



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-103/11-11

Datum: 5. 7. 2011

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE MAG. JADRANKE SOVDAT
K SKLEPU ŠT. U-I-103/11 Z DNE 4. 7. 2011,
KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNIK MAG. MIROSLAV MOZETIČ**

1. Glasovala sem za 1. točko izreka in se v celoti strinjam z razlogi, zaradi katerih je Ustavno sodišče odločilo, da je treba do končne odločitve zadržati izvršitev izpodbijane določbe. Glasovala sem tudi za 2. in 3. točko sklepa, čeprav imam glede izreka, kot je oblikovan z 2. točko, in glede dela razlogov v obrazložitvi, ki se nanašajo na 2. točko izreka, nekatere pomisleke. Vendar ti pomisleki ne zadevajo vprašanja, ali mora Ustavno sodišče po tem, ko je zadržalo izvrševanje zakonske določbe, v tej primeru določiti tudi t. i. način izvršitve svoje odločitve. Menim, da ga mora, in v celoti pritrjujem vsebinskim razlogom za določitev načina izvršitve iz 9. točke obrazložitve sklepa. Menim samo, da bi ga moralo Ustavno sodišče v svoji odločitvi zapisati drugače. Na prvi pogled se zdi nelogično, da se ne strinjam s samim besedilom izreka v posamezni točki, pa kljub temu glasujem za to točko izreka. Zato bom v nadaljevanju predstavila tako pomisleke, ki jih imam, kot tudi razloge, zakaj sem kljub temu lahko glasovala za takšno točko izreka sklepa.

2. Pomisleke glede besedila 2. točke izreka imam zaradi samega instituta avtentične razlage. Postopek njenega sprejema določa Poslovnik Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10 – PoDZ-1) v členih od 149 do 152. Ne opredeljuje pa niti njenega pomena niti njenih pravnih učinkov. To je doslej opredelilo Ustavno sodišče v nekaj svojih odločitvah, zadnjič v odločbi št. U-I-64/08 z dne 6. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 109/08 in OdlUS XVII, 57). V njej se sklicuje na svoje prejšnje odločitve in v 8. točki obrazložitve navede, da je po ustaljeni ustavnosodni presoji "avtentična razlaga predpisa, ne glede na njen kasnejši sprejem, sestavni del predpisa od njegove uveljavitve", da "[s]ama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti (...), ker le ugotavlja pravni pomen določbe, na katero se nanaša" in se v tem pogledu sklicuje na svoj sklep št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999 (OdlUS VIII, 226). Enake pravne učinke avtentični razlagi pripisuje tudi pravna teorija. Akademik prof. Pavčnik¹ pravi, da je avtentična razlaga razlaga pravnega akta po subjektu, ki je pravni akt izdal, da je uveljavljena zlasti kot splošno obvezna razlaga splošnih pravnih aktov (npr. zakona) in da je njena posebna značilnost ta, da ima enako pravno moč kakor pravni akt, ki je predmet razlage – "s tem pravnim aktom tvori pomensko celoto" (pri čemer se sklicuje prav na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-361/96). Pravi pa tudi: "Interpretativni pravni akt ima povratno moč, njegova časovna veljavnost se ujema z veljavnostjo interpretiranega akta, če gre le za zadeve, ki še niso pravnomočno razrešene."² Prav enako to pove prof. Grad,³ ko

¹ Pavčnik M., Teorija prava : prispevek k razumevanju prava, 3. razširjena, sprem. in dop. izdaja, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 482.

² Prav tam.

primerja zakonsko novelo in avtentično razlago zakona in pravi:" Avtentična razlaga vsebinsko gledano postane del zakonske določbe, ki jo razlaga [,] in deli v celoti njeno pravno usodo, torej tudi velja od takrat, odkar velja zakon, ki ga razlaga. Slednje pomeni, da velja retroaktivno."

3. Moram reči, da se mi ob vsem tem najprej kar samo po sebi zastavi vprašanje, ali je avtentična razlaga zakona, s katero zakonodajalec retroaktivno pove, kako je edino mogoče razlagati zakonsko določbo, ki jo je (lahko tudi že davno) pred tem uzakonil in katere vsebino je z več svojimi odločitvami že razložilo Vrhovno sodišče, sploh skladna z našim ustavnim redom; še posebej z načelom delitve oblasti. V skladu z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena je zakonodajalec pristojen sprejemati zakone, za njihovo razlago pa je poklicana sodna oblast in v njenem okviru kot zadnje v skladu s 125. in 127. členom Ustave Vrhovno sodišče. Ali je v razmerju zavor in ravnovesij med njima res lahko dopustno, da Državni zbor "nadigrava"⁴ sodno razlago zakonov z avtentično razlago, ali pa to lahko stori le z zakonom? Še preden se torej zastavi vprašanje, ali ni morebiti zakonodajalec zlorabil avtentične razlage za spreminjanje zakona, kar zatrjuje predlagatelj in kar je navadno potem tudi predmet presoje Ustavnega sodišča,⁵ se samo po sebi zastavi vprašanje, ali je avtentična razlaga sploh ustavno dopustna. Preseneča me, da si tega vprašanja doslej Ustavno sodišče še ni zastavilo (in še bolj, da si ga očitno ni zastavilo Vrhovno sodišče), ampak je "sprejelo igro" avtentične razlage z vsemi njenimi predstavljenimi učinki. Zavedam se, da je prav zato, ker je to igro sprejelo, o ustavni dopustnosti avtentične razlage zakona že same po sebi mogoče razpravljati šele v okviru vsebinskega odločanja o sami zadevi, ne pa v okviru odločanja o predlogu začasnega zadržanja, o katerem je treba odločiti hitro in katerega domet mora biti nujno vezan samò na sámo zadržanje. Pri tem odločanju je treba izhajati iz danih predpostavk. Prav zaradi njih pa imam pomisleke o oblikovanem besedilu 2. točke izreka.

4. Ustavno sodišče je jasno reklo, da avtentične razlage same po sebi ni pristojno presojati. Presoja lahko samò zakonsko določbo, pri čemer ima ta vsebino, kot jo je ukazal zakonodajalec z avtentično razlago. Zato tudi 1. točka izreka tega sklepa logično pomeni, da je zadržano izvrševanje zakona z vsebino, ki jo je določil zakonodajalec z avtentično razlago, pa čeprav se to v resnici vidi le iz citiranja številkk Uradnega lista. Zadržanje izvrševanja zakona, ki ga s svojo odločitvijo določi Ustavno sodišče, seveda učinkuje za naprej (beri: na vse nepravnomočne postopke oziroma natančneje na nepravnomočne postopke in na tiste pravnomočne postopke, pri katerih je s pravnimi sredstvi, ki jih pravni red pozna, še mogoče poseči v njihovo pravnomočnost). Če drži, da avtentična razlaga zakona, ko je enkrat sprejeta, učinkuje retroaktivno – tj. velja ne glede na čas njenega sprejema od uveljavitve zakona dalje – potem, ko je ta enkrat sprejeta, ni mogoče več govoriti o kakšnem "prvotnem" zakonu. Z objavo avtentične razlage v Uradnem listu so njeni retroaktivni učinki na časovni premici veljavnosti nedvomno nastopili in to hkrati z uveljavitvijo zakona. To pa pomeni, da imamo opravka z zakonom (in samo s takšnim zakonom, kot je določeno v obvezni razlagi!) že ves čas od njegove uveljavitve naprej. V tem

³ Pravno mnenje Grad F., ki ga je predlagatelj priložil zahtevi.

⁴ Na kar sem opozorila že v svojem ločenem mnenju k sklepu št. U-I-209/09, U-I-210/09 z dne 3. 6. 2011.

⁵ Poleg citirane odločbe št. U-I-64/08, glej npr. še odločbo št. U-I-51/06 z dne 15. 6. 2006 (Uradni list RS, št. 66/06 in OdlUS XV, 53).

trenutku, ko razpravljamo le o začasnem zadržanju in še ne o tem, ali je zatrjevana protiustavnost podana, to nedvomno drži. Zato je trditev, da je z 2. točko "oživljena" prvotna vsebina zakona, nelogična. Nečesa, kar zaradi učinka retroaktivnosti z današnjega trenutka ni živelo, pač ni mogoče oživljati, kot pravi obrazložitev sklepa v 9. točki. Zato način izvršitve, ki ga je Ustavno sodišče že večkrat uporabilo, ko je šlo za "oživitev" zakonske ureditve, ki je prenehala veljati zaradi uveljavitve novele, v primeru avtentične razlage ni uporaben.

5. Ustavno sodišče hoče s svojo odločitvijo v 2. točki izreka vzpostaviti začasno pravno ureditev, ker šteje, da je pravna praznina, ki nastane zaradi zadržanja v 1. točki izreka, nedopustna in da je treba tudi za krajši čas do njegove končne odločitve to ureditev vzpostaviti. To pa pomeni, da je treba zapisati vsebinsko zakonsko določbo z vsebino, kot je predstavljena v 9. točki obrazložitve sklepa, ne pa "oživljati" zakonske ureditve, ki je v primeru avtentične razlage ni mogoče oživeti. Vendar se zavedam, da je ta moj pomislek mogoče nasloviti tudi na dosedanje odločanje Ustavnega sodišča v primerih, ko je imelo opravka z avtentičnimi razlagami. Ustavno sodišče je v primerih, ko je štelo, da je zakonodajalec z avtentično razlago v resnici spremenil zakon, zakonsko določbo razveljavljalo "v delu, v katerem ...", pri čemer ni šlo za to, da bi imela zakonska določba zaradi svoje nomotehnične oblike več vsebin, ampak zgolj za to, da je bila z avtentično razlago pripisana vsebina, ki po svoji vsebini ni razlaga, ampak novela zakona. Če ti moji pomisleki ne držijo, potem pa imamo opravka z razveljavitvijo zakona, ki ne učinkuje *ex nunc*, kot temu pravimo, ampak imamo opravka z razveljavitvijo zakona, ki ima učinke odprave. Ali ima naša razveljavitev zakona res lahko učinek odprave v smislu prvega odstavka 161. člena Ustave, pa je spet posebno ustavnopravno vprašanje. Ali pa gre lahko celo za to, da avtentična razlaga učinkuje *ex tunc*, če je avtentična razlaga, če je zlorabljena za zakonsko novelo, pa v resnici nima takšnih učinkov?

6. Očitno bo na vsa ta vprašanja res treba odgovoriti v nadaljevanju tega postopka. Prav zaradi tega, ker je preveč odprtih vprašanj in ker se po vsebini strinjam z 9. točko obrazložitve sklepa, kot jo ukaže 3. točka izreka, sem lahko glasovala tudi za 2. točko izreka. Kot je Ustavno sodišče že večkrat opozorilo, je v odločitvah presoje ustavnosti zakonov še toliko bolj očitno, da sta izrek odločitve in obrazložitev tesno povezana, celo v primerih, ko se izrek ne sklicuje na posamezne točke obrazložitve. Tako tudi v tem primeru 2. točke izreka zaradi 3. točke izreka ne bo mogoče razlagati drugače, kot izhaja iz 9. točke obrazložitve sklepa. Prav zaradi tega sem kljub vsem navedenim pomislekom lahko glasovala tudi za 2. točko izreka sklepa.

mag. Jadranka Sovdat
S o d n i c a

mag. Miroslav Mozetič
S o d n i k