



Številka: U-I-50/21-24

Datum: 19. 4. 2021

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE
DR. DUNJE JADEK PENSA K 3. IN 4. TOČKI IZREKA SKLEPA
ŠT. U-I-50/21 Z DNE 15. 4. 2021**

Odločitev o začasnem zadržanju ima poseben pomen. Prav lahko razumem zato prizadevanje večine spoštovanih kolegov za odločanje o začasnem zadržanju izvrševanja sporne določbe predpisa po uradni dolžnosti. Moje mnenje je bilo drugačno. Pomisleke zoper odločanje o začasnem zadržanju izvrševanja spornega predpisa mi je (med drugim) sprožila vsebina 3. in 4. točke izreka sklepa. Drugače kot večina sem se zavzemala za takojšnjo končno odločitev z odločbo in s tem odgovor na pomembno ustavnopravno vprašanje precedenčne narave.¹ Za to odločitev nisem našla nobenih ovir. Naj obrazložim.

I.

Ena izmed značilnosti odločitve o začasnem zadržanju je njena začasnost; učinkovati sme največ do končne odločitve Ustavnega sodišča. Odločitev o začasnem zadržanju izvrševanja predpisa učinkuje sicer zaradi suspenza izvrševanja predpisa kot njegova začasna razveljavitev. Kljub takemu učinku so razlogi zanjo v izpolnjenih predpostavkah iz prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS);² in ne v presoji spornih določb predpisa z vidika Ustave, ki šele sledi. Običajno se izrek v tovrstnih

¹ Prim. 15. točko obrazložitve sklepa in odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20), 43. točka obrazložitve, ter št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20), 27. točka obrazložitve.

² Prvi odstavek 39. člena ZUstS se glasi: "Ustavno sodišče sme do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice."

primerih glasi: do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje določenega predpisa.

A pogosto tak izrek ne zadošča. Nujnost hitre intervencije Ustavnega sodišča, izkazana s potrebo po takojšnjem zavarovanju položaja, da ne bi bile ustavne vrednote izigrane, pogosto terjaja začasno ureditev položaja z načinom izvršitve. Podlaga za to je tretji odstavek 39. člena ZUstS. Besedilo te določbe se glasi: "Če Ustavno sodišče zadrži izvrševanje predpisa [...], lahko hkrati določi, na kakšen način se odločitev izvrši."

Pred očmi je treba imeti, da šele posamična odločitev o začasnem zadržanju izvrševanja predpisa ustvari podlago za odločitev o načinu izvršitve v danem primeru. Če berem prvi odstavek skupaj s tretjim odstavkom 39. člena ZUstS, je domet načina izvršitve zamejen z vsakokratno odločitvijo o začasnem zadržanju. Način izvršitve je v funkciji te odločitve. Drugačno razumevanje bi pomenilo, da se sme način izvršitve osvoboditi svoje podlage.

II.

Dani primer je poseben. Poseben zato, ker je bil predmet odločanja o začasnem zadržanju del določbe tretjega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 55/21 – v nadaljevanju Odlok/55), ki po sili tega odloka samega preneha veljati 18. 4. 2021. S tem je opredeljen časovni okvir veljavnosti spodnje premise, ki šele bo predmet presoje z vidika Ustave s končno odločbo Ustavnega sodišča. Ker je torej s tem veljavnost Odloka/55 že vnaprej opredeljena in s tem časovno zamejena, ni bilo mogoče odločiti, kot je običajno, da odločitev o začasnem zadržanju učinkuje do končne odločitve Ustavnega sodišča. Upoštevati je bilo torej treba, da odločitev o začasnem zadržanju lahko učinkuje po sili predpisa samega zgolj do izteka 18. 4. 2021 (in ne do končne odločitve Ustavnega sodišča). S tem datumom se neizogibno izteče učinek odločitve o začasnem zadržanju, sprejete v 3. točki izreka sklepa, saj zadržanje izvrševanja predpisa predpostavlja obstoj in učinkovanje tega predpisa.

Vendar učinek začasnega zadržanja izvrševanja po odločitvi iz 3. točke izreka sklepa pravzaprav sploh ni mogel nastopiti. Po črki drugega stavka 4. točke izreka večinskega sklepa so shodi ostali do 18. 4. 2021 namreč prepovedani, docela enako kot so že bili prepovedani s sporno določbo Odloka/55. Naj spomnim, to je tudi datum, do katerega naj bi začasno zadržanje izvrševanja predpisa učinkovalo. Do začasne razveljavitve tega spornega dela odloka v resnici po črki izreka samega sploh ni prišlo. Učinek odločitve o začasnem zadržanju izvrševanja je zato, kot razumem, le navidezen.

Kar učinkuje, je obveznost, naložena Vladi v prvem stavku 4. točke izreka sklepa. Z njo se Vladi za naprej nalagajo obveznosti, konkretizirane v 27. in 28. točki obrazložitve sklepa. Vendar ta del odločitve sega *izven* časovnega okvira učinkovanja začasnega

zadržanja. Način izvršitve se je v tem delu osamosvojil svoje podlage; in s tem trčil v meje pooblastil Ustavnega sodišča, ki jih opredeljuje tretji odstavek 39. člena ZUstS.

III.

Prav lahko razumem tudi skrb večine spoštovanih kolegov za preprečitev možnosti nastanka težko popravljivih posledic za zdravje in življenje ljudi, izraženo v 28. točki obrazložitve večinskega sklepa, ki utemeljuje odločitev o nadaljnji prepovedi shodov z načinom izvršitve v 4. točki izreka sklepa. V tem kontekstu je to odločitev treba razumeti kot odložitev učinka začasnega zadržanja izvrševanja predpisa zaradi varstva zdravja in življenja ljudi, ki bi ju učinek začasne razveljavitve spornega dela Odloka/55 lahko ogrozil.

To, da se lahko učinek razveljavitve zakona s *končno* odločitvijo Ustavnega sodišča odloži, seveda ni sporno (prim. drugi stavek prvega odstavka 161. člena Ustave). V takem primeru je zakonodajalcu omogočeno, da brez škodljivih posledic za druge ustavne vrednote sprejme ustrezno prilagoditev z ustavo neskladne ureditve. Tudi način izvršitve odločitve o začasnem zadržanju predpisa vsekakor omogoča Ustavnemu sodišču, da prepreči morebiten tovrstni škodljivi učinek te svoje odločitve. Toda, ali je način izvršitve, s katerim se uveljavi natančno taka ureditev, kot je predmet zadržanja, lahko združljiv z argumenti v prid odločitve o začasnem zadržanju izvrševanja spornega predpisa? Pritrdilen odgovor na to vprašanje se mi ne zdi prepričljiv; če je seveda smisel možnosti takojšnje intervencije Ustavnega sodišča z odločitvijo o začasnem zadržanju izvrševanja predpisa preprečiti, da bi bile ustavne vrednote prav zaradi izvrševanja tega predpisa izigrane. Zdi se mi, da način izvršitve, s katerim se uveljavi natančno taka ureditev, kot je predmet zadržanja, pravzaprav spodkoplje odločitev o začasnem zadržanju samo. Negira namreč argumente o potrebi po takojšnji intervenciji Ustavnega sodišča zaradi preprečitve težko popravljivih posledic, ki bi pretehtale potrebo po varstvu drugih ustavnih vrednot pred prav tako težko popravljivimi posledicami.

IV.

V ospredju mojih premislekov ob odločanju o začasnem zadržanju po uradni dolžnosti v danem primeru je ostalo nerazrešeno vprašanje okvira za odločanje Ustavnega sodišča o začasnem zadržanju izvrševanja predpisa. Tega na abstraktni ravni očrtajo predpostavke iz prvega odstavka 39. člena ZUstS, ki zahtevajo odgovor na vprašanje, ali bi nadaljnje izvrševanje spornega predpisa v okoliščinah primera lahko povzročilo težko popravljive posledice. Z njim naj se *in concreto* razreši problem učinkovitosti prava. Smisel možnosti takojšnje intervencije Ustavnega sodišča je skrb, da ne bi bile do končne odločitve Ustavnega sodišča ustavne vrednote zaradi izvrševanja spornega predpisa že izigrane. Tema te presoje torej ni ustavnosodna presoja spornega predpisa z vidika Ustave. O tej se bo Ustavno sodišče šele izreklo v odločbi. Okvir za odločanje o začasnem zadržanju je, menim, zato nujno soopredeljen tudi z njenim razmerjem do ustavnosodne presoje

spornega predpisa z vidika Ustave v končni odločbi Ustavnega sodišča. Odločitev o začasnem zadržanju je tako praviloma le akcesorna končni odločitvi, podrejena ji je in prva, sprejeta na ravni predpostavk prvega odstavka 39. člena ZUstS, ne sme prejudicirati druge. Če bi jo, nadaljnja ustavnosodna presoja nima nobenega smisla več.

Naj strnem. Glede na vse navedeno sem bila zadržana do odločanja o začasnem zadržanju izvrševanja spornega dela Odloka/55. Drugače kot večina sem se zavzemala za takojšnje odločanje z odločbo, za kar nisem našla nobenih ovir. To bi omogočilo osredotočenje na ustavnosodno presojo spornih določb predpisov z vidika Ustave in odgovor na posebej pomembno ustavnopravno vprašanje precedenčne narave. Žal mi je, da ta pot ni bila izbrana. Kajti, "prizadevati si moramo za pravičnost, istočasno upoštevati pravno varnost, saj je del pravičnosti, in [...] zgraditi pravno državo, ki mora po možnosti zadostiti obema idejama." (Radbruch, iz 3. dodatka k Filozofiji prava).³

dr. Dunja Jadek Pensa
Sodnica

³ G. Radbruch, *Filozofija prava*, Študijska izd., Cankarjeva založba (Zbirka pravna obzorja; 16), Ljubljana 2001, str. 281.