Evropi. Ustavno sodišče RS v konkretni presoji odloča o ustavnosti in zakonitosti predpisov kot o predhodnem vprašanju, ne pa o izpodbijanem posamičnem aktu, kot to npr. odloča v ustavni pritožbi, ki jo vloži posameznik, ko so mu kršene človekove pravice in temeljne svoboščine.

Konkretno ustavnosodno presojo Ustavno sodišče RS uporablja takrat, ko odloča v postopku presoje aktov državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Za primere neskladnosti posamične upravne norme, vsebovane v posamičnem upravnem aktu, katere posledica ni le nezakonitost norme, temveč je posledica neskladnosti tudi ta, da norma oziroma akt posega v kakšno od človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je že v 160. členu Ustave RS predvidena možnost vložitve ustavne pritožbe.

Če pride do neskladnosti posamičnih aktov z višjimi, je možno poleg pravnih sredstev uporabiti tudi dve vrsti sodnega nadzora, in sicer:

- sodnega nadzora v okviru upravnega spora, kjer se presoja zakonitost dokončnih upravnih odločb in tudi vseh drugih posamičnih aktov, s katerimi se posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine ali do
- ustavnosodne presoje posamičnih upravnih aktov, ki pride v poštev le in izključno samo zaradi posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.

V kolikor do neskladnosti norm oz. akta z višjim aktom pride, mora pristojno sodišče pri sojenju postopek prekiniti in zahtevati pred Ustavnim sodiščem RS ustavnosodno presojo zakonske norme, za katero meni, da ni v skladu z ustavno normo. Šele potem, ko je odločeno o ustavnosti zakonske norme, nadaljuje s postopkom. V koliko neskladnost posamičnega akta ugotovi uprava, lahko pred Ustavnim sodiščem RS sproži (preko Vlade RS) zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti akta, zanimivo pa je, da mora takšen akt oz. normo uprava izvrševati vse dokler Ustavno sodišče RS o zadevi ne odloči (Čebulj, 2013, str. 14).

V državi, ki predstavlja koncentrirano presojo ustavnosti, ima posameznik možnost, da v posebnem postopku zahteva presojo ustavnosti splošnih ali posamičnih pravnih aktov (Mavčič, 2010, str. 75). To pravico že prvinsko ureja 25. člen Ustave RS, na podlagi katerega je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, obveznostih in pravnih interesih.

Ustavna pritožba je posebno subsidiarno pravno sredstvo, ki po svoji naravi ne sodi niti med redna niti med izredna pravna sredstva, ki jih urejajo procesni predpisi z različnih

pravnih področij, predstavlja pa vendarle posebno pravno sredstvo za zagotavljanje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Testen v: Šturm (ur.), 2002, str. 1100). Prav tako ustavna pritožba ne predstavlja novega instituta, njene predhodnike najdemo vse od srednjega veka dalje, geografsko pa je razširjena najbolj v Evropi. V slovenski pravni red je bil ta institut uveden po zgledu Nemčije (Krivic, 2000, str. 167).

V naš pravni red je bila ponovna možnost vložitve ustavne pritožbe vpeljana s prvo Ustavo RS, konec leta 1991 oz. s starim Zakonom o Ustavnem sodišču iz leta 1994. Kot trdi Bošnjak (2010, str. 6), se je, z implementacijo takšnega pravnega sredstva pred Ustavnim sodiščem RS, pritožnik v sodnem sporu, ki ga je sprožil, znašel v povsem enakovrednem položaju z oblastnimi organi, ki naj bi njegove pravice tudi kršili.

Po pregledu dosedanjih odločitev Ustavnega sodišča RS je slednje sprejelo stališče<sup>20</sup>, da ustavna pritožba ni klasično pravno sredstvo in da Ustavno sodišče RS nikakor ni instanca nad rednim sodstvom. V kolikor v postopku pred rednim sodiščem pride do kršitve procesne ali materialne nezakonitosti, to še ne pomeni, da je z institutom ustavne pritožbe možno uspeti. Po prvem odstavku 50. člena ZUstS se namreč ustavna pritožba lahko vložijo, če so bile s posamičnim aktom, ki je predmet ustavnosodne presoje, kršene človekove pravice in temeljne svoboščine.

V našem slovenskem pravnem redu se posameznik z ustavno pritožbo zavaruje pred posegi v katero koli človekovo pravico, medtem ko na drugi strani, npr. nemška ureditev, daje to varstvo samo zoper kršitev nekaterih, taksativno naštetih človekovih pravic (Šturm in dr., 2002, str. 1100).

Da bi Ustavno sodišče RS v obravnavo sprejelo ustavno pritožbo, mora le-ta izpolnjevati tako materialne kot formalnopravne procesne predpostavke, ki so po svojem bistvu omejevalne narave. To so: predmet presoje, legitimacija, pravni interes, kriterij presoje, izčrpanost pravnih sredstev, rok in dovoljenost ter pravočasnost vloge.

#### **4.3.2.1 Predmet presoje**

Predmet presoje, v postopku, ki je začel z ustavno pritožbo, je upravna zadeva. Upravna zadeva je po definiciji 2. člena ZUP odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oz. druge stranke na področju upravnega prava (Čebulj, 2009, str. 1293). Poleg tega pa ZUP v navedenem členu določa tudi, da se štejejo za upravne zadeve tudi tiste, za katere je s predpisom določeno, da organ o njih vodi upravni postopek, odloča po upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari. S to določbo zakon pojasnjuje, da gre vedno za upravno zadevo, kadar nastopi kolizija med zasebno in javno koristjo oz. interesom (Jerovšek, 2001, str. 29).

---

<sup>20</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-275/97, z dne 16. 7. 1998.

Predmet presoje v postopku ustavne pritožbe, kot konkretni ustavnosodni presoji, je posamičen akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o neki pravici ali obveznosti oz. pravni koristi posameznika ali pravne osebe (ZUstS, 50. člen). Ustavno sodišče RS v tem postopku presoja le o pravnih vprašanjih ustavnopravnega pomena, tako da so z vidika skladnosti z ustavo predmet presoje le pravna stališča nižjih sodišč (Nerad v: Šturm (ur.), 2011, str. 1447).

V postopku z ustavno pritožbo so praviloma predmet izpodbijanja posamični akti, torej upravne odločbe, ki jih izdajo uprava (upravni organi oz. nosilci javnih pooblastil), lahko pa se o njej izjemoma odloči tudi v postopku sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih upravnih odločb, kar v praksi pomeni, da se izpodbija sodna odločba, izdana v upravnem sporu. To se kaže v izreku odločbe Ustavnega sodišča RS, s katerim sodišče v primeru utemeljenosti ustavne pritožbe praviloma ne razveljavi le sodne odločbe, temveč odpravi tudi prvo ter drugostopenjsko upravno odločbo, zadevo pa vrne v ponovno odločanje prvostopenjskemu upravnemu organu (Čebulj, 2000, str. 305).

Predmet izpodbijanja z ustavno pritožbo so tako lahko tudi posamični akti, ki se izdajajo v volilnem postopku in posamični akti o imenovanjih, izvolitvah, napredovanjih in razrešitvah funkcionarjev ter nosilcev javnih služb. V kolikor pa zakon tako določa so lahko predmet izpodbijanja tudi akti o imenovanjih, napredovanjih in razrešitvah delavcev v državnih organih, organih lokalne skupnosti in javnih zavodih (Čebulj v: Pavčnik (ur.), 2000, str. 308).

Da bi se taka upravna odločba lahko izpodbijala, mora biti zakonita (Ustava RS, 120. člen in ZUP, 6. člen) in se s tem lahko presoja v morebitnih postopkih preverjanja zakonitosti, od pritožbenega do postopka z izrednimi pravnimi sredstvi ali sodne presoje v upravnem ali drugem podobnem postopku. Toda poseg v že izdane (strankam vročene) odločbe se lahko izvrši zaradi pravne varnosti le na zakonsko predpisan način, torej po pravilih rabe pravnih sredstev in sodnega nadzora (Šturm, 2011, str. 392).

#### **4.3.2.2 Legitimacija**

Ustavno pritožbo lahko vložijo vsak posameznik ali pravna oseba, ki trdi, da so mu kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Ustavnosodna praksa trenutno zelo niha med stališčem, ali je prevladujoča okoliščina za priznanje aktivne legitimacije javnopravni status vlagatelja, npr. okrožno sodišče kot »pritožnik« v zadevi Up-98/06 ali oblastveno oz. neoblastveno ravnanje v zadevi Up-387/03, točka 4 obrazložitve. V duhu slednjega stališča je mogoče razumeti tudi eno izmed zadnjih odločitev v zvezi s tem vprašanjem: »Pritožnik, ki je pravna oseba javnega prava (javni zavod), je bil kot delodajalec udeležen v postopkih, v katerih so bile izdane izpodbijane sodbe, zato so mu v teh postopkih zagotovljena vsa ustavna procesna jamstva. Ker v ustavnih pritožbah uveljavlja kršitev

procesnih jamstev iz 22. člena Ustave RS, mu upravičenosti za vložitev ustavnih pritožb ni mogoče odreči«<sup>21</sup>.

Ustavno pritožbo lahko vloži tudi Varuh človekovih pravic, vendar mora imeti za vložitev soglasje osebe, katere človekove pravice in temeljne svoboščine varuje (Rupnik in dr., 1994, str. 302).

#### **4.3.2.3 Pravni interes**

Naslednja procesna predpostavka, ki je razlog za zavrženje ustavne pritožbe, v kolikor le-ta ni izpolnjena, je neutemeljen pravni interes (ZUstS, 55.b člen).

Pravni interes za vložitev ustavne pritožbe posameznika je podan, če je interes neposreden in konkreten, kar pomeni, da mora z odločbo Ustavnega sodišča RS o razveljavitvi izpodbijane odločbe pritožnik pridobiti kakšno pravno korist oz. odločitev Ustavnega sodišča RS lahko pritožnika privede do spremembe njegovega položaja in takšnega položaja pritožnik ne more pridobiti v nobenem drugem postopku. Čeprav je na videz videti, da je pravica posameznika, da kot vlagatelj ustavne pritožbe v slovenskem sistemu izpodbija vse kategorije (splošnih) aktov, je le-ta že brez dodatnih procesnih pogojev v šibkejšem položaju.

#### **4.3.2.4 Kriterij presoje**

Kot kriterij presoje se v postopku z ustavno pritožbo pojavljajo človekove pravice in temeljne svoboščine in kršitev le-teh. Tu ne pridejo v poštev le pravice, zagotovljene po ustavi, temveč vse pravice, ki so urejene z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami (npr. EKČP).

#### **4.3.2.5 Izčrpanost pravnih sredstev**

Naslednji procesni pogoj, ki mora biti izpolnjen, je izčrpanost pravnih sredstev, kar pomeni, da se lahko pobuda za presajo izpodbijanega predpisa vloži šele takrat, ko se izčrpajo vsa pravna sredstva<sup>22</sup>. Ustavno sodišče RS je v odločbi št. Up-39/95-19, z dne 16. 1. 1997, izpostavilo pomen procesnega pogoja izčrpanosti pravnega sredstva z vidika vsebinske oz. materialne pravnomočnosti:

*»...tudi po presoji Ustavnega sodišča je vprašanje izčrpanosti pravnih sredstev kot procesne predpostavke za dopustnost ustavne pritožbe po prvem odstavku 51. člena ZUstS potrebno razumeti tako, da mora pritožnik pred vložitvijo ustavne*

<sup>21</sup> Glej Odločbe Ustavnega sodišča RS, Up-388/10, Up-539/10, Up-459/11, Up-477/11, Up-498/11, Up-499/11, Up-500/11, Up-501/11, Up-502/11, Up-503/11, Up-504/11, Up-505/11, točka 11 obrazložitve, z dne 8. 11. 2012.

<sup>22</sup> Navedeno stališče pobudnikom ne onemogoča dostopa do Ustavnega sodišča RS, temveč pomeni le njegovo odložitev na čas po izčrpanju pravnih sredstev pred pristojnimi sodišči, če pobudnik svojih pravic ne bo uspešno zavaroval že v teh postopkih (Ustavna procesna jamstva v pravdnem postopku – 2. del, 2012).

*pritožbe pravna sredstva izčrpati tudi po vsebini. To pomeni, da Ustavno sodišče lahko v ustavni pritožbi zatrjevane kršitve preizkusi le pod pogojem, da je pritožnik že s pravnimi sredstvi v okviru pravnega postopka uveljavljal iste kršitve (kolikor jih je s temi pravnimi sredstvi sploh mogoče uveljavljati). Smisel predpostavke izčrpanosti pravnih sredstev je namreč v tem, da se sodiščem, ki odločajo v pravnem postopku, omogoči, da najprej sama odpravijo kršitve človekovih pravic, do katerih je v tem postopku prišlo, in šele, če sodišča sama ne odpravijo kršitev človekovih pravic, je utemeljen poseg Ustavnega sodišča.«*

V tem primeru je Ustavno sodišče RS posebej poudarilo, da zgolj pogoj za vložitev ustavne pritožbe in pobude v takšnih primerih ne pomeni formalnega izčrpanja pravnih sredstev, temveč pomeni tudi vsebinsko izčrpanje. Navedeno pomeni, da mora pritožnik trditve o domnevni neustavnosti uveljavljati že v postopku pred pristojnimi sodišči (Čebulj, 2011a, str. 27). Takšno stališče omogoča rednim sodiščem, da opravljajo svojo vlogo, kot jim je zaupana po Ustavi.

Zakon pa pritožniku omogoča, da Ustavno sodišče RS v obravnavo sprejme ustavno pritožbo tudi če niso izčrpana vsa pravna sredstva. To je omogočeno takrat, ko je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice (ZUstS, 51. člen). Ustavno sodišče RS je svojo utemeljitev očitne kršitve prikazalo v sklepu št. Up-62/96, z dne 11. 4. 1996, kjer je navedlo:

*...»"Očiten" pomeni takšen, ki ga ni mogoče ovreči ali omajati niti po vsestranskem preizkusu, ker vse okoliščine, zdrava pamet in vse izkušnje, brez dokazovanja in brez možnosti nasprotnega utemeljevanja izključujejo vsako možnost drugačnega sklepa«.*

#### **4.3.2.6 Popolnost vloge in rok**

Da bi Ustavno sodišče RS vlogo za ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo, pa mora pritožnik upoštevati tudi oblikovna pravila in popolnost vloge:

- v posamičnem aktu, ki se izpodbija, mora biti naveden organ, ki ga je izdal, z njegovo opravilno številko in z datumom izdaje;
- navedena mora biti domnevno kršena človekova pravica ali temeljna svoboščina;
- naštetni morajo biti razlogi, s katerimi se utemeljujejo kršitve;
- naveden mora biti datum, ko je bil pritožniku vročen posamični akt, ki ga izpodbija;
- navedeno mora biti osebno ime pritožnika in naslov stalnega ali začasnega prebivališča, če gre za fizično osebo, oziroma ime ter sedež, če gre za pravno osebo, državni organ, nosilca javnega pooblastila ali drug pravni subjekt, ter osebno ime, naziv ali funkcija njegovega zastopnika ter drugi podatki, ki jih določa poslovnik ustavnega sodišča (ZUstS, 53. člen).

Za ustavno pritožbo je predpisana pisna oblika in je ni možno vložiti ustno na zapisnik. Priložiti ji je potrebno kopijo posamičnega akta, ki ga pritožnik izpodbija, in vse druge posamične akte, ki so bili v zvezi z izpodbijanem posamičnim aktom izdani v postopkih pred pristojnimi organi v zadevi, ter ustrezne listine, na katere pritožnik opira svojo ustavno pritožbo (ZUstS, 53. člen).

Pritožnik lahko vloži ustavno pritožbo v šestdesetih dneh od dneva vročitve izpodbijanega posamičnega akta. V tem primeru gre za prekluzivni rok<sup>23</sup>. V posebno utemeljenih primerih pa lahko Ustavno sodišče RS odloči tudi o pritožbi, tudi če je le-ta vložena po preteku omenjenega roka, vendar le na podlagi drugega in tretjega odstavka 52. člena ZUstS.

#### **4.3.2.7 Vrste odločitev in posledice neizpolnitve procesnih predpostavk**

Ustavno sodišče RS lahko ustavno pritožbo zavrže ali sprejme v obravnavo.

Kadar Ustavno sodišče RS, v postopku ustavnosodne presoje z ustavno pritožbo, ugotovi, da so bile procesne predpostavke izpolnjene in da je bilo posamezniku z izdanim aktom poseženo v človekovo pravico, posamični akt sprejme v obravnavo, in sicer ga lahko razveljavi, odpravi ali pa zadevo vrne organu, ki je pristojen za odločanje. Izjemoma, kadar je to nujno za odpravo posledic, ki so nastale na podlagi razveljavljenega posamičnega akta, ali če to terja narava prizadete človekove pravice, pa Ustavno sodišče RS odloči o sporni pravici samo.

V skladu z zakonom Ustavno sodišče RS obvesti organ, ki je posamični izpodbijani akt izdal, in ga pozove k pojasnilom ter zahteva podatek, potreben za odločanje. Prav tako mora Ustavno sodišče RS vse osebe, ki so sodelovale v postopku o vloženi ustavni pritožbi, tudi obvestiti (stranske udeležence) in jih pozvati, da se o njej izjavijo (ZUstS, 56. člen).

V kolikor pa procesne predpostavke za vložitev ustavne pritožbe niso izpolnjene, Ustavno sodišče RS po 55.b členu ZUstS ustavno pritožbo zavrže.

Če ustavna pritožba ni dovoljena, se v obravnavo ne sprejme, če ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki bi imela hujše posledice za pritožnika in če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja (ZUstS, 55.a člen). V skladu z drugim odstavkom tega člena se šteje, da ne gre za kršitev človekovih pravic ali svoboščin, ki bi imela hujše posledice za pritožnika, kadar gre za posamične akte:

---

<sup>23</sup> Prekluzivni rok (imenujemo ga tudi zamudni rok) določa čas, v katerem mora biti opravljeno neko procesno dejanje. V kolikor se je rok iztekel, dejanje pa ni izvršeno, nastopi t. i. zamuda (prekluzija) in v takem primeru stranka tega procesnega dejanja ne more več opraviti (<http://www.pravna-pomoc.info/upravno-pravo/roki-v-upravnem-postopku/>).

- izdane v sporih majhne vrednosti, po določbah zakona, ki ureja pravdni postopek, oziroma v drugih sporih, če vrednost spornega predmeta za pritožnika ne presega zneska, ki je določen za opredelitev spora majhne vrednosti v zakonu, ki ureja pravdni postopek;
- izdane v sporih zaradi motenja posesti;
- izdane v zadevah prekrškov ali
- če se z ustavno pritožbo izpodbija le odločitev o stroških postopka.

Ustavno sodišče RS pa lahko tudi takrat, kadar ustavna pritožba sicer ne bi bila dovoljena, le-to sprejme, vendar le kadar oceni, da gre za odločitev o pomembnem ustavnopravnem vprašanju, ki presega pomen konkretne zadeve in če gre za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so imele hujše posledice za pritožnika. V nasprotnem primeru Ustavno sodišče pritožbo soglasno s sklepom zavrne.

Pri preverjanju procesnih predpostavk za ustavno pritožbo odloča senat Ustavnega sodišča RS soglasno s sklepom. V tem delu je potrebno izpostaviti posebnost t. i. kroženja po senatu na podlagi 77. člena Poslovnika Ustavnega sodišča, v katerem je navedeno, da v kolikor člani senata niso soglasni o tem, ali so podani razlogi iz prvega odstavka 55.b člena ZUstS, se ustavna pritožba predloži ustavnim sodnikom, ki niso člani senata, da se o njej izrečejo. V kolikor se najmanj pet ustavnih sodnikov izreče za zavrženje, se sklep o zavrženju ustavne pritožbe lahko odpravi še pred potekom roka, tj. 15 dni.

V tem delu določbe zakona lahko opazimo nekaj primernih izhodišč za uvedbo diskrecijskega odločanja Ustavnega sodišča RS pri sprejemu ustavnih pobud in pritožb. Lahko rečemo, da bi se s takšnim načinom odločanja Ustavno sodišče RS osredotočilo na to, katere zadeve je potrebno obravnavati, in ne več na to, katerih zadev ne bo obravnavalo, ker morebiti niso izpolnjene procesne predpostavke za njihovo obravnavo bodisi so očitno neutemeljene. Takšnih odločitev je po statističnih podatkih največ (Kaučič in dr., 2011, str. 43).

Postopek za sprejem ustavne pritožbe se lahko tudi ustavi, in sicer v primeru, če pritožnik pritožbo umakne (ZUstS, 55.b člen).

## **5 PROCESNE PREDPOSTAVKE USTAVNOSODNE PRESOJE PRED NOVELO ZUSTS IN PO NJEJ**

S sprejetjem Ustave RS je bila, na podlagi 160. člena, Ustavnemu sodišču RS zaupana funkcija varuha ustavnosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sam postopek je pred Ustavnim sodiščem zakonodajalec uredil z Zakonom o Ustavnem sodišču že leta 1994.

Med pristojnosti, ki jih je Ustavno sodišče RS prejelo že z Ustavo, velja omeniti dve, in sicer pristojnost presoje ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov ter pristojnost odločanja o ustavnih pritožbah. S tem, da je Ustava pooblastila zakonodajalca, naj določi predlagatelje postopka pred Ustavnim sodiščem RS, in omogočila, da vsakdo lahko poda pobudo za začetek postopka, je zelo široko odprla dostop do Ustavnega sodišča RS. Nekateri teoretiki so govorili, da gre pri pobudi kar za *actio popularis* (Čebulj, 2010, str. 1326).

Posledično lahko posamezniki in pravne osebe zahtevajo ustavnosodno presojo predpisa tako s pobudo za začetek postopka ustavnosodne presoje kot tudi v postopku z ustavno pritožbo, saj je ustavodajalec pooblastil Ustavno sodišče, da v tem postopku odloči o ustavnosti predpisa (Ustava RS, 161. člen).

Na tovrstne težave in na posledično povečanje števila prejetih zadev se je zakonodajalec odzval s sprejetjem ZUstS-A, v katerem je spremenil nekatere procesne predpostavke in določbe, ki so kasneje vplivale na učinkovito opravljanje svoje vloge varuha ustavnosti, po mojem mnenju le kratkoročno. Spremembe so poleg razbremenitve prinesle tudi to, da je zdaj Ustavno sodišče RS sposobno v nekoliko bolj razumnem času<sup>24</sup> odgovoriti na pomembna vprašanja glede varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin in tako prispevati k zagotovitvi visokega nivoja varstva človekovih pravic v državi.

V nadaljevanju bom predstavila spremembe procesne predpostavke, ki jih je uvedla novela ZUstS, primerjalno s procesnimi predpostavkami pred novelo in po njej.

### **5.1 PROCESNE PREDPOSTAVKE PRED NOVELO ZUSTS**

V letnih poročilih Ustavnega sodišča RS pred uveljavitvijo novele ZUstS je bilo večkrat izpostavljeno, da je Ustava RS določila (pre)številne pristojnosti Ustavnega sodišča RS, hkrati pa omogočila zelo širok dostop do Ustavnega sodišča, saj je posameznikom oz. pritožnikom v postopku dala na voljo dve vrsti dostopa, možnost vložitev ustavne pritožbe zoper posamične pravne akte po izčrpanju vseh pravnih sredstev pred pristojnimi sodišči

---

<sup>24</sup> Kot je poudarilo Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi Tričković proti Sloveniji (Sodba ESČP, št. 39914/98, 12. 6. 2011; 36. in 41. odstavek sodbe), je treba sicer glede na družbeno vlogo, ki jo ima ustavno sodišče v pravni državi, pri času trajanja postopkov pred njim upoštevati drugačna merila pri presojanju tega, ali je spoštovana pravica do sojenja v razumnem roku kot pri drugih sodiščih.



in možnost vložitve pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa.

Ko se je uveljavila Ustava se je začela spreminjati struktura zadev, v katerih so bili s pobudo za začetek postopka za presojo ustavnosti izpodbijani predpisi in zakoni. V devetdesetih letih je pričelo zelo naraščati število zadev, še posebej število ustavnih pritožb. Številne pristojnosti in preširok dostop do Ustavnega sodišča RS so povzročili, da je sodišče prejelo na tisoče zadev, o katerih ni moglo odločati v razumnem roku. Poleg mnogih ustavnih pritožb je Ustavno sodišče RS odločalo tudi o velikem številu sporov glede pristojnosti med sodiščem in državnim organom.

Temu vzporedno je sledila in se krepila ekstenzivna razlaga pravnega interesa v ustavnosodni praksi. Tako je ustavnosodna praksa s takšno razlago začela postopoma dodajati še dodaten pogoj – to je predhodno izčrpanje rednega sodnega varstva oziroma je začela pobudnike usmerjati na predhodno varstvo svojih ustavnih pravic v postopku pred rednimi sodišči. Šele ko bi pobudniki izčrpali redne sodne poti in ustavnopritožbeni postopek, bi prišla v poštev abstraktna ustavnosodna presoja na podlagi pobude posameznika (Mavčič, 2010, str. 10).

To pomeni, da je lahko postopek pred pristojnimi sodišči trajal tudi po več let, še preden je bila sploh vložena ustavna pritožba. Zaradi tega je trajal neupravičeno dolgo tudi postopek odločanja o ustavnosti zakonov ali ustavnosti in zakonitosti drugih predpisov, kar je ena izmed glavnih pristojnosti ustavnega sodišča v pravni državi, v kateri je uveljavljeno načelo delitve oblasti (Ustavno sodišče RS, 2006, str. 6).

Zakonodajna veja oblasti se je na takšno stanje leta 2007 odzvala s sprejetjem ZUstS-A. Zakonske spremembe so v ustavnih okvirih omogočile predvsem hitrejša odločanja o ustavnih pritožbah, niso pa mogle vplivati na odločanje glede drugih pristojnosti, ki so določene v Ustavi.

Do uveljavitve novele je bilo po zakonu določeno, da mora Ustavno sodišče RS obravnavati ustavno pritožbo v vseh primerih, razen v primeru, ko niso bile izpolnjene vse procesne predpostavke ali če je bilo očitno, da kršitve pravic posameznika ni bilo. V praksi se je zelo pogostokrat zgodilo prav to, da je moralo Ustavno sodišče RS pritožniku odgovoriti in jasno obrazložiti, zakaj pogoji za vložitev ustavne pritožbe niso podani. Nato je zakonodajalec uvedel spremembo za odločanje Ustavnega sodišča RS, in sicer da mu ni potrebno podrobno obrazložiti svoje odločitve oz. sodišču omogoča, da odloči že z zelo kratko obrazložitvijo. Še vedno pa velja, da mora ustavno pritožbo obravnavati, saj je to pravica posameznika, ki mu jo dodeljuje že Ustava RS.

Po prvem odstavku 50. člena ZUstS se lahko ustavna pritožba vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe. To je takrat, ko je bila posamezniku kršena

človekova pravica ali temeljna svoboščina, in sicer to lahko stori pod pogojem, ko so izpolnjene vse procesne predpostavke, tj. da so bila v zadevi izčrpana vsa pravna sredstva, da je bila pritožba sploh dovoljena, da je podan pravni interes posameznika ter da je bila vloga popolna in pravočasno oddana (ZUstS, 51. člen).

Ustavna pritožba je torej dopustna, če jo vloži upravičena oseba oz. rečemo, da obstaja procesna legitimacija, kar pomeni, da je legitimiran tisti, ki zatrjuje kršitev svojih pravic. Ustavno sodišče RS je izdalo kar nekaj sklepov o neizpolnjevanju tega pogoja, primer je sklep št. Up-157/08, z dne 4. 11. 2008, kjer ni priznalo procesne legitimacije za vložitev ustavne pritožbe zoper sodbo Vrhovnega sodišča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), saj načeloma javnopravne osebe ne morejo biti nosilci ustavnih pravic in svoboščin (Klampfer, 2012, str. 7).

Ustavnosodna praksa, ki se je razvila, prav tako zahteva t. i. materialno izčrpanost, kar pomeni, da morajo pritožniki ves čas postopka dokazovati, da so svoje človekove pravice in temeljne svoboščine že neuspešno uveljavljali v pravnih sredstvih pred pristojnimi sodišči. Odločitve Ustavnega sodišča RS so potrdile, da takšno stališče velja tudi za zakone, ne le za podzakonske predpise in posamične akte<sup>25</sup> (Testen, 2008, str. 1468). Predhodna izčrpanost, z vidika zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva, pomeni za Ustavno sodišče RS zgolj podlago za kakovostnejše odločanje, saj se sodišče lahko odloči že na podlagi predhodnih razlag določb o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki jih podajo za to pristojna sodišča.

Pomen zahteve po materialni izčrpanosti pravnih sredstev je Ustavno sodišče RS pojasnilo v odločbi št. Up 33/05, z dne 6. 3. 2008, ko je zapisalo:

*»...v dosedanji ustavnosodni presoji je US zavzelo stališče, da je treba v pravnih sredstvih v postopku pred sodišči uveljavljati prav tiste kršitve človekovih pravic, ki jih pritožnik nato uveljavlja v ustavni pritožbi. To velja za vse zatrjevane kršitve, brez morebitnega ločevanja med kršitvami ustavnih pravic procesne narave in 'vsebinsko protiustavnostjo', kot to predlaga pritožnica. Smisel zahteve po materialnem izčrpanju je v tem, da se sodiščem omogoči, da najprej sama odpravijo kršitve človekovih pravic, do katerih je v tem postopku prišlo, in šele, če sodišča sama ne odpravijo kršitev človekovih pravic, je utemeljen poseg US. Vztrajanje pri stališču, da morajo stranke sodnih postopkov domnevne kršitve vseh (ne le procesnih) človekovih pravic poskusiti odpraviti že pred pristojnimi sodišči, zagotavlja, da se bodo sodišča opredeljevala tudi do ustavnopravnih vprašanj, kar zagotavlja učinkovito varstvo človekovih pravic, hkrati pa ustreza položaju US in njegovemu razmerju do rednih sodišč (načelo subsidiarnosti) «.*

Kot pravi Marta Klampfer (2012, str. 5): »V tem postopku se Ustavno sodišče ne spušča v presojo materialnopravne ali procesnopravne pravilnosti izpodbijanih sodnih odločb in tudi

<sup>25</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-345/06-4, z dne 13. 12. 2007.

ne v dokazno oceno sodišč, saj ni instanca sodiščem, ki odločajo v rednem sodnem postopku«.

Že v času pred uveljavitvijo novele so se pojavljala vprašanja o tedanji praksi Ustavnega sodišča RS, saj 22. člen Ustave zavezuje pri svojem delovanju tudi Ustavno sodišče RS. V skladu s to pravico, morajo namreč sodišča v enakih primerih odločati enako in ne smejo brez razlogov odstopati od ustaljene prakse.

V nadaljevanju bom predstavila nekatere ključne sodne odločbe in sklepe Ustavnega sodišča RS, ki so bile sprejete še pred novelo ZUstS. Zaostritev sodne prakse Ustavnega sodišča RS glede procesne predpostavke pravnega interesa za izpodbijanje splošnih in abstraktnih aktov z ustavno pobudo se je najavljala že dolgo časa. Med prve poskuse lahko štejemo sklep U-I-74/03, z dne 23. 10. 2003, kjer je sodišče dalo nov pomen besedi "neposredno" in presojalo, ali izpodbijani zakonski določbi neposredno že posegata v pobudničin pravni položaj ali ne. V tem primeru je šlo za zadevo, v kateri je pobudnica izpodbijala zakonsko ureditev, ki določa prekršek, in zatrjevala, da je predpisana denarna kazen v neskladju s splošnim načelom sorazmernosti. Ustavno sodišče RS je njeno pobudo zavrglo z utemeljitvijo, da bo pravni interes za pobudo lahko izkazala šele, če bo spoznana za odgovorno za storitev prekrška<sup>26</sup>. Ta odločitev Ustavnega sodišča RS predstavlja enega izmed razlogov za zavrženje pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, in sicer dejstvo, da sodišče pravzaprav ne more odločiti o pravnem interesu pobudnika, saj je šele sodni spor tisti, ki bo lahko pokazal, ali je pravni interes res podan ali ne. Sodišče je v svoji obrazložitvi navedlo:

*»Če bo pobudnica spoznana za odgovorno za storitev prekrška, bosta s tem izpodbijani določbi tudi neposredno posegli v njen pravni položaj. S pravnimi sredstvi bo lahko učinkovito varovala svoje pravice. Po izčrpanju vseh pravnih sredstev bo imela pobudnica na voljo tudi ustavno pritožbo, v kateri bo lahko hkrati zatrjevala neskladnost zakonske ureditve z Ustavo. Ustavno sodišče ima v postopku z ustavno pritožbo na podlagi 58. člena ZUstS možnost, da zadrži izvrševanje izpodbijanega posamičnega akta, kar pomeni, da bo pobudnica tudi v tem postopku imela možnost učinkovito varovati svoje pravice. Svoje pomisleke v zvezi z ustavnostjo zakona bo pobudnica lahko naslovila tudi na sodišče, ki bo imelo na podlagi 156. člena Ustave, če bo tako presodilo, možnost zahtevati presojo ustavnosti zakonskih določb, ki jih bo moralo uporabiti v postopku odločanja. Če pa se za to ne bo odločilo, bo po pravnomočno končanem postopku znano, na kakšen način se izpodbijani zakonski določbi uporabljata v sodni praksi. Ustavno sodišče bo imelo s tem pri presoji ustavne pritožbe in uporabljenih zakonskih določb na razpolago argumente pristojnih organov, ki bodo na prvi in drugi stopnji sodnega odločanja utemeljevali razlagi zakonskih določb, kar bo prispevalo tudi h kvaliteti ustavnosodnega odločanja«.*

---

<sup>26</sup> Glej Sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-330/05, U-I-331/05, U-I-337/05, z dne 18. 10. 2007.

Prav s to odločbo je Ustavno sodišče RS spremenilo svojo sodno prakso. V tem sklepu je Ustavno sodišče RS zavzelo stališče, da mora pobudnik najprej na rednih sodiščih v posamičnih postopkih izpodbijati nezakonite določbe ali isti namen doseči z ustavno pritožbo in da v takem primeru pobudnik ne izpolnjuje procesne predpostavke pravnega interesa za vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti. V takem primeru se pobudnikova vloga s sklepom zavrže.

Po spremenjeni ustavnosodni presoji v primerih, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se pobuda za oceno ustavnosti lahko vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS (Čebulj, 2007, str. 1005).

Ustavno sodišče RS je v zadnjih nekaj letih sprejelo več odločitev, ki so kazale na uporabo stroge razlage drugega odstavka 24. člena ZUstS (Uradni list RS, št. 14/94). Naj izpostavim primer, ko je Ustavno sodišče RS ugotovilo, da je izpodbijano zakonsko določbo mogoče razlagati na več načinov in pobudo zavrglo z utemeljitvijo, da bodo lahko pravni interes pobudniki izkazovali šele, če bodo tudi pristojna (redna) sodišča izpodbijano določbo razlagala na način, ki je po njihovem mnenju v neskladju z Ustavo. V obrazložitvi je Ustavno sodišče RS navedlo:

*»Pobudnica se sklicuje na stališče upravnih organov prve stopnje, ki ga lahko izpodbija s pravnimi sredstvi v upravnem postopku in upravnem sporu, po izčrpanju pravnih sredstev pa tudi z ustavno pritožbo. Pristojno sodišče pa ne v upravnem sporu zoper omenjene upravne odločbe ne v kakem drugem postopku, v katerem bi pobudnica lahko uveljavljala varstvo svojih pravic glede premoženja v Republiki Sloveniji, še ni odločalo. Zato pobudnica ni izkazala, da tega, kar s posebno pobudo predlaga Ustavnemu sodišču, ne bi mogla doseči že v rednem sodnem postopku pred pristojnim sodiščem. Iz odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade izhaja, da je treba izpodbijano določbo razlagati tako, da se ne nanaša na premoženje pravnih oseb s sedežem izven Republike Slovenije. Ker gre za vprašanje razlage izpodbijane določbe, bo pobudnica izkazovala pravni interes šele, če bodo redna sodišča izpodbijano določbo razlagala tako, kot to zatrjuje ona, in ne tako, kot jo razlagata Državni zbor in Vlada«.*

Sodna praksa Ustavnega sodišča RS, v zvezi s procesnimi predpostavkami pred novelo ZUstS, je bila zelo pogosto povezana prav z neizpolnjevanjem pogoja za vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti nekega predpisa. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora biti pravni interes pobudnika oz. pritožnika neposreden, osebni, lasten. Ena izmed odločitev, ki zelo dobro ilustrira takšno stališče Ustavnega sodišča RS, je bil sprejet sklep št. U-I-48/04. V tej zadevi je pobudnik izpodbijal Zakon o tujcih, ki določa pogoje za pridobitev stalnega bivanja, za katerega si prizadeva njegova žena z argentinskim državljanstvom. Po oceni Ustavnega sodišča RS »pobudnik ni izkazal, kako bi morebitna razveljavitev določb ZTuj-1, ki jih izpodbija in ki urejajo izdajo dovoljenj za začasno

oziroma stalno prebivanje tujih ožjih družinskih članov slovenskih državljanov, izboljšala njegov pravni položaj«.

Ustavno sodišče RS pa prav tako ne priznava pravnega interesa političnim strankam, društvom, zbornicam in združenjem, v kolikor izpodbijani predpis neposredno ne posega v njihove pravice, pravne interese ali pravni položaj. Kot primer lahko navedemo odločitev Ustavnega sodišča RS št. U-I-176/01, v kateri sodišče krajevni skupnosti ni priznalo pravnega interesa za vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki posegajo v pravice prebivalcev krajevne skupnosti<sup>27</sup>. Sodišče je v tej zadevi obrazložilo, da:

*»Po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča ima krajevna skupnost pravni interes za vlaganje pobud le v primerih, če gre za presojo predpisov, ki neposredno posegajo v pravice, pravni interes ali položaj krajevne skupnosti (glede premoženja, sestave in funkcij njenih organov in podobno), ne pa tudi za vlaganje pobud za oceno predpisov, ki posegajo v pravice prebivalcev krajevne skupnosti (odločba št. U-I-298/95, z dne 27. 2. 1997). Krajevna skupnost namreč ne more nastopati pred Ustavnim sodiščem kot zastopnik prebivalcev njenega območja«.*

Druga odločitev Ustavnega sodišča RS, ki prav tako kaže na neizpolnjevanje procesnega pogoja pravnega interesa, je odločitev v zadevi št. U-I-41/94, v kateri je Ustavno sodišče RS pobudo Pokrajinskega odbora zavrglo. Ta odločitev kaže na to, da je sodišče že takoj po sprejemu ZUstS v letu 1994 moralo rešiti dileme glede pravnega interesa. V svoji obrazložitvi je navedlo:

*»Različna združenja državljanov imajo za vložitev pobude Ustavnemu sodišču zahtevani pravni interes le v primerih, če se neposredno posega v njihovo pravico, kot je varstvo lastnine (njihovo premoženje), pravica do zbiranja in združevanja in podobno, ne pa v primerih, ko menijo, da uveljavljajo splošen interes«.*

## **5.2 PROCESNE PREDPOSTAVKE PO NOVELI ZUSTS**

V mesecih po sprejemu novele je bilo po hitrem postopku, brez podrobnih obrazložitvev, zavrženih več tisoč ustavnih pritožb in na podoben način tudi pobude za ustavno presojo predpisov. Ribičič je velikokrat izpostavil (2008, str. 1484), da je šlo za "čiščenje", s katerim se je Ustavno sodišče RS poskušalo znebiti ogromnega števila zadev, s kakršnimi se je v preteklosti morale ukvarjati. Dejstvo, ki ga ne moremo spregledati je, da je Ustavno sodišče RS s temi spremembami zakona končno dobilo pravno podlago za normalizacijo delovanja sodišča. Ustavno sodišče RS je v svojem letnem poročilu za leto 2007 tudi ocenilo, da je bila uvedena novela ZUstS v letu 2007 nujno potrebna, saj bi v

---

<sup>27</sup> Glej tudi Ribičič Ciril (2005) Pravni interes kot procesnopravna predpostavka v postopkih pred ustavnim sodiščem. Javna uprava št. 2–3, str. 615.

nasprotnem primeru nadaljevanje stanja pripeljalo do nevzdržnosti, očitne preobremenjenosti in posledično neučinkovitosti.

Med spremembe, ki so se uvedle z novelo, spada na novo vpeljana določba 21.a člena glede pristojnosti generalnega sekretarja za reševanje vlog, ki so nepopolne in že vnaprej obsojene na neuspeh. Na podlagi novega člena je Ustavno sodišče RS pooblastilo generalnega sekretarja, naj pritožnikom poda pojasnila, da v kolikor so v preteklosti že vložili tipizirano vlogo in je le-ta bila že zavržena, takšne vloge ne vložijo ponovno, saj nima možnosti za uspeh. Ta določba na nek način predstavlja novost pri popolnosti vloge kot procesni predpostavki, saj že vnaprej opozarja pritožnika, da njegova vloga ne bo sprejeta v obravnavo.

Uvedla se je tudi novost, da v kolikor se po vložitvi pobude spremenijo okoliščine, ki so pomembne za obstoj pravnega interesa, Ustavno sodišče RS pobudnika pozove, naj v določenem roku izkaže okoliščine, iz katerih je razvidno, da predpis še vedno neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oz. v njegov pravni položaj (ZUstS, 24.b člen).

Med pripravo novele so se pojavili tudi predlogi za popravek procesne predpostavke legitimacije, in sicer v ureditvi "uradnega" zastopanja strank oz. pritožnikov v postopku vložitve ustavne pritožbe. Predlagatelji zakona so povzeli, da bi bila kakovost vloženih ustavnih pritožb bistveno večja, v kolikor bi se uvedlo nujno zastopanje pritožnikov po odvetnikih oz. odvetniški družbi<sup>28</sup>. V primeru vložitve zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa pa tega posega ne bi bilo, saj so v teh primerih predlagatelji ustrezno usposobljeni kadri. Navsezadnje do te spremembe ni prišlo, je pa prišlo do spremembe predlagatelja začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, in sicer so to: informacijski pooblaščenec, Banka Slovenije in računsko sodišče ter generalni državni tožilec, v vseh primerih, takrat, ko nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodijo (ZUstS, 23.a člen).

Pristojna sodišča so v zadevah, v katerih se odloča o pravicah posameznikov, prva poklicana, naj zakone in druge predpise razlagajo v skladu z ustaljenimi metodami razlage pravnih pravil. Pri odločanju mora namreč Ustavno sodišče RS imeti na razpolago že kvalitetne in argumentirane ustavnosodne presoje, ki so jih sprejela že redna sodišča. V zvezi s tem je bil v noveli dodan novi, 23. člen, ki pravi, da sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, prekine postopek v vseh zadevah, pri katerih mora pri odločanju o pravnih sredstvih uporabiti takšen zakon ali del zakona, in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. Tako so bila redna sodišča postavljena za enega izmed glavnih predlagateljev v tem postopku in je ta ureditev za Ustavno sodišče RS bolj ugodna, saj mu omogoča presojo podzakonskega akta, kar s prejšnjo ureditvijo ni bilo omogočeno.

---

<sup>28</sup> Kot je to urejeno v četrtem odstavku 87. člena ZPP.

Med najbolj odmevne uvedene spremembe spada določba o pravnem interesu, ki se kaže predvsem v tretjem odstavku 24. člena ZUstS: »Kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, se pobuda lahko vloži v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic«. V tem dodanem odstavku se skriva časovna omejitev, in sicer sprememba procesne predpostavke, tj. rok za vložitev pobude, ki dopolnjuje že dosedaj uveljavljeno določbo v drugem in tretjem odstavku 46. člena ZUstS (Čebulj, 2007, str. 1005).

Novela je med drugim prav tako uvedla natančnejšo opredelitev procesne predpostavke glede oblike in vsebine vlog za sprožanje postopkov pred Ustavnim sodiščem RS, kar zagotavlja bolj učinkovito vodenje sodnih postopkov. V 53. členu ZUstS je zakon opredelil, katere sestavine mora vsebovati ustavna pritožba:

- navedba o posamičnem aktu, ki se izpodbija, z navedbo organa, ki ga je izdal, z njegovo pravilno številko in z datumom izdaje;
- domnevno kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine;
- razloge, s katerimi se utemeljujejo kršitve;
- datum, ko je bil pritožniku vročen posamični akt, ki ga izpodbija;
- polno osebno ime pritožnika in naslov stalnega ali začasnega prebivališča; če gre za fizično osebo, oziroma imenu ter sedežu, če gre za pravno osebo, državni organ, nosilca javnega pooblastila ali drug pravni subjekt, ter o osebnem imenu, nazivu ali funkciji njegovega zastopnika;
- druge podatke, ki jih določa poslovnik ustavnega sodišča.

Z uveljavitvijo ZUstS-A je zakon uvedel novosti tudi postopkovno, in sicer prenos iz sestave senata Ustavnega sodišča RS na sodnika posameznika, in sicer po tretjem odstavku 54. člena ZUstS odloči o ustavitvi postopka zaradi umika ustavne pritožbe z razporedom dela določen sodnik Ustavnega sodišča RS.

Ena od bistvenih novosti novele je bila prav zagotovo tudi izključitev ustavne pritožbe v primerih, ko gre za prekrške, stroške postopka, motenje posesti in sporih majhne vrednosti. Na podlagi prvega odstavka 55.a člena ZUstS ustavna pritožba prav tako ni dovoljena, če ne gre za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki bi imele hujše posledice za posameznika. Dikcijo "hujše posledice" pa bo moralo Ustavno sodišče RS v prihodnosti še razviti s svojo sodno prakso<sup>29</sup>.

Novela ZUstS je v svojem drugem odstavku 55.b člena uredila, da se postopek za preizkus ustavne pritožbe oziroma postopek odločanja o ustavni pritožbi ustavi, če pritožnik umakne ustavno pritožbo.

---

<sup>29</sup> Glej odločbe št. U-I-277/09, Up-1333/09, U-I-287/09, Up-1375/09, z dne 14. 6. 2011.

Drugi odstavek 59. člena ZUstS pa daje Ustavnemu sodišču RS po novem tudi pooblastilo, da razveljavi ali odpravi predpis, na katerem temelji z ustavno pritožbo izpodbijani posamični akt, če pri odločanju o ustavni pritožbi ugotovi neustavnost ali nezakonitost takšnega predpisa (Testen v: Šturm (ur.), 2002, str. 1135). Naj pri tej točki omenim razmišljanje bivšega predsednika Ustavnega sodišča RS, Janeza Čebulja (2007, str. 1005), ki je v enem od svojih člankov dal predlog, da bi morala biti ena od procesnih predpostavk za vložitev pobude ta, da morajo stranke v sodnem postopku zatrjevati in uveljavljati morebitno protiustavnost oziroma nezakonitost podzakonskega predpisa. V tem primeru bi bil postopek naslednji, če bi sodnik zavrnil uporabo instituta *exceptio illegalis* oziroma kadar njena uporaba ne bi bila mogoča, sodišče ne bo vložilo zahteve za oceno ustavnosti predpisa, temveč bi lahko stranka (zdaj pobudnica) pred Ustavnim sodiščem RS hkrati z vložitvijo ustavne pritožbe vložila pobudo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti podzakonskega predpisa in s tem dosegla njegovo presojo. Tu pa se pojavlja še en problem, in sicer je vloga Ustavnega sodišča RS povsem jasna, kadar gre za protiustavnost in nezakonitost podzakonskega predpisa. Dilema pa se pojavlja v dejstvu, da ima zelo pogosto nezakonitost podzakonskega predpisa pogosto korenine v protiustavnosti (pooblastilne) zakonske norme. Testen (2008, str. 1468) opozarja, da kadar bo šlo za domnevno protiustaven zakon, redna sodišča (razen zelo aktivistične Ustavi prijazne razlage) sploh nimajo sredstva, s katerim bi lahko dolgoročno razbremenila Ustavno sodišče in o nezakonitosti zakona oz. predpisa odločila. Vsaj trenutna zakonodaja tega ne omogoča.

Spremembe ZUstS so zaznamovale postopek ustavne pritožbe, saj je bila na tem področju uvedena sprememba pri procesnih predpostavkah za vložitev ustavne pritožbe, in sicer se ustavna pritožba sprejme v obravnavo le, če gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki je imela hujše posledice za pritožnika, ali če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Zakon je v 55.a členu vzpostavil domnevo, po kateri ne morejo nastati hujše posledice morebitnih kršitev človekovih pravic v manj pomembnih zadevah, vendar je kljub temu dopustil možnost izjemne obravnave.

Ena izmed novosti je tudi izdaja sklepa o zavrženju oz. nesprejemu ustavne pritožbe, kjer je novela vpeljala spremembe pri obrazložitvah. V zadnjem odstavku 55.c člena je zakonodajalec določil, da v kolikor senat ne odloči drugače, obrazložitev sklepa o zavrženju ali o nesprejemu ustavne pritožbe vsebuje zgolj navedbo razloga iz prvega ali drugega odstavka prejšnjega člena zakona in sestavo senata Ustavnega sodišča RS. To ureditev je povzela po nemški ureditvi, ki je tovrstne pristojnosti urejala že pred leti. Možnost odločanja pri sprejemanju odločitve o ustavni pritožbi je spremenilo iz prejšnjih devet sodnikov na senat s tremi sodniki, kar je po mojem mnenju nekoliko razbremenilo Ustavno sodišče in pripomoglo k bolj učinkovitemu odločanju.

Pomisleki, da je dostop do Ustavnega sodišča RS z abstraktno ustavnosodno presojo, preširok, so se pojavili že pred uveljavitvijo novele in so se nadaljevali tudi po njenem sprejetju. Nosilec največjih kritik je bil v tistem času prav zagotovo Matevž Krivic, ki je



poudarjal povezavo med ohranitvijo pobude s preobremenjenostjo Ustavnega sodišča RS. Prav zagotovo je njegova kritika pridobila na pomenu po uveljavitvi novele, ki je začela kazati svoje posledice.

Po spremembi sodne prakse s sklepom št. U-I-275/07, z dne 22. 11. 2007, se procesne predpostavke o pravnem interesu za izpodbijanje oziroma oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov ne da upravičiti zgolj z navedbami, da je na primer zoper dokončno upravno odločbo vložena tožba v upravnem sporu. V zadnjih letih je namreč Ustavno sodišče RS 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 vložiti šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper posamični akt hkrati z ustavno pritožbo. Svoje ugovore v zvezi z neustavnostjo izpodbijanega zakona bo lahko pobudnik pred tem naslovil na sodišča, ki so pri odločanju vezana na Ustavo in zakon (Ustava RS, 125. člen) in ki bodo morala skladno z 22. členom Ustave RS takšne njegove ugovore bodisi argumentirano zavrniti, bodisi, če se bodo z njimi strinjala, po 156. členu Ustave prekiniti postopek ter začeti postopek za oceno njegove ustavnosti pred Ustavnim sodiščem RS. Glede na navedeno torej po praksi Ustavnega sodišča RS ni mogoče trditi, da pobudnik že izkazuje neposreden pravni interes za presojo ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve.

Do uveljavitve novele ZUstS so bili zgolj izjema takšni primeri, v katerih je pobudnik že v postopku pred pristojnim sodiščem lahko zavaroval svoje pravice. Spremembe pri priznavanju pravnega interesa so šle v smeri, ki so bile pričakovane. Ne nazadnje se je že v zadevi št. U-I-74/03 oktobra leta 2003 Ustavno sodišče RS odločilo dati besedi "neposredno" v določbi tedanjega drugega odstavka 24. člena ZUstS nov pomen. Postavilo se je na stališče, da v primerih, ko lahko pobudnik namen, ki ga poskuša doseči s pobudo, zavaruje v posamičnem postopku pred pristojnim sodiščem in nato z ustavno pritožbo pred Ustavnim sodiščem RS, ne izkazuje pravnega interesa za vložitev pobude. Vendar so bili do uveljavitve novele ZUstS takšni primeri izjema in ne pravilo.

Zaostrovanje procesne predpostavke pravnega interesa za vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, pa se je kazalo kmalu po sprejetju novele. Že septembra 2007 je v novejšem sklepu št. U-I-325/05, z dne 27. 9. 2007, Ustavno sodišče RS sprejelo stališče, s katerim je nadgradilo svoje dotedanje stališče, da zgolj s sklicevanjem pobudnikov na udeležbo v postopku, v katerem naj bi bile uporabljene izpodbijane določbe predpisa, niso izpolnjene procesne predpostavke za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa. Procesne predpostavke za vložitev pobude so izpolnjene šele hkrati z vložitvijo ustavne pritožbe, če je tožba v postopku pred pristojnimi sodišči na podlagi razlage izpodbijanih določb, ki naj bi bila ustavno sporna, zavrnjena.

Posledice novele ZUstS so vidne tudi v novejših sklepih Ustavnega sodišča RS, kjer je razvidno, da sodišče pravila o pravnem interesu še bolj zastruje. V obrazložitvi zadeve U-I-162/12, Up-626/12, z dne 12. 7. 2012, je Ustavno sodišče RS navedlo: »da izpodbijana

določba ne učinkuje neposredno, ker mora pristojni organ drugačno določitev višine pokojnine za vsako konkretno osebo ugotoviti z upravno odločbo. Če izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS«.

Ker je pravni interes kot procesna predpostavka del procesnega prava, se zanj vedno ne uporablja načelo prepovedi retroaktivnosti iz 155. člena Ustave RS. Načelo neposredne uporabe novega procesnega prava je namreč izjema od prepovedi retroaktivne uporabe materialnega prava. Zato je moralo Ustavno sodišče RS pojasniti, da se pojmovanje pravnega interesa po stari ustavnosodni praksi uporablja le v zadevah, v katerih je že bilo sklenjeno, da pravni interes obstaja, preden se je spremenilo stališče sodne prakse.

Vse zgoraj naštetje spremembe, ki jih je vpeljala novela ZUstS, so na nek način pripomogle k razbremenitvi Ustavnega sodišča RS glede pripada zadev, predvsem določba o pravnem interesu in pogojih za vložitev ustavne pritožbe. V nadaljevanju bom s pomočjo statistike Letnih poročil Ustavnega sodišča RS prikazala, kako je sprememba nekaterih procesnih predpostavk vplivala na pripad zadev na Ustavnem sodišču RS v obdobju od leta 2006 do leta 2012, v katerem je zajeta tudi novela ZUstS in njene spremembe.

### **5.2.1 VPLIV SPREMEMB PROCESNIH PREDPOSTAVK PO UVELJAVITVI NOVELE ZUSTS NA PRIPAD ZADEV US RS OD LETA 2006 DO LETA 2012**

Že takoj po sprejetju Ustave RS, se je Ustavno sodišče RS srečalo s povečevanjem prispelih zadev v obravnavo, v nekaterih obdobjih je prišlo do drastičnih dvigov števil. Preobremenjenost Ustavnega sodišča RS je sicer kmalu po uveljavitvi novele upadla, vendar se je posledično zelo uveljavil institut ustavne pritožbe, kar dolgoročno pomeni, da z uveljavitvijo novele in spremembo določbe o pravnem interesu in potrebe po izčrpanosti pravnih sredstev nismo dosegli prav nič. Kratkoročno je mogoče Ustavno sodišče RS res zmanjšalo pripad zadev, nisem pa sigurna, da je to dolgoročna rešitev. Strinjamo se lahko, da so posledice preobremenjenosti Ustavnega sodišča RS lahko nekakovostno in površno odločanje, kar je za Ustavno sodišče RS kot varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin skrajno nedopustno.

Ustavno sodišče RS je v preteklosti že nekaj časa opozarjalo na to, da z organizacijskimi ukrepi ni mogoče povečevati učinkovitosti dela Ustavnega sodišča RS in da je postal obseg dela neobvladljiv. Značilno je bilo, da mora Ustavno sodišče RS kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na obstoječo normativno ureditev ob številnih zelo pomembnih zadevah odločati po enakem postopku tudi o povsem nepomembnih zadevah (Zbirke Državnega zbora RS, 2013).

V nadaljevanju sem v tabeli prikazala, kako se je, s spremembo procesnih predpostavk za vložitev pobud in zahtev za oceno ustavnosti in zakonitosti ter ustavnih pritožb, gibalo pripad zadev Ustavnega sodišča RS. Podatki so zajeti za obdobje pred sprejetjem novele, z začetkom leta 2006, in po uveljavitvi sprememb, vse do leta 2012. Pripad zadev Ustavno sodišče RS vodi v različnih vrstah vpisnikov. Zaradi obravnavane tematike sta me zanimala predvsem dva vpisnika, in sicer:

- Vpisnik U-I: zadeve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil;
- Vpisnik Up: zadeve ustavnih pritožb.

**Tabela 1: Vpliv spremembe procesnih predpostavk po uveljavitvi novele ZUstS na pripad zadev Ustavnega sodišča RS v letih od 2006 do 2012**

<b>Vpisnik/Leto</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>U-I</b>	474	367	323	308	287	323	324
<b>Up</b>	2546	3937	3132	1495	1582	1358	1203
<b>Skupaj prejetih zadev</b>	3053	4354	3562	1845	1880	1869	1731

Vir: Letno poročilo Ustavnega sodišča RS za leto 2012 (2012, str. 33).

V letu **2006** je Ustavno sodišče RS prejelo 3053 zadev, kar znaša 62,6 % več zadev kot v letu poprej. Trend strmega naraščanja števila novih zadev, posebej ustavnih pritožb, pa se je v letu 2006 še nadaljeval. V strukturi zadev so v preteklih letih ustavne pritožbe večinoma zajemale od 70 do 75 % zadev. V letu 2006 pa se je to razmerje še povečalo, tako da je delež ustavnih pritožb narastel že na 83,4 % vseh zadev. Kljub temu, da zajemajo zadeve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov v strukturi zadev manjši delež, pa to ne pomeni, da se je njihovo število v primerjavi z letom 2005 tudi dejansko zmanjšalo, prav nasprotno, v letu 2006 je bilo teh zadev 474, kar znaša 36,6 % več kot leta 2005 (Ustavno sodišče RS, 2012). V tem letu je Ustavno sodišče RS že pokalo po šivih in spremembe so bile nujno potrebne.

V letu **2007** je razvidno, da se je pripad zadev v tem letu še bolj naglo povečal. Leta 2007 je Ustavno sodišče RS prejelo kar 4354 zadev, kar je za 42,6 % več kot leta 2006. Povečanje števila novih zadev gre predvsem na račun povečanja prejetih ustavnih pritožb, saj je njihov delež znašal kar 90,4 %. Tako velik delež ustavnih pritožb gre predvsem na račun velikega števila ustavnih pritožb v zadevah prekrškov, ki so jih posamezniki vlagali v obliki t. i. tipiziranih vlog. Število novih zadev za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov je že zadnjih nekaj let v bistvu konstantno, do večjih odstopanj v številu prejetih zadev je v posameznem letu prišlo ob množičnem vlaganju istovrstnih pobud, s katerimi so se izpodbijali isti predpisi. Ustavno sodišče RS je tako leta 2007 sicer prejelo za 22,6 % manj zadev za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov in splošnih

aktov. Največ pobud je bilo vloženih zoper določbe Zakona o prekrških (50) in zoper določbe Zakona o varnosti cestnega prometa (16) (Ustavno sodišče RS, 2007).

Leta **2008** je Ustavno sodišče RS prvič po nekaj letih zaznalo upad prejetih zadev. V primerjavi z letom 2007 jih je prejelo za 18,19 % manj. Vendar jih je prejelo še vedno veliko in še vedno za 16,67 % več kot leta 2006. Zmanjšanje skupnega pripada zadev gre predvsem na račun zmanjšanja števila ustavnih pritožb, čeprav te v strukturi zadev še vedno daleč prevladujejo s 87,93 %. V primerjavi z letom 2007 je bilo leta 2008 za 11,98 % manj zahtev in pobud za oceno ustavnosti zakonov oziroma za oceno ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov. Leta 2008 so pooblaščen predlagatelji sprožili le 7,43 % postopkov za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov (Ustavno sodišče RS, 2008).

V letu **2009** je Ustavno sodišče RS zopet zaznalo bistven upad prejetih zadev. V primerjavi z letom 2008 je v letu 2009 Ustavno sodišče RS prejelo kar za 48,20 % manj zadev, vendar pa statistični upad ne pomeni tudi dejanske razbremenitve Ustavnega sodišča RS, saj je to praktično le posledica zmanjšanja števila ustavnih pritožb s področja prekrškov. Zadev za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov je Ustavno sodišče RS v letu 2009 prejelo 308, kar je 16,69 % vseh prejetih zadev. V zadnjih letih je mogoče ugotoviti počasen vendar vztrajen trend upadanja števila vloženih zahtev in pobud za oceno ustavnosti zakonov. To je zagotovo posledica strožjega stališča Ustavnega sodišča RS glede izkaza pravnega interesa kot procesne predpostavke za začetek takega postopka. Po drugi strani pa so udeleženci vse pogosteje hkrati vlagali ustavne pritožbe in pobude za oceno ustavnosti zakona, ker v postopkih pred pristojnimi sodišči z ustavnopravnimi očitki, naslovljenimi na zakonske določbe, niso bili uspešni (Ustavno sodišče RS, 2009).

Z gotovostjo lahko trdimo, da je bilo leto 2009 najbolj merodajno leto za oceno skrajnega dosega novele ZUstS v letu 2007 (Kaučič in dr., 2011, str. 361).

Leta **2010** je stopnja obremenjenosti Ustavnega sodišča RS spet narasla. Po strukturi prevladujejo predvsem ustavne pritožbe posameznikov in pravnih oseb, ki predstavljajo 84 % celotnega pripada v lanskem letu, tako da je izpodbijanja zakonskih in drugih abstraktnih norm s pobudami prizadetih oseb ali zahtevami pristojnih organov v tem okviru le nekaj več kot 15 % (Ustavno sodišče, 2010).

V letu **2011** med strukturo zadev, ki jih rešuje Ustavno sodišče RS, ponovno prevladujejo ustavne pritožbe posameznikov in pravnih oseb, ki predstavljajo 72,7 % celotnega pripada, glede na preteklo leto pa se je povečal delež zadev, v katerih se izpodbijajo zakonske in druge abstraktne norme s pobudami prizadetih oseb ali zahtevami pristojnih organov v tem okviru na nekaj več kot 17 %. Število vloženih pobud se je celo povečalo za 12,5 % glede na leto prej in je ponovno doseglo raven iz leta 2008, kljub strožjemu tolmačenju pravnega interesa za vložitev tovrstne vloge (Ustavno sodišče RS, 2011).

Leta **2012** je Ustavno sodišče RS prejelo 1731 novih zadev, kar je za 7,4 % manj kot v letu 2011. Število prejetih zadev iz vpisnika U-I je v primerjavi z lanskim letom ostalo tako rekoč na enaki ravni (324 zadev, kar je 0,3-odstotno povečanje) in v strukturi vseh prejetih zadev predstavlja 18,7 odstotka pripada. Zmanjšanje skupnega števila prejetih zadev gre tako predvsem na račun občutnega zmanjšanja števila prejetih ustavnih pritožb, ki predstavljajo kar 69,5 % celotnega pripada, Ustavno sodišče RS pa jih je prejelo 1203, kar pomeni za dobro desetino (11,4 %) manj kot leto poprej (Ustavno sodišče RS, 2012).

Utemeljenost ustavnih pritožnikov in pobudnikov oziroma predlagateljev in njihovih ustavnih pritožb ter pobud in zahtev za oceno ustavnosti je bila tudi v letu 2012 relativno omejena. Ustavno sodišče RS je le v dveh primerih od 350 rešenih pobud in zahtev za oceno ustavnosti in zakonitosti ugotovilo, da je zakon protiustaven, kar znaša 2,6 % od vseh prejetih zadev. V šestih primerih je zakonske določbe tudi razveljavilo, v treh primerih pa je sprejelo t. i. ugotovitevno odločbo, pri čemer je le v eni odločbi določilo zakonodajalcu rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti (Ustavno sodišče RS, 2012, str. 37).

Lahko povzamemo, da je do leta 2007, ko se je sprejela novela ZUstS, število pobud in zahtev za oceno ustavnosti in zakonitosti ter ustavnih pritožb naglo naraščalo. Sodišče je na takšno preobremenjenost odreagiralo s sprejetjem sprememb procesnih predpostavk za sprejem zadev, kar je bilo nujno potrebno, saj je bil glavni cilj Ustavnega sodišča RS v obravnavo »spuščati« le tiste zadeve in pritožbe, ki nosijo rešitve pomembnih pravnih in ustavnih vprašanj, in tiste zadeve, ki so nosilke resničnih in očitnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Po uveljavljenih spremembah se je število pobud in zahtev nekoliko zmanjšalo, znatno pa se je povečal delež ustavnih pritožb, ki se je povečeval vse do konca leta 2011. Z naslednjim letom je število ustavnih pritožb nekoliko upadlo, vendar le malenkostno. Iz teh podatkov lahko povzamem, da so bile spremembe procesnih predpostavk le kratkoročna rešitev, saj so predlagatelji v postopkih vedno bolj osvajali institut ustavne pritožbe, kar dolgoročno pomeni spet obremenitev Ustavnega sodišča RS. Vse bolj kaže, da je novela, sprejeta v letu 2007, nekoliko res ublažila problem obremenitve Ustavnega sodišča RS, vendar bodo po mojem mnenju potrebni bolj krepki in radikalnejši ukrepi.

V naslednjem poglavju bom prikazala, kako imajo druge države urejene procesne pogoje za presojo ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov in jih primerjala z našimi.

## **6 UREDITEV PROCESNIH PREDPOSTAVK USTAVNOSODNE PRESOJE V ZDA IN ZR NEMČIJI**

Domača ustavnosodna teorija in praksa prepogosto iščeta svoje vzore le v sistemih bližnjih sosedov. Vendar fenomen sodne kontrole ustavnosti zaradi svojega pomena zasluži širše primerjalnopravno obravnavanje in takšen pristop je v sodobni tuji teoriji ustavnega prava tudi pravilo. Primerjave z znanimi sistemi ustavnosodne presoje znotraj in zunaj evropskih držav namreč izkazujejo zanimive elemente ustavnosodne kontrole, ki lahko pomagajo tudi pri razumevanju in utemeljevanju porekla domačih rešitev.

Za lažje razumevanje, kako različni so si lahko sistemi glede posameznih ureditev in pravil ter same vloge ustavnega sodstva v državi, naj omenim dve odločitvi, ameriškega Vrhovnega sodišča in Zveznega ustavnega sodišča republike Nemčije. Junija 2003 je ameriško Vrhovno sodišče v zadevi *Rasul v. Bush* s šestimi glasovi proti trem odločilo, da imajo osebe, ki trdijo, da so nezakonito pridržane v Guantánamu na Kubi, pravico do sodnega varstva pred ameriškim sodišči. Februarja leta 2007 pa je prvi senat nemškega Zveznega ustavnega sodišča razveljavil določbo zakona o varnosti letalskega prometa, ki je pooblašala oborožene sile, da sestrelijo letalo, »ki je namenjeno, da se uporabi kot orožje za zločin proti življenju ljudi«. Ta dva primera nam lahko pokažeta, kako izjemen pomen ima ustavno sodstvo pri varovanju temeljnih vrednot, na katerih temelji razvoj sodobnih demokratičnih pravnih držav v drugi polovici 20. stoletja (Wedam Lukić, 2007, str. 3).

Ustavnosodna presoja se je v Evropi razvijala počasi, po prvi svetovni vojni se je pojavila najprej v Avstriji in Češkoslovaški. V drugi polovici 20. stoletja pa jo najdemo že praktično vsepovsod po Evropi (Mavčič, 2002, str. 35).

V nadaljevanju bom prikazala procesne predpostavke dveh sistemov ustavnosodne presoje, v ZDA in Zvezni republiki Nemčiji, saj menim, da lahko obe ureditvi procesnih pogojev v nekaterih delih primerjamo s slovensko.

### **6.1 ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE**

ZDA so pravzaprav prva država na svetu, ki je uvedla ustavnosodno presojo in s tem izredno povečala moč Vrhovnega sodišča nasproti ostalim vejam oblasti, kar je pripeljalo do okrepitve sistema zavor in ravnovesij. Že ob nastanku so bile ZDA meščanska država in morda je bil to eden izmed razlogov drugačne ustavne ureditev od evropskih držav.

Kot oblika državne oblasti v ZDA je bil uveden predsedniški sistem s kongresom kot nosilcem zakonodajne oblasti in predsednikom kot nosilcem izvršilne oblasti. Tretji člen Ustave ZDA govori o sodni moči in njenem razdeljevanju med telesa in različne stopnje sodišč, ki predstavlja okvir same ureditve ameriškega modela ustavnosodne presoje (Politika in uprava Združenih držav Amerike, 2013).

ZDA spadajo v difuzen (razpršen, decentraliziran) sodni sistem, v katerem ustavnost in zakonitost kontrolirajo redna sodišča. Pravni akti, ki veljajo na celotnem ozemlju ZDA, so zvezna ustava, zvezni zakoni in meddržavne pogodbe, ki so tudi nadrejeni predpisom držav, članic zveze. S temi akti morajo biti skladni vsi pravni akti držav, vključno z ustavo<sup>30</sup>. Zvezna ureditev deluje preko zveze in države, kar pomeni, da je celotna državna oblast (zakonodajna, izvršilna in sodna) organizirana na dveh ravneh, ki tečeta vzporedno, rečemo, da ima kot federacija dvotirni sodni sistem (Grad in dr., 2004, str. 138).

### 6.1.1 VRHOVNO SODIŠČE ZDA

Vrhovno sodišče ZDA je edino sodišče, ki ga določa že ustava v svojem 3. členu, kjer je zapisano, da pripada sodna oblast ZDA enemu vrhovnemu sodišču ter nižjim sodiščem, ki jih ustanovi Kongres. V drugem odstavku tega člena pa so določene tudi pristojnosti zveznih sodišč, in sicer so pristojna soditi v zadevah, ki se tičejo veleposlanikov, poslanikov, konzulov in pomorskega prava ter v sporih:

- v katerih so ena od strank Združene države;
- med dvema ali več zveznimi državami;
- med zvezno državo in državljani druge zvezne države;
- med državljani različnih zveznih držav;
- med državljani iste zvezne države o ozemljih, ki pripadajo različnim državam;
- med zvezno državo ali državljanom ene od zveznih držav na eni strani in tujo državo ali njenimi državljani ali pravnimi osebami (Bardutzky, 2013, str. 26–27).

Odnos med zveznimi in državnimi sodišči v ZDA ni tako preprost. Četudi je pravilo, da v primeru konflikta Ustava ZDA in zvezni zakoni prevladajo nad državnimi zakoni, državna sodišča niso avtomatično podrejena zveznim sodiščem. Gre torej za dva sistema sodišč, katerih pristojnosti se zelo velikokrat prepletajo.

Izključna pristojnost Vrhovnega sodišča so odločanje v postopkih pritožb (*appeals*), v postopkih *certiorari* in predložitve vprašanj s strani nižjega sodišča (*certification*). Glede na tematiko se bom najbolj poglobila v postopek *certiorari*, ki po definiciji ameriške zakonodaje ni stvar pravice, temveč sodne diskrecije. Takšni vsebinski presoji se stranki ugodi le takrat, kadar so razlogi za to zelo prepričljivi.

V ZDA delujejo zvezna sodišča in sodišča na ravni posamezne države in območij. Zvezna prvostopenjska sodišča so tako okrožna sodišča (*district courts*), ki jih je 94, in pritožbena sodišča (*courts of appeal*, razdeljena glede na *circuits*), ki jih je 12. Vsako okrožje pritožbenega sodišča pokriva približno tri države. Zvezna pritožbena sodišča so bila ustanovljena leta 1891 z namenom razbremenitve zveznega Vrhovnega sodišča. Na zvezni ravni pa obstajajo še nekatera specializirana prvo- in drugostopenjska sodišča (npr.

---

<sup>30</sup> Z zvezno ustavo je bilo določeno načelo supremacije zveznega pravnega reda nad pravnimi redi federalnih enot, kar so prevzele tudi kasnejše federacije (Grad in dr., 2004, str. 138).

davčno sodišče, sodišče za mednarodno trgovino, sodišča za stečaje ipd.) (Vlada RS, 2012). Organizacija sodišč je na ravni posameznih držav lahko različna od države do države (sprejme se z zakonom posamezne države), vendar pa imajo vse države svoje vrhovno sodišče (večinoma *supreme court*, ali v nekaterih državah tudi npr. *Maine Supreme Judicial Court*) (Kaučič in dr., 2011, str. 402).

Predsednika in sodnike Vrhovnega sodišča imenuje predsednik ZDA s soglasjem senata, ki odloča z večino glasov svojih članov. Pri imenovanju teh dveh funkcij je zanimivo to, da niti ustava niti zakoni ne predpisujejo nikakršnih meril in pogojev za zasedbo teh delovnih mest. Predsednik države načeloma na te položaje postavi strokovnjake iz svoje stranke, saj si hoče s tem zagotoviti čim večjo podporo sodišča svoji politiki (Grad in dr., 2004, str. 161).

Sodniki Vrhovnega sodišča ZDA imajo dosmrten mandat, saj gre večinoma za sodnike, ki to funkcijo prevzamejo šele ob koncu svoje kariere bodisi odvetnika ali tožilca. Gre za bolj izkušene in starejše sodnike, zato je smiselno, da so jim v takšni ureditvi tako pomembno pristojnost, kot je ustavnosodna presoja, tudi zaupali. Svojo funkcijo tovrstni sodniki opravljajo, dokler so za to sposobni (Kaučič in dr., 2011, str. 403).

Temeljni zakonski dokument ZDA je njena Ustava, ki predstavlja eno izmed najstarejših veljavnih pisanih ustav z neprekinjeno uporabo, ki definira oblast. Sprejeta je bila neposredno po ameriški revoluciji na ustavni konvenciji leta 1787 in postala veljavna leto kasneje, zatem ko jo je ratificiralo prvih devet nekdanjih britanskih kolonij. Ima sedem osnovnih točk ter le 27 amandmajev oziroma dopolnil. Listina je bila spisana z namenom jasnega določanja pravic in dolžnosti vzpostavljajoče se oblasti ter preprečevanja zlorab politične moči.

Za enotnost ameriškega prava je posebej pomembna duhovna drža pravnikov, ki priznavajo različnost v zakonih posameznih držav, niso pa pripravljeni dopuščati različne razlage *common lawa*. Kot zanimivost lahko omenimo že samo tolmačenje določene sodbe iz posamezne države, npr. če sta dve sodbi podobnega primera nezdržljivi, tega protislovja ne rešijo tako, da vidijo v tem znamenje za različnost, temveč preprosto priznajo, da je ena izmed teh odločitev dobra, druga pa slaba (*bad law*) in jo je v prihodnosti potrebno zavreči, in sicer ne le v drugih državah, ampak tudi v državi, kjer trenutno velja za pozitivno pravo.

Prav tako je za ameriški pravni sistem značilno, da do presoje ustavnosti nekega zakona pride le takrat, kadar se istočasno obravnava posamezen konkreten primer, ki se znajde v sodni presoji (Šturm, 1996, str. 15).

ZDA so postale prva država na svetu, ki so uvedle institut ustavnosodne kontrole in primer, ki predstavlja veliko prelomnico v sami ameriški ustavnosodni praksi, je odločba Vrhovnega sodišča ZDA, kjer je v zadevi *Marbury proti Madisonu*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803), sodišče prvič razveljavilo del določb zveznega zakona, ki je bil v neskladju z



Ustavo ZDA. Ta primer je dokaz, da je bistveno funkcijo Vrhovnega sodišča prinesla praksa. V obrazložitvi je Vrhovni sodnik Marshall odkril vpletenost moči »sodnega nadzora« v t. i. *supremacy clause*<sup>31</sup> ter sodne oblasti Vrhovnega sodišča ZDA v tretjem členu. Sodna oblast (*judicial power*) je tako dobila moč povedati, kaj pravo je (what the law is), in mora slediti hierarhiji prava, kjer je potrebno upoštevati najprej ustavo, šele nato zakone (statutes) (Lampe, 2010, str. 135).

S tem je Vrhovno sodišče ZDA kar samo vzpostavilo pooblastilo presoje zakona in pridobilo zelo veliko moč, saj se je postavilo nad zakonodajno telo in začelo izvajati sodno presojo ustavnosti predpisov. Pristojnost Vrhovnega sodišča ZDA za ustavnosodno presojo zakonov tako temeljni na precedensu<sup>32</sup> in se razteza tako na zakonodajno kot tudi na zvezno sodno oblast in sodno oblast posameznih federalnih enot.

Ameriški sistem svojim sodnim odločbam priznava moč ustvarjanja prava s precedensi<sup>33</sup> in celotno težo legitimiranja sodniškega odločanja polaga na samo ta dokument. Podpisana sodna odločba s strani sodnika ustvarja določeno okolje in pričakovanje posamične sodniške odgovornosti za mnenje in njihovo razlago. Prav zato mora sodnik svojim strokovnjakom, ki mu pri odločitvah svetujejo in ga usmerjajo, zaupati. Tu lahko izpostavim primer, ko je sodnik Harry Edwards svojim novim strokovnim sodelavcem povedal takole: »Razumeti morate, da bodo vaši osnutki vedno pregledani z moje strani. Za vsa pisanja, ki so izdana v mojem imenu, sem odgovoren jaz in zato bodo končni osnutki odražali moj osebni odtis tako v oceni kakor tudi v slogu« (Lasser, 2006, str. 36–38).

V tovrstnem sistemu se kontrola ustavnopravnih aktov preverja poleg običajnih sodnih funkcij, ki jih ureja Ustava ZDA. To funkcijo Vrhovno sodišče ZDA izvaja kot del svoje redne sodne funkcije. Takšen sistem (imenujejo ga *judicial review*) omogoča kontrolo ustavnosti na vseh sodiščih: civilnih, kazenskih in upravnih. Takšen model sodne presoje ustavnosti v prvi vrsti temelji na velikem zaupanju v sodniško neodvisnost in nepristranskost kot virov legitimnosti<sup>34</sup>. Tako zaupanje v ZDA obstaja in sodna avtoriteta v angloameriškem sistemu ni nikakor omajana.

Primerjalno gledano je znano, da Vrhovno sodišče ZDA sodno presojo ustavnosti omejuje na konkretne primere (im. *incidenter*) in da ameriški sistem ne predvideva abstraktne presoje ustavnosti, kot se je ta uveljavila na številnih ustavnih sodiščih v Evropi (Stone, 2009, str. 91).

---

<sup>31</sup> »Supremacy clause« je zajeta v 6. členu Ustave ZDA: »This Constitution and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority in the United States, shall be supreme Law of the Land; and Judges in every State shall be bound thereby, and Thing in the Constitution or Laws of any State to the Country notwithstanding«.

<sup>32</sup> Za celovit prevod odločitve Vrhovnega sodišča ZDA v primeru *Marbury vs. Madison* glej Dignitas, št. 1, leto 1999, str. 171.

<sup>33</sup> Angl. *caselaw-making status*.

<sup>34</sup> Kot tudi Mavčič, *The Constitutional Review*, str. 22–28; [www.concourts.net](http://www.concourts.net).

Ameriški model ustavnosodne presoje predstavlja najmočnejšo alternativo evropskemu modelu ustavnosodne presoje. V primerjavi z našim sistemom, sloni ameriški model na odločanju o kršitvi ustavnih pravic na konkretnih postopkih. Vsa sodišča, poleg drugih pristojnosti, izvajajo tudi ustavnosodno presojo, najvišje, vrhovno sodišče, kot zadnja instanca, pa "skrbi" za koordinacijo in enotnost tovrstne sodne prakse (Novak, 2007, str. 25).

Glede na pristojnost Vrhovnega sodišča ZDA in spreminjanje sodne prakse ter zaostrovanju možnosti dostopa do Vrhovnega sodišča ZDA je sodišče razvilo tri različne dostope do same meritorne obravnave zadev. Prvi postopek se je imenoval pritožbeni (*appeals*), ki je bil zasnovan tako, da je moralo Vrhovno sodišče ZDA o njem vsebinsko odločiti, saj je za določeno skupino zadev zakonodajalec določil, da zanje ni primeren diskrecijski način izbire zadev (Gressman, 1978, str. 317). V kolikor zadeva ni odpirala pomembnega vprašanja zveznega prava, ni bila deležna obravnave.

Drug postopek, s katerim je pritožbeno sodišče v civilni ali kazenski zadevi predložilo Vrhovnemu sodišču ZDA katero koli pravno vprašanje, se imenuje certifikacija (*certification*). V sami sodni praksi Vrhovnega sodišča ZDA je ta instrument zelo redek, saj je sodišče postavilo zelo stroge pogoje za sprejem tovrstnih zahtevkov v odločanje (Bardutzky, 2013, str. 38).

Tretji »dostop« do Vrhovnega sodišča ZDA je bil, po reformi zveznega sodnega sistema, uveden z razvojem instituta *certiorari*. Ta je bil uveden kot reakcija zakonodajalca na povečevanje pripada zadev na Vrhovno sodišče ZDA in predstavlja enega izmed instančnih nadzorov tako nad zveznimi sodišči kot tudi najvišjimi sodišči zveznih držav. Ena od najpomembnejših pravnih podlag za presojo pravnomočnih sodnih odločb najvišjih sodišč zvezne države po postopku *certiorari* je določba 1257. člena Zakonika Združenih držav Amerike (v nadaljevanju: ZZDA), ki določa, da se zadeva sprejme, kadar:

- se odloča o ustavnosti pogodbe ali zveznega zakona;
- se odloča o skladnosti zakona zvezne države z zveznim pravom;
- gre za pravico oz. institut zveznega prava.

Postopek *certiorari* omogoča zakonodajca, kodificirana v ZZDA, ki na podlagi svojega 1254. člena predstavlja pravno sredstvo, ki je uporabljivo za presojo zadev iz pristojnosti zveznih sodišč, v kolikor Vrhovno sodišče ZDA ugotovi prošnji za *certiorari* (Bardutzky, 2013, str. 44).

V nadaljevanju bom predstavila procesne predpostavke, ki morajo biti izpolnjene za sprejem zadeve na Vrhovno sodišče ZDA.

## **6.1.2 PROCESNE PREDPOSTAVKE ZA USTAVNOSODNO PRESOJO PRAVNIH AKTOV V ZDA V POSTOPKU CERTIORARI**

### **6.1.2.1 Legitimacija**

Prošnjo za *certiorari* lahko vloži katera koli stranka v civilnem ali kazenskem postopku. Vlogo lahko podajo stranke same, brez odvetnika.

### **6.1.2.2 Predmet presoje**

Predmet presoje Vrhovnega sodišča ZDA je odločba državnih sodišč, v kolikor se zadeva nanaša na vprašanje zveznega ali ustavnega prava. V primerjavi s kontinentalnim sistemom imajo v ZDA tudi sodišča na nižjih stopnjah pooblastilo, da odločajo o ustavnosti zakonov, enako kot tudi najvišja sodišča posameznih držav.

### **6.1.2.3 Dovoljenost in oblika**

Prošnji *certiorari* se lahko ugotovi še pred ali po izdaji sklepa oz. sodbe. Vloga oz. prošnja za presojo mora vsebovati obvezne sestavine:

- kratka, objektivna vprašanja, na katera naj bi odgovorilo Vrhovno sodišče, izražena v povezavi z dejstvi primera in brez nepotrebnih podrobnosti. Vprašanja morajo biti kratka, ne smejo se ponavljati, ne smejo biti subjektivna (*argumentative*);
- seznam strank v postopku pred sodiščem, ki je izdalo izpodbijani akt, skupaj z lastninsko povezanimi osebami;
- kazalo in bibliografijo, če prošnja presega pet strani ali 1500 besed;
- identifikacijske podatke vseh odločitev sodišč in upravnih organov v tej zadevi;
- kratko obrazložitev, zakaj je Vrhovno sodišče ZDA pristojno za odločanje, skupaj z datumom izpodbijane sodbe in najrazličnejšimi podatki, ki bi lahko vplivali na presojo pravočasnosti prošnje, ter navedbo predpisa, na katerem temelji pristojnost;
- dobesedno navedbo in citat bistvenih predpisov, razen če so predolgi;
- prikaz postopka na nižjih stopnjah in ključnih dejstev, skupaj z odločitvami nižjih sodišč zvezne države oziroma pojasnilo glede pristojnosti zveznega sodstva;
- stališče pritožnika glede razlogov, zaradi katerih bi Vrhovno sodišče sprejelo zadevo v presojo;
- v prilogi (appendix) pa izpodbijano sodbo in druge relevantne akte (Poslovník Vrhovnega sodišča ZDA, določba 14.1).

Določba št. 10 ZZDA še bolj točno ureja, da, v kolikor pritožnik ne predstavi točnih, kratkih in bistvenih elementov za razumevanje vprašanj ter zadostnih razlogov, ki naj bi bili predmet presoje, prošnji za presojo ne ugotovi. Sodniki včasih prav tako sprejmejo določeno zadevo, ki na prvi pogled ne ureja nekega pomembnega sodnega vprašanja, zlasti v primerih, kadar gre za kakšno zadevo, ki vsebuje napako, ki lahko povzroči hude posledice za pritožnika (Perry, 1991, str. 265).

Odločitve imajo v večini primerov učinek *inter partes*, odločbe sodišča o neustavnosti zakonov pa so večinoma retroaktivne (*ex tunc*) in imajo posledice *pro praeterito* (Mavčič v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 38).

#### **6.1.2.4 Diskrecijska izbira zadev**

Vrhovno sodišče na diskrecijski način odloča o tem, katere pritožbe bo sprejelo v obravnavo. V takšnem sistemu ne obstajajo pogoji za sprejem pobude ali zahteve za presojo ustavnosti zakona ali drugega predpisa. Sodniki sami izberejo zadeve in določijo naloge, ki jih potem dodelijo strokovnim sodelavcem in svetovalcem, ki si jih izberejo sami. Takšen način odločanja so uvedli z Zakonom o sodstvu iz leta 1925 (*Judiciary Act of 1925*, tudi *The Judges' Bill* ali *Certiorari Act; Sec. 239, Judiciary Act, 43 Stat. 936 (1925)*), s katerim so podali sodiščem prosto presojo, da izberejo tiste primere, ki se jim zdijo dovolj pomembni za obravnavo (Zweigert, 1998, str. 254). Z uvedbo takšnega sistema so ukinili redno pritožbeno pot na Vrhovno sodišče ZDA in s tem zakonom prevzeli izključno diskrecijski način.

Vrhovno sodišče ZDA navaja, da obstaja pravilo za diskrecijsko odločanje in da se sklep o *certiorari* sprejme le, kadar za to obstajajo prepričljivi razlogi, in sicer:

- neenotna sodna praksa pritožbenih zveznih sodišč;
- neenotna sodna praksa med pritožbenim zveznim sodiščem in državnim sodiščem zadnje stopnje oz. med različnimi državnimi sodišči zadnje stopnje, kadar gre za pomembno vprašanje zveznega prava;
- državno sodišče zadnje stopnje ali pritožbeno sodišče odloči o pomembnem vprašanju zveznega prava, o katerem še ni, pa bi moralo, odločati vrhovno sodišče ali pa o njem odloči v nasprotju z določeno odločbo Vrhovnega sodišča ZDA (Vlada RS, 2012).

Tako običajno Vrhovno sodišče v ZDA izmed vseh približno sedem tisoč zadevami, ki pridejo na sodišče, izbere za obravnavo okrog 160 zadev. Te zadeve, ki jih sprejme, obravnava bodisi z zaslišanjem strank ali pa brez tega (Grad in dr., 2004, str. 162). Zanimiv je podatek dveh sodnikov Vrhovnega sodišča ZDA (William Rehnquist in John Harlan), ki sta podala mnenje, da je izvrševanje diskrecije pri izbiri zadev oblikovano na opisan način in da je značaj diskrecije v resnici zelo subjektiven s strani sodnikov. Prav tako sta mnenja, da je glasovanje za ali proti sprejemu zadeve sestavljeno delno iz intuitivne in delno iz pravne presoje (Rehnquist, 1987, str. 234).

Izjemno veliko vlogo, v primerjavi s slovenskim sistemom, imajo v ZDA strokovnjaki, izbrani s strani sodnika. Ti pripravljajo za vsako prošnjo oz. vlogo t. i. memorandum, to je krajše poročilo o vsebini zadeve, ki v veliki meri obsega trditve strank (*contentions*) in opredelitev svetovalca (*discussion*). Poleg navedenega strokovnjak na koncu poda

priporočilo (*recommendation*), v katerem poda svoje mnenje oz. priporočilo, ali naj se zadevi ugodi ali ne.

Sodniki v postopku *certiorari* odločajo na sejah o tem, katere zadeve bodo sprejeli v obravnavo in tudi o vsebinskih odločitvah. Zasedanja potekajo nejavno in so zaprta tako za javnost kot strokovno osebje na sodišču. Na seji je namreč navzočih le 9 sodnikov, ki med sabo odločijo, ali se bo določeno zadevo sprejelo v obravnavo ali ne (Bardutzky, 2013, str. 53).

Velik pomen pri izpolnjevanju pogojev za zrelost zadeve za obravnavanje na Vrhovnem sodišču ZDA daje t. i. koncept pronicanja. To pomeni, da Vrhovno sodišče ZDA nerado obravnava neko vprašanje, dokler le-to ni dovolj »proniknilo« skozi sodni sistem oz. se pred drugimi sodišči ni znašlo dovolj zadev, ki bi odpirale tovrstno vprašanje. Ko bo Vrhovno sodišče ZDA končno sprejelo v presojo eno od zadev, ki odpira tudi določeno ustavnopravno vprašanje, želi takrat imeti pred sabo odločbe več nižjih sodišč, po možnosti pa tudi stališča pravnih strokovnjakov. Pojavlja se tudi možnost, da Vrhovno sodišče ZDA potem, ko odloči o nekem vprašanju, nekaj časa ne sprejme zadeve, povezane s tem vprašanjem, ker »opazuje« razvoj prakse, ki se razvija na podlagi odločitve Vrhovnega sodišča ZDA na nižjih sodiščih<sup>35</sup> (Perry, 1991, str. 233).

Vrhovno sodišče ZDA daje velik pomen zadevam, ki odpirajo pomembno pravno vprašanje, in zadevam, ki so velikega družbenega in političnega pomena in jih po potrebi tudi razveljavijo. Moč razveljavitve v ZDA sega tudi do izvršilne veje oblasti, do t. i. kongresa, kot tudi celotne državne uprave. Vrh samega izničenja nezakonitih oz. protiustavnih aktov je bil dosežen v primeru Marbury proti Madison (1893)<sup>36</sup>, v katerem je vrhovni sodnik Vrhovnega sodišča ZDA jasno poudaril, da je Ustava ZDA izraz volje ljudstva in predstavlja nadzor nad izvajanjem zakonodajne in izvršne veje oblasti. Izpostavil je, da ima Ustava ZDA prevlado nad vsemi zakoni in da je potrebno vse zakone, ki niso v skladu z Ustavo izničiti (Karakamisheva, 2012, str. 3).

Prav tako sodniki v ameriškem sodstvu, natančneje na Vrhovnem sodišču ZDA, dajejo prednost zadevam, ki kažejo status »zadnjega pribežališča«, to so predvsem zadeve, v katerih so se na nižjih sodiščih zgodile napake, ki so povzročile zelo hude posledice. Tipični takšni primeri so primeri, v katerih so vpleteni otroci ali pa sodniki izberejo zadevo, v kateri nižje sodišče ni sledilo uveljavljeni doktrini oz. precedensu (Perry, 1991, str. 619).

---

<sup>35</sup> Sodnik Brennan je v svojem članku citiral izjavo sodnika Johna Paula Stevensa o tehtanju med vrednotama enotnosti razlage zveznega prava v različnih delih države na eni strani in kakovostnejšo odločitvijo, ki jo lahko sprejme Vrhovno sodišče ZDA, če so pred njim različne razlage različnih sodišč: »the existence of differing rules of law in different sections of our great country is not always an intolerable evil... it would be better, of course, if federal law could be applied uniformly in all federal courts, but experience with conflicting interpretations of federal law may help to illuminate an issue before it is finally resolved and thus may play a constructive role in the law making process.« Brennan, Some thoughts on the Supreme Court's workload, v: *Judicature*, 66 (1982–1983) 6, str. 233.

<sup>36</sup> Glej tudi Mavčič, Arne (1999). *The constitutional review and its development in the modern world*. Yerevan, Ljubljana, str. 29.

### 6.1.2.5 Vrste odločitev

O tem, ali bo Vrhovno sodišče ZDA zadevo oz. prošnjo sprejelo v obravnavo ali ne, odloča sodišče s sklepom. Odločitve o zavrnitvi ali sprejemu v postopku *certiorari* niso obrazložene, kar je očitna posledica diskrecijskega odločanja. V določenih primerih Vrhovno sodišče ZDA poda obrazložitev za zavrnitev prošnje, toda le zaradi namena sporočila, da se zadeva ne sprejme, v kolikor gre za procesne pomanjkljivosti, tj. prepozna prošnja ali neizčrpanje pravnih sredstev<sup>37</sup>.

Sodniki, ki so glasovali za sprejem zadeve in njihov glas ni bil večinske narave, v zadnjih letih sodne prakse, sprejemajo t. i. odklonilna mnenja, ki znajo biti včasih zelo obsežna in kompleksna besedila (Gressman, 2007, str. 331).

Vrhovno sodišče ZDA pa lahko naknadno, potem ko je prošnji že ugodilo in jo sprejelo v obravnavo, ugotovi, da pravzaprav razlog za sprejem vloge ne obstaja več. Kot trdi Gressman (2007, str. 338), je bilo takšnih odločitev med leti 1954 in 2005 kar 155, kar predstavlja približno 3 zadeve na leto. Sodišče v takšni obravnavi pride do spoznanja in ugotovi, da ne gre za pomembno vprašanje zveznega prava ali pa se v času obravnave spremenijo okoliščine, pomembne za sprejem zadeve in posledično za obravnavo.

## 6.2 NEMČIJA

»Zvezna republika Nemčija je demokratična, zvezna in socialna ustavna država. Skupaj s temeljnimi pravicami, načeli demokratične, zvezne in socialne ustavne države je ustvarjeno nedotakljivo jedro nemške ustavnosti, ki jo varuje Zvezno ustavno sodišče« (Pravo držav članic – Nemčija, 2013).

### 6.2.1 USTAVNO SODIŠČE ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE

Ustavno sodišče Zvezne republike Nemčije (*Bundesverfassungsgericht*, v nadaljevanju: BVerfG) predstavlja ključno institucijo za doseganje varstva človekovih pravic in svoboščin. Nemško sodišče je v preteklosti služilo kot model, ki je bil uporabljen za izgradnjo mnogih drugih ustavnih sodišč v Evropi, saj je ravno to sodišče uspelo združiti ameriško idejo o temeljnih človekovih pravicah, svobodi in državljanem z abstraktnim nadzorom.

Nemško ustavno sodišče je sprejelo status avstrijskega ustavnega sodišča, kar pomeni, da deluje v okviru rednega sodstva. Predstavlja razvoj enotnega, enkratnega ustavnega organa, ki se na podlagi nemške ustave – Temeljnega zakona (*Grundgesetz*; v nadaljevanju GG) postavlja nad redno sodstvo ter varuje položaj in delovanje demokratičnega državnega reda. Nemška ustava je bila sprejeta 8. maja 1949 in tako postala t. i. polnoveljavna in vzorčna ustava, saj so jo posnemale številne druge demokracije, med njimi tudi Slovenija.

---

<sup>37</sup> Glej mnenje sodnika Frankfurterja v zadevi Maryland proti Baltimore Radio Show, 338 US 912 (1950, str. 917–919).

Ustava Zvezne republike Nemčije v svojem 92. členu GG dodeljuje sodno oblast sodnikom. Sodišče sestavljata dva senata, sestavljena iz šestnajstih sodnic in sodnikov, pri čemer jih v vsak senat polovico izvoli zvezni parlament (*Bundestag*), polovico pa zvezni svet (*Bundesrat*) (Grad in dr., 2004, str. 123). Poleg dveh senatov pa obstajajo v BVerfG tudi *Kammern*. To so delovna telesa, sestavljena in treh sodnikov, ki so dejavni zgolj v postopkih konkretne kontrole predpisov, kjer lahko soglasno ugotovijo nedopustnost zahteve za presojo predpisa, in v postopkih sprejema ustavnih pritožb, kjer preverjajo procesne predpostavke (BVerfGG, 81.a člen).

Pogoj za izvolitev ustavnega sodnika v Nemčiji je starost 40 let, ustreznost strokovnosti in primernost za sodno funkcijo ter popolna pravna izobrazba. Mandat ustavnega sodnika traja dvanajst let, izteče se, ko sodnik dopolni 68 let starosti, in ponovna izvolitev ni mogoča (Mavčič, 2000, str. 106). Zvezne sodnike imenuje in razrešuje zvezni predsednik na podlagi predloga pristojnega zveznega ministra, ki ga le-ta določi skupaj z odborom za volitev sodnikov (*Richterwahlausschus*) (Grad in dr., 2004, str. 126).

Z ustavo je nemškemu ustavnemu sodišču dana možnost, da varuje državo, če posamezniki ali tudi politične stranke kršijo temeljna načela ustave. Po tem pravilu lahko ustavno sodišče odvzame nekatere temeljne pravice ali tudi prepove delovanje strank, v kolikor te delujejo v nasprotju z ustavo (Rupnik in dr., 1996, str. 167).

BVerfG je zamišljeno kot najvišji varuh ustave, odloča o ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov in po svojih pristojnostih kot tudi po svojem ugledu prav tako velja za najmočnejše evropsko ustavno sodišče in je neodvisno od vseh ostalih ustavnih organov v državi<sup>38</sup> (Pavčnik v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 50).

### **6.2.2 USTAVNOSODNA PRESOJA PRAVNIH AKTOV V NEMČIJI**

Kontrola ustavnosti in zakonitosti predpisov v nemškem pravnem redu je lahko abstraktna in konkretna<sup>39</sup>. Abstraktna kontrola je vrsta nadzora, v kateri se odloča o skladnosti zveznega prava in deželnega prava z zvezno ustavo ali pa o skladnosti deželnega prava z ostalim zveznim pravom (razen ustave), urejena v 93. členu GG 13 No. 6 in v členih od 76. do 79. BVerfGG. Abstraktna kontrola v nemškem pravu pomeni, da gre za presojo predpisov pred BVerfG o vprašanju ustavne skladnosti predpisa, ne da bi pred tem obstajal konkretni sodni postopek.

Konkretna oz. incidenčna kontrola je vezana na pravico (rednih) sodišč, ki ocenjujejo ustavnost zakonov. V tem primeru ne gre za presojo ustavnosti in zakonitosti konkretnih pravnih aktov, tako kot pri nas v Sloveniji, temveč gre za postopek, ko mora nemško pristojno sodišče, ko ugotovi, da je nek zakon, ki bi ga moralo uporabiti, neskladen z ustavo, ustaviti postopek in počakati na odločitev deželnega ali pa BVerfG (GG, 100.

---

<sup>38</sup> Oz. »Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes«.

<sup>39</sup> Oz. »abstrakte normenkontrolle« in »konkrete normenkontrolle« (Freckmann, 1999, str. 99).

člen/1 in 13 No. 11 BVerfGG). Prav tako ima sodišče na podlagi 35. člena BVerfGG pooblastilo, po katerem lahko v svoji odločbi določi, kdo mora njegovo odločitev izvršiti, v nekaterih primerih pa ureja tudi način izvršitve.

Veliko moč varstva temeljnih pravic in drugih ustavnih pravic pa ima institut ustavne pritožbe. Pri odločanju o ustavni pritožbi BVerfG lahko predpis razveljavi ali odpravi (Krivic, 2000, str. 170–171). Nemška zakonodaja prav tako omogoča, da vsak posameznik, ki so mu kršene ustavne pravice, na BVerfG vloži ustavno pritožbo (*Verfassungsbeschwerde*). Pravno podlago za ta institut najdemo v 93. členu I No. 4 GG in v 13 No. 8a, od 90. do 95. člena BVerfGG (Freckmann, 1999, str. 101).

### **6.2.3 PROCESNE PREDPOSTAVKE ABSTRAKTNE USTAVNOSODNE PRESOJE PRAVNIH AKTOV V NEMČIJI**

#### **6.2.3.1 Predmet presoje**

Predmet presoje v nemškem pravnem redu je le zakon in BVerfG ne presoja o ustavnosti norm za akte, nižje od zakona, ker je bistvena razlika od našega sistema.

Procesne predpostavke v postopku konkretne presoje so zelo strogo zastavljene, in sicer mora zahteva izpolnjevati oba ključna elementa:

- potreba po odločitvi o ustavnosti (*Entscheidungserheblichkeit*) in
- prepričanje predložitvenega sodišča o protiustavnosti sporne norme (Schlaich in Koriath, 2004, str. 112).

Predmet ustavnosodne presoje v republiki Nemčiji so norme, vsebovane v zakonih, odlokih, podzakonskih predpisih<sup>40</sup> oziroma vse nemško pravo, presojo katerega BVerfG opravlja na podlagi meril in postopka, določenega z zakonom. Merilo presoje v tem postopku predstavlja nadrejeni predpis (Sachs, 2010, str. 44).

#### **6.2.3.2 Legitimacija**

V Nemčiji lahko zahtevo za presojo ustavnosti zveznega ali deželnega predpisa oz. skladnosti deželnega predpisa z zveznim pravom, torej abstraktno presojo, sprožijo samo trije predlagatelji: zvezna vlada, deželna vlada ali četrtnina zveznih poslancev v parlamentu (BVerfGG, 76. člen). Konkretno ali incidentalno presojo pa le sodišča.

V Nemčiji lahko zahtevo za ustavnosodno presojo vloži tudi vsaka fizična oziroma pravna oseba (ne nujno Nemec), ki trdi, da so ji bile z izpodbijano določbo ali uporabo te določbe kršene njene pravice ali da ji bodo te kršene v neposredni prihodnosti, prav tako pa vloga za ustavnosodno presojo lahko vloži tudi vsak organ, zadolžen za izvajanje konkretnega predpisa. Rok za vložitev zahteve je dve leti od objave predpisa.

---

<sup>40</sup> V tem primeru se morajo vložiti v roku enega leta od sprejema predpisa oz. zakona (BVerfGG – 93. člen).



Procesna predpostavka za vložitev abstraktne presoje predpisa ni posebna »subjektivno motivirana potreba po pravnem varstvu« (*Rechtsschutzbedürfnis*), iz česar tudi izrecno sledi, da zvezni vladi ni potrebno začeti zakonodajnega postopka, s katerimi bi domnevno neustavni zakon spremenila, namesto da bi začela postopek abstraktne kontrole, vlada zvezne dežele pa lahko zakon izpodbija, čeprav ga je pri glasovanju v zveznem svetu podprla (Sachs, 2010, str. 38).

### **6.2.3.3 Rok**

Rok za vložitev zahteve za presojo zakona ali drugega oblastnega akta, zoper katerega ni pravnega sredstva, je eno leto od uveljavitve zakona oziroma izdaje oblastnega akta oz. predpisa (BVerfGG, 93. člen).

### **6.2.3.4 Vrste odločitev**

Na podlagi 100. člena GG ima nemško pristojno sodišče pooblastilo, da, v kolikor ugotovi, da je zakon protiustaven, postopek prekine in zahteva njegovo presojo ustavnosti pred BVerfG. To sodišče ima namreč v nemškem koncentriranem sistemu ustavnosodne presoje »monopol« nad odločitvami o veljavnosti zakonov. V t. i. konkretni presoji postavljamo torej varstvo odločitev zakonodajalca pred odločitvami posameznih sodnikov (Bardutzky, 2013, str. 98).

## **6.2.4 PROCESNE PREDPOSTAVKE KONKRETNE USTAVNOSODNE PRESOJE**

Podobno kot v slovenski ureditvi, mora sodišče, ko pri svojem delu naleti na protiustavno normo v zakonu ali drugemu predpisu, postopek prekiniti in zahtevati odločitev BVerfG ali deželnega ustavnega sodišča (GG, 100. člen). Sodniki v postopku konkretne presoje predpisov dejansko preverjajo, ali je zakon skladen z ustavo, zato je predmet presoje lahko izključno zakon.

BVerfG odloči le o pravnem vprašanju oz. le o skladnosti predpisa, v katerega je sodišče, ki je presojo ustavnosti predlagalo, podvomilo (BVerfGG, 81. člen).

Predlagatelji v takšnem postopku so v polovici primerov neuspešni, saj so zahteve za sprejem zadeve v obravnavo dokaj stroge. Izpolnjena morata biti dva pogoja, in sicer:

- potrebnost odločitve o ustavnosti,
- prepričanje predložitvenega sodišča o protiustavnosti sporne norme.

## **6.2.5 USTAVNA PRITOŽBA**

Možnost vložitve ustavne pritožba je bila v Nemčiji dopuščena zaradi kršitve ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s čimer lahko pred nemškim zveznim sodiščem dosežejo odpravo teh kršitev. BVerfG tako ni več le najvišji organ sodne

veje oblasti, temveč se je izoblikovalo tudi kot najvišji organ varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Po veljavni ureditvi ustavno pritožbo BVerfG sprejme v obravnavo, če je izpolnjen eden izmed dveh pogojev, navedenih v 93.a členu BVerfGG. To sta načelnost ustavnopravnega pomena in primernost ustavne pritožbe za uveljavitev človekovih pravic. Slednji pogoj je izpolnjen tudi, če bi pritožniku nastale zelo hude posledice, v kolikor ne bi prišlo do vsebinske obravnave.

#### **6.2.5.1 Predmet ustavne pritožbe**

Predmet ustavne pritožbe v republiki Nemčiji so vsi ukrepi nemške državne (javne) oblasti, pomeni nadzor nad vsemi tremi vejami oblasti. Predmet obravnave je lahko ravnanje organa iz katere koli veje<sup>41</sup>.

Merilo v postopku z ustavno pritožbo so izključno človekove pravice in pravice, zavarovane z določbami iz 90. člena BVerfGG.

#### **6.2.5.2 Legitimacija**

Pravna oseba oz. posameznik lahko dostopa do BVerfG z institutom ustavne pritožbe (GG, 93. člen), ki jo po nemški zakonodaji lahko vloži vsakdo (*jedermann*), ki trdi, da mu je bila s splošnim ali posamičnim pravnim aktom kršena katera od temeljnih pravic ali nekaterih drugih pravic<sup>42</sup> (npr. enakost pred zakonom, enakost dostopa do javnih služb, volilna pravica, pravna jamstva v kazenskem postopku itd.).

Na podlagi BVerfGG lahko udeleženca v vsaki fazi postopka pred sodiščem zastopa odvetnik ali profesor prava na nemški visokošolski ustanovi (ne tudi asistent), medtem ko ga mora na ustni obravnavi pred BVerfG zastopati obvezno odvetnik (BVerfGG, 22. člen).

#### **6.2.5.3 Izčrpanost pravnih sredstev**

Tako kot v naši ureditvi mora tudi v Nemčiji po načelu subsidiarnosti posameznik pred vložitvijo pritožbe izčrpati vsa razpoložljiva pravna sredstva<sup>43</sup>, s katerimi bi lahko dosegel odpravo kršitve, sicer pritožba ni dopustna (Kaučič in dr., 2011, str. 373).

Ustavna pritožba je po definiciji nemške ustavnosodne presoje posebno pravno sredstvo posameznika proti državi, ki ga lahko uporabi vsakdo, katerega z ustavo zagotovljeno sfero je prekršila javna oblast, to je država oz. kateri koli drugi državni organ (Grad in dr., 1999, str. 214).

---

<sup>41</sup> Glej stališče BVerfG iz sodbe v primeru Lüth (1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198, 207).

<sup>42</sup> In sicer določbe: četrti odstavek 20. člena, 33., 38., 101., 103. in 104. člena GG.

<sup>43</sup> Glej odločitev Zveznega Ustavnega sodišča v Nemčiji, št. BvR 2113/12, z dne 22. 11. 2012.

Izčrpanost pravnih sredstev pred drugimi sodišči od pritožnika terja, da že v postopku pred nižjimi sodišči zatrjuje, da je zakon protiustaven ali da so določbe nezakonite.

Ustavna pritožba je v Nemčiji dovoljena, v kolikor je kandidat za ustavno pritožbo že izčrpal pravne postopke in upošteval tudi druge možnosti, ki so na voljo, da bi dosegel enak rezultat oz. odpravil kršitev njegove temeljne pravice, ki jih ureja nemška ustava v členih 20/4, 33, 38, 101, 103 in 104. Pred vložitvijo pritožbe mora torej izkoristiti vsa pravna sredstva, ki so mu bila na voljo, npr. pritožbo, revizijo itd.

#### **6.2.5.4 Rok**

Ustavno pritožbo je potrebno vložiti v enem mesecu od objave oz. vročitve akta, ki ga izpodbija pritožnik (BVerfGG, 93. člen), po izteku roka je ustavna pritožba nedopustna.

#### **6.2.5.5 Upravičenost vložitve pritožbe in oblika**

Sodišče, tako v primerih ustavnih pritožb zoper posamične pravne akte kot tudi zoper splošne pravne akte, preizkusi, ali je pritožnik upravičen do pritožbe (*Beschwerdebefugnis*), pri čemer ugotavlja, ali akt nanj učinkuje neposredno in osebno<sup>44</sup> ter ali ustvarja posledice, ki v času vložitve pritožbe še trajajo. Sodišče ugotavlja tudi, ali je na podlagi pritožnikovih navedb sploh mogoče, da mu je bila kršena ustavno varovana temeljna pravica. Procesne predpostavke za vložitev ustavne pritožbe na BVerfG preverja delovna skupina, sestavljena iz treh sodnikov, imenovana *Kammer*.

Ustavna pritožba na podlagi 23. točke prvega odstavka 92. člena BVerfGG se vložijo pisno. V obrazložitvi je potrebno navesti oz. priložiti:

- naziv pritožbe, na katero sodbo se nanaša in proti komu je vložena (opremljena z dokumentarno številko in datumom);
- navedbo, katera temeljna ustavna pravica je posamezniku kršena;
- dokumente, izvedenska mnenja in druga dokazila;
- dokazilo o izčrpanosti pritožbe na za to pristojnih sodiščih in vseh drugih pravnih sredstev (izjeme lahko določi zakon).

#### **6.2.5.6 Vrste odločitev**

Poslovník BVerfG določa, da direktor sodišča po preliminarnem pregledu izloči vloge, o katerih sodišče ni pristojno odločati in ki ne vsebujejo določenega zahtevka ali so očitno nedopustne oziroma nimajo možnosti za sprejem. Na te vloge odgovarja direktor sodišča, toda pritožnik lahko kljub temu zahteva, da o zadevi odloči sodišče.

---

<sup>44</sup> Glej odločitev Zveznega Ustavnega sodišča v Nemčiji, št. BvR 102/13, z dne 8. 2. 2013, kjer sodišče ustavno pritožbo ni sprejelo v obravnavo, ker posamezniku v postopku niso neposredno in osebno kršene človekove pravice in temeljne svoboščine.

Na podlagi 93.b člena BVerfGG ima *Kammer* v postopku sprejema ustavne pritožbe možni dve odločitvi. Ustavno pritožbo lahko zavrne, in sicer takrat, kadar niso izpolnjene zgoraj naštetje in obrazložene procesne predpostavke. Lahko pa vlogo sprejme v obravnavo, kar stori tako, da pritožbi ugodi (BVerfGG, 93.c člen). Obe možnosti morajo podpreti vsi trije sodniki, ki so člani *Kammer* (BVerfGG, 93.d člen). V kolikor sprejema ne podprejo vsi trije člani, morajo ustavno pritožbo posredovati naprej na senat (to se zgodi zelo redko, v kar 3 % vseh sprejetih vlog). Kriteriji za sprejem pred senatom so enaki kot v postopku pred *Kammer*.

BVerfG lahko ugotovi protiustavnost akta javnega organa in ga razglasi za ničnega. Protiustavno odločbo ali zakon lahko tudi razveljavi in zadevo vrne ponovno v odločanje sodnikom na rednih sodiščih. V primeru ustavnih pritožb zoper sodne odločbe rednih sodišč BVerfG ne obravnava celotne odločbe nižjega sodišča, temveč presoja samo določbe, ki se nanašajo na ustavne kršitve (Zvezno ustavno sodišče republike Nemčije, 2012).

Peti zakon o spremembah BVerfGG je med drugim uzakonil pravilo, da malemu senatu odločitve o nesprejemu ni treba obrazložiti ter da lahko o sprejemu ustavne pritožbe sodišče odloča v »ožji sestavi, ki jo določa zakon«.

BVerfG ni podprlo predloga in priporočil, ki jih je predlagala komisija za razbremenitev sodišča. Izrazilo je stališče, da prevzem ameriškega modela diskrecijskega odločanja ne bi bila ustrezna rešitev, saj ni v skladu z nemško tradicijo pravne države, da bi sodišče po prosti presoji odločalo, ali bo sploh odločalo o kakšni zadevi. Sodniki so menili, da mora imeti posameznik pravico do odločitve o pravnem sredstvu, ki ga je vložil.

Določbe nemškega zakona izpostavljajo, da je BVerfG sodni organ, ki nosi v nekaterih primerih vlogo državnega organa kot vrhovnega poglavarja, njegove razlage ustave so dokončne in zavezujoče. V primeru napetih razmer med pravom in politiko pa ustavno sodišče deluje več kot le sodni organ.

Ureditev instituta ustavne pritožbe v republiki Nemčiji lahko prikažemo s sklepom prvega senata BVerfGE št. BvR 1693/92, z dne 8. 2. 1994, kjer se BVerfG ravna po merilih iz 93.a člena BVerfGG. V tem sklepu je sodišče obrazložilo, da ustavna pritožba ne izpolnjuje procesnih predpostavk v kolikor nima posebnega ustavnopravnega pomena. V sklepu je nadaljevalo, da ustavna pritožba odpira ustavnopravno vprašanje, na katerega brez nadaljnega ni mogoče odgovoriti zgolj na podlagi ustave in ki v ustavnosodni praksi še ni bilo razrešeno ali pa je zaradi spremenjenih razmer potrebna njegova ponovna presoja (Klampfer, 2012, str. 10).

## 7 PRIMERJAVA PROCESNIH POGOJEV S SLOVENIJO

Slovenija, v primerjavi z ZDA, spada v sodni sistem, v katerem ustavnost in zakonitost kontrolira posebej oblikovano ustavno sodišče, t. i. Ustavno sodišče RS. Za razliko od ZDA je slovenska ustavnosodna presoja osredotočena na en sam organ, saj mora redno sodišče, v kolikor meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, postopek prekiniti in sprožiti postopek pred Ustavnim sodiščem RS. Takšen sistem ustavnosodne presoje smo v Sloveniji prevzeli od Zvezne republike Nemčije.

Procesne predpostavke, ki jih ureja Temeljni zakon v republiki Nemčiji, so vsekakor usmeritve, h katerim stremi tudi slovensko sodstvo. Če izpostavim institut ustavne pritožbe, so pogoji za vložitev takšne pritožbe na BVerfG zelo podobni našim. Pravna oseba oz. posameznik lahko dostopa do BVerfG z institutom ustavne pritožbe, ki jo lahko vloži vsakdo, ki meni, da mu je bila kršena katera od temeljnih pravic ali nekaterih drugih pravic. Pri tem gre morda opozoriti za razliko, da nemška ustava taksativno našteva pravice, za varstvo katerih je možna ustavna pritožba na BVerfG. V slovenski Ustavi tega ni zapisanega, kar je po eni strani lahko slabost ali pa prednost, saj te pravice lahko zelo razširimo.

Prav tako mora posameznik pred vložitvijo pritožbe izčrpati vsa pravna sredstva, ki so razpoložljiva. Takšno ureditev v Nemčiji glede procesnih predpostavk za vložitev ustavne pritožbe lahko enačimo z našo ureditvijo. Podobnosti se kažejo tudi v primeru zavrženja oz. nesprejema ustavne pritožbe sodišča, in sicer v primeru, kadar je zatrjevana kršitev zelo očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta za pritožnika nastale nepopravljive posledice.

Jasno pa je, da je ameriško pravo drugačno od slovenskega in nemškega. Te razlike se lahko opazijo že samo zaradi predsedniškega sistema, ki ga ima ZDA, in postavitve sodne veje oblasti v takšen sistem. Procesnih pogojev za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov ameriška ureditev tako rekoč sploh ne pozna, saj Vrhovno sodišče ZDA samo z diskrecijskim odločanjem presodi in izbere, katere pritožbe oz. zadeve bo obravnavalo in katerih ne. Takšen način omogoča sistemu sodne oblasti, da obravnava le tiste vloge, ki prinašajo v sodno prakso ZDA rešitve najbolj pomembnih pravnih vprašanj in odpravljajo tiste splošne pravne akte, ki upravičeno kažejo na to, da so nezakonite in neustavne, ter tiste pravne akte, ki bi posamezniku lahko pomenile nepopravljive in hude posledice.

Zaradi neobvladljivega pripada zadev na Ustavno sodišče RS, ki se z leti le še povečuje, so predlogi za uvedbo diskrecijskega sistema, pri katerem bi naše ustavno sodišče po vzoru ameriškega vrhovnega sodišča odločalo le o kakšnih sto primerih letno, ponovno aktualni. Možnost uvedbe diskrecijske pravice, na podlagi katere bi Ustavno sodišče RS po lastni presoji odločalo o tem, ali bo obravnavalo ustavne pritožbe in pobude za presojo predpisov, bi Ustavnemu sodišču RS omogočila, da oblikuje merila za sprejem vlog s svojo lastno ustavnosodno presojo. Tako bi diskrecija pri izbiri zadev po mojem mnenju

omogočila Ustavnemu sodišču RS, da bi se pri svojem odločanju bolj osredotočilo na kršitev temeljnih ustavnih določb, tj. človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in pri tem popolnoma zavzelo mesto najvišjega razlagalca ustavnih in mednarodnih določb. Na nek način bi se Ustavno sodišče RS, z uvedbo takšnega načina sprejemanja zadev v obravnavo, distanciralo od takšne ureditve, da se mora opredeliti točno do vsake vloge in se o njej tudi odločiti. V povezavi s tem se je do razbremenitve BVerfG opredelil tudi Wieland (1999, str. 53), zlasti s poudarkom, da, v kolikor bi BVerfGG uvedlo diskrecijski način sprejema pritožb, bi to v veliki meri pomenilo povečanje vloge strokovnih sodelavcev in s tem bi odpadlo preverjanje procesnih predpostavk.

Moram pa opozoriti tudi na morebitno zlorabo diskrecijskega odločanja, v kolikor bi bil leta implementiran v slovensko Ustavo, kot je to ugotovila tudi strokovna skupina za ustavnosodno področje v svojih dopolnilnih pojasnilih k stališču o predlagani spremembi 162. člena Ustave z dne 18. 10. 2010. Kot je bilo z njihove strani tudi predlagano, se strinjam, da je potrebno uvesti možnost sprejema pobud in ustavnih pritožb tudi z manjšinsko večino. S tem bi preprečili favoriziranje in izločanje pobudnikov in pritožnikov, kot kažejo tudi ameriške izkušnje. Velja omeniti tudi mnenje Bošnjaka (2010, str. 6), da uvedba diskrecije odpira možnost za arbitrarno odločanje Ustavnega sodišča RS, kar je v neskladju s pravico do enakega varstva pravic, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave. Morebitno uvedbo diskrecije zanika tudi Teršek (Dnevnik, 2009), ki pravi, da je potrebno kakovost Ustavnega sodišča RS povečati predvsem s posodobitvijo celotnega sistema izobraževanja pravnikov o ustavnstvu v najširšem smislu ter z odločnim in takojšnjim odpravljanjem problema preskromne, premalo suverene in prepogosto nepravilne neposredne uporabe ustave, ustavnopravne teorije, ustavnosodne prakse in drugih ustavnopravnih dognanj pri delu sodišč. Temu mnenju se pridružuje tudi Krivic (2010, str. 14), ki trdi, da bi bilo potrebno korenito spremeniti način delovanja Ustavnega sodišča RS, preden bi mu lahko zaupali prosto izbiro zadev po ameriškem vzoru in da trenutni ustavni sodniki niso ustrezno podkovani.

Pravni sistem ZDA tudi na drugačen način ureja nekatere človekove pravice, zato je tudi postopek presoje v takšnem sistemu precej različen od nemškega in slovenskega. V slednji zakonodaji je namreč omogočen dostop posameznika do Ustavnega sodišča RS, v kolikor so mu s posameznik aktom kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, medtem ko so v ameriškem sistemu za tovrstne pravice najprej »zadolžena« nižja sodišča, šele nato najvišje sodišče v državi.

Podobnost slovenskega sistema z nemškim se kaže tudi v tem, da ima Ustavno sodišče RS v posamičnem postopku možnost presoje ustavnosti in zakonitosti splošnih oz. abstraktnih pravnih aktov, na podlagi katerih so izdani izpodbijani posamični akti. Torej, če izpodbijani posamični akt temelji na predpisu ali na splošnem aktu, ki je bil izdan za izvrševanje javnih pooblastil in za katerega Ustavno sodišče RS oceni, da bi bil lahko nezakonit in protiustaven, začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti takšnega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

V postopku ustavne pritožbe velja za Slovenijo, prav tako kot za Nemčijo, postopek pred sodiščem z dvema elementoma. Prvi element so izpolnjene procesne predpostavke, drugi pa so z zakonom določena merila, na podlagi katerih sodišče odloča o tem, ali bo zadevo sprejelo v obravnavo ali ne (Sachs, 2010, str. 159). Če pa primerjamo med seboj vse tri ureditve, npr. v primeru vložitve pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti nekega predpisa, je razlika v tem, da bo dostop v primeru nemške in slovenske ureditve možen že prvinsko na nižjih sodiščih, kjer bodo posamezniki ali pravne osebe presojo predpisov tudi terjali in uveljavljali temeljne človekove pravice, ki jim jih omogoča že Ustava RS. V primeru ameriškega sistema pa so procesne predpostavke odvisne zgolj od diskrecijskega odločanja sodnikov in v kolikor bodo sodniki izglasovali, da zadevo ne sprejmejo, posameznik sploh ne bo imel možnosti obravnave na katerem koli sodišču, medtem ko je npr. v slovenskem postopku postopek na sodiščih predhodno že tekel.

## **8 PREVERJANJE HIPOTEZ IN UPORABNOST REZULTATOV K STROKI IN ZNANOSTI**

### **8.1 PREVERJANJE HIPOTEZ**

**H1: Procesne predpostavke za začetek ustavnosodne presoje pri pravnih aktih uprave so po uveljavitvi novele ZUstS v letu 2007 primerljive z ureditvijo v Zvezni republiki Nemčiji.**

Zvezna republika Nemčija ima v svoji pravni ureditvi urejene procesne predpostavke na zelo podoben način kot Slovenija po letu 2007, ko je bila uveljavljena novela. Kot prvo podobnost lahko izpostavimo ureditev procesnih predpostavk za vložitev ustavne pritožbe, in sicer so na novo določeni pogoji za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo, kjer se po drugem odstavku 55.b člena ustavna pritožba sprejme v obravnavo, če gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki so imele hujše posledice za pritožnika, ali če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Potrdim lahko tudi podobnost, ki jo ima nemška zakonodaja glede procesne predpostavke predhodne izčrpanosti, kar pomeni, da mora kandidat za ustavno pritožbo že izčrpati vse pravne postopke in upoštevati tudi druge možnosti, ki so na voljo, da bi dosegel enak rezultat oz. odpravil kršitev njegove temeljne pravice. Pred vložitvijo ustavne pritožbe mora torej izkoristiti vsa pravna sredstva, ki so mu bila na voljo. Podobnost, ki jo prav tako lahko izenačimo pri procesnih predpostavkah med obema državama, je rok za vložitev vloge za presojo ustavnosti in zakonitosti, in sicer je v obeh državah to eno leto od uveljavitve oblastnega akta oz. predpisa. Podobnost kaže tudi v tem, da imajo redna sodišča v obeh sistemih pooblastilo, da, v kolikor ugotovijo, da je zakon oz. oblastni akt protiustaven, postopek prekinejo in zahtevajo njegovo presojo ustavnosti pred BVerfG (GG, 100. člen) oz. Ustavnim sodiščem RS (ZUstS, 23. člen).

Nekoliko različna ureditev pa se med obema sistemoma kaže pri pogojih za vložitev pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti splošnih pravnih aktov, in sicer BVerfG določa, da so pogoji izpolnjeni takrat, ko pobudnik upravičeno trdi, da so mu bile z izpodbijano določbo ali uporabo te določbe kršene njegove pravice ali da mu bodo te pravice kršene v neposredni prihodnosti. Razlika se kaže tudi v tem, da je predmet abstraktne presoje v republiki Nemčiji lahko zgolj in samo zakon, kar je bistveno drugače urejeno v našem sistemu. Dostop posameznika je v nemškem ustavnem procesnem pravu možen le v postopku z ustavno pritožbo in ne v samostojnem postopku presoje predpisa, kot je to urejeno v slovenski ureditvi s pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisa. Rok za vložitev ustavne pritožbe v republiki Nemčiji je en mesec od vročitve akta posamezniku, medtem ko slovenska zakonodaja omogoča, da se ustavna pritožba vложи v šestdesetih dneh od izdaje akta. V slovenski ureditvi je postopek vložitve ustavne pritožbe upravičen, v kolikor ima pobudnik pravni interes in bi mu z uporabo nezakonitega predpisa lahko nastale hude in nepopravljive posledice, v nemški ureditvi je podobno, saj BVerfG določa, da mora biti izpolnjen pogoj primernosti in ustavnopravnega pomena. Razlika, ki jo lahko izpostavim je ta, da npr. po nemški zakonodaji lahko vlogo za ustavnosodno presojo



predpisa vložijo tudi vsak organ, ki je zadolžen za izvajanje konkretnega predpisa, kar omogoča organom, da vložijo zahtevo za presojo predpisa, ki so ga izdali sami in tako izvajajo nadzor samostojno. Rok za vložitev takšne zahteve je dve leti od objave predpisa. V primerjavi z našo ureditvijo, tega naši organi ne morejo predlagati, saj niso upravičeni kot predlagatelji zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, ki so ga sprejeli sami.

Na podlagi zgoraj navedenega lahko prvo hipotezo delno potrdim.

## **H2: Po uveljavitvi novele ZUstS ima slovensko Ustavno sodišče možnost izbirne pravice, ki je primerljiva s sistemom na ameriškem Vrhovnem sodišču.**

Po preučitvi procesnih pogojev v ameriškem sistemu največjo kvaliteto odločanja zagotavlja sistem odločanja z možnostjo izbirne pravice. Takšen način delovanja Vrhovnemu sodišču ZDA omogoča, da izmed vseh prejetih zadev s pomočjo diskrecije samo izbere tiste, o katerih bo meritorno odločilo. V naši zakonodaji te možnosti zakon ne dopušča. O vsaki pobudi oz. zahtevi ali ustavni pritožbi mora Ustavno sodišče RS podati svoje mnenje oz. sprejeti primerno odločitev. Res pa je, da je zakonodajalec to pot sodišču nekoliko olajšal, ko je leta 2007 sprejel ZUstS-A, kjer je uvedel mnoge postopkovne spremembe.

V slovenskem pravnem redu v postopku preizkusa pobude sodni poročevalec s pomočjo strokovnega sodelavca sam preveri pobudo in formalnost vloge pobudnika. V kolikor je potrebna dopolnitev, ga po 15. členu Poslovnika Ustavnega sodišča RS, pozove v dopolnitev vloge in ga istočasno opozori na pravne posledice. Takšna ureditev se v veliki meri razlikuje od ameriške, saj mora slovensko Ustavno sodišče RS vsako zadevo, ki je materialno in pravno formalno upravičena, sprejeti v obravnavo. V primerjavi z našo ureditvijo, v ZDA sodnih poročevalcev ne poznajo, temveč morajo vsi sodniki temeljito preučiti vse prejete zadeve, nato o odločitvah glasujejo. Takšen način dela je seveda mogoč in učinkovit v tamkajšnjih razmerah in v sistemu, kot je predsedniški.

Odločanja z diskrecijo, ki ga pozna Vrhovno sodišče ZDA, ne gre primerjati s slovensko ureditvijo nekaterih določb po sprejetju novele ZUstS. Gre za povsem drugačna načina odločanja. V ZDA diskrecija ustavnih sodnikov v prvi vrsti temelji na velikem zaupanju v sodniško neodvisnost in nepristranskost kot virov legitimnosti, zato jim je po mojem mnenju tudi takšen način odločanja zaupan. Gre za meritorno odločanje o tem, ali je nek predpis protiustaven oz. nezakonit, istočasno v istem postopku pa Vrhovno sodišče ZDA odloči, ali gre za poseg v pobudnikove pravice in temeljne svoboščine. Če to primerjamo s slovensko ureditvijo po sprejemu ZUstS-A, je zakonodajalec Ustavnemu sodišču RS res delno olajšal postopek glede zavrnitev in zavrženja zadev ter poostril procesno predpostavko pravnega interesa in na nek način zmanjšal dostop do Ustavnega sodišča RS, ni pa pooblastil sodnike na sodišču, da sami izmed vseh vlog izberejo tiste, ki se jim zdijo ustavnopravno pomembne in vredne njihove pozornosti. Sicer je pa res, da ne moremo spregledati določila v ZUstS, in sicer drugega odstavka 26. člena, v katerem je

ZUstS dal sodnikom oz. Ustavnemu sodišču RS možnost, da vloženo pobudo zavrne, če je ta očitno neutemeljena ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja. S tem je zakon Ustavnemu sodišču RS omogočil, da, v kolikor pobudnik ne dokaže, da je njegov pravni interes neposreden in konkreten ter da morebitna ugoditev predlogu ne privede do izboljšanja njegovega pravnega vprašanja, pobudo zavrže.

Če bi to ureditev nadgradili in razširili v smislu, da bi že na rednih sodiščih "prevzeli" vlogo varuha ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov in ko bi položaje ustavnih sodnikov zasedli pravni strokovnjaki z dolgoletnimi izkušnjami, skupaj s skupinami sodnih poročevalcev, ki bi izmed vseh prejetih vlog izbrali tiste, o katerih bo Ustavno sodišče RS odločalo in tiste, ki bi jih v primerih, ko so pritožbe že vnaprej obsojene na neuspeh, zavrglo, bi se lahko približali diskrecijski ureditvi in se primerjali z ureditvijo v ZDA. Z uveljavitvijo novele in uvedene določbe glede odločanja o sprejemu ustavne pritožbe v obravnavo, kar zahteva tretji odstavek 160. člena Ustave, je zakonodajalec Ustavnemu sodišču RS približno dal neke vrste izbirno pravico pri odločanju o tem, katere ustavne pritožbe, ki so glede na 55.a člen ZUstS dovoljene, bo sprejel v obravnavo in katere ne. Pri tem Ustavnemu sodišču RS sklepa o nesprejemu praviloma ni potrebno obrazložiti, le-ta vsebuje le sklicevanje na razlog iz drugega odstavka 55.b člena ZUstS.

Ključno pri odločanju z diskrepcijo pa je, da se v ZDA Vrhovno sodišče samo odloči, katere od prispelih zadev bo meritorno obravnavalo in pri tem ni vezano na vnaprej postavljena pravila, ki so podana pri sprejemu ustavnih pritožb kot npr. na nemškem BVerfG ali pri sprejemu ustavnih pritožb in pobud za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov na Ustavnem sodišču RS. Izvajanje diskrecije torej pomeni, da se Vrhovno sodišče ZDA odloča med tem, ali bo neko odločitev prepustilo v domeni nižjega sodišča ali pa jo bo prevzelo pod svoje »okrilje«. Moč Vrhovnega sodišča ZDA se v takšnem sistemu kaže tako, da v kolikor Vrhovno sodišče ZDA v postopku ugotovitve nezakonitosti predpisa oz. sodbe nižjega sodišča nepravilnost ugotovi in jo potrdi, bo ta uveljavljena odločitev oz. presoja veljala za celotno državo in ne le za sodno okrožje, nad katerim ima pristojnost sodišče, ki je izdalo presojsano sodbo. V difuznem sistemu ustavnosodnega nadzora to pomeni, da lahko na ta način de facto bodisi ostane v veljavi ali pa je "razveljavljen" tudi predpis zakonodajalca.

Glede na ugotovitve lahko drugo hipotezo zavrnem.

**H3: Ukinitev pobude za presojo ustavnosti bi v veliki meri razbremenilo Ustavno sodišče RS in omogočilo, da bi pobudniki svoje ugovore v zvezi z neustavnostjo predpisov naslovili že na redna sodišča, ki so pri odločanju vezana na Ustavo in zakon.**

V drugih državah dvojnega dostopa posameznikov in pravnih oseb do ustavnega sodišča ne poznajo, medtem ko je v naši trenutni ureditvi ta omogočen z vložitvijo pobude za oceno ustavnosti in hkrati z ustavno pritožbo. Torej lahko potrdimo, da dejansko gre za podvajanje možnosti za posameznika, ki so mu že tako dane z ustavno pritožbo.

Institut pobude se je po sprejetju nove ustave v letu 1994 obdržal in strinjam se, da je tako prav, saj bi bilo v nasprotnem primeru Ustavno sodišče RS verjetno osiromašeno. Vendar, če pogledamo statistiko Ustavnega sodišča RS, lahko na podlagi podatkov iz letnih poročil ugotovimo, da ustavna pritožba vedno bolj pridobiva na svojem pomenu in da je čedalje bolj prisotna v zavesti širšega prebivalstva in slovenski družbi nasploh. Število ustavnih pritožb vseh vlog se je namreč v zadnjih letih tako povečalo, da v precejšnji meri že onemogoča dostop do ustavnopravne presoje. Tako po oceni večine pravnih strokovnjakov ni dvoma, da je institut pobude za oceno ustavnosti odveč.

Ustavno sodišče RS je učinek razbremenitve že na nek način doseglo z zahtevo izčrpanosti pravnih sredstev, tudi pri pobudi, saj je uveljavilo prakso, da bo pobudnik lahko pravni interes, za vložitev pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti, izkazal šele takrat, ko bo na redni stopnji sodišče ugotovilo, ali je pravni interes podan ali ne. Torej redno sodišče je tista prva instanca, kjer bo pobudnik varoval svoje pravice, po izčrpanju le-te, pa bo imel možnost vložitev ustavne pritožbe, v kateri bo zatrjeval neskladnost zakonske ureditve z ustavnimi določbami. S tem posegom je Ustavno sodišče RS sicer res nekoliko preusmerilo varovanje pobudnikovih pravic najprej na redno sodišče, res pa je, da to Ustavnega sodišča RS glede števila pobud ne razbremeni v celoti, saj ima posameznik še vedno možnost vložiti pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti skupaj z ustavno pritožbo.

Če pa bi pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov v celoti ukinili, bi morala posledično redna sodišča v svojih sodnih postopkih, kjer bi naletela na protiustavnost zakonov, sprožiti zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti. S tem bi prenesli odgovornost na pristojna (redna) sodišča, ki bi morala odločati na podlagi in v skladu z ustavnimi normami in pravicami. To morajo redna sodišča početi tudi sedaj, vendar temu ne posvečajo veliko pozornosti, kar posledično vodi v preobremenitev Ustavnega sodišča RS. Ustavno sodišče RS se mora razbremeniti manj pomembnih zadev, tistih zadev, ki si ne zaslužijo njegove obravnave. S tem bi se lahko Ustavno sodišče RS bolj posvetilo najpomembnejšim in najusodnejšim ustavnopravnim vprašanjem in svojo vlogo varstva človekovih pravic in svoboščin kvečjemu še bolj povečevalo.

Na podlagi zgornjih ugotovitev lahko tretjo hipotezo potrdim.

## **8.2 UPORABNOST REZULTATOV K STROKI IN ZNANOSTI**

Tematika, ki sem jo obravnavala, prispeva k jasnejši predstavitvi procesnih pogojev ustavnosodne presoje pravnih aktov uprave v naši državi. Da bi stroki bolj prikazala podobnosti in razlike, sem s pomočjo tuje literature in zakonodaje opravila primerjavo z dvema različnima ureditvama, z ZDA in Zvezno republiko Nemčijo. Obe državi prikazujeta, na kakšen način rešujeta nezakonite in neustavne pravne akte v svojih državah, in pristopi, ki jih uporabljata obe državi, se med seboj zelo razlikujejo.

Ustavnosodno presojo Ustavnega sodišča RS definira njegova sodna praksa in pravna podlaga, zato sem s primerjavo procesnih predpostavk in sodne prakse pred sprejetjem novele ZUstS in po njej poskušala stroki prikazati, na kakšen način je Ustavno sodišče RS

v svojih odločbah pristopalo k procesnim pogojem za pobudo in zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov ter istočasno prikazala te spremembe pri procesnih pogojih za vložitev ustavne pritožbe. Obenem sem obrazložila možnost ukinitve instituta pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti, saj sem mnenja, da bi Ustavno sodišče RS s tem pridobilo tisto pravo vlogo, ki ji je po Ustavi RS dodeljena. To je skrbeti za varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin v celoti in se posvetiti odločanju, v kolikor bi institut pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti ukinili, bi dosegli učinek, h kateremu stremi slovensko sodstvo.

S svojim doprinosom sem skušala potrditi razmišljanje nekaterih teoretikov in dokazati, da bi se s spremembo oz. ukinitvijo nekaterih institutov, npr. pobude za oceno ustavnosti, ki so določeni v Ustavi RS, bistveno povečala učinkovitost presojanja predpisov, tako zakonskih kot podzakonskih, vključno z reševanjem ustavnih pritožb, ki predstavljajo vrh pravnih sredstev, ki jih posamezniki lahko uporabijo, v kolikor so jim kršene temeljne človekove pravice in svoboščine. Prav tako menim, da, v kolikor bi uporabili predloge o dostopu do Ustavnega sodišča RS v okviru postopka proste izbire pobud in ustavnih pritožb v obravnavo (oz. diskrecije), ki sem jih izpostavila pri primerjavi z ZDA, lahko dosežemo namen same uveljavitve novele leta 2007, ki je že predstavljala prvi korak k bolj racionalnemu in učinkovitemu odločanju pri ustavnosodni presoji predpisov na Ustavnem sodišču RS.

## 9 ZAKLJUČEK

Ustavno sodišče RS ima, kot smo že velikokrat izpostavili, vlogo najvišjega varuha temeljnih pravic in človekovih svoboščin. Poleg tega mu je po Ustavi dodeljena pristojnost, da skrbi za zakonitost zakonskih in podzakonskih predpisov z ustavnimi normami. Da pa bi Ustavno sodišče RS takšno vlogo lahko učinkovito izvajalo in skrbelo za presojo tistih vprašanj, ki so za sodno prakso in ustavnosodno presojo temeljna in pravno pomembna, pa mora zakonodajalec v vsakem trenutku poskrbeti, da Ustavnemu sodišču RS to pot tudi olajša oz. jo poenostavi. Pravzaprav lahko rečemo, da mora imeti Ustavno sodišče RS podporo v drugih državnih organih, da bi lahko izvajalo svojo funkcijo na takšen način, kakor se od njega pričakuje. Prvi korak k takšni ureditvi je bil sprejem novele ZUstS, s katero je zakonodajalec nekoliko omejil dostop posameznika do Ustavnega sodišča RS in poenostavil postopke pri odločanju ustavnih sodnikov o pravno nepomembnih vprašanjih in zadevah, za katere že vnaprej lahko ocenijo, da bodo neuspešne (zavrnjene oz. zavržene).

V praksi pogosto prihaja do neustavnosti in nezakonitosti predpisov, saj podzakonski predpisi ali posamični upravni akti niso v skladu z zakonskimi in ustavnimi normami. Sama skladnost nižjih predpisov z višjimi dejansko pripomore k temu, da izvršilni organi, ki so pomembni za delovanje uprave, dodeljujejo posameznikom tiste pravice in obveznosti, ki imajo podlago prvinsko že v Ustavi in zakonih ter varujejo njihove pravice in temeljne svoboščine.

Zanimivo je sprejeti misel, da je Ustavno sodišče RS edino sodišče, ki je pristojno za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov, medtem ko ima ta le nekoliko omejeno pristojnost. Ustavno sodišče RS, četudi to ni njegova naloga niti pristojnost, že razlaga določbe predpisov, vendar je dilema, ki se mi ob tem pojavlja naslednja. Kako je možno, da je organ, ki je v RS postavljen za najmočnejšega in najvišjega varuha ustavnosti in zakonitosti predpisov, zgolj orodje presoje neke določbe šele v času, ko je ta nezakonita določba že izpodbijana v predhodnem postopku pred rednimi sodišči? Torej so redna sodišča in redni sodniki v prvi vrsti tisti, ki morajo pri svojem delu skrbeti za zakonitost in ustavnost predpisov, na podlagi katerih sprejemajo svoje odločitve, kar jim določa že Ustava RS v svojem 156. členu. Ustava RS se namreč ne more v celoti uresničevati, če je skrb za to zgolj v rokah enega samega državnega organa, Ustavnega sodišča RS. Če pa temu dodamo še dejstvo, da lahko Ustavno sodišče RS samo *ex offico* odkrije nezakonite in neustavne določbe splošnih pravnih aktov in jih razveljavi ali odpravi, je vloga rednih sodišč še bolj smiselna. Saj je to le njihova pristojnost. Pri tej misli naj še dodam, da je nesmiselno, da so odgovori, ki jih redna sodišča (sicer redko, a včasih vendarle) v sodbah dajejo na lažja ustavnopravna vprašanja, kasneje razveljavljeni ali bistveno spremenjeni s strani Ustavnega sodišča RS. Ne moremo sprejeti dejstva, da redna sodišča, vključno z Vrhovnim sodiščem ZDA, ne poznajo odločb Ustavnega sodišča RS, ki zadevajo ista ali podobna ustavnopravna vprašanja ali če jim zanje pravzaprav ni mar. V nasprotnem

primeru, kadar bi redna sodišča takšna znanja imela, bi to Ustavnemu sodišču RS znatno olajšalo delo in sprejemanje nadaljnjih odločitev, saj bi v začetku postopka imelo podane konkretne odgovore in obrazložitve rednih sodišč za svojo odločitev, katerim podlaga bi bile ustavne norme in stališča Ustavnega sodišča v podobnih zadevah.

Strinjam se, da moramo varstvu temeljnih človekovih pravic pripisovati velik pomen in s tem se vedno bolj bližamo ideji, da je potrebno vsakemu posamezniku omogočiti poseben pritožbeni postopek, v katerem bo lahko izpodbijal določeno domnevno kršitev svoje temeljne pravice, ki mu jo stori javna oblast. To možnost mu po zakonu in Ustavi RS daje ustavna pritožba. Še več, pravica vsakogar, da sproži postopek ustavnosodne presoje nezakonitega akta, je nedvomno eden od temeljnih elementov demokratične oblasti. Toda ohranitev instituta pobude za oceno ustavnosti po mojem mnenju pomeni le podvajanje že uvedenega sodnega varstva, in sicer z institutom ustavne pritožbe. V strokovni literaturi lahko večkrat zasledimo mnenja ustavnopravnih strokovnjakov, da bi bilo potrebno pobudo črtati iz določb Ustave RS in zakona, vendar do sedaj se to še ni uresničilo. Ukinitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov pa zdaleč ni edina možnost oz. rešitev, ki bi pripomogla k razbremenitvi Ustavnega sodišča RS.

Diskrecijsko sprejemanje vlog, kot drugi predlog, ki bi ga uvedlo Ustavno sodišče RS, bi lahko zelo negativno vplivalo na javno zavest, vendar menim, da mora zakonodajalec sam te polemike in dvome odpraviti in definitivno upreti vse moči v to, da si ta organ pridobi avtoriteto in zaupanje. Prve poskuse je zakonodajalec že skušal uresničiti s sprejetjem novele ZUstS in spremembami nekaterih procesnih predpostavk. Omeniti velja določbo, po kateri Ustavno sodišče RS ustavno pritožbo sprejme v obravnavo le kadar gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki je imela hujše posledice za pritožnika, ali če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Na nek način je Ustavno sodišče RS v tem primeru res dobilo proste roke, vendar še vseeno ostaja ureditev o nujnosti odločanja ena izmed prioritetenih. Vlagatelj pobude oz. pritožbe bi moral z ustavnopravnimi argumenti prepričati Ustavno sodišče RS, da je njegova zadeva tako pomembna, da jo bo Ustavno sodišče RS obravnavalo. Trditveno breme bi bilo torej popolnoma na strani pobudnika oz. pritožnika. Z uvedbo instituta diskrecije, bi se okrepilo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v vseh pravnih postopkih, tako upravnih kot sodnih.

Obremenjenost Ustavnega sodišča RS ne smemo razumeti kot prednostni problem ustavnosti. Če se usmerimo na protiustavne odločitve rednih sodišč, lahko hitro vidimo, da bi bila diskrecija Ustavnega sodišča RS kaj hitro koristna, saj bi najvišje sodišče v državi imelo moč in pristojnost določeno razlago rednih sodišč, tj. odločb, vrniti sodiščem v ponovno odločanje in jih prisiliti, da bi bili pri svojem delovanju bolj pozorni na ustavne norme. Tako bi pri ustavnopravnih vprašanjih pristojna sodišča dobila sodne odgovore, ki bi bili ustavnopravno pravilni in ne bi prihajalo do različnih razlag.

Predlog odprave instituta pobude za oceno ustavnosti v smeri razbremenitve Ustavnega sodišča RS in morebitne uvedbe ameriškega modela za sprejemanje zadev v odločanje je

lahko samo odločen korak k zagotovitvi ustavnosti kot kakovosti pravnega reda. Z drugimi besedami, take spremembe bi bile prepričljivo utemeljene takrat, ko bi to istočasno pomenilo dvig ustavne kakovosti na vseh ravneh pravnega reda in sistema. Zato se zdi, da bi bilo treba razbremenitev Ustavnega sodišča RS uravnotežiti z obremenitvijo drugih organov, v prvi vrsti rednih sodišč, saj ustavnih norm ni mogoče uresničevati, če pri tem ne sodelujejo državni organi. Vedeti moramo, da je Ustavno sodišče RS zadnja instanca oz. skrajna rezerva, ki skrbi za to, da so vsi predpisi, tako abstraktni kot konkretni, pravno zakoniti in ustavni.

# LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. GV založba, Ljubljana.
2. BARDUTZKY, Samo (2013). *Sprejem zadeve v ustavnosodno presojo*. Doktorska disertacija, Pravna fakulteta, Ljubljana.
3. BOŠNJAK, Marko (2010). Reforma ustavnega sodišča in varstvo človekovih pravic. *Pravna praksa*, št. 13, str. 6–9.
4. BUGARIČ, Bojan (1997). Ustavna sodišča v srednji in vzhodni Evropi med sojenjem in politiko. *Teorija in praksa*, št. 35, str. 287–305.
5. CERAR, Miro (1997). Slovensko ustavno sodišče – med pravom in politiko. *Teorija in praksa*, št. 34, str. 953–968.
6. CHOPER, Jesse (1991). *Constitutional Law*. 26th Edition, Gilbert.
7. ČEBULJ, Janez (2000). *Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava*. V: Marijan Pavčnik, Arne Mavčič (ur.): *Ustavno sodstvo*, Cankarjeva založba, Ljubljana.
8. ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2001). *Upravno pravo*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
9. ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2005). *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
10. ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2006). *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. ČEBULJ, Janez (2007). Pobuda za ustavnosodno presojo – nujnost ali cokla (Nekaj misli o spremembi priznavanja pravnega interesa). *Podjetje in delo*, št. 7, str. 1005.
12. ČEBULJ, Janez (2008). Zahteva in pobuda za začetek ustavnosodne presoje (kako naprej?). *Podjetje in delo*, št. 7, str. 1478.
13. ČEBULJ, Janez (2009). Ustavnosodno varstvo v upravnih zadevah. *Podjetje in delo*, št. 7, str. 1293.
14. ČEBULJ, Janez (2010). Zahteva poslancev za ustavnosodno presojo predpisov. *Podjetje in delo*, št. 7, str. 1326.
15. ČEBULJ, Janez (2011). O (neuspeh)ih) ustavnih reformah ustavnega sodstva. *Pravna praksa*, št. 47, str. 28.
16. ČEBULJ, Janez (2011a). *Ustavnosodno varstvo v upravnih zadevah (študijsko gradivo)*. Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
17. FASCHING, H. (1990). *Lehrbuch des österreichischen Zivilprozessrechts*. Manz, Dunaj.
18. FRECKMANN, Anke (1999). *The German legal system*. Sweet and Maxwell Limited, London.
19. GODEC, Rupko (1973). *Upravnoppravna delavnost*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
20. GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, RIBIČIČ, Ciril, KRISTAN, Ivan (1999). *Državna ureditev Slovenije (tretja spremenjena in dopolnjena izdaja)*. Uradni list RS, Ljubljana.
21. GRAD, Franc, KRISTAN, Ivan, PERENIČ, Anton (2004). *Primerjalno ustavno pravo*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
22. GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor (1997). *Ustavno pravo Slovenije*. Visoka policijsko-varnostna šola, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.



23. GRAFENAUER, Božo, BREZOVNIK, Boštjan (2006). Javna uprava. Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor.
24. GRESSMAN, Eugene, STERN, Robert L. (1978). Supreme court practice (5. izdaja), BNA Books, Arlington.
25. GRESSMAN, Eugene (2007) Supreme court practice (9. Izdaja), BNA Books.
26. JEROVŠEK, Tone (2001). Zakon o splošnem upravnem postopku z uvodnimi pojasnili. Uradni list, Ljubljana.
27. JOSEPH, Sarah (2011). Blame it on the WTO: A Human Rights Critique. Oxford Scholarship Online, Oxford.
28. KAUČIČ, Igor, Grad, Franc (2008). *Ustavna ureditev Slovenije*. GV Založba, Ljubljana.
29. KAUČIČ, Igor, PAVLIN, Peter, BARDUTZKY, Samo (2011). Ustavna reforma ustavnega sodstva – zbornik gradiv 2008–2011. Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana.
30. KERŠEVAN, Erik (2004). Uprava in sodni nadzor. Pravna fakulteta, Zbirka Manet, Ljubljana.
31. KLAMPFER, Marta (2012). Ustavna pritožba pred Ustavnim sodiščem RS. *Odvetnik*, leto XIV, št. 4(58), str. 5–12.
32. KNEZ, Rajko, MUŽINA, Aleksij, SLADIČ, Jorg, VESEL, Tomaž (2004). *Odločitve sodišča evropskih skupnosti s pojasnili*. Nebra, Ljubljana.
33. KOCJANČIČ, Rudi, RIBIČIČ, Ciril, GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor (2003). *Ustavno pravo Slovenije*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
34. KOCJANČIČ, Rudi, RIBIČIČ, Ciril, GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor (2009). *Ustavno pravo Slovenije*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
35. KOS, Vane (2008). *Pomanjkljivost koncentrirane sodne presoje ustavnosti z vidika varstva človekovih pravic*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Maribor.
36. KOVAČ, Polona (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
37. KRBEK, Ivo (1960). *Ustavno sudovanje*. Izdavački zavod Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb.
38. KRISTAN, Ivan (1992). *Ustavno sodstvo in ustavna pritožba*. Zbornik znanstvenih razprav, Ljubljana.
39. KRIVIC, Matevž (2000). *Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek*. V: Marijan Pavčnik, Arne Mavčič (ur.): *Ustavno sodstvo*, Cankarjeva založba, Ljubljana.
40. LASSER, Mitchel (2006). O treh modelih sodniškega nadzora, razpravljanja in pravosodne legitimnosti. Sodišče evropskih skupnosti, francosko kasacijsko sodišče in vrhovno sodišče Združenih držav Amerike (prev. Andrej Kristan). *Revus – Revija za evropsko ustavnost*, št. 6, str. 13–56.
41. LAZAR, Aleš (2005). *Pravni interes v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, magistrsko delo*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Kranj.
42. MARITAIN, Jacques (2002) *Človek in država*. Študentska založba (Claritas), Ljubljana.
43. MAVČIČ, Arne (1998). *Ustavno sodišče Republike Slovenije*. Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana.
44. MAVČIČ, Arne (1999). *The constitutional review and its development in the modern world*. Yerevan, Ljubljana.

45. MAVČIČ, Arne (2000). *Zakon o ustavnem sodišču s pojasnili*. Nova revija, Ljubljana.
46. MAVČIČ, Arne (2002). *Primerjalno ustavno pravo*. Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana.
47. RIBIČIČ, Ciril (2005) Implementing european standards into the case-law of The constitutional court. V: MAVČIČ, Arne (ur.): *Položaj ustavnih sodišč po vključitvi v Evropsko unijo*. Mednarodna konferenca, Ljubljana.
48. MAVČIČ, Arne (2009). *The Slovenian Constitutional Review*. MV, d. o. o., Postojna.
49. MAVČIČ, Arne (2010). Dostop posameznika do sodne presoje ustavnosti in zakonitosti. *Dignitas*, št. 45–46/2010, str. 75.
50. NERAD, Sebastian (2005). Pravni interes za ustavnosodno presojo in drugih predpisov. *Revus – revija za evropsko ustavnost*, št. 4, str. 42.
51. NERAD, Sebastian (2006). Tipologija interpretativnih odločb Ustavnega sodišča. *Zbornik znanstvenih razprav – LXVI*. letnik, str. 205–228.
52. NERAD, Sebastian (2007). *Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
53. NOVAK, Marko (2007). Delna decentralizacija evropskega modela ustavnosodne presoje. *Uprava*, letnik V, 1/2007, str. 23–39.
54. PAVČNIK, Marijan, MAVČIČ, Arne (1993). Slovenija in evropska konvencija o človekovih pravicah – zbornik razprav. Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana.
55. PAVČNIK, Marijan (1997). Razumevanje temeljnih (človekovih) pravic. V: *Temeljne pravice*. CZ, Ljubljana, str. 96–97.
56. PAVČNIK, Marijan, MAVČIČ, Arne (2000). *Ustavno sodstvo*. Cankarjeva Založba, Ljubljana.
57. PERRY, Herbert W. (1991) *Deciding to decide: Agenda setting in the United States Supreme Court*. Harvard University Press, Cambridge.
58. POLAK REMŠKAR, Irena (2010). Interes za pobudo po ZUstS. *Pravna Praksa*, št. 11, str. 11–12.
59. REHNQUIST, Wiliam (1987). *Supreme Court: How it was, how it is*. Wiliam Morrow & Co., New York.
60. RIBIČIČ, Ciril (2005). Pravni interes kot procesnoppravna predpostavka v postopkih pred ustavnim sodiščem. *Javna uprava*, št. 2–3, str. 608–629.
61. RIBIČIČ, Ciril (2007). *Ustava in EKČP*. V: KAUČIČ, Igor (ur.): *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
62. RIBIČIČ, Ciril (2011). Moč in nemoč ustavnega zakona v Sloveniji. *Pravna praksa*, št. 26, str. 6.
63. RUPNIK, Janko, CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo (1994). *Ustavno pravo Republike Slovenije, posebni del*. Pravna fakulteta, Maribor.
64. RUPNIK, Janko, CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo (1996). *Ustavno pravo Republike Slovenije, splošni del*. Pravna fakulteta, Maribor.
65. SACHS, Michael (2010). *Verfassungsprozessrecht* (3. izdaja). Tübingen, Mohr Siebeck.
66. SCHLAICH, Klaus, KORIOH, Stefan (2004). *Das bundesverfassungsgericht - stellung, verfahren, entscheidungen - ein studienbuch* (6. izdaja), C. H., Beck.
67. SCHWARTZ, Herman (1997). *The New East European Constitutional Courts*. Institute for Advanced Stuides, Dunaj.

68. SLADIČ, Jorg (2012). Nekatera vprašanja procesne predpostavke pravnega interesa v postopku pred Ustavnim sodiščem RS. *Podjetje in delo*, 2012, št. 1, str. 19.
69. STONE SWEET A., (2003). *Why Europe Rejected American Judicial Review – and Why it May Not Matter*. Yale Law School, New Haven, United States.
70. STONE, Geoffrey, SEIDMAN, Louis M., SUNSTEIN, Cass, TUSHNET, Mark, KARLAN, Pamela (2009). *Constitutional law* (6. izdaja), Aspen Publishers, New York.
71. ŠTURM, Lovro (1995). Načelo sorazmernosti kot splošno ustavno načelo. *Javna uprava*, št. 2, str. 127.
72. ŠTURM, Lovro (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Kranj.
73. ŠTURM, Lovro (ur.) (2011). *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
74. TERŠEK, Andraž (1998). Ustavno sodišče – negativni zakonodajalec. *Pravna praksa*, št. 6, str. 29.
75. TERŠEK, Andraž (2000). Ustavno sodišče in parlament: mehanizem »stopnjevanja sankcij«. *Pravna praksa*, št. 20, str. 25.
76. TERŠEK, Andraž (2007). Ločena mnenja – obogatitev pravnega mišljenja. *Pravna praksa*, št. 30, str. 8.
77. TERŠEK, Andraž (2009). *Ustavna demokracija in vladavina prava: ustavnopravni eseji*. Fakulteta za matematiko, naravoslovje in informacijske tehnologije Koper (UP FAMNIT), Koper.
78. TERŠEK, Andraž (2009). Približati pravo ljudem: Esej o odtenkih slovenske ustavne demokracije. *Pravna praksa*, št. 24–25, priloga.
79. TESTEN, Franc (1999). Tehnike odločanja Ustavnega sodišča v abstraktni presoji. *Pravna praksa*, št. 417, str. 5.
80. TESTEN, Franc (2007). *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
81. TESTEN, Franc (2008). *Zaprta ali le podaljšana pot na Ustavno sodišče*. *Podjetje in delo*, št. 6–7, str. 1468–1477.
82. TRIBE, Lawrence (1988) *American Constitutional Law*. 2nd Edition, The Foundation Press.
83. VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fried, VAN RIJN, Arjen, ZWAAK, Leo (2006). *Theory and Practice of the European Court of Human Rights*, Intersentia.
84. ZAJC, Drago (1997). Demokratični ideali in ustavno sodišče. *Teorija in praksa*, št. 34 (6), str. 1001–1003.
85. ZOETHOUT, Carla, TANG, Ger van der, AKKERMANS, Piet. (1993). *Control in Constitutional Law*. Dordrecht, Boston.
86. ZWEIGERT, K., KÖTZ, H. (1998). *Introduction to Comparative Law*. Clarendon Press, Oxford, str. 254.
87. WEDAM LUKIČ, Dragica (2007). Ustavno sodstvo in demokracija. *Pravna praksa*, št. 3–4.
88. WEDAM LUKIČ, Dragica (2007a). Meje ustavnosodne presoje. V: KAUČIČ, Igor (ur.): *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, str. 147–155.
89. WEDAM LUKIČ, Dragica (2009). Načelo sorazmernosti v ustavnosodni presoji. *Podjetje in delo*, št. 7, str. 1350.

90. WIELAND, Joachim (1999). Die Annahme von Verfassungsbeschwerden, v: URTEILSVERFASSUNGSBESCHWERDE ZUM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT:EIN GRUNDRECHTS-COLLOQUIUM (ur. H. Bogs), Nomos.
91. ŽÁK, Václav (1997). Kdo kontrolira ustavno sodišče? Teorija in praksa, št. 34, str. 1035–1047.

## **VIRI**

1. (1994) Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Ur. list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.
2. (1991) Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
3. (2006) Zakon o dohodnini (ZDoh-2). Ur. list RS, št. 117/2006, 90/2007, 10/2008, 78/2008, 92/2008, 125/2008, 20/2009, 10/2010, 13/2010, 28/2010-UPB5, 43/2010, 51/2010-UPB6, 106/2010, 13/2011-UPB7, 24/2012, 30/2012, 75/2012, 94/2012.
4. (2002) Zakon o državni upravi (ZDU-1). Ur. list RS, št. 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 48/09, 8/10.
5. (1993) Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. list RS, št. 72/1993, 57/1994, 14/1995, 63/1995, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 74/1998, 70/2000, , 72/2005, 100/2005-UPB1, 60/2007, 94/2007-UPB2, 76/2008, 79/2009, 51/2010.
6. (1999) Zakon o pravnem postopku (ZPP). Ur. list RS, št. 26/1999, 96/2002, 12/2009-UPB1, 2/2004, 36/2004-UPB2, 52/2007, 73/2007-UPB3, 45/2008, 43/2011.
7. (2003) Zakon o prekrških (ZP-1). Ur. list RS, št. 7/2003, 86/2004, 23/2005-UPB1, 44/2005, 55/2005-UPB2, 40/2006, 70/2006-UPB3, 115/2006, 3/2007-UPB4, 17/2008, 108/2009, 9/2011, 29/2011-UPB8, 21/2013.
8. (1994) Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI). Ur. list RS, št. 15/1994, 38/1996, 59/2001, 83/2004, 24/2005-UPB1, 139/2006, 26/2007-UPB2.
9. (1999) Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 126/2007, 65/2008, 48/2009, 8/2010.
10. (2007) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS-A). Ur. list RS, št. 51/2007).
11. (2011) Zakon o tujcih (ZTuj-2). Ur. list RS, št. 50/2011.
12. (2006) Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur. list RS, št. 105/2006, 62/2010, 109/2012.
13. (1994) Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS). Ur. list RS, št. 15/1994, 51/2007, 64/2007-UPB1.
14. (2006) Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO). Ur. list RS, št. 49/2006, 58/2009, 38/2012, 67/2012-UPB2.
15. (2005) Zakon o vladi Republike Slovenije (ZVRS). Ur. list RS, št. 24/05-UPB1 in 109/08.
16. (2007) Poslovnik Ustavnega sodišča. Ur. list RS, št. 93/2003, 86/2007.
17. (2003) Pravilnik o notranji organizaciji in pisarniškem poslovanju Ustavnega sodišča. Ur. list RS, št. 93/03 in 56/11.
18. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-25/92, z dne 4. 3. 1993.
19. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-39/95-19, z dne 16. 1. 1997.
20. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-168/97, z dne 3. 7. 1997.

21. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-42/96-12 ,z dne 9. 10. 1997.
22. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-275/97, z dne 16. 7. 1998.
23. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up 33/05, z dne 6. 3. 2008.
24. Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-275/10, Up-1507/10, z dne 19. 4. 2012.
25. Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-290/12-9, z dne 25. 4. 2013.
26. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-41/94, z dne 7. 4. 1994.
27. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-143/97, z dne 14. 1. 1999.
28. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-57/96, z dne 21. 1. 1999.
29. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-64/99-13, z dne 16. 11. 2000.
30. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-151/01, z dne 20. 3. 2003.
31. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-74/03, z dne 23. 10. 2003.
32. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-48/04, z dne 8. 4. 2004.
33. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-421/02-14, z dne 22. 9. 2005.
34. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-325/05, z dne 27. 9. 2007.
35. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-330/05, U-I-331/05, U-I-337/05, z dne 18. 10. 2007.
36. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-275/07, z dne 22. 11. 2007.
37. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-345/06-4, z dne 13. 12. 2007.
38. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-251/07, z dne 10. 1. 2008.
39. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-361/06-4, z dne 6. 2. 2008.
40. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-363/06-4, z dne 6. 2. 2008.
41. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-213/06-8, z dne 6. 2. 2008.
42. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-395/06-11, z dne 6. 2. 2008.
43. Sklep Ustavnega sodišča RS, U-I-303/07, z dne 20. 3. 2008.
44. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Dostopno 29.9.2012 na: <http://www.verfassungen.de/de/gg/index.html>.
45. Grundgesetz. Dostopno 27. 3. 2013 na: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>
46. GUERRA LÓPEZ, Luis (2013) The Functions of Constitutional Courts. Dostopno 18. 3. 2013 na: <http://www.aals.org/profdev/constitutional/lopezguerra.html>.
47. HOLZINGER, Gerhart (2012) O vlogi ustavnega sodstva v demokratični pravni državi – Avstrijski vidik. Dostopno 19. 1. 2013 na: [http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.us-rs.si%2Fmedia%2Fgovor.-.prof.dr.gerhart.holzinger.pdf&ei=IPX6UO\\_uM8mzhAfBqoDABg&usg=AFQjCNEfiBI7bPyv64MXdSDsFXA\\_qtEo1g](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.us-rs.si%2Fmedia%2Fgovor.-.prof.dr.gerhart.holzinger.pdf&ei=IPX6UO_uM8mzhAfBqoDABg&usg=AFQjCNEfiBI7bPyv64MXdSDsFXA_qtEo1g).
48. FERREJOHN E. John. Constitutional review in the global context. Dostopno 8. 9. 2012 na: [http://www.law.nyu.edu/ecm\\_dlv/groups/public/@nyu\\_law\\_website\\_\\_journals\\_\\_journal\\_of\\_legislation\\_and\\_public\\_policy/documents/documents/ecm\\_pro\\_060667.pdf](http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv/groups/public/@nyu_law_website__journals__journal_of_legislation_and_public_policy/documents/documents/ecm_pro_060667.pdf).
49. KARAKAMISHEVA, Tanja. Constitutional Complaint-Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia). Dostopno 13. 9. 2012 na: [www.venice.coe.int/.../MKD\\_Karakamisheva\\_E.pdf](http://www.venice.coe.int/.../MKD_Karakamisheva_E.pdf).
50. MAVČIČ, Arne. Individual complaint as a domestic remedy to be exhausted or effective within the meaning of the ECHR. Dostopno 21. 7. 2012 na: <http://www.concourts.net/>.

51. Politika in uprava Združenih držav Amerike. Dostopno 17. 3. 2013 na: [http://sl.wikipedia.org/wiki/Politika\\_in\\_uprava\\_Zdru%C5%BEenih\\_dr%C5%BEav\\_Amerike](http://sl.wikipedia.org/wiki/Politika_in_uprava_Zdru%C5%BEenih_dr%C5%BEav_Amerike)
52. Poslovnik Vrhovnega sodišča ZDA. Dostopno 21. 4. 2013 na: [http://www.law.cornell.edu/rules/supct/rule\\_14](http://www.law.cornell.edu/rules/supct/rule_14).
53. Pravo držav članic – Nemčija. Dostopno 17. 3. 2013 na: [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-de-sl.do](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-sl.do).
54. Sklep Zveznega Ustavnega sodišča Republike Nemčije. Zitierung: BVerfG, 1 BvR 102/13 z dne 8. 2. 2013, Absatz-Nr. (1 - 3), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20130208\\_1bvr010213.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20130208_1bvr010213.html).
55. Sklep Zveznega Ustavnega sodišča Republike Nemčije. Zitierung: BVerfG, 2 BvR 2113/12 z dne 22. 11. 2012, Absatz-Nr. (1 - 6), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20121122\\_2bvr211312.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20121122_2bvr211312.html).
56. ŠTURM, Lovro. Odklonilno ločeno mnenje v zadevi U-I-326/97 z dne 4.6.1998. Dostopno 14. 4. 2013 na: [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/0/6e681425a43aa94ac125717200280de6/\\$FILE/U-I-326-97\\_LM%20%C5%A0turm.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/0/6e681425a43aa94ac125717200280de6/$FILE/U-I-326-97_LM%20%C5%A0turm.pdf).
57. ŠTURM, Lovro. Ustavnosodna presoja o razmejitvi totalitarnega sistema in svobodne demokratične družbe, temelječe na človekovem dostojanstvu. Dostopno 5. 9. 2012 na: <http://www.dignitas.si/sl/aktualna-stevilka/111-ustavnosodna-presoja-o-razmejitvi-totalitarnega-sistema-in-svobodne-demokracicne-druzbe-temeljece-na-clovekovem-dostojanstvu>.
58. TERŠEK, Andraž. Rešitev je poustavljanje, ne sprememba Ustave. Dostopno 29. 9. 2012 na: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/objektiv/1042313179](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/1042313179).
59. TERŠEK, Andraž. Veliki sodobni pravni sistemi. Dostopno 17. 3. 2013 na: <http://www.pf.uni-lj.si/media/andraz.tersek.uvod.v.velike.pravne.sisteme.-.strokovni.clanek.pdf>.
60. Upravo pravo. Odgovori na vprašanja. Dostopno 15. 1. 2013 na: [http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.student-info.net%2Fsis-mapa%2Fskupina\\_doc%2Ffu%2Fknjiznica\\_datoteke%2F71986\\_odgovori\\_na\\_vprasanja.doc&ei=KpFUUZnUAs6OswbY64HAAw&usq=AFQjCNFamZkEmrVF4d\\_euSLXHQ9ukEITw&vm=bv.44442042,d.Yms](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.student-info.net%2Fsis-mapa%2Fskupina_doc%2Ffu%2Fknjiznica_datoteke%2F71986_odgovori_na_vprasanja.doc&ei=KpFUUZnUAs6OswbY64HAAw&usq=AFQjCNFamZkEmrVF4d_euSLXHQ9ukEITw&vm=bv.44442042,d.Yms).
61. Ustavno sodišče RS. Letno poročilo za leto 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 in 2012. Dostopno 18. 3. 2013 na: <http://www.us-rs.si/mediji-in-javnost/letna-porocila/>.
62. Ustavna ureditev Nemčije. Dostopno 26. 9. 2012 na: [http://baza.svarog.org/sociologija/teorija\\_drzave/ustavna\\_ureditev\\_nemcije.php](http://baza.svarog.org/sociologija/teorija_drzave/ustavna_ureditev_nemcije.php).
63. Ustavno sodišče RS. Pobude in ustavne pritožbe. Dostopno 21. 7. 2012 na: <http://www.us-rs.si/vloge/pobude-in-ustavne-pritozbe/>.
64. Ustavno sodišče RS. Obrazložitev predloga proračuna RS za leto 2014. Dostopno 15. 3. 2013 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2014/PFN1311\\_2014.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2014/PFN1311_2014.pdf).

65. Varuh Republike Slovenije – Podlaga za podzakonske akte. Dostopno 15. 4. 2013 na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/posebna-porocila/problematika-podzakonskih-aktov/b-podlaga-za-podzakonske-akte/>.
66. Vavpetič, L.. Pravna narava odločb v upravi. Dostopno 11. 4. 2013 na: <http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=15&ved=0CEcQFjAEOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.dlib.si%2Fstream%2FURN%3ANBN%3ASI%3ADOC-P7524UAP%2F6a61d2ca-32a5-4ab9-ac20-380cf602b44c%2FPDF&ei=VoBtUcK-AsHUtQaitIDYAg&usg=AFQjCNHBxtUe0lpJQTHcuT9Gy0c9LQ5LMg>.
67. Vlada RS. 73. redna seja vlade z dne 18. 3. 2010. Dostopno 23. 7. 2012 na: [http://www.vlada.si/si/delo\\_vlade/seje\\_vlade/dnevni\\_redi/dnevni\\_redi/article/73\\_redna\\_seja\\_vlade\\_rs\\_dne\\_18\\_marca\\_2010\\_8484/](http://www.vlada.si/si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/73_redna_seja_vlade_rs_dne_18_marca_2010_8484/).
68. Zakon o zveznem Ustavnem sodišču Republike Nemčije. Dostopno 26. 9. 2012 na: <http://www.bpb.de/nachschlagen/gesetze/bundesverfassungsgesetz/>.
69. Zbirke Državnega zbora RS – Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Ustavnem sodišču RS. Dostopno 8. 1. 2013 na: [http://www2.gov.si/zak/Pre\\_Zak.nsf/bc530599fa1c7dd4c1256616002a1ed4/c29bfeafe04ac140c12572ad003a9e4a?OpenDocument](http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/bc530599fa1c7dd4c1256616002a1ed4/c29bfeafe04ac140c12572ad003a9e4a?OpenDocument).
70. Zvezno Ustavno sodišče Republike Nemčije. Dostopno 15. 12. 2012 na: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/vb\\_merkblatt.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/vb_merkblatt.html).
71. ŠTURM, Lovro. (Ustavno)sodna presoja o pravni pravilnosti aktov državnih organov. Zbornik znanstvenih razprav LVI, letnik 1996.
72. Ustavna procesna jamstva (2. del) (2012). Pravna fakulteta, Ljubljana.
73. Splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil. Vlada RS, Služba za zakonodajo, Ljubljana.