

Pomembna za presojo ustreznosti uporabe omnibus zakonodajne tehnike je jasna opredelitev ciljev in načel zakonskega urejanja, saj omogoča preverljivost enotnosti vsebinskega izhodišča, istovrstnosti rešitev ter njihove medsebojne povezanosti. Cilji Predloga zakona so v uvodnem delu gradiva sicer oblikovani široko in abstraktno (npr. razbremenitev gospodarstva, spodbujanje razvoja ter odprava določenih zakonskih sprememb), kar ustvarja vtis enotnosti, toda takšna splošnost sama po sebi še ne zadošča za utemeljitev uporabe omnibus tehnike. Posamezni cilji tudi ne tvorijo povsem koherentne celote in so lahko med seboj težje uskladjivi (npr. zniževanje javnofinančnih prihodkov ob hkratni krepitvi javnih sistemov brez ustrezne utemeljitve nadomestitve nadomestnih virov). Poleg tega vsi cilji, ki izhajajo iz normativnega dela, niso izrecno navedeni, načela pa so predstavljena selektivno (npr. spodbujanje podjetnosti, svobodna gospodarska pobuda, krepitev javnega zdravstvenega sistema) in ne odražajo celovitega razmerja med različnimi vidiki ureditve. Glede na to, da Predlog zakona posega tudi področje socialnih pravic in obveznih socialnih zavarovanj (pokojninski, zdravstveni in sistem dolgotrajne oskrbe), bi bilo utemeljeno pričakovati tudi jasnejšo izpostavitve temeljnih načel, kot so npr. enakopravna obravnava, solidarnost, vzajemnost, ekvivalenca. Jasna opredelitev ciljev in načel je pomembna tudi zato, ker predstavlja ključno merilo za razumevanje zakonskih določb, presojo njihove skladnosti z namenom zakona ter usmerja njihovo razlago in uporabo v praksi, s čimer prispeva k preglednosti in predvidljivosti pravne ureditve.

Predlagane rešitve so raznovrstne in ne izkazujejo takšne stopnje vsebinske povezanosti, ki bi utemeljevala njihovo skupno obravnavo, zato bi jih bilo ustrežneje obravnavati v okviru ločenega noveliranja posameznih zakonov. Takšen pristop bi omogočil večjo jasnost, preglednost in celovitost pravnega normiranja ter s tem prispeval k pravni varnosti kot enemu izmed temeljnih elementov načela pravne države iz 2. člena Ustave.

Sodeč po naslovu naj bi Predlog zakona vseboval interventne ukrepe, vendar pregled njegovih določb pokaže, da takšna opredelitev ni ustrezna, saj ne odraža dejanske vsebine in področij urejanja niti ne opredeljuje konkretnega problema, ki naj bi ga reševal. Iz predlaganih rešitev izhaja ravno nasprotno, in sicer da gre pretežno za sistemske spremembe na področju davkov, dela, pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja, prispevkov za socialno varnost ter dolgotrajne oskrbe, ob tem pa Predlog zakona določa časovno omejene ukrepe le na dveh področjih prava. Od teh bi lahko bil zgolj eden vsebinsko povezan s trenutnimi izjemnimi razmerami (začasni ukrep za omilitev dviga cen energentov), medtem ko začasni ukrepi s področja zakona, ki ureja gostinsko dejavnost, niso vezani na konkreten izjemen dogodek. Za interventno zakonodajo je namreč značilno, da nastane kot odziv na določen izjemen dogodek, zaradi katerega nastane potreba po začasni pravni ureditvi, s katero se zaščitijo določene pravno varovane dobrine, kadar z veljavnim pravnim redom negativnih posledic ni mogoče ustrezno odvrniti ali omiliti.² Takšni ukrepi morajo biti tudi jasno časovno omejeni, bodisi s splošno določbo bodisi v posameznih materialnih določbah. V Predlogu zakona pa večina predlaganih rešitev po svoji vsebini in učinkih očitno presega okvir interventnega urejanja. Na to kažeta tudi dejstva, da se Predlog zakona obravnava po rednem zakonodajnem postopku in da je pri posameznih rešitvah predviden zamik začetka uporabe tudi za daljše časovno obdobje (tudi do enega leta). Navedeno zbuja torej resen dvom v ustreznost opredelitve Predloga zakona kot interventnega. Dodatno se zastavlja vprašanje, ali Predlog zakona dejansko zajema ukrepe, ki so za razvoj države nujno in neobhodno potrebni. To bi bilo mogoče ugotoviti na podlagi zakonodajnega gradiva, ki bi nujnost predlaganih ukrepov utemeljilo, a je ustrezna predstavitev predlaganih rešitev v uvodnem delu zakonodajnega gradiva umanjala, saj ta ne vsebuje potrebnih podatkov, analiz in primerjav, temveč deluje kot

² Primerjaj z Voršič Nataša, Štrus Dušan, Interventni zakoni in zakoni o nujnih ukrepih v pravnem redu Republike Slovenije, Pravna praksa, št. 6-7, 2024, str. 29.

zbir programskih izhodišč za strukturno reformo. Zato se že zaradi poimenovanja Predloga zakona zastavlja tudi vprašanje skladnosti z načeli pravne države iz 2. člena Ustave, zlasti z vidika jasnosti, določnosti in predvidljivosti pravne ureditve ter transparentnosti zakonodajnega postopka.

Predlog zakona spreminja več zakonov, ki posegajo na različna področja pravnega urejanja, zato je treba izpostaviti tudi ustavnopravni vidik, povezan z institutom zakonodajnega referendumu iz 90. člena Ustave.³ V številnih členih predstavlja novelo zakonov, ki urejajo davke in druge obvezne dajatve (2. do 14. člen, 25. in 26. člen Predloga zakona), v 36. do 38. členu pa začasni ukrep na področju davka na dodano vrednost. Ob tem je treba opozoriti, da drugi odstavek 90. člena Ustave izrecno določa štiri zakonodajna področja oziroma vrste zakonov, o katerih referendumu ni dopustno razpisati, med katerimi so skladno z drugo alinejo tega odstavka tudi zakoni o *davkih*, *carinah* in *drugih obveznih dajatvah* ter zakon, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna. Tako so v Predlog zakona, ki bi sicer lahko bil predmet referendumskega odločanja, vključene določbe, ki bi morale biti skladno z drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzete iz referendumskega odločanja. Skladno z veljavno zakonsko ureditvijo je mogoče razpisati zgolj referendum o zakonu v celoti, ne pa morebiti zgolj o njegovih posameznih določbah, za katere bi predlagatelji referendumu menili, da morajo o njih odločati volivci na referendumu in ki se ne nanašajo na področja, navedena v drugem odstavku 90. člena Ustave.⁴ Postopek presoje dopustnosti referendumu v prvi fazi opravlja Državni zbor. Če skladno z drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave razpis zakonodajnega referendumu o Predlogu zakona ne bi bil dopuščen, četudi bi se primarno nanašal na druge določbe Predloga zakona in ne na določbe, ki se nanašajo na vsebine iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, bi se s tem nedopustno poseglo v pravice, izhajajoče iz instituta zakonodajnega referendumu. Če bi razpis zakonodajnega referendumu o Predlogu zakona bil dopuščen, pa bi bil dopusten tudi v delu, ki je skladno z drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzet iz referendumskega odločanja. V obeh primerih lahko Državni zbor sprejme odločitev, ki je po mnenju ZPS ustavnopravno sporna, zato tovrstno mešanje vsebin lahko privede do ustavnopravno nedopustnega položaja.

S predlaganimi rešitvami se zakonska ureditev v relativno kratkem časovnem obdobju ponovno spreminja tako, da ponekod uvaja enako ureditev, ki je veljala pred zadnjimi spremembami predmetnih zakonov. V tem primeru je zakonodajalec zavezan k spoštovanju načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), po katerem lahko enake pravne položaje uredi različno le, če ima za to razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Če v zakonodajnem gradivu tak razlog ni naveden, je treba rešitve dodatno utemeljiti, sicer je dolžan enako urediti tudi pravni položaj subjektov, za katere je v vmesnem času veljala drugačna ureditev (gl. odločbo Ustavnega sodišča U-I-69/03 z dne 20. 10. 2005).

ZPS izpostavlja izjemno pomanjkljivo obrazložitev členov Predloga zakona. Ta namreč v določenem delu zgolj povzema vsebino člena oziroma navaja, kaj se s členom določa, čeprav gre za tisti sestavni del zakonskega predloga v zakonodajnem postopku, ki naj bi pojasnil vsebino in namen (cilj) posameznih določb ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev (gl. sedmi odstavek 115. člena Poslovnika državnega zbora). Šele takšna obrazložitev daje vpogled v pravo voljo in namen zakonodajalca glede posamezne sprejete rešitve, ki jo ugotavlja oziroma ocenjuje tudi Ustavno sodišče v postopku presoje skladnosti posameznega zakona z Ustavo in izpolnjuje svojo vlogo, ki jo ima še po zaključku zakonodajnega postopka, tako pri uporabi pravnih institutov in interpretacijskih metod, s katerimi se razlaga zakonsko besedilo, kot pri presoji

³ Ustavno sodišče v novejši sodni praksi šteje, da ustavni institut zakonodajnega referendumu sestavljajo: pravica pobude volivcem za razpis referendumu, pravica zahtevati razpis referendumu in pravica glasovati na referendumu; v: Žuber B., Komentar 90. člena, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 624 in 625.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009, 6. točka obrazložitve.

skladnosti zakonske ureditve z Ustavo. ZPS v pripombah k posameznim členom tudi izrecno opozarja, da so nekatere rešitve lahko ustavno sporne. Razlogi, ki utemeljujejo ustavno skladnost predloga akta, morajo biti v bistvenem navedeni že v zakonodajnem gradivu, v postopku ustavnosodne presoje pa je te razloge dopustno le podrobneje obrazložiti ali dodatno razčleniti.⁵ Ustavno sodišče je tudi izpostavilo, da povzetek člena v obrazložitvi člena ne predstavlja njegove obrazložitve in da odsotnost obrazložitve pomeni, da niso v vseh fazah zakonodajnega postopka podane jasne in javnosti dostopne utemeljitve posameznih odločitev, kar pa predstavlja neskladje s 1. členom Ustave (demokratska narava državne ureditve) in z 2. členom Ustave (pravna država).⁶

II. K prvemu delu: SPLOŠNE DOLOČBE

K 1. členu:

Napovedni stavek prvega odstavka je napačen, saj predlagano zakonsko besedilo ne spreminja in dopolnjuje le določb naštetih zakonov, temveč dodaja tudi nove, oblikovane v posameznih členih. Napovedni stavek in posledično tudi imena posameznih zakonov je treba preoblikovati.

V prvem odstavku tega člena so naštetih zakoni, ki se novelirajo s Predlogom zakona, opremljeni z navedbami Uradnih listov Republike Slovenije, kjer so objavljeni zakoni in njihove spremembe, ki pa niso dosledne. Tako je npr. v 1. točki med Uradnimi listi, kjer je objavljen Zakon o dohodnini in njegove spremembe, odveč navajanje Uradnega lista Republike Slovenije, kjer je objavljena odločba Ustavnega sodišča (Ul. RS, št. 52/13), saj ni posegla v njegovo besedilo, v 4. točki pa med Uradnimi listi, kjer je objavljen Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, manjka navedba Uradnega lista RS št. 109/24, v katerem je objavljen ZMEPIZ-1. Preveriti je treba tudi vse ostale citate.

III. K drugemu delu: SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONOV

1. K Zakonu o dohodnini

K 2. členu:

Predlagana rešitev za davčne zavezance, ki so vključeni v sistem ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (v nadaljevanju: normiranci) je v zadnjih šestih mesecih že tretja, ki posega v sam sistem. Kljub temu, da je sistem normirancev materija Zakona o dohodnini (v nadaljevanju ZDoh-2), se je ureditev že večkrat spremenila z novelami ZDoh-2 (gl. ZDoh-2S, ZDoh-2AA, ZDoh-2AC), v mesecu novembru 2025 je vanj posegel Zakon o pravici do zimskega regresa in prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (v nadaljevanju ZPZR), ki je bil že februarja 2026 noveliran ravno na področju normirancev. Tak način normiranja, ki je deležen večkratnih sprememb, ni ustrezen, saj krši načelo pravne varnosti in predvidljivosti, kot sta zaobsežena v načelu pravne države po 2. členu Ustave.

Hkrati se predlagane rešitve, ki pomenijo odstop od sistemske ureditve, v ZDoh-2 uvajajo parcialno, z drugim zakonom, ki je interventne narave, čeprav bodo trajno posegle v zakonsko ureditev, brez priloženih analiz dejanskega stanja in ustrezne utemeljitve za spremembo sistema normirancev. Obrazložitev člena navaja splošne okoliščine (»se je v praksi izkazalo, ocenjujemo«), brez konkretnih podatkov. ZPS meni, da je napačna trditev v obrazložitvi, da bo za vse zavezance ureditev bolj ugodna od trenutno veljavne,

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-480/20 z dne 11. marca 2021, 30. točka obrazložitve.

⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-135/92 z dne 30. junija 1994, 13. točka obrazložitve.

saj se nanaša le na ozek segment davčnih zavezancev, ki so normiranci, lahko pa povzroči posledice za državni proračun.

Po veljavnem ZDoh-2 velja sistem normirancev tako, da se zanje uporablja administrativna poenostavitev (ker gre za manjše zavezance z nižjimi prihodki in brez zaposlenih, zanje ni obveze vodenja poslovnih knjig in evidenc). Hkrati je zanje značilno, da se njihova dejavnost opravlja samostojno in neodvisno, predvsem pa tudi trajno.⁷ V preteklosti so bile novele ZDoh-2 usmerjene k zaostrovanju in oteževanju pogojev za vstop v sistem normirancev, saj je bilo ugotovljeno,⁸ da pomeni anomalijo sistema, kjer so možne široke zlorabe, hkrati pa prispeva tudi k prekarizaciji dela in služi za t. i. davčno optimizacijo. Teorija izpostavlja, da je bila »na račun prehajanja davčnih zavezancev iz davčno bolj obremenjenih v davčno ugodnejše oblike dohodkov prikrajšana tudi država (manj prihodkov iz naslova davkov, v določenih primerih pa tudi iz naslova prispevkov za socialno varnost).«⁹

ZPS je v svojem zadnjem mnenju, kjer so bili obravnavani normiranci (gl. Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravici do zimskega regresa in prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov¹⁰), sicer pa tudi že v svojih predhodnih mnenjih o tem sistemu, obširno navedla pripombe, tako ustavnopravne narave kot pripombe z vidika pravnega sistema, podkrepljene z odločbami Ustavnega sodišča in stališči teorije s področja davčnega prava. V tem zakonodajnem postopku izpostavlja bistvene poudarke.

Ustava v 87. členu določa, da lahko obveznosti predpisuje le zakonodajalec z zakonom, hkrati pa v 147. členu še dodatno določa, da se smejo davki predpisati le z zakonom. Ustava torej za davčno področje predpisuje specialno načelo zakonitosti, ki velja ob 2. in 120. členu Ustave. 147. člen Ustave je temeljna določba, ki ureja predpisovanje davkov, in določa, da je predpisovanje davkov pristojnost zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom. Navedeni elementi zahtevajo, da so zakonski predlogi z davčnega področja zapisani jasno, določno ter nomotehnično ustrezno, z obrazložitvijo, ki pojasnjuje namen in razlog predlaganih novosti ali sprememb. V obravnavanem primeru tem pogojem mestoma ni zadoščeno.

Načelo zakonitosti na davčnem področju še posebej zavezuje vse naslovnike k spoštovanju veljavnega prava. Temeljno načelo ZDoh-2 predstavlja njegov 2. člen, umeščen med splošne določbe ZDoh-2, in določa, da se dohodnina ugotavlja po določbah zakona, ki velja na dan 1. januarja leta, za katero se dohodnina odmerja, če ni s tem zakonom (torej z ZDoh-2) drugače določeno. To pomeni, da drugi zakoni ne bi smeli uvajati spremenjenega davčnega režima, predvsem pa ne med davčnim letom. ZPS zato ocenjuje, da je Predlog zakona lahko sporen z vidika 147. člena Ustave in 2. člena ZDoh-2.

Načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave) zagotavlja tudi varstvo obstoječega pravnega položaja, kadar zakon ureditev spreminja za naprej. Ustavno sodišče je že poudarilo, da se mora zakonodajalec s sprejetjem ustrezne zakonske ureditve odzivati na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, kar velja še toliko bolj, če te potrebe zadevajo temelje delovanja države ali sposobnost učinkovitega zagotavljanja človekovih pravic in

⁷ Dohodnina po novem, z uvodnim komentarjem mag. Aleša Kobala, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor 2004, str. 91.

⁸ Gl. npr. Uvod Predloga zakona o pravici do zimskega regresa in prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov, kjer je Vlada v prejšnjem mandatu Državnega zbora to zadnjič pojasnjevala.

⁹ Dohodnina po novem, z uvodnim komentarjem mag. Aleša Kobala, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor 2004, str. 46–47.

¹⁰ Mnenje ZPS o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravici do zimskega regresa in prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (ZPZR-A), z dne 23. 2.2026, EPA 2759-IX.

temeljnih svoboščin. To od njega zahteva načelo prilagajanja prava družbenim razmeram kot eno izmed načel pravne države, kot ga opredeljuje 2. člen Ustave. Obravnavano zakonodajno gradivo ne pojasni, v čem in kako so se družbene razmere tako spremenile, da to ponovno in v kratkem času par mesecev terja noveliranje zakona. Razlogi za spremembo ureditve so sicer v zakonodajnem gradivu navedeni kot predlagateljeva ocena oziroma stališče,¹¹ ne da bi bili podkrepljeni z ustreznimi analizami in podatki, na podlagi katerih bi zakonodajalec ocenil, da gre za spremenjene družbene razmere.

»Pravna država mora spoštovati načelo zaupanja v pravo, pravno varnost in druga načela pravne države. Načelo zaupanja v pravo zahteva, da so posamezne odločitve, ki so zakonite in sprejete brez vnaprejšnjih zadržkov ter po svoji naravi niso prehodnega značaja, stabilne. Pravo lahko uveljavlja svojo funkcijo urejanja družbenega življenja, če je v čim večji meri stalno in trajno. Tako pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov mora biti predvidljivo, ker to zahteva pravna varnost. Varnost državljanov je odvisna tudi od trajnosti aktov. S tem se uresničuje zaupanje državljana v pravo in državo.«¹² Stabilnost davčnih obremenitev poudarja tudi teorija: »V normalnih okoliščinah se od države pričakuje, da bo vodila stabilen davčni sistem, kar pomeni, da bo v davčnem sistemu prisotnih čim manj radikalnih sprememb, ki povzročajo potrebo po prilagajanju davčnih zavezancev nastalim spremembam. Na ta način se zagotavlja tudi tradicija na področju davčnega prava.«¹³

Izpostaviti je treba tudi 66. člen Ustave, ki določa, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo ter zagotavlja zakonsko varstvo. Iz besedila te določbe je jasno razvidno, da ne gre za iztožljivo pravico do varstva dela, ki bi pripadala vsakemu posamezniku. Opisuje programsko in deklarativno normo, ki državi podeljuje okvirne obveznosti do varstva dela, ne pa tudi specifične in iztožljive pravice do varstva dela. V prvem delu določbe je zapisano, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje. To je programska opredelitev, saj določba ne opisuje, da mora država ustvarjati zaposlovanje svojih državljanov. Država naj le sprejema ukrepe in politike, ki bodo ustvarjali priložnosti za zaposlovanje.

Drugi del določbe 66. člena Ustave pa določa, da država zagotavlja zakonsko varstvo zaposlovanja in dela. Slednji del določbe o varstvu dela zavezuje državo k varovanju svobode dela (49. člen) in pravico do socialne varnosti (50. člen). Pri tem država varuje predvsem šibkejšo stran v delovno pravnem razmerju. Ustava v 66. členu ne zagotavlja niti pravice do zaposlitve niti iztožljive pravice do dela, temveč člen določa le pozitivno obveznost države, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo in da ju varuje. Država zagotavlja varstvo dela predvsem s predpisi s področja delovnega in socialnega prava.

Četudi je normativni pomen ustavnopravnega varstva dela bolj programske in deklarativne narave, se njena vrednost pokaže v obveznosti vzpostavljanja institucionalnega okvirja, ki ustvarja možnosti zaposlovanja in jo tudi varuje. Ker se v tržnem gospodarstvu država ne zavezuje, da bo zagotavlja delo vsem svojim prebivalcem, se zdi omenjena ustavna ureditev ustrezna. Šele presojanje učinkovitosti zakonskih ukrepov lahko pokaže, če država resnično (ne)ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo. Vsekakor pa se postavlja vprašanje, kaj preostane državljanom, ko se izkaže, da država ne ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo, ampak jih celo zmanjšuje ali odpravlja.¹⁴

¹¹ Gl. navedbe v Uvodu Predloga zakona.

¹² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-266/95 z dne 20. 11. 1995, 11. točka obrazložitve.

¹³ Dohodnina po novem, z uvodnim komentarjem mag. Aleša Kobala, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor 2004, str. 11.

¹⁴ Povzeto po: Jernej Letnar Čerňič, Premislek o varstvu dela v slovenski ustavi, *Ius-Info*, 29. 1. 2010.

Navedeno pomeni, da so po oceni ZPS na način, kot je predlagana ureditev, lahko kršena načela iz 2. člena Ustave (načelo pravne varnosti, predvidljivosti, zaupanja v pravo) ter 147. člena Ustave, posebej pa še prepoved retroaktivne veljave zakona, kot jo določa 155. člen Ustave. Pripombe ZPS glede nedopustnosti retroaktivne veljave so dane pri prehodnih določbah 44., 45. in 46. člena Predloga zakona.

Ne glede na navedeno ZPS opozarja, da je 2. člen Predloga zakona, ki spreminja 48. člen ZDoh-2, tudi nomotehnično napačno oblikovan. Prepisano je namreč skoraj celotno besedilo tega člena (s trinajstimi odstavki), čeprav se vanj posega le v manjši meri. Hkrati zakonodajno gradivo ne utemljuje črtanja veljavnega osmega odstavka 48. člena ZDoh-2 (domneva, kdaj davčni zavezanec začne na novo opravljati dejavnost) in črtanja devetega odstavka (kaj se šteje v prihodke), kar je treba pojasniti. V desetem odstavku je (ostal) napačen sklic na enajsti odstavek tega člena. V dvanajstem odstavku je očitno napačen sklic na isti, dvanajsti odstavek.

K 4. členu:

V prvem odstavku je napačen sklic na »prejšnji« odstavek, saj ZDoh-2 uporablja sklicevanje na določen odstavek člena ali člen.

Posebne utemeljitve za znižanje davčne stopnje z veljavnih 25 % na 15 % zakonodajno gradivo ne vsebuje, temveč le splošno opredeli, da gre za ukrep omilitve stanovanjske problematike. Prav tako je po obrazložitvi člena njegov nov drugi odstavek namenjen davčni razbremenitvi stanovanjskega najema za družine in mlade. Oba splošna namena predlaganih določb, kot sta prikazana v obrazložitvi, iz same norme ne izhajata. Brez dodatnih ukrepov je predlagana ureditev namenjena zgolj nižji davčni obremenitvi najemodajalcev, saj jih Predlog zakona ne zavezuje k določitvi nižjih najemnih stroškov zaradi nižje davčne stopnje pri oddajanju nepremičnin, temveč je višina najemnine še vedno predmet najemne pogodbe med najemodajalcem in najemjemalcem.

Obrazložitev drugega odstavka tega člena navaja tudi, da je besedilo »stanovanje ali stanovanjska hiša – ki ima največ dve stanovanji, s pripadajočim zemljiščem« prevzeta iz 96. člena ZDoh-2. ZPS meni, da je treba predlagano rešitev ponovno proučiti in dodatno utemeljiti oziroma preurediti. 96. člen ZDoh-2 namreč ureja drugo materijo, davčno oprostitve, saj se dohodnine po tem členu ne plača od dobička iz kapitala, doseženega pri odsvojitvi stanovanja ali stanovanjske hiše – ki ima največ dve stanovanji, s pripadajočim zemljiščem – v katerem je imel zavezanec prijavljeno stalno prebivališče in ga je imel v lasti ter je tam dejansko bival vsaj zadnja tri leta pred odsvojitvijo. Pri tej ureditvi je omejitev na dve stanovanji v stanovanjski hiši ter vključitev pripadajočega zemljišča posebnega pomena, ki ga v predlagani določbi ni zaslediti.

2. K Zakonu o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov

Namen predlaganega poglavja je črtanje ureditve glede normirancev v ZPZR, saj bo to uredil obravnavani Predlog zakona drugače. ZPS meni, da vsebini predlaganih ukrepov iz II.1 poglavja in II.3 poglavja Predloga zakona nista v nujni korelaciji. Če bi obveljala le izločitev ureditve normirancev iz ZPZR, ne pa tudi predlagane spremembe ZDoh-2, bi obveljala veljavna ureditev ZDoh-2. Če pa bi zakonodajalec uveljavil le spremembe ZDoh-2, bi bilo treba ureditev v ZPZR črtati. ZPS zato opozarja na posebno skrbnost po usklajenosti v postopku sprejemanja zakona.

Če se bo ureditev normirancev iz ZPZR črtala, bi bilo treba tudi iz naslova ZPZR črtati del, ki se nanaša na normirance (predstavlja približno tretjino zakonske ureditve), saj to zahteva načelo skladnosti in koherentnosti pravnega reda, ki bi z opustitvijo črtanja sicer postal manj pregleden.

V **5. členu** Predloga zakona bi zadoščal predlog, da se drugi stavek prvega odstavka 1. člena črta, brez nepotrebne ponavljanja besedila.

Pri črtanju celotnega 6. člena ZPZR (**8. člen**) velja opozoriti, da se predlaga črtanje tudi njegovega šestnajstega odstavka, ki vsebuje domnevo, kdaj se šteje zavezanec za obvezno zavarovan na podlagi samozaposlitve. Izvzem te ureditve je treba pojasniti.

3. K Zakonu o prispevkih za socialno varnost

K 14. členu:

Predlagani nov 6.a člen Zakona o prispevkih za socialno varnost (v nadaljevanju ZPSV) določa najvišjo osnovo za obračunavanje in plačevanje prispevkov za socialno varnost za vse zavezance in za vse prispevke po ZPSV v višini 7500 eurov (t. i. kapica). Ukrep naj bi bil usmerjen v zadrževanje ključnih strokovnih in visokokvalificiranih kadrov, krepitev konkurenčnosti trga dela ter zmanjševanje odliva kadrov v tujino.

ZPS opozarja, da predlagana rešitev odpira pomembna pravnosistemska vprašanja, saj posega v kompleksen sistem financiranja socialnih zavarovanj ter v temeljna načela socialne varnosti.

»Po prvem odstavku 50. člena Ustave imajo državljani pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine, pod pogoji, določenimi z zakonom. Posebne človekove pravice na področju socialne varnosti se torej uresničujejo na podlagi zakonov, ki določijo krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravic. Pravice, določene z zakonom, pa se z zakonom lahko tudi spremenijo. V primeru, ko zakon ureditev spreminja za naprej, je varstvo pridobljenih pravic zagotovljeno v okviru splošnih načel pravne države (2. člen Ustave). Med načela pravne države sodi tudi načelo varstva zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Nova ureditev mora biti v razumnem sorazmerju s cilji, ki jih zasleduje sprememba zakonodaje.«¹⁵

Ustavnopravno izhodišče tako zahteva, da zakonodajalec pri posegih v takšne sisteme izkaže potrebnost in razumnost ukrepa z uporabo najmanj obremenjujočega sredstva za doseg zasledovanega cilja. V tem pogledu se zastavlja vprašanje, ali je potreba po uvedbi predlagane rešitve ustrezno izkazana, saj bi se zasledovani cilji lahko dosegali tudi z drugimi ukrepi znotraj davčnega sistema ali z drugimi ciljno usmerjenimi spodbudami, ki ne posegajo v sistem socialnih zavarovanj. Predlagani ukrep namreč zasleduje cilje, ki so primarno vezani na trg dela in konkurenčnosti gospodarstva, medtem ko je sistem socialnih zavarovanj namenjen zagotavljanju socialne varnosti zavarovanih oseb na podlagi načel solidarnosti in vzajemnosti. Prispevki se torej zbirajo s točno določenim namenom financiranja socialnih zavarovanj, zato se s predlagano uvedbo omejitve zastavlja tudi vprašanje, v kolikšnem obsegu sistem socialnih zavarovanj s to rešitvijo še ohranja svojo temeljno funkcijo. Predlagatelj namreč v obrazložitvi ne pojasni vpliva predlagane omejitve na sistemsko ravnovesje financiranja socialne varnosti. Rešitev obenem pomeni odmik od načela, da se prispevki plačujejo sorazmerno z dohodkom, hkrati pa lahko omejuje tudi zavarovalni učinek prispevkov.

Predlagana rešitev uvedbe najvišje osnove za obračunavanje in plačevanje prispevkov za socialno varnost v okviru ZPSV je z vidika systemske ureditve neustrezno umeščena. ZPSV namreč po svoji naravi ne predstavlja osrednjega systemskega zakona za določanje prispevnih osnov, temveč zakon, ki določa obračunavanje in plačevanje ter stopnje prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo in za zaposlovanje, ter v omejenem delu tudi posamezne osnove za obračun prispevkov (dikcija prvega odstavka novega 6.a

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/03 z dne 15. 9. 2005, 4. točka obrazložitve.

člena, ki se nanaša na vse zavezance in vse prispevke po tem zakonu (ZPSV), je zato napačna). Pri tem se je ureditev skozi čas razvila tako, da so se ključni elementi določanja prispevnih osnov v veliki meri prenesli v sistemske in področne zakone, na podlagi katerih so posamezni prispevki uvedeni.¹⁶ Tako so bistveni elementi določanja prispevnih osnov urejeni predvsem v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2), Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljevanju ZZVZZ), Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju ZSDP-1), ZUTD ter v Zakonu o dolgotrajni oskrbi (v nadaljevanju ZDOsk-1), ki uvaja tudi nov prispevek, čeprav ga ZPSV izrecno ne predvideva. Posledično v pravnem redu že obstaja določeno razhajanje med vsebino 1. člena ZPSV in dejansko sistemsko ureditvijo, kar vpliva na preglednost in jasnost pravne ureditve.

ZPSV tako v pretežnem delu ureja predvsem prispevne stopnje, in to ne za vse kategorije zavezancev in tudi ne za vse vrste prispevkov, zaradi česar ima zakon predvsem izvedbeno naravo. Določitev najvišje osnove za obračunavanje in plačevanje prispevkov presega zgolj tehnično oziroma izvedbeno dopolnitev obstoječega sistema, saj posega v temeljna razmerja financiranja socialne varnosti. Po oceni ZPS zato umestitev t. i. kapice v ZPSV ni ustrezna, saj ta zakon torej ni primarni sistemski predpis za določanje prispevnih osnov oziroma njihovih omejitev. Tvrsten poseg ima neposredne učinke na financiranje posameznih podsistemov socialne varnosti ter na razmerje med vplačanimi prispevki in pravicami zavarovancev, kar v obrazložitvi ni prikazano. Glede na navedeno bi bila sistemsko ustrežnejša ureditev v okviru posameznih zakonov, ki urejajo posamezne prispevke in njihove temeljne elemente, vključno z osnovami za njihovo odmero.

Uvedba t. i. kapice bi imela pomembne sistemske posledice na posamezne podsisteme socialne varnosti, zato bi bilo treba njene učinke presojeti celovito v okviru pravnega sistema. V pokojninskem sistemu, ki je po ZPIZ-2 zasnovan na določeni stopnji ekvivalence med osnovo za plačilo prispevkov in odmero pokojnine, bi uvedba omejitve prispevne osnove neposredno vplivala na razmerje med vplačanimi prispevki in pravicami zavarovancev. Ob tem ni jasno, kako bi se najvišja osnova upoštevala pri oblikovanju pokojninske osnove ter posledično pri odmeri pravic, vključno z morebitnimi prilagoditvami pravil o najvišji pokojninski osnovi in ureditvijo prehodnih režimov. Podobno bi bilo treba učinke presoditi tudi v okviru ZUTD in ZSDP-1, predvsem glede vpliva na višino nadomestil in drugih pravic, ki so vezane na osnovo za obračun prispevkov. V sistemu zdravstvenega zavarovanja po ZZVZZ bi uvedba t. i. kapice lahko pomembno vplivala na prihodke zdravstvene blagajne. Ker pa pravice iz naslova zdravstvenega zavarovanja niso neposredno vezane na višino vplačanih prispevkov, se dodatno zastavlja vprašanje ustreznosti takšne omejitve v tem podsistemu ter zagotavljanja finančne vzdržnosti zdravstvenega sistema. Posebno pozornost je treba nameniti novejšim podsistemom, kot je sistem dolgotrajne oskrbe, kjer predlagana omejitev prispevne osnove ni predvidena, kar dodatno prispeva k neskladju znotraj celotne ureditve socialnih zavarovanj.

Z vidika pravne varnosti in notranje skladnosti pravnega reda bi bilo zato nujno, da se hkrati z uvedbo t. i. kapice izvedejo tudi ustrezne, medsebojno usklajene spremembe vseh relevantnih zakonov. Ker tega v okviru tega zakonodajnega postopka zaradi poslovniško določenih omejitev ni mogoče zagotoviti, obstaja tveganje za nastanek pomembnih nejasnosti pri uporabi prava, kolizij med posameznimi zakoni ter neskladij med obveznostjo plačevanja prispevkov in obsegom pravic iz posameznih zavarovanj,

¹⁶ Npr. od uveljavitve Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju ZUTD), ki je razveljavil Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, se osnova določa v 61. členu ZUTD. Pred tem je ZPSV določal osnovo za prispevke za zavarovanje za primer brezposelnosti po Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 5/91, 10/91 – popr., 12/92, 71/93, 2/94 – popr., 38/94 in 69/98).

ki jih z ustaljenimi metodami razlage v pravu (jezikovna, sistematična, teleološka, logična...) ne bi bilo mogoče zadovoljivo razrešiti.

Dodatno se v zvezi z uvedbo t. i. kapice zastavlja vprašanje ustreznosti ureditve postopkovnih pravil ter s tem povezano vprašanje pravnih sredstev in enakega varstva pravic zavarovancev (22. in 23. člen Ustave). Čeprav ZPSV glede postopkovnih vprašanj napotuje na uporabo zakona, ki ureja davčni postopek, ter relevantnih sistemskih in področnih zakonov, ti ne urejajo vseh posebnosti, ki bi izhajale iz uvedbe omejitve prispevne osnove. Zgolj primeroma ni jasno, kako se ugotavlja morebitno preseganje prispevne osnove, predvsem v primerih več izplačevalcev dohodkov, ter na kakšen način in v kakšnem postopku bi zavezanci uveljavljali vračilo morebitno preveč plačanih prispevkov.

Nenazadnje je treba opozoriti, da ima veljavni prispevni sistem že vgrajene določene varovalke, ki preprečujejo večkratno polno obremenitev istega zavezanca iz naslova prispevkov za socialna zavarovanja, in sicer preko pravil o vključitvi v zavarovanje glede na pravno podlago opravljanja dela (gl. npr. drugi odstavek 13. člena ZPIZ-2). To pomeni, da se prispevki ne plačujejo v polni višini od vseh dohodkov iz dela. Oseba, ki je vključena v socialna zavarovanja na podlagi delovnega razmerja, je iz tega naslova zavarovana v polnem obsegu in plačuje prispevke od dohodkov iz zaposlitve (gl. npr. prvi odstavek 14. člena ZPIZ-2). Če ista oseba poleg tega sklene še pogodbo civilnega prava, je iz tega naslova praviloma vključena v zavarovanje le v omejenem obsegu oziroma po posebnih pravilih (pavšalno plačilo prispevkov), saj je že zajeta v obveznih zavarovanjih iz delovnega razmerja (18. člen ZPIZ-2 ureja zavarovanje iz drugega pravnega razmerja). Glede na navedeno se zastavlja vprašanje, kako bi uvedba t. i. kapice učinkovala v primerih, ko zavezanci že nastopajo v različnih pravnih razmerjih, ki predstavljajo podlago za vključitev v socialna zavarovanja, ter kako bi to vplivalo na omejitev prispevnih osnov oziroma obseg prispevkov iz naslova drugih pravnih razmerij.

Zahteve načela pravne države iz 2. člena Ustave tako terjajo koherenten, notranje neprotisloven in sistemsko usklajen pravni red, ki omogoča predvidljivo izvrševanje pravic in obveznosti.

4. K Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

Predlog zakona s 15. do 20. členom v ZPIZ-2 uvaja in ureja nov institut dvojnega statusa, torej uživalca pokojnine ter zavezanca, ki delo opravlja še naprej (ni povsem jasno, ali delo in dejavnost lahko začne opravljati na novo). Ukrep ni nujno v korelaciji s predlaganim ukrepom prisilne upokojitve po 24. členu Predloga zakona, ki uvaja nov 119.a člen v Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1), saj bo v končnem obveljala odločitev delodajalca ali delavec nadaljuje delo.

S takim načinom se parcialno posega v sistemsko ureditev ZPIZ-2, ki hkratnega statusa (v polnosti) sedaj ne omogoča. Dvojni status je bil sicer mogoč pred uveljavitvijo ZPIZ-2 leta 2013. V odločbi št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019 je Ustavno sodišče presodilo, da je zakon, ki ne omogoča dvojnega statusa, skladen z Ustavo. Do tedaj se je za nekatere samostojne podjetnike (ki so opravljali dejavnost domače in umetne obrti ter oddajanja zasebnih turističnih sob, v enakem obsegu nadaljevali z isto dejavnostjo, ki so jo opravljali do pridobitve pravice do upokojitve, če so bili pred upokojitvijo zavarovani na drugi podlagi, ali opravljali dejavnost s pomočjo vsaj enega zaposlenega delavca, ne pa sami) štelo, da ne opravljajo dejavnosti kot edini ali glavni poklic (tretji odstavek 14. člena ZPIZ/92), zato se niso bili dolžni vključiti v obvezno zavarovanje. Ob ne vključitvi v obvezno zavarovanje pa so izpolnjevali pogoje za prejemanje pokojnine (prvi odstavek 176. člena ZPIZ/92). ZPIZ-1 je s prvo alinejo 15. člena določil, da se obvezno zavarujejo samostojni podjetniki, ki kot svoj edini ali glavni poklic v Republiki Sloveniji opravljajo pridobitno dejavnost, kar je bilo z ZPIZ-2 ukinjeno. ZPIZ-2 načelno določa, da je pogoj

za pridobitev pravice do pokojnine prenehanje obveznega zavarovanja (drugi odstavek 108. člena ZPIZ-2). Očitno je, da je predlagana ureditev, ki dvojni status uživalca in zavarovanca omogoča vsem, ki so obvezno zavarovani po ZPIZ-2 (gl. 19. člen Predloga zakona), mnogo širša od predstavljene starejše ureditve, ki je bila z novim pokojninskim zakonom kasneje razveljavljena. Posebne obrazložitve in utemeljitve predlaganega ukrepa dvojnega statusa ni, saj obrazložitev člena določbe zakonskega predloga zgolj povzame.

Uvodoma ZPS izpostavlja, da je ta, nov institut v popolnem nasprotju z osnovnim konceptom veljavnega ZPIZ-2, po katerem je namen pokojninskega in invalidskega zavarovanja zagotavljanje socialne varnosti osebam, ki si je zaradi svoje delovne nezmožnosti zaradi starosti ne morejo zagotoviti same. Smisel sistema obveznega pokojninskega zavarovanja je torej zagotoviti varno starost takrat, ko si oseba iz razloga nastopa zavarovalnega tveganja starosti ne more zagotoviti dohodkov sama, ker se predvideva, da ni več zmožna sama z delom zagotavljati svojega dohodka in je zato upravičena do pokojnine, ki ji nadomešča dohodke, ki jih je prejela med aktivno dobo. Hkrati je pri urejanju sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji uveljavljen dokladni sistem (*pay as you go*), v katerem aktivna generacija zagotavlja sredstva za upokojence v pričakovanju, da bo naslednja aktivna generacija zagotavljala sredstva njej (medgeneracijska solidarnost). Breme financiranja sistema obveznega pokojninskega zavarovanja nosijo sicer vsi zavarovanci, ki so zavezani plačevati obvezne prispevke za socialno varnost, med njimi tudi tisti, ki po izpolnitvi pogojev za upokojitev nadaljujejo z dejavnostjo, vendar so v pretežnem delu zavarovanci osebe, ki pogojev za upokojitev še ne izpolnjujejo. To pomeni, da so predvsem oni tisti, ki nosijo breme financiranja sistema. Dokladni sistem pokojninskega zavarovanja mora biti urejen tako, da upošteva interese vseh udeležencev v sistemu, tako interese upokojencev kot interese zavarovancev, ki pogojev za upokojitev še ne izpolnjujejo. Pokojninski sistem v osnovi temelji na zavarovalniškem principu, vsebuje pa tudi solidarnostne elemente. Pomembno je opozoriti, da v takem sistemu, ki je v Sloveniji vključen že od njegovih začetkov, upokojenec ne more pričakovati zneska pokojnine, ki ga je tekom delovne dobe vplačal s prispevki, ne more torej računati v tem smislu na »svojo pokojnino«, saj ne gre za ustavno varstvo prispevkov, ki so bili določeno dobo plačevani, samih po sebi.¹⁷

Pravico do pokojnine določa 50. člen Ustave, naslovljen pravica do socialne varnosti. V drugem odstavku 50. člena Ustava določa, da država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Pokojnina se po Ustavi zagotavlja v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja. Gre za eno od socialnih zavarovanj, za katera so značilne socialne pravice (npr. obveznost vključitve v zavarovanje, upoštevanje solidarnosti). Pokojnina je torej po Ustavi pravica socialne kategorije. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da ima pravica do pokojnine tudi premoženjski vidik, saj mora primarno temeljiti na zavarovalnem principu in je odvisna predvsem od trajanja in višine plačevanja prispevkov. Njen premoženjski vidik uživa dvojno ustavno varstvo, in sicer po prvem odstavku 50. člena in po 33. členu Ustave.¹⁸ Drugi odstavek 50. člena izrecno veže zakonodajalca pri zakonskem urejanju človekove pravice do socialne varnosti. Ta določa obveznost države urediti obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbeti za njihovo delovanje. Poleg tega mora zakonodajalec pri zakonskem urejanju te pravice upoštevati namen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena Ustave, tj. da sta posameznikom zagotovljeni ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo. Prejemanje starostne pokojnine v primerih, ko zavarovanec ne preneha s svojo delovno aktivnostjo, socialnega vidika ustavnega jedra pravice do pokojnine ne zagotavlja. ZPS meni, da je to

¹⁷ Gl. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019, 36. točka obrazložitve.

¹⁸ Povzeto po 32. točki obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019.

zagotovljeno že s samo pokojnino in ni utemeljenega razloga za dvojni status zavarovanca in uživalca pokojnine. Tega zakonodajno gradivo niti ne navaja.

Ker gre za način uresničevanja človekove pravice, je treba presoditi, ali ima zakonodajalec razumen razlog za izbiro ukrepa, ki opredeljuje način uresničevanja pravice iz 50. člena Ustave. Razumnost razloga je treba razumeti tudi kot zvezo med ureditvijo in ciljem, torej kot zahtevo po stvarni povezanosti konkretne ureditve s predmetom urejanja. ZPS ocenjuje, da ta ni izkazana.¹⁹ Celo nasprotno, z veljavno ureditvijo se zagotavlja medgeneracijska pravičnost, ker se preprečuje še dodatna obremenitev zavarovancev, ki še ne izpolnjujejo pogojev za upokojitvev in ki so v pretežnem delu nosilci bremena financiranja sistema obveznega pokojninskega zavarovanja iz prispevkov, giblje pa se še v razumnih mejah socialnih korektivov.

Končno je treba opozoriti še na vprašanje skladnosti predlagane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Ustavno sodišče je že presodilo, da so zavarovanci na podlagi plačila prispevkov za vse primere zavarovanja v bistveno enakem položaju z vidika obsega pravic, ki jim je s plačilom zakonsko določenih prispevkov zagotovljen. Ugotovitev, da gre za v bistvenem enaka položaja, pa ne pomeni nujno, da morajo imeti vsi zavarovanci iste (enake) pravice, mora pa jim biti zagotovljena enaka raven varstva.²⁰

Ker Predlog zakona s členi tega poglavja posega v več določb ZPIZ-2, je treba skrbno presoditi, ali ne kaže ohraniti določenega dela ureditve oziroma posameznih določb ZPIZ-2 ali jih urediti v prehodnih določbah zakonskega predloga, saj bi morale biti nekatere od njih ohranjene, vsaj za tiste zavezance, ki ne bodo sklenili pogodbe o zaposlitvi in pridobili dvojnega statusa, upoštevaje predlagana nova 115.a člen ZPIZ-2 in 119.a člen ZDR-1.

Ne glede na navedena opozorila ZPS daje še konkretne pripombe k posameznim členom obravnavanega poglavja Predloga zakona.

K 15. členu:

Določba je nejasna, saj predlaga črtanje le uveljavljanja izplačila delne pokojnine, ne pa tudi uveljavljanja pravice do delne pokojnine. Ta je možna ob pridobitvi pravice do pokojnine, če zavarovanec ostane obvezno zavarovan. Izključitev iz obveznega zavarovanja pa je pogoj za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Pojasnila na to dilemo zakonodajno gradivo ne daje.

K 16. členu:

Črtanje celotnega člena je vprašljivo, saj 39.a člen ZPIZ-2 ureja izplačilo dela pokojnine tudi za zavarovance, ki so izpolnili pogoje za pridobitev pokojnine po drugih predpisih, ne le po zakonu, ki ureja pokojninsko zavarovanje, na katerega se ureditev nanaša.

Pripomba smiselno velja tudi za **18. člen** Predloga zakona. Pri tem členu je pomembno opozoriti, da s črtanjem celotnega 40.a člena ZPIZ-2 izostane omejitev prejemanja dela pokojnine na pet let (Predlog zakona ne določa nobene omejitve dela delavca z dvojnimi statusom), prav tako pa tudi zadržek, da se izplačilo dela pokojnine ne izplačuje, če zavarovanec ne dela zaradi začasne zadržanosti z dela po predpisih o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, daljše od 30 delovnih dni.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/03 z dne 15. 9. 2005, 4. točka obrazložitve.

²⁰ Gl. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019, 40. točka obrazložitve.

K 17. členu:

Ker gre za trajno rešitev, ZPS opozarja, da bo po preteku prehodnega obdobja leta 2035, ki in kot ga je uvedel ZPIZ-2O, predčasna upokojitev ukinjena. To pomeni, da bo tedaj treba zakon ponovno prilagoditi.

Ker se predlaga črtanje navezave na starostno pokojnino v tretjem odstavku 40. člena ZPIZ-2, to pomeni, da za obstoječe upokojence z delno pokojnino ni več pravne podlage za različne odmere pokojnine.

V tem in 20. členu Predloga zakona, ki zaradi črtanja predlagata preštevilčenje odstavkov, je treba preveriti, ali se v ZPIZ-2 zaradi preštevilčenja odstavkov ohranijo pravilna sklicevanja in s tem zagotavlja medsebojna skladnost določb ZPIZ-2.

Peti odstavek je v delu, kjer se sklicuje na »vse ponovitve besedila«, nepravilen.

K 19. členu:

Člen je nenatančen in brez ustrezne obrazložitve nejasen oziroma nelogičen. Če se navezuje le na tiste delavce, ki nadaljujejo delovno razmerje skladno z novim 119.a členom ZDR-1 (24. člen Predloga zakona), je preširok zapis, ki okvalificira »delo«, saj se to lahko opravlja tudi na drugi podlagi, ne zgolj na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Smiselno enako velja za sintagmo »začne ponovno delati«. V besedni zvezi »oziroma opravljati dejavnost« je treba določno zapisati, ali gre za isto dejavnost, ki jo je delavec že opravljal, ali pa morda lahko začne (na novo) opravljati neko drugo dejavnost oziroma jo sploh začne opravljati (ker je tekom svoje delovne dobe še ni).

K 20. členu:

Predlog zakona s spremembo 116. člena ZPIZ-2 onemogoča ponovno opravljanje dela ali dejavnosti za vse uživalce starostne pokojnine, ne pa tudi za uživalce predčasne, vdovske in družinske pokojnine, ki še nimajo izpolnjenih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Zastavlja se vprašanje skladnosti takšnega načina urejanja, tudi zato, ker izpušča osebe iz veljavnega osmega (invalidi) in devetega (invalid – vrhunski športnik) odstavka 116. člena ZPIZ-2. Ni povsem jasna medsebojna skladnost teh določb, pomembno pa je opozoriti tudi na načeli enakosti in pravičnosti.

K 21. členu:

Že obstoječa ureditev 145. člena ZPIZ-2, po kateri je zavarovalna osnova za samozaposlene, družbenike in kmete lahko 60 % povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, pomeni izrazit socialni korektiv. Predlagana rešitev v novem 145.a členu ZPIZ-2, ki za samozaposlene in kmete zavarovalno osnovo niža na 45% minimalne letne plače, po oceni ZPS vsebuje pretiran element solidarnosti in tako pomeni le še socialni korektiv. Tako se ne sledi zavarovalniškemu principu, ki je za ZPIZ-2 primaren, lahko pa pomeni nižanje pravic drugim uživalcem pokojnin, ki se financirajo iz t. i. pokojninske blagajne, posledično pa tudi vsem drugim subjektom, financiranim iz državnega proračuna. Razlogi niso navedeni.

Ob primerjavi z ukrepom, ki ga Predlog zakona uvaja z novim 119.a členom ZDR-1 (prenehanje pogodbe o zaposlitvi in možnost nadaljevanja delovnega razmerja), ZPS opozarja, da je prisilna upokojitev predvidena le za delavce, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ne pa tudi za vse ostale, ki delo opravljajo na drugi podlagi, torej tudi samozaposleni in kmetje. Zanje upokojitev ni obvezna, temveč je osebi, ki izpolnjuje pogoje za upokojitev, na voljo le možnost, da se upokoji.

Zakonodajno gradivo ne navaja, ali gre v danem primeru morda za zavarovanje za ožji obseg pravic, kot bi ga pričakovali glede na izrazito nizko plačilo prispevka kot posledico

predlaganega ukrepa. Vendar je treba ob tem opozoriti, da bi bila predlagana ureditev z vidika socialne varnosti napačna, saj bi ti zavarovanci prejeli izjemno nizke pokojnine zaradi vplačil nizkih prispevkov. ZPS meni, da bi v tem primeru zajamčena pokojnina pomenila preveliko solidarnost (socialni korektiv), hkrati pa nepravilnost v odnosu do zavarovancev, ki nimajo možnosti odmere prispevkov od zneska, nižjega od minimalne plače.

Drugi odstavek je treba popraviti in uskladiti s siceršnjimi določbami ZPIZ-2, ki se sklicujejo na davčno in ne tekoče leto. Za spremenjeno terminologijo namreč zakonodajno gradivo ne daje razlage, zato je presoja otežkočena. Prav tako je treba precizirati zavarovalno osnovo, ki je zmanjšana »za največ 20%«, saj niti ni jasno, kdo o tem razponu odloči. Izraz »za naprej« je odveč.

Tretji odstavek je nepravilen. Določa namreč osnovo za plačilo vseh prispevkov, ne le za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, kar je predmet urejanja v ZPIZ-2. Vse druge osnove za plačilo prispevkov za zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, za dolgotrajno oskrbo, starševsko varstvo ter za primer poškodb pri delu in poklicne bolezni bi morale biti jasno določene v posameznih področnih zakonih. Na ta način bi pravni red ostal pregleden.

5. K Zakonu o dolgotrajni oskrbi

K 23. členu:

Predlog za novi četrti odstavek o zamejitvi skupne višine prispevka za dolgotrajno oskrbo na 2 % ne upošteva, da gre za mesečno (ponavljajočo se) obveznost. Zato je treba določbo preoblikovati tako, da bo to iz nje jasno razvidno, saj iz predlagane rešitve izhaja, da zadošča že enkratno plačilo prispevka (treba je ali dodati, da gre za že plačan prispevek za posamezen mesec za obvezno zavarovanje, ali pa določbo oblikovati tako, da bo iz nje razvidno, da gre za obveznost, ki se ugotavlja mesečno, glede na njeno mesečno zapadlost).

6. K Zakonu o delovnih razmerjih

S predlaganimi novimi določbami **24. člena** se v Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) dodaja nov, 119.a člen v poglavje ZDR-1 Prenehanje pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu. Gre za nov, po mnenju ZPS izrazito sporen institut, ki se kot trajen parcialno vnaša v sistemski ZDR-1. Da gre za ukrep, ki bo interventno doprinesel k razvoju Slovenije, ni pojasnjeno in ne utemeljeno. Zato povezava med cilji zakona in predlaganim ukrepom prisilne upokojitve ne more biti ocenjena in deležna presoje. Ponovno je treba izpostaviti, da bo predlagana ureditev zgolj tistim delavcem, za katere se bo tako odločil delodajalec, dala možnost nadaljevanja delovnega razmerja in pridobitev dvojnega statusa, vsem ostalim pa ne.

ZPS že uvodoma ocenjuje, da je tudi predlagana, sicer delno spremenjena ureditev, v neskladju z Ustavo, kot je to že ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-27/21 z dne 18. 11. 2021 in razveljavilo tretji in četrti odstavek 89. člena ZDR-1 ter 156.a člen Zakona o javnih uslužbencih (ki sta bila vsebovana v 21. in 22. členu Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 203/20)). S sklepom št. U-I-16/21 z dne 18. 2. 2021 je Ustavno sodišče zadržalo izvrševanje navedenih členov do svoje dokončne odločitve. V 13. točki obrazložitve tega sklepa je Ustavno sodišče zapisalo: »S prenehanjem pogodbe o zaposlitvi preneha delovno razmerje in s tem pravice delavcev, ki izvirajo iz delovnega razmerja. Posledica odpovedi pogodbe o zaposlitvi za navedeno skupino delavcev, za katero je še posebej značilna težja zaposljivost, ne bi pomenila le izgube zaposlitve, ampak bi lahko pomenila

tudi konec njihove poklicne kariere. Nevarnost nepovratne spremembe statusa starejših delavcev iz delovne aktivnosti v upokojitev utemelji kriterij ogroženosti pravic delavcev iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS. Ustavno sodišče s tem spreminja svoje stališče, po katerem prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine ne more pomeniti ogroženosti pravic delavcev, saj jim je socialna varnost na koncu poklicne kariere zagotovljena s pridobitvijo starostne pokojnine brez zmanjšanja.«

Že iz evidenčnega stavka odločbe št. U-I-27/21 z dne 18. 11. 2021 jasno izhaja, da se krši 8. člen Ustave. »Iz 4. člena Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca in 24. člena Evropske socialne listine (spremenjene) izhaja zaveza Republike Slovenije, da pogodba o zaposlitvi ne more prenehati na pobudo delodajalca, če za to ni utemeljenega razloga, povezanega s sposobnostjo ali obnašanjem delavca ali z operativnimi potrebami delodajalca, ki upravičuje odpoved. Odpoved pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca iz poslovnega razloga, ker delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, ne da bi bila odločitev delodajalca utemeljena z resnimi objektivnimi razlogi, ki izhajajo iz njegove sfere, v posledici tega pa delavca prikrajša za ustrezno delovnopravno varstvo glede prenehanja delovnega razmerja, je v neskladju s 4. členom Konvencije mednarodne organizacije dela št. 158 in 24. členom Evropske socialne listine (spremenjene) ter posledično z 8. členom Ustave.«²¹ Prvi odstavek predlaganega 119.a člena ZDR-1 uvaja prisilno upokojitev po samem zakonu, torej neodvisno od spodobnosti ali obnašanjem volje delavca ali zaradi operativnih potreb delodajalca, kot to zahtevajo mednarodni akti, v končni posledici pa gre za odločitev delodajalca, ali bo delavec ohranil delo.

Tako drugi odstavek predlaganega člena omogoča nadaljevanje delovnega razmerja, vendar je to odvisno od delodajalca, ki pogodbo o zaposlitvi lahko podaljša, sklene novo ali pa tudi ne, brez vsakršnih kriterijev, ki bi jih določil zakon, temveč zgolj na podlagi njegove arbitrarne presoje, neupoštevaje pri tem mednarodne akte, ki zavezujejo Republiko Slovenijo.

ZPS meni, da je predlagana ureditev neskladna tudi z drugimi določbami Ustave. Ker so njene določbe deloma nejasne, je lahko kršeno načelo določnosti in jasnosti predpisov iz 2. člena Ustave. To velja tudi zaradi izrazite podnormiranosti besedila predlaganega člena, ki je zato nejasen in nedoločen.

V pripombi k 2. členu Predloga zakona je ZPS že izpostavila 66. člen Ustave, ki velja tudi za obravnavano tematiko. Dodati pa je treba tudi 49. člen Ustave, ki določa svobodo dela. Ta je zagotovljena po Ustavi (prvi odstavek), vsakdo si lahko prosto izbira zaposlitev (drugi odstavek), vsakomur je pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto (tretji odstavek), po četrtem odstavku pa je prisilno delo prepovedano. Upošteva tretji odstavek 15. člena Ustave, so dopustne omejitve pravic zaradi varstva pravic drugih. Ustavno sodišče kot enega izmed ustavno dopustnih ciljev za omejitev človekovih pravic upošteva tudi javni interes. V primeru obstoja ustavno dopustnega cilja za omejitev človekove pravice se opravi še strogi test sorazmernosti. Na kratko to pomeni, da mora biti zakonska omejitev svobode dela nujna in primerna za dosego ustavno dopustnega cilja (npr. varovanje zdravja, varnosti ali pravic drugih) ter da teža posega ni v nesorazmerju s koristjo, ki jo prinaša.

S preprečevanjem opravljanja dela (prisilno upokojitvijo, ki bo veljala za delavce tako z javnega kot zasebnega sektorja, kar pomeni, da delavec, ki pridobi pravico do starostne

²¹ Evidenčni stavek odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-16/21, U-I-27/21 z dne 18.11. 2021.

pokojnine verjetno ne bo mogel nikjer več skleniti pogodbe o zaposlitvi, razen pri svojem delodajalcu), se po mnenju ZPS posega tudi v ustavno pravico iz 34. člena (pravico do osebnega dostojanstva) ter v pravico iz 35. člena (nedotakljivost duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic). V povezavi s tem se lahko zastavi tudi vprašanje skladnosti s 74. členom Ustave (svobodna gospodarska pobuda), saj je delavcu močno omejeno gospodarsko udejstvovanje.

Končno pa prvi odstavek 14. člena Ustave prepoveduje diskriminacijo tudi zaradi osebne okoliščine starosti, kar v predlagani ureditvi ni upoštevano.

Na podlagi zakonodajnega gradiva ZPS ocenjuje, da predlagana rešitev ne bi prestala niti testa razumnosti,²² še manj pa opisanega testa sorazmernosti iz 2. člena Ustave. Zakonodajno gradivo namreč ne navaja, kakšen naj bi bil namen in cilj predlaganega ukrepa prisilne upokojitve. Ravno nasprotno – v Uvodu navaja pomanjkanje delovne sile (3. stran), potrebo po ohranitvi ali povečanju delovnih mest v gospodarstvu (7. stran), potrebo po boljših spodbudah starejšim oziroma upokojencem, da dlje časa ostanejo v delovnem razmerju oziroma so v delovnem razmerju (8. stran). Med cilji Predloga zakona (16. stran) predlagan ukrep sploh ni umeščen, prav tako ni zajet med Poglavitne rešitve (17. stran). Obrazložitev člena je izrazito lapidarna in splošna, saj se sklicuje le na »ustrezne korektivne mehanizme, ki preprečujejo neučinkovito alokacijo delovnih mest in omogočajo delodajalcem prilagajanje organizacije dela ter hkrati varujejo dostop drugih iskalcev zaposlitve do trga dela.« Ker cilja predlaganega ukrepa ustrezno ne utemelji niti obrazložitev člena, iz jezikovne razlage (ki je edina možna, saj za druge ni nobenih elementov) izhaja, da se s prvim odstavkom predlaganega novega 119. člena uvaja prisilna upokojitve (drugi odstavek pomeni le izjemo), ki je po oceni ZPS v neskladju z Ustavo.

S pravnosistemskega vidika ZPS opozarja na nekatere določbe ZDR-1, s katerimi si predlagana ureditev nasprotuje. Temeljni koncept ZDR-1 je namreč varstvo delavca kot šibkejše stranke in zahteva po sklenitvi delovnega razmerja za nedoločen čas (gl. 12., 13. in 18. člen ZDR-1). Med splošnimi določbami ZDR-1 je že v drugem odstavku 1. člena med cilji zakona določeno vključevanje delavcev v delovni proces, zagotavljanje usklajenega poteka delovnega procesa ter preprečevanje brezposelnosti, pri čemer se upošteva pravica delavcev do svobode dela, dostojanstva pri delu in varuje interese delavcev v delovnem razmerju. Po 6. členu ZDR-1 mora delodajalec tudi v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi zagotavljati enako obravnavo ne glede na (med drugim) starost. ZPS izpostavlja še nejasno razmerje predlagane ureditve z 51. členom ZDR-1, po katerem se pogodba o zaposlitvi ne spremeni, če se spremeni zakon, ki določa manj ugodne pogoje za delavca. Hkrati ni povsem jasno, ali in v kolikšni meri mora delodajalec upoštevati določbe ZDR-1, ki se nanašajo na varstvo starejših delavcev.

ZPS dodaja še konkretne pripombe na **24. člen** Predloga zakona, ki predstavlja vsebino tega poglavja. Njegov prvi odstavek je nejasen v delu, ki se sklicuje na zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ne določa namreč natančno, da je treba upoštevati 27. člen ZPIZ-2, prav tako pa ne rešuje vprašanja, za katero starostno pokojnino gre. Ali je upošteven dokup dobe, kako se šteje doba pri t. i. poklicnem zavarovanju in tudi možnost predčasne pokojnine. Prav tako je treba pojasniti, ali gre le za določbe ZPIZ-2 ali morda tudi za pokojnine, priznane po drugih predpisih.

²² S tem testom se presoja, ali je imel zakonodajalec razumen razlog za izbiro ukrepa, ki mora biti stvarno povezan s predmetom urejanja.

Določitev odpravnine po 108. členu ZDR-1, kot to določa prvi odstavek predlaganega člena, ni razumljiva, saj tudi ni obrazložena, je pa po mnenju ZPS v nasprotju z ZDR-1. Za odpravnino po 108. členu ZDR-1 zakon določa, da je delodajalec, ki odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnih razlogov ali iz razloga nesposobnosti, dolžan izplačati delavcu odpravnino ob prenehanju delovnega razmerja. Osnova za izračun odpravnine je povprečna mesečna plača, ki jo je prejel delavec ali ki bi jo prejel delavec, če bi delal, v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo.

Hkrati pa 132. člen ZDR-1 določa odpravnino ob upokojitvi in je načelno delodajalec delavcu, ki se upokoji, ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi dolžan izplačati odpravnino v višini dveh povprečnih mesečnih plač v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma v višini dveh povprečnih mesečnih plač delavca za pretekle tri mesece, če je to za delavca ugodneje. Če se delavec po upokojitvi ponovno zaposli, ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi nima pravice do odpravnine po prejšnjem odstavku (drugi odstavek 132. člena ZDR-1). Te pravice nima niti ob odpovedi delovnega razmerja s ponudbo nove pogodbe (91. člen ZDR-1).²³

Predlagatelj mora pojasniti, ali ima delavec, ki pridobi pravico do starostne pokojnine, ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi na voljo pravno varstvo tako v sporu o izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice kot glede višine odpravnine in morebitnega novega delovnega mesta. Predlagane določbe namreč ne opredeljujejo, da delavec ostane na prejšnjem delovnem mestu ali da nova pogodba o zaposlitvi vsebuje iste pogoje.

Pri določbah nadaljnjih odstavkov ZPS izpostavlja pravno naravo rokov (90 in 30 dni), saj ni določeno, ali so instruksijske ali prekluzivne narave. Jasno je treba določiti tudi začetek teka rokov (npr. od prejema pisnega predloga). V vsakem primeru pa manjka pravno varstvo delavca, če mu delodajalec v zakonsko določenem roku ne pošlje predloga nove pogodbe (oziroma podaljšanja veljavne).

Prav tako po oceni ZPS ni jasno, za kakšno delovno razmerje gre. Naslov člena ter del drugega odstavka govorita o nadaljevanju delovnega razmerja, iz česar bi izhajalo, da nove pogodbe ni treba skleniti, saj se obstoječe delovno razmerje nadaljuje pod istimi pogoji²⁴ in to brez prekinitve, kot izrecno določa drugi odstavek. Vendar to ni nedvoumno, saj iz nadaljnjega besedila tega odstavka, da gre za pogodbo o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas, lahko izhaja potreba po spremembi pogodbe. V nasprotnem primeru je izpostavljanje »za določen ali nedoločen čas« brezpredmetno. Opozoriti je treba, da ZDR-1 v prvem odstavku 54. člena določa razloge oziroma okoliščine, v katerih je možno skleniti delovno razmerje za določen čas, in to ni le v diskreciji delodajalca.

Da gre za novo pogodbo in ne nadaljevanje delovnega razmerja pod istimi pogoji, pa jasno izhaja iz tretjega odstavka. Tretji odstavek izrecno govori o predlogu sprememb pogodbe o zaposlitvi. Predlog zakona pa ne določa, niti ne sankcionira delodajalca, ki takšne pogodbe ne predloži v roku. Zastavlja se vprašanje, zakaj predlagatelj pri tem ni z analogijo upošteval določb 91. člena ZDR-1, ki se nanašajo na odpoved pogodbe s ponudbo nove, in sicer da delodajalec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti in delavcu istočasno ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi. Če delavec sprejme takšno ponudbo delodajalca, sklene novo pogodbo o zaposlitvi v roku 15 dni od prejema pisne ponudbe. Odpravnina mu v tem primeru ne pripada.

²³ Velja razmisliti o navezavi na 49., 50. in 52. člen ZDR-1, saj te določbe urejajo spremembo pogodbe o zaposlitvi zaradi spremenjenih okoliščin.

²⁴ Če gre za novo pogodbo, ki ne vsebuje istih pogojev, je verjetno treba upoštevati vsaj termin »ustrezne zaposlitve«, ki ga opredeljuje 91. člen ZDR-1.

Očitno gre pri predlagani rešitvi za daljše roke, kot jih sicer določa ZDR-1, kar ni pojasnjeno. Opozoriti je treba, da ni rešeno vprašanje statusa delavca med tekom roka, ko o njegovi pritožbi odloča pristojno delovno sodišče, niti ne pravna podlaga, po kateri bi delodajalec pridobil podatke o upravičenosti upokojitve (npr. iz zbirk podatkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, kot je sicer običajna zakonska določba). Prav tako ni povsem jasno, ali bo moral delavec sam paziti na 90 dnevni rok pred pridobitvijo pravice do starostne pokojnine, ali pa bi za opozorilo zakon lahko zadolžil drug organ (delodajalca, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje).

Končno je treba opozoriti še na zahtevo po dostopnosti delovnega mesta za morebitne druge kandidate (tretji odstavek 49. člena Ustave). Ker Predlog zakona ne določa, da so delavci iz tega člena privilegirani pri novi zaposlitvi,²⁵ bi bilo treba rešiti tudi vprašanje objave oziroma javnega natečaja za delovno mesto, na katerem je delal delavec, ki je izpolnil pogoje do starostne upokojitve. Na to ZPS opozarja ne le zaradi skladnosti pravnega reda, temveč tudi zaradi rokov, ki so določeni ali običajni za ta opravila (npr. od javnega razpisa do sklenitve pogodbe o zaposlitvi javnega uslužbenca lahko poteče več kot šest mesecev, odločbo o upokojitvi pripravlja Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje dva meseca).

7. K Zakonu o davku na dodano vrednost

K 25. členu:

Sestavni del zakona, ki ureja davek na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) so med drugim tudi priloge, ki opredeljujejo posamezne vrste blaga, za katere se uporablja nižja stopnja DDV (Priloga I) oziroma posebna nižja stopnja DDV (Priloga IV).

Zakonska opredelitev posameznih vrst blaga mora pri tem slediti Direktivi Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L št. 347 z dne 11. 12. 2006, str. 1), zadnjič spremenjeni z Direktivo Sveta (EU) 2025/516 z dne 11. marca 2025 o spremembi Direktive 2006/112/ES glede pravil o DDV za digitalno dobo (UL L št. 516 z dne 25. 3. 2025, str. 1), ki opredeljuje dobave blaga in storitev, za katere lahko države članice uporabljajo stopnjo, ki je nižja od najnižje stopnje 5 % (veljavni zakon, ki ureja DDV, sicer nima vključene zadnje spremembe direktive).

Obrazložitev predlagane rešitve razmerja do Direktive Sveta ne pojasnjuje. Prav tako ni opredeljen dejavnik, na katerem temelji določitev nabora osnovnih živil, obdavčenih po posebni nižji stopnji DDV. Tako so npr. vključeni brezglutenski prehranski izdelki, ne pa tudi izdelki, ki so prilagojeni drugim specifičnim zdravstvenim, presnovnim ali fiziološkim potrebam posameznika, zaradi katerih ta potrebuje posebna živila za preprečevanje zdravstvenih težav (npr. diabetični izdelki, izdelki brez laktoze). Zaradi navedenega se v tem delu odpira vprašanje skladnosti predlagane rešitve z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Glede na to, da se za razvrstitev blaga (oziroma izdelkov) skladno z veljavno zakonsko ureditvijo DDV (146. člen ZDDV-1) uporablja kombinirana nomenklatura carinske tarife (v nadaljevanju KN), je treba upoštevati v letu 2026 veljavno KN (gl. Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2025/1926 z dne 22. septembra 2025 o spremembi Priloge I k Uredbi Sveta (EGS) št. 2658/87 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL L št. 1105 z dne 31. 10. 2025, str. 1) in v njej podane opredelitve. Tako se npr. KN 1101 00 nanaša na pšenično moko ter ne upošteva vsebnost mineralnih snovi (bela pšenična moka v KN ni posebej opredeljena).

²⁵ Sintagma »brez prekinitve« ni jasna, saj gre v primeru nove pogodbe za prekinitve delovnega razmerja.

8. K Zakonu o zdravstveni dejavnosti

Predlog zakona s predlaganimi spremembami in dopolnitvami Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju ZZDej) parcialno posega v nekatere rešitve, ki so bile kot del obsežnejše zdravstvene reforme uveljavljene z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju novela ZZDej-N), pri tem pa v obrazložitvi vsebine in namena posameznih členov ter posledic oziroma vpliva, ki jih bodo predlagane rešitve imele na vzpostavljeno sistemsko ureditev, ne predstavi v zadostni meri. Ker lahko posamezne rešitve povzročijo notranje neskladje v besedilu ZZDej, na kar ZPS podrobneje opozarja v nadaljnjih pripombah, bi bilo treba predlagane rešitve ponovno preučiti ter zagotoviti njihovo koherentnost z veljavno zakonsko ureditvijo.

K 27. členu:

S predlaganim členom se spreminja 3. člen ZZDej, pri čemer se tako z njegovim prvim kot drugim odstavkom posega v isti (drugi) odstavek 3. člena ZZDej, kar nomotehnično ni ustrezno. Sklepati je mogoče, da je v drugem odstavku predlaganega člena prišlo do napake v ukazovalni normi in da je predlagatelj nameraval z njim poseči v tretji odstavek 3. člena ZZDej. V tem primeru ZPS opozarja, da veljavni tretji odstavek 3. člena ZZDej predstavlja normativni okvir za podzakonsko urejanje, ki se nanaša na razmejitev vrst prihodkov in odhodkov po opravljenih storitvah v okviru javne zdravstvene službe in tržne dejavnosti, ki jo opravljajo javni zdravstveni zavodi in koncesionarji. Pri tem je treba posebej izpostaviti, da so tudi koncesionarji zavezani k spoštovanju Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (v nadaljevanju ZPFOLERD-1), saj se z njim ureja tudi preglednost finančnih odnosov med državnimi organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti in pravnimi osebami, samostojnimi podjetniki in zasebniki, ki na podlagi izključne ali posebne pravice ali javnega pooblastila izvajajo dejavnosti v splošnem interesu (v nadaljevanju izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili). V skladu s 7. členom ZPFOLERD-1 izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, ki poleg dejavnosti, ki jih opravljajo na podlagi pravic ali pooblastila, izvajajo še druge dejavnosti, vodijo ločene računovodske evidence po posameznih dejavnostih. Izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili ne smejo javnih in drugih sredstev, ki jih prejmejo v zvezi z dejavnostmi, ki jih opravljajo na podlagi pravic ali pooblastila, uporabiti za financiranje svojih drugih dejavnosti. Tretji odstavek 3. člena ZZDej tako predstavlja enotno pooblastilno določbo, na podlagi katere so bila za javne zdravstvene zavode in koncesionarje vzpostavljena enotna navodila za razmejitev vrst prihodkov in odhodkov po opravljenih storitvah, in nima neposredne zveze z ureditvijo, ki koncesionarjem bodisi dovoljuje bodisi prepoveduje razpolaganje z dobičkom, ki ga ustvarijo v okviru koncesijske dejavnosti. Glede na navedeno bi bilo treba poseg v tretji odstavek 3. člena ZZDej dodatno preučiti in utemeljiti, saj v obrazložitvi namen, ki se z njim zasleduje, ni pojasnjen.

K 28. členu:

S predlaganim členom se črtajo osmi, deveti, deseti in enajsti odstavek 5. člena ZZDej, pri tem pa ni upoštevano, da je osmi odstavek veljavnega 5. člena ZZDej oblikovan kot izjema od sedmega odstavka 5. člena ZZDej. Slednji kot splošno pravilo določa povezovanje zdravstvenih zavodov na območju iste oziroma sosednjih zdravstvenih regij v skupnosti zdravstvenih zavodov za opravljanje skupnih podpornih zadev ter skupnih podpornih zdravstvenih dejavnosti. Izjeme od tega pravila so določene v osmem odstavku 5. člena ZZDej, ki z namenom celostne zdravstvene obravnave in boljše dostopnosti do zdravstvenih storitev širi možnosti pogodbenega sodelovanja javnih zavodov. Dodatne izjeme, ki širijo možnost pogodbenega sodelovanja javnih zavodov, so bile nato uveljavljene še z Zakonom o dodatnih interventnih ukrepih na področju zdravstva (v nadaljevanju ZDIUPZ) in njegovo novelo (ZDIUPZ-A) in se s tem Predlogom zakona prav tako črtajo. S predlaganim črtanjem osmega ter devetega in desetega

odstavka 5. člena ZZDej, ki predstavljata njegovo dopolnilno ureditev, bo tako sodelovanje javnih zavodov po 5. členu ZZDej omejeno le na sodelovanje pod pogoji iz sedmega odstavka tega člena. Hkrati se s črtanjem enajstega odstavka 5. člena ZZDej onemogoča povezovanje zdravstvenih zavodov na terciarni ravni zdravstvene dejavnosti izven območja posamezne regije. Ob tem je treba opozoriti, da ZDIUPZ povezovanje izven regije omogoča tudi drugim javnim zdravstvenim zavodom, ki dejavnost opravljajo na celotnem ozemlju Republike Slovenije, kar bo zaradi črtanja enajstega odstavka 5. člena ZZDej in posledičnega črtanja osmega odstavka 7. člena ZDIUPZ s 33. členom Predloga zakona prav tako onemogočeno. Ob tem pa se z 32. členom Predloga zakona, ki spreminja 53.c člen ZZDej, širi možnost sklepanja podjemnih pogodb iz 53.c člena ZZDej, saj se odpravlja omejitev sklepanja podjemnih pogodb z zdravstvenim delavcem, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik, zato se zastavlja vprašanje razmerja med sedmim odstavkom 5. člena in spremenjenim 53.c členom ZZDej oziroma namena ohranitve sedmega odstavka 5. člena ZZDej.

Tudi v obrazložitvi k predlaganemu členu je navedeno, da se črtajo omejitve sodelovanje javnih zavodov z drugimi javnimi zdravstvenimi zavodi, zato je mogoče sklepati, da je bilo spregledano, da je temeljna omejitev urejena v sedmem odstavku 5. člena ZZDej. ZPS je v mnenju o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-N, EPA 1917-IX) v zvezi s sedmim odstavkom 5. člena ZZDej izpostavila, da je možnost povezovanja javnih zavodov v skupnost zavodov za opravljanje skupnih zadev določena že v 52. členu Zakona o zavodih (v nadaljevanju ZZ), ki je sistemski zakon, ki ureja statusna vprašanja zavodov, in kot tak velja tudi za javne zdravstvene zavode. Z uveljavitvijo sedmega odstavka 5. člena ZZDej se je možnost povezovanja znotraj posamezne ravni zdravstvene dejavnosti omejila na območje posamezne regije, kar predstavlja ožjenje možnosti povezovanja in odstop od sistemske ureditve v ZZ. Za doseg namena, ki ga zasleduje predlagatelj, bi bilo tako po presoji ZPS treba črtati tudi sedmi odstavek 5. člena ZZDej.

K 29. členu:

Z novelo ZZDej-N, ki je bila uveljavljena 21. 5. 2025, so se v 29. členu ZZDej celovito uredili pogoji za vodstvene organe (in njihove najožje sodelavce) v javnih zdravstvenih zavodih, pri čemer so se kot ena od ključnih novosti uvedle dodatne zahteve, namenjene večji profesionalizaciji zavodov. Predlagatelj je z novelo zasledoval cilj, da vodstvene funkcije v zdravstvenih zavodih zasedejo le ustrezno usposobljeni in primerni kandidati.²⁶ Od nekaterih od teh zahtev je bilo odstopljeno že z ZDIUPZ (odstop od pogoja iz 2. točke drugega odstavka 29. člena ZZDej in spremenjena ureditev glede zahtevanega potrdila iz 4. točke drugega odstavka 29. člena ZZDej), ki je bil uveljavljen 26. 12. 2025. S predlaganim členom pa se v pogoje za imenovanje direktorjev že drugič posega v relativno kratkem času, pri čemer se ne vzpostavlja celovite pravne ureditve, saj se odstopi, uveljavljeni z ZDIUPZ, puščajo v veljavi in se ne prenašajo v ureditev v ZZDej. Že pogoste spremembe predpisov negativno vplivajo na stabilnost prava in s tem ogrožajo pravno varnost ter zaupanje v pravo, njegovo določenost in predvidljivost,²⁷ razdrobljenost pravne ureditve pa naslovnikom dodatno otežkoča seznanitev z njihovim pravnim položajem.

Dodatno je treba opozoriti, da se izpolnjevanje pogoja iz 7. točke drugega odstavka 29. člena ZZDej zahteva tudi za člane sanacijske uprave iz četrtega odstavka 29.a člena ter za osebo, ki opravlja naloge vodenja organizacijske enote, neposredno podrejeno direktorju javnega zdravstvenega zavoda (npr. vodja oddelka, vodja službe), iz drugega odstavka 29.c člena ZZDej. Predlagana člena nista predmet sprememb v tem Predlogu zakona, zato ju v skladu s poslovnimi pravili ni dopustno novelirati, zaradi česar bo uveljavitev predlaganih rešitev povzročila notranje neskladje v ureditvi ZZDej.

²⁶ Gl. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-N), EPA 1917-IX, str. 135.

²⁷ Gl. Nomotehnične smernice, Služba Vlade RS za zakonodajo, str. 127, robna številka 233.

Z nomotehičnega vidika je treba izpostaviti, da se notranje strukturne enote členov praviloma preštevilčujejo, kar je upošteval tudi predlagatelj v 30. členu Predloga zakona, zato bi bilo smiselno uporabiti enoten nomotehnični pristop.

K 30. členu:

Iz obrazložitve k predlaganemu členu izhaja, da se z njim črta omejitev koncesionarjev, da se nadomeščanje zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev ne more zagotavljati z zdravstvenim delavcem ali zdravstvenim sodelavcem, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik. Takšna obrazložitev ni skladna s predlaganim členom, s katerim se ne črta zgolj omejitev glede nadomeščanja, temveč se črta celotna 7. točka prvega odstavka 44.f člena ZZDej, ki kot nujno sestavino koncesijske pogodbe določa tudi omejitev, da se koncesijski program izvaja le z zdravstvenimi delavci in zdravstvenimi sodelavci, zaposlenimi pri koncesionarju. Ta omejitev je posledica zahteve iz 2. točke prvega odstavka 44.č člena ZZDej, ki kot enega od pogojev za pridobitev koncesije določa, da mora pobudnik imeti zaposleno najmanj takšno število zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev, katerih plačilo zagotavlja obvezno zdravstveno zavarovanje v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, in izpolnjujejo pogoje iz tega zakona ali zakona, ki ureja zdravniško službo, za samostojno opravljanje zdravstvenih storitev, in bodo opravljali zdravstvene storitve, ki so predmet koncesije. S črtanjem celotne 7. točke prvega odstavka 44.f člena ZZDej se bo tako poseglo v koherentnost zakonske ureditve, pri čemer iz obrazložitve takšen namen predlagatelja ni razviden. Za doseglo namena predlagatelja, kot izhaja iz obrazložitve, bi bilo po presoji ZPS treba črtati le del določbe 7. točke prvega odstavka 44.f člena ZZDej, in sicer besedilo *»ne pa z zdravstvenim delavcem ali zdravstvenim sodelavcem, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik«*.

ZPS dodatno izpostavlja, da je bila omejitev koncesionarja glede nadomeščanja zdravstvenega delavca ali zdravstvenega sodelavca z zdravstvenim delavcem ali zdravstvenim sodelavcem, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik, uveljavljena z novelo ZZDej-N in je že bila predmet presoje Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je v delni odločbi št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025 ureditev prepoznalo kot ustavnoskladno in navedlo, da se z ureditvijo želi doseči, da bi zdravstvene storitve v javni mreži izvajali praviloma zdravstveni delavci v delovnem razmerju z delodajalcem, ker je zaradi narave delovnih razmerij ta način dela stabilnejši in trajnejši ter omogoča večjo povezanost med delavcem in delodajalcem v smislu intenzivnejše vključitve v delovni proces, kot ga organizira delodajalec, v čemer je prepoznalo javno korist krepitev javnega zdravstvenega sistema oziroma javne zdravstvene mreže, kar vključuje ohranjanje števila zdravstvenih delavcev v delovnih razmerjih in spodbujanje vračanja zdravstvenih delavcev v javni zdravstveni sistem z namenom zagotavljanja storitev v javni zdravstveni mreži. Za delovanje javne zdravstvene službe je pomembno, da so zdravstvene storitve na voljo znotraj te službe vsakemu pacientu, ki jih potrebuje, in da niso odvisne od tržnih razmer. V tem je bistvo javne zdravstvene službe, ki je pravni okvir za uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave (35., 40. in 41. točka obrazložitve). Poudariti je treba, da okoliščina, da je Ustavno sodišče določeno ureditev prepoznalo kot ustavnoskladno, ne pomeni, da take ureditve ni mogoče spremeniti, vendar bi bilo treba spremembo ureditve, do katere je prišlo v relativno kratkem času po njeni uveljavitvi, dodatno pojasniti z vidika vpliva na uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave, saj je obrazložitev k členu izrazito pomanjkljiva.

K 31. členu:

V obrazložitvi k predlaganemu členu je navedeno, da se z njim v skladu z delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025 dodatno delo zdravstvenih delavcev ureja na način, da ne posega prekomerno v svobodo dela. To se udejanja na način, da se ponovno uvaja povsem enaka ureditev, kot je veljala pred uveljavitvijo novele ZZDej-

N. V zvezi s tem je treba izpostaviti, da je Ustavno sodišče z delno odločbo št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025 neskladje z Ustavo ugotovilo le za prvo in drugo poved prvega odstavka 53.b člena ZZDej, in sicer zaradi posega v pravico do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave), saj ureditev ne zadosti pogoju nujnosti popolne prepovedi dodatnega dela zdravstvenih delavcev v okviru tržne dejavnosti. Veljavni ZZDej ob tem v četrtem odstavku 53.b člena določa tudi pogoje za izdajo soglasja za delo pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Ti pogoji so bili z novelo ZZDej-N v pomembnem delu dopolnjeni, v zakonodajnem postopku za sprejetje ZZDej-N pa tudi na podlagi opozoril ZPS, da bi lahko predstavljali poseg v ustavno zagotovljeno pravico do svobode dela in svobodne gospodarske pobude, dodatno obrazloženi z vidika primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu (strogi test sorazmernosti). Hkrati je v petem odstavku 53.b člena ZZDej urejeno, kdaj se soglasje lahko izda ne glede na nekatere omejitve iz tega člena. Pogoji za izdajo soglasja za dodatno delo z navedeno odločbo Ustavnega sodišča niso bili prepoznani za neskladne z Ustavo, saj niso bili predmet ustavnosodne presoje. Iz obrazložitve predlagane spremembe 53.b člena ZZDej ni razvidno, zakaj se je predlagatelj odločil, da v celoti vrne ureditev, kot je veljala pred uveljavitvijo novele ZZDej-N, namesto da bi se na ugotovljeno protiustavnost odzval na način, da bi v skladu s stališči Ustavnega sodišča iz delne odločbe št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025 celovito uredil položaj, ko zdravstveni delavec, ki je zaposlen v javnem zavodu, opravlja zdravstvene storitve pri drugem delodajalcu ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti.

Dodatno je treba izpostaviti, da se v prvem odstavku predlaganega člena za javni zdravstveni zavod ali javni zavod iz šestega odstavka 8. člena zakona ponovno uvaja okrajšava javni zavod, ki je že uvedena v drugem odstavku 3. člena ZZDej. Ponovno uvajanje okrajšave je treba črtati.

K 32. členu:

Iz obrazložitve k predlaganemu členu izhaja, da je namen predlagatelja odpraviti prepoved sklepanja podjemnih pogodb med javnim zavodom in zdravstvenim delavcem oziroma zdravstvenim sodelavcem, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik. ZPS ugotavlja, da bi se tak namen lahko dosegel s črtanjem besedila »*ki ne posluje kot samostojni podjetnik posameznik,*« v prvem odstavku 53.c člena ZZDej. Namesto tega se s predlaganim členom celotno besedilo veljavnega 53.c člena ZZDej nadomešča z besedilom, ki je veljalo pred uveljavitvijo novele ZZDej-N, razlogi za takšno rešitev pa v obrazložitvi niso navedeni. Z novelo ZZDej-N so bili v 53.c členu spremenjeni in dopolnjeni tudi pogoji za sklepanje in minimalna vsebina podjemnih pogodb z navezavo na 52.c člen ZZDej, ki ureja pravico zdravstvenega delavca in zdravstvenega sodelavca do dnevnega in tedenskega počitka, ter dopolnjena določba, s katero se pred sklenitvijo podjemne pogodbe zahteva oprava analize, s katero se dokaže upravičenost sklenitve podjemne pogodbe. Hkrati je bila uvedena domneva, da se šteje, da je podjemna pogodba upravičena, če iz podatkov o dnevni delovni obremenitvi zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev, ki je bila z novelo ZZDej-N kot nov institut uveljavljena v 51.b členu ZZDej, in podatkovne analize po vrstah zdravstvenih dejavnosti izhaja, da ni mogoče skleniti pogodb o zaposlitvi za polni ali krajši delovni čas ali za dopolnilno delo in konkretna podjemna pogodba javnemu zavodu prinaša korist z vidika časa, strokovnosti, kakovosti in varnosti zdravstvene obravnave oziroma zdravstvenih storitev, ki so predmet pogodbe. V zakonodajnem gradivu ni najti utemeljitve za derogacijo izpostavljenih določb, ki vpliva na koherentnost zakonskega besedila. Iz razlogov, ki so navedeni v pripombi k 30. členu Predloga zakona, pa bi bilo treba z vidika vpliva na uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave dodatno utemeljiti tudi odpravo prepovedi sklepanja podjemnih pogodb z zdravstvenim delavcem oziroma zdravstvenim sodelavcem, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik.

Poleg tega se prvi odstavek spremenjenega 53.c člena v primerjavi z veljavno ureditvijo nanaša samo na javni zdravstveni zavod, kar pomeni, da ne zajema tudi javnega zavoda

iz šestega odstavka 8. člena ZZDej, saj bi bilo v tem primeru treba uporabiti okrajšavo javni zavod, ki se tudi v nadaljevanju člena ne uporablja dosledno, čeprav je uvedena že v drugem odstavku 3. člena ZZDej. Navedeno dodatno zmanjšuje jasnost in preglednost pravne ureditve.

Dodatno je treba izpostaviti, da je v prvem odstavku predlaganega člena za podjemno pogodbo ali drugo pogodbo civilnega prava uvedena okrajšava podjemna pogodba. Ta okrajšava je v veljavnem ZZDej uvedena v osmem odstavku 5. člena, ki se s tem Predlogom zakona črta, zato bi jo bilo treba zaradi notranje skladnosti zakonskega besedila ponovno uvesti na mestu, kjer se prvič pojavi.

9. K Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju

K 34. členu:

S predlaganim členom se dopolnjuje veljavni 86. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljevanju ZZVZZ)²⁸ tako, da se v njegovem prvem odstavku pred besedo »malomarnosti«²⁸ doda beseda »hude«. Predlagana dopolnitev v členu ni natančno umeščena, saj ni navedeno, na kateri odstavek 86. člena ZZVZZ se nanaša. Ker je beseda »malomarnosti«²⁸ v veljavnem besedilu 86. člena ZZVZZ uporabljena le v njegovem prvem odstavku, ZPS sklepa, da se predlagana dopolnitev nanaša na prvi odstavek 86. člena ZZVZZ.

Iz obrazložitve niso razvidni razlogi za predlagano dopolnitev, prav tako ne razlaga dopolnjene ureditve. V obrazložitvi je zgolj navedeno, da se predlaga, da velja odškodninska obveznost delodajalcev glede regresnih zahtevkov v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, če delodajalec krši predpise namenoma ali iz hude malomarnosti. Obrazložitev predlagane spremembe veljavne ureditve ni skladna z besedilom te spremembe. Prvi odstavek 86. člena ZZVZZ ureja dve vrsti primerov za povrnitev povzročene škode. V njegovem prvem stavku je urejena pravica Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZS) zahtevati povrnitev škode od zavarovalnice, pri kateri ima tisti, ki je s prometnim sredstvom povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, sklenjeno obvezno avtomobilsko zavarovanje. Pravica do regresnega zahtevka ZZS se v tem primeru nanaša na katerega koli povzročitelja okvare zdravja ali smrti zavarovane osebe, ki ima sklenjeno obvezno avtomobilsko zavarovanje in ni nujno vezana na delodajalca zavarovane osebe. V drugem stavku veljavnega prvega odstavka 86. člena ZZVZZ pa so urejeni vsi drugi primeri povzročitve škode zavarovani osebi (v obliki okvare zdravja ali smrti zavarovane osebe), če je bila škoda povzročena namenoma ali iz malomarnosti. V teh primerih ta določba omogoča regresni zahtevek ZZS proti neposrednemu povzročitelju škode. Tudi v teh primerih pravica do regresnega zahtevka ni vezana zgolj na delodajalca zavarovane osebe, ampak je regresni zahtevek na tej pravni podlagi dopustno usmeriti zoper katerikoli pravni subjekt (fizično ali pravno osebo), ki je odgovoren za nastanek škode. Veljavni prvi odstavek 86. člena ZZVZZ ne omejuje regresne pravice ZZS le na kršitve predpisov glede varnosti in zdravja pri delu oziroma le na delodajalce. Ta regresna pravica se zato lahko nanaša tudi na tretje osebe (npr. naročnike storitev, ki jih izvaja zavarovana oseba, zaposlena pri subjektu, ki zagotavlja te storitve kot gospodarsko dejavnost), saj jo ZZS lahko uveljavlja zoper vsakogar, ki namenoma ali iz malomarnosti povzroči škodo na zdravju zavarovanca ali njegovo smrt. Skladno s 13. členom ZZVZZ obvezno zdravstveno zavarovanje obsega tudi zavarovanje za primer bolezni in poškodbe izven dela in ne zgolj zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Zato bo

²⁸ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19, 189/20 – ZFRO, 51/21, 159/21, 196/21 – ZDOsk, 15/22, 43/22, 100/22 – ZNUZSZS, 141/22 – ZNUNBZ, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 in 32/25 – ZZDej-N.

dopolnitev prvega odstavka 86. člena ZZVZZ v predlaganem besedilu vplivala na vse vrste primerov povzročene škode zavarovani osebi, za katero ima ZZZS pravico regresnega zahtevka, kar pa ni skladno z obrazložitvijo člena. Predlagana dopolnitev posega v veljavno ureditev v večjem obsegu, kot je to pojasnjeno v obrazložitvi člena, zaradi česar je treba tako rešitev ponovno preučiti.

Poleg tega je treba predlagano rešitev ponovno preučiti tudi z vidika splošnih pravil odškodninskega prava, ki urejajo odškodnino kot pravico posameznika do denarnega nadomestila za škodo, ki mu je bila povzročena s protipravnim dejanjem, ter pravico do regresnega zahtevka. V slovenskem odškodninskem pravu velja pravilo odškodninske odgovornosti na podlagi krivde, odškodninska odgovornost po načelu vzročnosti (objektivna odgovornost) pa se uporablja le izjemoma oziroma takrat, kadar je ta v zakonodaji posebej določena (zlasti 131. in 135. člen ter 149. in 150. člen Obligacijskega zakonika; v nadaljevanju OZ²⁹). Temeljne predpostavke krivdne odškodninske odgovornosti so: 1. obstoj škode, 2. nedopustno oziroma protipravno ravnanje, 3. vzročna zveza med škodo in nedopustnim oziroma protipravnim ravnanjem ter 4. krivda. V okviru slovenske zakonodaje ima ZZZS pravico in dolžnost, da od regresnega zavezanca zahteva povrnitev povzročene škode. Pri tem se za ugotavljanje pravice do regresnega zahtevka ZZZS uporabljajo določila OZ, razen če z ZZVZZ ni drugače določeno (90. člen ZZVZZ). Iz 89. člena ZZVZZ izhaja, da se v primerih iz 86. in 87. člena ZZVZZ šteje, da je ZZZS imel škodo, ne glede na to, da so nevarnosti zajete z zdravstvenim zavarovanjem po ZZVZZ. Zahtevana odškodnina oziroma regresni zahtevki zoper povzročitelja obsega vse stroške za zdravstvene in druge storitve ter zneske denarnih nadomestil in drugih dajatev, ki jih plačuje ZZZS (91. člen ZZVZZ). Veljavna ureditev pravice ZZZS do regresnega zahtevka ne razlikuje glede na stopnjo krivde povzročitelja škode, zato je regresni zahtevki dopusten tako v primeru, ko je škoda povzročena namenoma kot tudi iz malomarnosti – majhne (lahke) ali hude malomarnosti.³⁰ Upošteva se, da obveznost ZZZS, da zagotavlja zavarovanim osebam plačilo zdravstvenih storitev, nadomestilo plače med začasno zadržanostjo od dela ter povračilo potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev, izhaja iz obveznega zavarovanja po ZZVZZ (13. člen ZZVZZ), je pravica do regresnega zahtevka tudi ukrep, ki prispeva k višji stopnji varnosti in zdravja pri delu, saj sili delodajalca, da upošteva vse potrebne ukrepe v ta namen in s tem zmanjšuje možnost nastanka škode. Ustrezna stopnja varnosti in zdravja pri delu je splošna zahteva predpisov o delovnih razmerjih (zlasti 45. člen Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)³¹) in specialnega Zakona o varnosti in zdravju pri delu (v nadaljevanju ZVZD-1³²; zlasti 5., 17. in 19. člen ZVZD-1). Zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu je obveznost in dolžnost delodajalca (kar vzpostavlja tudi obveznost delavca, da ravna skladno z ukrepi, določenimi v ta namen), njeno neizvajanje oziroma nespoštovanje pa predstavlja protipravno ravnanje delodajalca kot zavezanca. Kršenje predpisov o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu se odraža tudi v določitvi takih kršitev za prekrške (zlasti 76. člen ZVZD-1). V primeru škode, ki nastane zaradi protipravnega ravnanja delodajalca na področju zagotavljanja

²⁹ Obligacijski zakonik (OZ), Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631

³⁰ Razlikovanje med majhno in hudo malomarnostjo predstavlja pravni standard, s katerim se označuje pravni pojem, ki se presoja glede na okoliščine primera. Glej npr. sodbo Višjega sodišča v Celju, št. Cp 338/2020: »Za lahko malomarnost (navadno nepazljivost) gre takrat, kadar storilec oziroma povzročitelj škode zanemara tisto pazljivost, ki se pričakuje (v konkretnem primeru) od običajno skrbnega človeka. Za hudo malomarnost pa gre, kadar povzročiteljevo ravnanje odstopa od ravnanja povprečnega (normalno skrbnega) človeka in presega navadno malomarnost ter je vrsta skrajne nepazljivosti. Pri presoji tega, kakšno je bilo ravnanje, pa se upoštevajo vse okoliščine posameznega primera. Pri presoji vrste malomarnosti gre za pravno vprašanje in pravni zaključek.«

³¹ Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23, 136/23 – ZIUZDS in 70/25 – ZUTD-I

³² Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1), Uradni list RS, št. 43/11

varnosti in zdravja pri delu, pa se uporabljajo pravila civilnega prava o odškodninski odgovornosti. V teh primerih je treba ugotoviti obstoj krivde delodajalca, ki vključuje tako namerno povzročitev škode kot povzročitev škode iz malomarnosti (majhna ali lahka malomarnost ter huda malomarnost).

Splošni predpisi krivdne odškodninske odgovornosti ne omejujejo na naklep in hudo malomarnost, zato je treba s tega vidika predlagano rešitev omejevanja regresnega zahtevka ZZZS ponovno preveriti. Odškodninska odgovornost je vrsta obligacijskega razmerja, in sicer tista vrsta obligacijskega razmerja, v katerem je en subjekt tega razmerja (odgovorna oseba) dolžan povrniti povzročeno škodo drugemu subjektu (oškodovancu), drugi subjekt (oškodovanec) pa je upravičen zahtevati takšno povrnitev.³³ Zato je odškodninska obveznost obveznost subjekta, da poravna (povrne) škodo, za katero je odgovoren. Izvira iz načela prepovedi povzročanja škode (*neminem laedere*, 10. člen OZ), ki je splošno civilizacijsko načelo in zato tudi načelo obligacijskega prava. Ne nanaša se zgolj na udeležence že obstoječega obligacijskega razmerja, ampak generalno prepoveduje povzročanje škode. Prepoveduje aktivna in pasivna ravnanja, s katerimi se utegne povzročiti škoda in zapoveduje, da je dolžnost vsakogar vzdržati se ravnanja s katerim bi drugemu utegnil povzročiti škodo.³⁴ Splošna prepoved povzročanja škode (10. člen OZ) ima kot temeljno načelo pomen vrednostnega merila, ki usmerja vsebinsko opredeljevanje ene izmed predpostavk splošnega civilnega delikta, to je protipravnost ravnanja. Za nedopustno, protipravno dejanje gre, če oškodovalec prekrši pravo, ki varuje kakšen zavarovan interes oškodovanca. Pri tem dejanje ni protipravno samo zato, ker je povzročilo škodo, temveč zato, ker je preseglo okvire svobode ravnanja, ki jih opredeljuje neizogibna medsebojna soodvisnost ljudi, njihovih položajev in dobrin.³⁵ Čeprav ima odškodninska odgovornost (in zlasti odškodninska obveznost odgovorne osebe kot vsebina odškodninske odgovornosti) značilnosti civilne sankcije, pa primarna funkcija (namen) odškodninske odgovornosti ni kaznovanje odgovorne osebe. Primarni namen sodobnega odškodninskega prava je, da z institutom odškodninske odgovornosti (in odškodninske obveznosti odgovorne osebe) oškodovancu omogoča uresničitev njegovega interesa, da se negativne posledice protipravnosti, ki so nastale v njegovi sferi, odpravijo. Uresničitev tega interesa odškodninsko pravo omogoča s tem, da oškodovancu daje pravico od odgovorne osebe zahtevati povrnitev škode.³⁶

Glede na navedeno bi izključitev regresnega zahtevka ZZZS v primeru majhne malomarnosti lahko pomenila, da delodajalec za svoje protipravno ravnanje (ki je v neizpolnitvi obveznosti glede varnosti in zdravja pri delu) dejansko ne bo odgovarjal, saj bo delavec do povračila škode lahko prišel že na podlagi pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja (13. člen ZZVZZ). Predlagana ureditev tako predstavlja znaten odmik od splošne ureditve odškodninske odgovornosti in tudi od specialne ureditve odgovornosti delodajalca za varnost in zdravje pri delu, prenos bremena povračila škode, povzročene z majhno malomarnostjo delodajalca, na ZZZS pa pomeni tudi odmik od splošne ureditve sistema zdravstvenega varstva, kot ga vzpostavlja že 1. člen ZZVZZ. S tem se namreč posega tudi v finančna sredstva ZZZS, namenjena izvajanju njegovih obveznosti v sistemu zdravstvenega varstva, ki se financira iz javnih sredstev, kar posredno vpliva tudi na pravice drugih zavarovancev, vključenih v ta sistem (drugi odstavek 51. člena Ustave).

³³ Glej v: M. Juhart, N. Plavšak (redaktorja): *Obligacijski zakonik (OZ): (splošni del): s komentarjem – 1. natis*; Ljubljana, GV Založba, 2003; str. 684 – 685.

³⁴ Prav tam, str. 122.

³⁵ Prav tam, str. 670.

³⁶ Prav tam, str. 686.

Zaradi možne dejanske ekskulpacije delodajalca v primeru blažje oblike krivde za protipravno ravnanje, ki ima za posledico nastanek škode, je takšna rešitev sporna z vidika skladnosti z načeli pravne in socialne države iz 2. člena Ustave, pravico do socialne varnosti iz drugega odstavka 50. člena Ustave, pravico do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave in tudi pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave. Možnost posega predlagane ureditve v človekove pravice iz 51. in 34. člena Ustave oziroma njihovega omejevanja zastavlja tudi vprašanje dopustnosti takega posega. Dopustnost posega oziroma dopustnost omejitve posamezne človekove pravice je treba presojati z uporabo testa sorazmernosti. To pomeni, da je treba opredeliti ustavno dopusten cilj, ki se z določbo zasleduje in preveriti, če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Ocena, ali ne gre morda za prekomeren poseg, se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in ožje sorazmernosti (proporcionalnosti) posega.

Predlagana ureditev delodajalce, ki so odškodninsko odgovorni, postavlja tudi v ugodnejši položaj v primerjavi z drugimi povzročitelji škode zavarovanim osebam, kar pa v Predlogu zakona ni z ničemer pojasnjeno in utemeljeno, zaradi česar je sporna tudi z vidika načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

K 35. členu:

Glede predlagane spremembe prvega odstavka 87. člena ZZVZZ ZPS ugotavlja, da gre za delno podvajanje ureditve, ki je predlagana že v 34. členu Predloga zakona (sprememba 86. člena ZZVZZ). Veljavna ureditev ureja obliko krivdne odškodninske odgovornosti in nanjo vezano pravico do regresnega zahtevka ZZZS v 86. členu ZZVZZ, v prvem odstavku 87. člena ZZVZZ pa ureja pravico do regresnega zahtevka le za primere, ko je škoda v obliki bolezni, poškodbe ali smrti zavarovane osebe posledica delodajalčeve opustitve dolžnosti v zvezi s higiensko-sanitarnimi ukrepi, ukrepi varstva pri delu ali drugimi ukrepi, predpisanimi ali odrejenimi za varnost ljudi. Veljavna ureditev obliko krivde za odškodninsko odgovornost ureja le v 86. členu ZZVZZ, ne pa tudi v 87. členu ZZVZZ. Predlagana sprememba pa vprašanje oblike krivde ureja tako pri spremembah 86. člena kot tudi 87. člena ZZVZZ, zaradi česar je nejasna in bi jo bilo treba medsebojno uskladiti. Ob tem je treba upoštevati tudi vse pripombe ZPS k 34. členu Predloga zakona. ZPS tudi ugotavlja, da predlagana sprememba prvega odstavka 87. člena ZZVZZ ni obrazložena, kar ni skladno s 115. členom PoDZ-1.

V zvezi s spremembo prvega odstavka 87. člena ZZVZZ se zastavlja tudi vprašanje dopustnosti razlikovanja med pravico ZZZS do regresnega zahtevka, kadar je povzročena škoda posledica delodajalčevega namernega ravnanja ali ravnanja iz hude malomarnosti, ter primerom, ko je škoda povzročena iz majhne malomarnosti, ki pa ima prav tako lahko enako posledico – namreč nastanek bolezni, poškodbe ali smrti zavarovane osebe, regresni zahtevki ZZZS pa ne bi bil dopusten. Tudi glede te predlagane rešitve ZPS meni, da je sporna z vidika skladnosti z načeli pravne in socialne države iz 2. člena Ustave, pravico do socialne varnosti iz drugega odstavka 50. člena Ustave, pravico do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave in pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave ter načelom sorazmernosti posega v te ustavno varovane človekove pravice. Predlagano ureditev je treba ponovno preučiti in utemeljiti z vseh navedenih vidikov. ZPS se zato tudi glede take rešitve sklicuje na pripombe, dane k 34. členu Predloga zakona.

Predlagani novi drugi odstavek 87. člena ZZVZZ je po mnenju ZPS nejasen. Ker se njegovo besedilo in tudi njegova obrazložitev nanašata na »povzročeno škodo«, ki ni vezana na morebitna protipravna ravnanja delodajalca glede njegove dolžnosti za izvajanje higiensko sanitarnih ukrepov, ukrepov za varnost in zdravje pri delu ali drugih

ukrepov, predpisanih ali odrejenih za varnost ljudi (predlagana sprememba prvega odstavka 87. člena ZZVZZ), ali na primere iz 86. člena ZZVZZ (s predlaganimi spremembami), je ureditev širša od veljavne (zajema lahko tudi druge vrste škode), kar je treba posebej preveriti. Prvi stavek predlaganega novega drugega odstavka 87. člena ZZVZZ tudi omejuje višino regresnega zahtevka ZZS kot povračilo za škodo, povzročeno iz hude malomarnosti, in sicer v višini 20-kratnika najnižje pokojninske osnove. Razlog za tako rešitev, ki je naveden v obrazložitvi člena, naj bi bil v tem, »da se ne ogrozi obstoja povzročitelja škode, predvsem malih in srednje velikih delodajalcev, saj ne omogoča njihovega stabilnega in predvidljivega poslovanja«. Sama obrazložitev je logično notranje neskladna, zato lahko ZPS le sklepa na namen predlagatelja, da se v določenih primerih višina povračila povzročene škode omejuje tako, da je to v korist delodajalca kot enega od subjektov odškodninskega obligacijskega razmerja in hkrati na škodo oškodovanca (zavarovana oseba) kot drugega subjekta odškodninskega razmerja in tudi na škodo ZZS, ki si z regresnim zahtevkom do povzročitelja škode ne bo mogel povrniti vse škode, ki mu je nastala zaradi izplačila stroškov za pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki jo imajo zavarovane osebe (89. člen ZZVZZ). Takšna ureditev naj ne bi ogrožala obstoja povzročitelja škode – delodajalca oziroma bi omogočala njegovo stabilno in predvidljivo delovanje, pri čemer predlagatelj v obrazložitvi omenja predvsem male in srednje velike delodajalce (slednje iz besedila predlagane določbe ni razvidno). Pri tem iz gradiva za Predlog zakona in obrazložitve člena ne izhajajo razlogi, utemeljeni na strokovnih podlagah oziroma analizah, ki bi izkazovali, da veljavna zakonska ureditev ne zadostuje (zlasti učinek izvajanja predpisov o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu na pojavnost primerov škode na zdravju in varnosti ljudi, število odškodninskih zahtevkov in njihov vpliv na obstoj ter stabilno in predvidljivo poslovanje povzročiteljev škode) ter da bi predlagana ureditev prispevala k izboljšanju stanja na področju varstva in zdravja pri delu, katerega urejanje je predvsem zaradi učinka na preprečevanje nastanka škode in zmanjševanja obremenjevanja zdravstvenega varstva tudi v javnem interesu. Ker predlagana rešitev predstavlja znaten poseg v obstoječi sistem zdravstvenega varstva, je vsebinska utemeljitev potrebe za njeno uveljavitev ključna tudi z vidika morebitnega posega v ustavno zagotovljene človekove pravice, katerega dopustnost je treba presojeti z uporabo testa sorazmernosti (glej pripombo k 34. členu Predloga zakona). Prav tako je treba pojasniti in vsebinsko utemeljiti tudi razloge za uporabo kriterija 20-kratnika najnižje pokojninske osnove, ki po višini omejuje uveljavljanje regresnega zahtevka ZZS. Omejitev višine regresnega zahtevka ZZS tudi pomeni, da povzročitelj škode kljub svoji odgovornosti te škode ne bo poravnal v celoti, ampak le delno, preostanek pa bo šel v breme javnih sredstev za zdravstveno varstvo.

ZPS posebej izpostavlja tudi drugi stavek novega drugega odstavka, po katerem naj bi povzročeno škodo, ki je nastala namenoma, v celoti povrnil delodajalec. Predlagano določbo je treba primerjati s prvim odstavkom 86. člena ZZVZZ (s spremembo) in spremenjenim prvim odstavkom 87. člena ZZVZZ in v izogib podvajanju ureditve preveriti, ali je taka rešitev v vsebinskem smislu že zajeta z omenjenima določbama.

IV. K tretjemu delu: ZAČASNI UKREPI

K začasnemu ukrepu na področju uporabe zakona, ki ureja gostinsko dejavnost

K 39. – 43. členu:

Predlog zakona v tretjem delu med začasnimi ukrepi v 39. do 43. členu ureja začasno prenehanje uporabe Zakona o gostinstvu³⁷ (v nadaljevanju ZGos-1) do konca leta 2026

³⁷ Uradni list RS, št. 77/25.

(39. člen Predloga zakona), podaljševanje nekaterih zakonskih rokov v ZGos-1 (40. in 41. člen Predloga zakona), zamik časovne omejitve oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem in določitve kriterijev za določitev občin z visokim tveganjem negativnih vplivov kratkotrajnega najema (42. člen Predloga zakona) in ponovno uporabo nekaterih neveljavnih podzakonskih predpisov na področju gostinske dejavnosti (43. člen Predloga zakona). Po mnenju predlagatelja se na ta način ureja začasni ukrep na področju uporabe ZGos-1 zaradi pomanjkanja nekaterih izvedbenih podlag za izvajanje ZGos-1 in posledično pravne negotovosti med zavezanci. Predlog zakona določa začasno prenehanje uporabe celotnega ZGos-1, čeprav predlagatelj v obrazložitvi izpostavlja predvsem težave glede sprejemanja podzakonskih predpisov in izvajanja instituta kratkotrajnega najema, kar postavlja pod vprašaj primernost takega ukrepa.

ZGos-1 je bil 7. oktobra 2025 objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije in je začel veljati petnajsti dan po njegovi objavi, tj. 22. oktobra 2025. ZGos-1 v 48. členu določa zamik uporabe zakona s 1. januarjem 2026, razen 24. in 25. člena ZGos-1, ki se začneta uporabljati 1. januarja 2027, ter 26. do 31. člena, ki so se začeli uporabljati 1. februarja 2026. To pomeni, da je ZGos-1, z izjemo 24. in 25. člena, že začel pravno učinkovati in je postal pravno obvezen, zato njegove uporabe ni mogoče več zamikati. Uporabo zakona je mogoče zamakniti le pred njegovim začetkom pravnega učinka, kar se je za večino določb ZGos-1 (1. do 23. člen ter 32. do 49. člen ZGos-1) zgodilo 1. januarja 2026. Glede na to, da se je del preostalih določb (26. do 31. člen ZGos-1) začel uporabljati 1. februarja 2026, je zamik uporabe mogoče določiti le še za 24. in 25. člen ZGos-1, ki se začneta uporabljati 1. januarja 2027.

Predlog zakona v 39. členu določa začasno prenehanje uporabe celotnega ZGos-1 do 31. decembra 2026 in ponovno uporabo Zakona o gostinstvu³⁸ (v nadaljevanju ZGos), čeprav je ZGos že prenehal veljati in se ne uporablja (z izjemo 14.a člena, ki se še uporablja do 31. decembra 2026). Z začetkom uporabe določb ZGos-1 so se na pravne naslovnike vezale pravne posledice, ki so urejene z zakonom (npr. učinek kazenskih določb ZGos-1, izdaja podzakonskih predpisov Vlade in ministra ter splošnih aktov občin). Državni zbor je s prvim odstavkom prehodne določbe 39. člena ZGos-1 določil trimesečni rok Vladi in ministru, pristojnemu za gostinstvo, za izdajo več podzakonskih predpisov. Občinam pa je z drugim odstavkom navedenega člena ZGos-1 določil uskladitev svojih splošnih aktov z določbami ZGos-1 ter podzakonskimi predpisi v treh mesecih od uveljavitve podzakonskih predpisov. Zaradi navedenega je določba Predloga zakona, ki določa začasno prenehanje uporabe zakona po njegovem učinkovanju oziroma določa uporabo zakona, ki ne velja več in se ne uporablja, izrazito sporna z vidika načel pravne varnosti in zaupanja v pravo, ki izhajata iz ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave).

Poleg tega so bili na podlagi ZGos-1 že izdani novi podzakonski predpisi (npr. Pravilnik o obratovalnem času prehrabnih obratov,³⁹ Uredba o metodologiji za določitev občin z visokim tveganjem negativnih vplivov kratkotrajnega najema za leti 2027 in 2028,⁴⁰ Pravilnik o pogojih glede storitev, prostorov in opreme gostinskih obratov⁴¹), zato ni jasno, kako naj bi se v skladu s 43. členom Predloga zakona istočasno uporabljali podzakonski predpisi, ki so bili izdani na podlagi ZGos in so se prenehali uporabljati z začetkom uporabe ZGos-1, ter navedeni novi podzakonski predpisi, ki so bili izdani na podlagi ZGos-1. Pri tem je predlagatelj določil ponovno uporabo Pravilnika o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost,⁴² ob hkratni veljavi Pravilnika o obratovalnem času prehrabnih obratov, ki je bil sprejet na podlagi ZGos-1. Predlagatelj je določil tudi ponovno uporabo

³⁸ Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 26/14 – ZKme-1B in 52/16.

³⁹ Uradni list RS, št. 5/26.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 321/26.

⁴¹ Uradni list RS, št. 396/26.

⁴² Uradni list RS, št. 78/99, 107/00, 30/06, 93/07 in 16/21.

Pravilnika o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti,⁴³ čeprav je bil na podlagi ZGos-1 izdan Pravilnik o pogojih glede storitev, prostorov in opreme gostinskih obratov, ki že velja in se uporablja. To pomeni, da bi bili ob uveljavitvi Predloga zakona v pravnem sistemu v uporabi podzakonski predpisi, izdani tako na podlagi ZGos kot ZGos-1, urejali pa bi istovrstno podzakonsko materijo (obratovalni čas prehrabnih obratov, pogoji za opravljanje gostinske dejavnosti) na različen način, pri čemer materialna pravna podlaga v ZGos-1 za nove podzakonske predpise za določen čas (do konca leta 2026) ne bi bila več v uporabi. Opozoriti je treba tudi, da so nekatere občine na podlagi ZGos-1, zlasti glede obratovalnega časa prehrabnih obratov, kjer zakon občinam omogoča podrobnejše oziroma drugačno urejanje materije, že sprejele svoje splošne pravne akte.⁴⁴ Občine bi torej odločale v konkretnih zadevah na podlagi svojega splošnega pravnega akta, sprejetega na podlagi ZGos-1 v povezavi z na novo izdanimi podzakonskimi predpisi, ki se začasno ne bi več uporabljali, uporabljal pa bi se ZGos in na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi z drugačnimi rešitvami na področju obratovalnih časov prehrabnih obratov, kar bi povzročilo medsebojno neusklajenost ter popolno zmešnjavo in nezmožnost izvajanja v praksi. Predlagana ureditev je zaradi navedenega izrazito sporna z vidika načel pravne varnosti in zaupanja v pravo, saj povzroča nepreglednost in nestabilnost pravnega reda, pravno negotovost in nezaupanje v pravo ter krši jasnost, predvidljivost in konsistentnost pravnega sistema. Pravna varnost namreč narekuje, da imajo splošni pravni akti obvezno pravno moč le v točno določenem časovnem obdobju.⁴⁵ Poleg tega morajo tako zakonske kot tudi podzakonske norme izpolnjevati zahtevo po jasnosti, razumljivosti in nedvoumnosti, saj so le kot take skladne z načeli pravne države. Podobno kot pri zakonskih normah velja tudi pri podzakonskih predpisih, da se lahko določi podaljšanje uporabe zgolj tistih podzakonskih predpisov, ki se še vedno uporabljajo v času uveljavitve Predloga zakona (npr. Pravilnik o načinu vpisa sobodajalcev v Poslovni register Slovenije,⁴⁶ ki se v skladu s tretjim odstavkom 47. člena ZGos-1 uporablja do 31. decembra 2026).

Predlog zakona v 42. členu med drugim določa, da se ne glede na 22. in 45. člen ZGos-1 v letu 2027 določitev kriterijev za določitev občin z visokim tveganjem negativnih vplivov kratkotrajnega najema za leto 2027 ne opravi, čeprav je Vlada te kriterije na podlagi četrtega odstavka 22. člena ZGos-1 sprejela z Uredbo o metodologiji za določitev občin z visokim tveganjem negativnih vplivov kratkotrajnega najema za leti 2027 in 2028, ki v pravnem sistemu že učinkuje. Določba 42. člena Predloga zakona torej v navedenem delu ni izvedljiva.

Začasni ukrepi v 39. do 43. členu Predloga zakona so urejeni kot odstopi od ureditve v ZGos-1 in niso ustrezno pravnosistemsko umeščeni. Gre za ureditev, ki je v začasnem razmerju do nekaterih določb ZGos-1 in mora biti utemeljena, saj v osnovi načenja predvidljivost, pravno varnost in zaupanje v pravo, ki so temeljne prvine načela pravne države. Nomotehnične smernice takšno normiranje opredeljujejo kot neprimerno, saj gre za odmik od veljavne ureditve, kar onemogoča preglednost pravnega reda in s tem ogroža pravno varnost.⁴⁷ Namesto začasnih ukrepov v obliki odstopov bi bilo treba novelirati ZGos-1, saj se predpis običajno spremeni z istovrstnim predpisom. Poleg tega

⁴³ Uradni list RS, št. 35/17 in 77/25 – ZGos-1.

⁴⁴ Npr. Odlok o obratovalnem času prehrabnih obratov na območju Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 267/2026), Odlok o obratovalnem času prehrabnih obratov na območju občine Kočevje (Uradni list RS, št. 204/2026), Odlok o obratovalnem času prehrabnih obratov v Občini Ribnica na Pohorju (Uradno glasilo e-občina, št. 11/26), Odlok o obratovalnem času prehrabnih obratov v občini Izola, ki ga je Občinski svet Občine Izola sprejel na svoji seji dne 23. 4. 2026, Odlok o obratovalnem času prehrabnih obratov v Mestni občini Novo mesto, ki ga je Občinski svet Mestne občine Novo mesto sprejel na svoji seji dne 23. 4. 2026. Več občin je trenutno v postopku sprejetja odloka o obratovalnem času prehrabnih obratov na podlagi ZGos-1.

⁴⁵ Pavčnik, M.: Teorija prava (5. izdaja), GV Založba, Ljubljana 2017, str. 206.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 112/07.

⁴⁷ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 78, robna št. 136.

novela neposredno posežejo v druge zakone in so razvidne iz njihovih uradnih ali neuradnih prečiščenih besedil zakonov ter iz citiranja objav zakonov, v vsebino katerih neposredno posežejo, kar pa ne velja za odstopa od določb ZGos-1, saj njihova vsebina ne bo razvidna niti iz prečiščenega besedila ZGos-1 niti iz objav njegovih sprememb.

V. K četrtemu delu: PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

K 44. do 47. členu:

Iz končne določbe 59. člena Predloga zakona eksplicitno izhaja, da naj bi bil zakon uveljavljen naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljal pa naj bi se že za davčno leto 2026. Glede na predviden potek zakonodajnega postopka bi bil zakon lahko uveljavljen v mesecu maju 2026, čeprav se je davčno leto (ki je enako koledarskemu letu) začelo 1. januarja 2026. Vendar pa naslovni člani določajo, da se nekatere določbe Predloga zakona začnejo uporabljati že 1. januarja 2026. ZPS ocenjuje, da je tako predlagani začetek uporabe zakona določen neskladno z Ustavo.

Vprašanje nedopustne retroaktivnosti je ZPS izpostavila že v svojem mnenju k ZPZR-A⁴⁸ in na tem mestu izpostavlja le bistvene poudarke.

Prepoved povratne veljave zakonov iz 155. člena Ustave mora zakonodajalec še posebej spoštovati na davčnem področju (gl. 147. člen Ustave). Povratno učinkovanje posamezne zakonske določbe je po drugem odstavku 155. člena Ustave izjemoma dopustno, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Gre za kumulativno predpisana pogoja. Glede prvega pogoja je Ustavno sodišče že večkrat sprejelo stališče, da za izkazovanje zahtevane javne koristi, ki bi izjemoma terjala uveljavitev zakonske določbe za nazaj, ni mogoče brez pridržka uporabiti argumentov, ki utemnjujejo ureditev v delu, ki velja za naprej. Drugačno stališče bi razvodenilo pomen ustavne prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz prvega odstavka 155. člena Ustave. Povratno učinkovanje lahko torej upraviči le posebna, prav povratno učinkovanje predpisa utemljujoča javna korist, brez katere ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve. Taka javna korist pa mora biti, glede na to, da se z njo utemljuje izjema od ustavne prepovedi povratnega učinkovanja predpisa, izjeme pa je treba razlagati restriktivno, v zakonodajnem postopku posebej utemeljena in mora zakonodajalec povratno učinkovanje pravne norme ugotoviti že v samem zakonodajnem gradivu.

ZPS izpostavlja, da se zgolj obrazložitev 46. člena Predloga zakona nanaša na retroaktivno učinkovanje zakona in sicer predlagatelj poudarja, da naj bi se tako zagotovil takojšnji učinek zmanjšanja davčne obremenitve dela. Navaja tudi, da predlagana nova ureditev zasleduje pomembno javno korist in se kaže v razbremenitvi davčnih zavezancev, olajšanju poslovanja in večji izbiri poslovanja. Zato naj bi bila po mnenju predlagatelja ustavno dopustna. ZPS opozarja, da ne drži trditev, da naj bi spremembe izboljšale položaj vseh zavezancev in jim dale več pravic, saj se spremembe ZDoh-2 nanašajo le na sistem normirancev in najemodajalcev, citirana obrazložitev celo samo na normirance. Zakonodajalec mora presoditi, ali je tako predstavljena javna korist skladna z določbami drugega odstavka 155. člena in predstavljeno ustavnosodno presojo.

K 48. členu:

Zastavlja se vprašanje, ali je predvideni začetek uporabe novega 6.a člena ZPSV (ureditev t. i. kapice) s 1. julijem 2026, ob predvideni uveljavitvi zakona v mesecu maju 2026, ustrezno določen z vidika zagotavljanja zadostnega časa za prilagoditev na novo ureditev. Upoštevati je namreč treba, da bodo za pravilno izvajanje ureditve potrebne

⁴⁸ Mnenje ZPS o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (ZPZR-A), skrajšani postopek, EPA 2759-IX, z dne 23. 2. 2026.

prilagoditve informacijskih sistemov za obračun prispevkov, kar lahko zahteva določen čas za pripravo in implementacijo sprememb.

K 52. členu:

Predlagani člen ureja prehodno obdobje (zakaj je uvedeno razlikovanje med enim letom in še tremi meseci ni pojasnjeno) enega leta za prenehanje delovnega razmerja in njegovega nadaljevanja s smiselno uporabo novega 119.a člena ZDR-1 (pravilno: v skladu z novim 119.a členom ZDR-1). Ker obrazložitev določbe tega člena le povzame, se sklepa, da gre za ukrep kot posledico ukinitve izplačevanja dela pokojnine. Vendar pa se ob tem lahko zastavi vprašanje enakosti (14. člen Ustave) med delavci po tem členu in delavci, ki bodo pridobili pravico do pokojnine po preteku 15 mesecev od uveljavitve tega zakona, in ne bodo deležni dvojnega statusa. Prav tako predlagane določbe tega člena ne upoštevajo vloge delodajalca, ki bo imel po novem 119.a členu ZDR-1 odločilno vlogo za nadaljevanje dela. Posebnih pojasnil na te dileme zakonodajno gradivo ne vsebuje.

Ker novi 119.a člen predvideva odpravnino po 108. členu ZDR-1 (gl. pripombo k 24. členu Predloga zakona) ni povsem jasno, ali v primeru obravnavanega člena delavec morda ne dobi odpravnine po 132. členu ZDR-1, kot splošno velja ob odhodu v upokožitev.

K 53. členu:

S končno določbo (59. člen), ki kot začetek veljavnosti določa naslednji dan po objavi v Uradnem listu, je treba uskladiti prehodno določbo 53. člena, ki se navezuje na dan začetka uporabe zakona (končna določba ne razlikuje med začetkom veljavnosti in začetkom uporabe zakona).

Prav tako mora biti rešitev iz 53. člena, ki opredeljuje uporabo stopnje DDV pri prehodu na posebno nižjo stopnjo DDV, usklajena z rešitvijo iz 55. člena, ki opredeljuje začetek uporabe spremenjenih Prilog, tj. začetek uporabe spremenjenih davčnih stopenj. Rešitev iz 53. člena je namreč vezana na dan začetka uporabe zakona (naslednji dan po objavi), ko se posebna nižja stopnja DDV še ne bo uporabljala; za spremenjeni Prilogi 55. člen zakona namreč določa začetek uporabe prvi dan drugega meseca po uveljavitvi zakona.

Pri tem je treba upoštevati še, da bo podrobnejša ureditev uporabe nižjih stopenj DDV uveljavljena v enem mesecu po uveljavitvi tega zakona, kar je dodatna, drugačna časovna opredelitev od uporabe stopenj DDV, kot je določena v 53. členu (gl. tudi predlagani 54. člen, v katerem bi bilo treba sklic na zakonsko določbo dopolniti s sklicevanjem na drugi odstavek 146. člena ZDDV-1, v katerem je izrecno pooblastilo ministru za izdajo podzakonskega predpisa).

K 58. členu:

Besedilo »so v teku« bi kazalo nadomestiti z besedilom »so na dan uveljavitve tega zakona v teku«.

K 59. členu:

Predlog zakona v tem členu določa uveljavitev zakona naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Tako določen rok od objave do uveljavitve zakona (*vacatio legis*) odstopa od splošnega uveljavitvenega roka, ki je določen v prvem odstavku 154. člena Ustave, pri čemer v obrazložitvi niso navedeni in utemeljeni posebni razlogi za skrajšanje tega roka.

Lenča Arko Fabjan, l.r.
sekretarka

Nataša Voršič
vodja

Barbara Gerečnik, l.r.
sekretarka

Sladjana Ješić, l.r.
sekretarka

Dr. Andreja Kurent, l.r.
sekretarka

Špela Maček Guštin, l.r.
sekretarka

Valentina Marolt, l.r.
sekretarka

Luka Rems, l.r.
podsekretar

Dr. Dušan Štrus, l.r.
sekretar

Poslano:

- Skupnemu odboru