



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-190/95

Datum: 19. 7. 1999

**Odklonilno ločeno mnenje sodnika Testena**

1.

Glsoval sem proti podalšanju roka, v katerem bo začela učinkovati razveljavitev Pravilnika o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih. Pri tem se sklicujem na stališča, ki sem jih glede tega vprašanja navedel že v svojem pritrdilnem ločenem mnenju v tej zadevi k odločbi z dne 17.12.1998. To, kar se je dogajalo po sprejetju navedene odločbe, me še utrjuje v prepričanju, da bi bilo pravilneje, da Ustavno sodišče roka za začetek učinkovanja razveljavitve ne bi podaljšalo.

2.

Ponavljam, da je Ustavno sodišče vprašanje, ki bi ga moral na tem področju urediti zakonodajalec, obravnavalo in o njem odločilo že v letu 1996, ko je v odločbi U-I-119/94 dne 21. marca 1996 (OdlUS V, 32) med drugim odločilo, da je Stanovanjski zakon v neskladju z ustavo, kolikor za neprofitna stanovanja in za stanovanja, na katerih je bila do njegove uveljavitve dodeljena stanovanjska pravica, zahteva pri oblikovanju najemnine skladnost z metodologijo, predpisano za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih, ne da bi zakon sam v temelju uredil tako najemnino in določil okvire za podzakonski akt o metodologiji njenega določanja in s tem tudi o obsegu omejitve prostega določanja najemnine. Tedaj je Ustavno sodišče določilo zakonodajalcu rok dvanajst mesecev od objave v Uradnem listu za odpravo tega neskladja z Ustavo. Zakonodajalec ugotovljene protiustavnosti Stanovanjskega zakona v tako določenem roku (tudi do dne, ko pišem to ločeno mnenje) ni odpravil.

3.

Odločba U-I-190/95, s katero je nato 17.12.1998 z odložnim rokom šest mesecev razveljavilo tudi na takšni zakonski podlagi izdani pravilnik, je samo logično nadaljevanje in izpeljava odločitve, sprejete glede Stanovanjskega zakona. Že ob sprejetju te odločbe glede Pravilnika je sodišče razpravljalo tudi o položaju, ki bi lahko nastal, če bi zakonodajalec tudi v tem roku ne sprejel zahtevanih sprememb Stanovanjskega zakona. Razlogi za pomisleke, zaradi katerih so tedaj trije sodniki glasovali proti razveljavitvi in se zavzemali za golo ugotovitev neskladnosti z Ustavo, so razvidni iz odklonilnega ločenega mnenja, ki ga je v navedeni zadevi dal sodnik dr. Ude in se mu je pridružila sodnica dr. Wedam - Lukičeva. Pomisleki temeljijo na - kot se je izkazalo pozneje utemeljeni - bojzani, da zakonodajalec v danem roku (skupaj pa je imel na voljo več kot tri leta) ne bo izpolnil svoje ustavne dolžnosti in ne bo spremenil Stanovanjskega zakona tako, da bi bilo na njegovi podlagi mogoče sprejeti z Ustavo skladen akt o oblikovanju neprofitnih najemnin.

4.

Člen 48 Zakona o Ustavnem sodišču določa, da lahko Ustavno sodišče protiustaven zakon, kadar ureja določeno vprašanje na način, ki ne omogoča njegove razveljavitve, tudi (samo) razglasi za protiustaven: "sprejme o tem ugotovitveno odločbo". Drugi odstavek 48. člena pa določa, da mora v takšnih primerih zakonodajalec ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Zakonodajalec je že večkrat zamudil roke, ki mu jih je za uskladitev posameznih zakonov z Ustavo določilo Ustavno sodišče. Kadar je v takšnih primerih kakšna od oseb, ki jim je bilo mogoče priznati pravni interes, ponovno izpodbijala takšen zakon, je glede na naravo kršitve in glede na razloge, zakaj se je ob prvi presoji "ustavilo" pri (goli) ugotovitvi, to sodišče odločalo na različne načine. Včasih je novo pobudo zavrnilo, češ, o tem, da je zakon protiustaven, je sodišče že odločalo,

odločilo tako, da je pobudnik uspel, nova istovrstna pobuda je očitno neutemeljena. Kdaj drugič je Ustavno sodišče takšno (ponovno) pobudo zavrglo, češ, pobudnik, ki bi v ponovljenem postopku ne mogel doseči drugačne odločitve, nima pravnega interesa (tako n.pr. v odločbi U-I-239/96 - OdlUS V, 120). Spet drugič je pobudi ugodilo in ponovno ugotovilo, da je izpodbijani predpis (kljub izteku roka za uskladitev) še vedno - in še bolj - (glej v nadaljevanju) v neskladju z ustavo (gl. n. pr. odločbo U-I-114/98 z dne 15.7.1999). Včasih pa je ustavno sodišče ob ponovni presoji predpisa, ki bi moral biti že usklajen z Ustavo, stopnjevalo sankcijo, tako da je uporabilo posebno tehniko odločanja (n.pr. v odločbi U-I-114/95 - OdlUS IV, 120, kjer je začasno suspendiralo uporabo dela Zakona) ali pa je določilo takšen način izvršitve svoje ugotovitvene odločbe, ki bi moral delovati kot dodaten pritisk na zakonodajalca, da bi odločbo Ustavnega sodišča izvršil (tako n.pr. v odločbi U-I-301/98, kjer je začasno podaljšalo mandat organom lokalne skupnosti).

## 5.

Ustavno sodišče je v takšnih primerih večkrat opozorilo, da zamujanje rokov in sploh neizvrševanje odločb Ustavnega sodišča s strani zakonodajalca pomeni, da ta hudo krši ustavno določbo 2. člena Ustave, po kateri je Slovenija pravna država in 3. člena, ki uvaja ustavno načelo delitve oblasti. Tako je na primer v odločbi U-I-114/95 (OdlUS IV, 120) v zvezi s tem navedlo, da spoštovanje načela delitve oblasti ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti - še zlasti, kadar ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo. Na to je Ustavno sodišče v skladu s svojo ustavno funkcijo toliko bolj dolžno opozarjati, ker Ustava, razumljivo, ne predvideva takih kršitev temeljnih pravil izvrševanja oblasti v skladu z načeli pravne države in zato tudi ne sistemskih ukrepov zoper nje. To stališče je Ustavno sodišče potem še večkrat ponovilo.

## 6.

Glede na tesno povezanost pravnega položaja Pravilnika o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih s Stanovanjskim zakonom je razveljavitev navedenega pravilnika z rokom predstavljala nekakšno stopnjevanje sankcije zaradi nespoštovanja roka za odpravo protiuustavnosti Stanovanjskega zakona, ugotovljene z odločbo U-I-119/94. Razveljavitev, ne pa morda le gola ugotovitev, naj bi soočila zakonodajalca z vsemi posledicami, ki bi nastale, če bi zaradi njegove protiuustavne neaktivnosti zazijala protiuustavna pravna praznina na področju urejanja neprofitnih najemnin. V zadnjem času so tudi v Državnem zboru številne razprave o vprašanju, ali so odločitve Ustavnega sodišča za državni zbor obvezne. Da niso, se utemeljuje zlasti z določbo prvega odstavka 82. člena Ustave, ki določa, da poslanci niso vezani na kakršnakoli navodila in pa z določbo 3. člena Ustave, ki določa, da se v Sloveniji oblast izvršuje po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Razprave o tem vprašanju se razvijajo tudi v smer, da so sodne odločbe za Državni zbor obvezne toliko, kolikor so lahko neposredno učinkovite, končni "zmagovalec" pa (naj) bo v skladu z Ustavo pač tisti, ki ima v pravnem sistemu na razpolago ustrezno sredstvo, da bo uveljavil svojo voljo. Tudi zato se mi je ravno ta trenutek zdel primeren, da zaradi ravnanja, ki ga je v celoti mogoče pripisati zakonodajalcu in v položaju, ki je nastal povsem v njegovi sferi, Ustavno sodišče ne spreminja svoje prvotne odločitve. Ta je bila namreč nedvomno sprejeta v mejah pristojnosti, in ob upoštevanju pooblastil, ki jih ima Ustavno sodišče. Začetek učinkovanja razveljavitve bi sicer lahko prizadel pravno varnost velikega števila ljudi v enem njihovih najboljčutljivejših položajev, vendar bi v resnici ne mogel usodno vplivati na vsebinsko zmanjšanje nobene njihove pravice. Tudi zato se mi je ta primer zdel primeren, da sodišče pri že izrečeni "sankciji" vztraja do konca in da možnost Zakonodajalcu, da na svojem (zakonodajnem) polju sam opraviči svojo (ne)dejavnost.

## 7.

Na koncu naj še pripomnim, da tudi večinsko sprejeti odločitvi ne nasprotujem zelo močno: sodišče je sicer zamudilo priložnost, da posledice zakonodajalčevega neizpolnjevanja sodnih odločb razgrne pred prizadetimi. Vendar je to storilo v korist pravne varnosti tisočev družin, ki živijo v stanovanjih s pravico do neprofitne najemnine. Ob tem pa stopnjevane sankcije, izrečene v sklepu dne 17.12.1998 ni v celoti ukinilo. Ker je tedaj Ustavno sodišče izreklo razveljavitev, ne pa morda samo ugotovitev, bo po morebitnem neuspešnem izteku dodatnega šestmesečnega roka ustavna odločba o razveljavitvi "izvršena" tudi brez morebitnega zakonodajalčevega sodelovanja. S posledicami dejstva, da ga k

določenemu glasovanju res ni mogoče (fizično?) prisiliti, se bo moral najpozneje z iztekom tako podaljšanega roka soočiti in jih opravičiti zakonodajalec sam.

Roka, za katerega je bilo učinkovanje razveljavitve odloženo, tedaj namreč ne bo več mogoče podaljšati (prvi odstavek 161. člena Ustave).

## 8.

Gola ugotovitev protiustavnosti, razveljavitve, razveljavitve z rokom in podaljšanje že določenega roka, predstavljajo nekatere od tehnik odločanja ustavnega sodišča. Ravno v zvezi z izbiro ustrezne tehnike odločanja v posameznem primeru se pogosto zastavlja vprašanje, ali je bilo Ustavno sodišče dovolj zadržano. S tem, da se je tokrat Ustavno sodišče odločilo za podaljšanje roka, je ravnalo navidez zadržano. Natančnejši pogled pa pokaže, da je tudi v tem primeru moralo ravnati aktiv(istič)no: opravilo je delo namesto inertnega zakonodajalca. Še za pol leta je podaljšalo veljavnost protiustavnega predpisa. S tem je del odgovornosti, ki je glede na delitev oblasti zakonodajalčeva, prevzelo samo. Treba je pričakovati, da bo moralo biti Ustavno sodišče ob morebitnih stališčih zakonodajalca, da ga odločbe Ustavnega sodišča vežejo le toliko, kolikor obstajajo postopki in načini za njihovo prisilno izvrševanje, še kdaj aktiv(istič)no tako kot je bilo v tem primeru ali pa tudi na kakšen drug način.

Franc Testen