



2026-01-0843

Sklep U-I-26/26-18, U-I-24/26-20

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude A. B., C., in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna Zakonjšek in Zakonjšek, d. o. o., Ljubljana, ter v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 2. aprila 2026

sklenilo:

Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje 8. člena Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti (Uradni list RS, št. 93/25).

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki (štiri odrasle osebe in pet mladoletnih otrok) izpodbijajo 8. člen Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti (v nadaljevanju ZNUZJV).

2. Pobudniki izpodbijani ureditvi očitajo neskladje z načelom pravne varnosti (2. člen Ustave) in s 155. členom Ustave. V zvezi s tem izpostavljajo, da velja izpodbijana ureditev tudi za prekrškovne zadeve, v katerih se je prekrškovni postopek začel in končal pred njeno uveljavitvijo. Navajajo, da niso mogli pričakovati, da bo z davčno izvršbo na njihovo denarno socialno pomoč mogoče poseči zaradi prekrškov in glob ter predlogov za izvršbo, ki so nastali pred uveljavitvijo zakona. Opozarjajo, da na te okoliščine ne morejo vplivati in da svojega ravnanja za nazaj ne morejo spremeniti. Izpodbijani ureditvi očitajo tudi neskladje z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (2. člen Ustave). Glede prvega odstavka 8. člena ZNUZJV navajajo, da ne določa, na kolikšen del denarne socialne pomoči je dopustno poseči in kakšno je postopanje davčnega organa z vidika zagotavljanja varstva pravic do dostojanstva in socialne varnosti. V zvezi z drugim odstavkom 8. člena ZNUZJV navajajo, da ne določa roka, v katerem mora davčni organ, ki je izdal sklep o izvršbi na prejemke iz naslova denarne socialne pomoči, o tem sklepu obvestiti center za socialno delo, in tudi ne roka, v katerem mora center za socialno delo presoditi, ali je potrebno denarno socialno pomoč dodeliti v naravi. To naj bi omogočalo arbitrarno ravnanje organov in imelo za posledico, da bodo posameznik ali družina ostali brez sredstev za preživljanje. Izpodbijana ureditev je po mnenju pobudnikov tudi v neskladju z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), v zvezi s čimer pobudniki navajajo več primerov po njihovem mnenju ustavno nedopustnega razlikovanja med posameznimi skupinami oseb. Podano naj bi bilo tudi neskladje 8. člena ZNUZJV s pravico do osebnega dostojanstva (34. člen Ustave), načelom socialne države (2. člen Ustave), pravico do socialne varnosti (prvi odstavek 50. člena Ustave) in pravicami otrok (56. člen Ustave). Pobudniki menijo, da se z izpodbijano ureditvijo niti ne zasleduje ustavno dopusten cilj. Zasledoval naj bi se sicer cilj zagotavljanja javne varnosti, vendar pa naj bi dejansko šlo za prikrit kaznovalni ukrep, namenjen kolektivnemu kaznovanju skupine socialno ranljivih posameznikov. Četudi bi se štelo, da se z ureditvijo zasleduje navedeni cilj, poseg naj ne bi prestal strogega testa sorazmernosti. Izpodbijani ukrep naj ne bi bil primeren, saj naj bi se z odvzemom denarne pomoči tveganje za nadaljnje hujše kršitve pravnega reda še povečalo in ne zmanjšalo. Pobudniki opozarjajo, da predlagatelj zakonskega predloga v zvezi s tem ni predstavil nobenih analiz. Izpodbijani ukrep tudi naj ne bi bil nujen, ker naj bi obstajali milejši, bolj učinkoviti ukrepi (npr. odreditev opravljanja

delo v javno korist, obvezna vključitev v programe svetovanja ter programe s področja prometne varnosti, javnega reda in miru). Prav tako naj ne bi bil izpolnjen pogoj sorazmernosti posega v ožjem smislu. Pobudniki navajajo, da je z izpodbijano ureditvijo dovoljen poseg v sredstva, za katera je država predhodno sama presodila, da pomenijo minimalna sredstva, ki jih potrebuje posameznik za preživetje. V zvezi s tem še opozarjajo, da drugi odstavek 8. člena ZNUZJV ne zagotavlja, da bo prizadetim posameznikom po posegu v denarno socialno pomoč dejansko zagotovljena pomoč v naravi, zlasti pa ne tega, da bo takšna pomoč zagotovljena pravočasno. Še posebej nesorazmeren po mnenju pobudnikov je poseg v pravice mladoletnih pobudnikov. Izpodbijana ureditev naj bi po mnenju pobudnikov potencialno pomenila tudi diskriminacijo na podlagi socialnega položaja in na podlagi narodnosti oziroma etične pripadnosti.

3. Presojo skladnosti 8. člena ZNUZJV z Ustavo zahteva tudi Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju predlagatelj). Navaja, da povezano z 8. členom ZNUZJV vlaga tudi zahtevo za oceno ustavnosti 14. člena ZNUZJV in 99. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 14/18, 81/19, 158/20, 92/21, 153/22, 36/25 in 12/26 – v nadaljevanju ZSDP-1).

4. Iz smiselno enakih razlogov, kot jih navajajo že pobudniki, predlagatelj zatrjuje neskladnost prvega odstavka 8. člena ZNUZJV z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) in prepovedjo povratne veljave pravnih aktov (155. člen Ustave). Predlagatelj prvemu odstavku 8. člena ZNUZJV očita tudi neskladje s pravico do zasebne lastnine, pri čemer se sklicuje na 33. in 67. člen Ustave in 1. člen Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Navaja, da je z rubežem denarne socialne pomoči izvotljena socialna funkcija lastnine. Zasledovani cilj posega (preprečevanje oziroma odvratanje od prekrškov) naj bi bil sicer legitimen, vendar niti primeren niti nujen niti sorazmeren. Predlagatelj meni, da bi moral zakonodajalec to, da bo z izpodbijanim ukrepom dosežen zastavljeni cilj, dokazati s kakšnimi empiričnimi dokazi. Zastavljeni cilj bi se lahko po mnenju predlagatelja dosegel z milejšimi ukrepi. Poseg naj bi bil tudi nesorazmeren v ožjem smislu, saj se ne upošteva niti tega, ali bo posamezniku zagotovljen preživetveni minimum. Tako kot pobudniki tudi predlagatelj zatrjuje, da izpodbijana ureditev krši načela socialne države (2. člen Ustave), pravico do osebnega dostojanstva (34. člen Ustave), pravico do socialne varnosti (prvi odstavek 50. člena Ustave) in pravice otrok (56. člen Ustave). Zatrjuje tudi neskladje izpodbijane ureditve s posameznimi določbami Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPESKP), Evropske socialne listine (Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – MESL) in Konvencije o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, MP, št. 15/90; Akt o nostrifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, in MP, št. 9/92 – KOP). Meni, da je treba pozitivno obveznost države do zagotavljanja življenjskega minimuma nasloniti tudi na pravico do dostojanstva. Iz te pravice naj bi izhajala zahteva, da posameznikov socialni minimum ne sme biti ogrožen. Zahteva po varstvu preživetvenega minimuma po mnenju predlagatelja izhaja tudi iz načel socialne države in pravice do socialne varnosti. Predlagatelj posebej opozarja, da ureditev ne posega samo v preživetveni minimum posameznika, ki je storil prekrške, temveč slabša tudi položaj njegovih družinskih članov. Navaja tudi, da ZNUZJV izpostavlja neizpodbojno domnevo, da so prizadeti z izpodbijanim ukrepom izvrševali prekrške, zavedajoč se, da neizplačane globe ne bodo izterjane, prizadeti pa se v zvezi s tem ne morejo izjaviti. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na pravico do izjave (22. člen Ustave). Po mnenju predlagatelja je prvi odstavek 8. člena ZNUZJV tudi v neskladju s pravico do prepovedi diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave in 14. člena EKČP. V zvezi s tem najprej opozarja na različno zakonsko obravnavo tistih, ki prejemajo prihodke iz naslova denarne socialne pomoči, in tistih, ki prejemajo dohodek iz drugih virov (dohodek iz delovnega razmerja in dohodek samozaposlenih oseb). Sicer pa zatrjuje, da prvi odstavek 8. člena ZNUZJV pomeni posredno diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin slabega gmotnega položaja in pripadnosti romski skupnosti.

5. Predlagatelj zatrjuje, da je v neskladju s pravico do zasebne lastnine tudi izplačevanje denarne socialne pomoči v naravi. V zvezi s tem se prepletено sklicuje na drugi odstavek 8. člena in 14. člen ZNUZJV ter 99. člen ZSDP-1.

6. Pobudniki in predlagatelj Ustavnemu sodišču predlagajo, naj izvrševanje 8. člena ZNUZJV začasno zadrži.

7. Pobudniki predlog za začasno zadržanje izvrševanja 8. člena ZNUZJV utemeljujejo z navedbami, da bi bile posledice nadaljnega izvrševanja te ureditve nedvomno hujše od posledic, ki bi nastale, če bi se njeno izvrševanje do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo. Na težko popravljivost posledic, ki bi nastale z nadaljnjim izvrševanjem izpodbijane ureditve, njihovo intenzivnost in nepovratnost naj bi kazala že sama narava pravice, v katero se posega – pravica do socialne pomoči. Šlo naj bi za poseg v sredstva, ki so namenjena zagotavljanju eksistenčnega minimuma. Po drugi strani naj bi odločitev Ustavnega sodišča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane določbe, če bi se kasneje izkazalo, da ta ni protiustavna, pomenila zgolj časovni odlog davčnih izvršb na denarno socialno pomoč za določene prekrške. To po oceni pobudnikov ne bi povzročilo resnih oziroma težko popravljivih posledic za zagotavljanje javne varnosti oziroma ne bi imelo drugih resnih posledic. Posledica začasnega zadržanja naj bi bila namreč le ohranitev stanja, kakršno je veljalo pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve. Pobudniki navajajo, da denarna socialna pomoč zanje pomeni temeljni vir sredstev za preživetje. Zatrjujejo, da jim je bil zarubljen celoten januarski znesek denarne socialne pomoči, novi neposredni posegi v ta sredstva pa naj bi jim grozili tudi v mesecu februarju in prihodnjih mesecih. Navajajo, da zaradi nesuspensivnosti pritožbe zoper sklep o izvršbi nimajo nobene možnosti, da bi preprečili nadaljnje posege v sredstva, ki pomenijo osnovni vir njihovega preživetja. Opozarjajo, da odvzem denarne socialne pomoči vpliva tudi na mladoletne otroke, saj denarna socialna pomoč v primeru družin ni namenjena posameznim družinskim članom ločeno, temveč družini kot celoti. Po njihovem mnenju k preprečitvi socialne stiske, v katerih se znajdejo prizadete družine, ne bo pomagalo niti to, če se bo na podlagi dogovora med Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Finančno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju FURS) ter Združenjem bank z rubežem v bodoče posegalo (le) na tisti del nakazila denarne socialne pomoči, do katerega je upravičen posameznik, na katerega se nanaša sklep o davčni izvršbi. Pobudniki ob tem poudarjajo, da takšen dogovor tudi ni zakonsko zavezujoč. Opozarjajo tudi na to, da sporni rubež ne grozi samo njim, temveč širokemu krogu posameznikov. Sklicujejo se tudi na izjavo Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije, da so zaradi davčnih izvršb, izvedenih na podlagi sporne ureditve, mnogi čez noč ostali brez kakršnih koli sredstev za preživetje. Omenjajo opozorilo Fakultete za socialno delo Univerze v Ljubljani in Društva socialnih delavk in delavcev Slovenije, da je sporni ukrep ena najhujših oblik spodkopavanja socialne države in da bistveno posega v možnosti preživetja revnih ljudi ter naj bi mnogim posameznikom in družinam povzročil izjemno stisko.

8. Tudi predlagatelj v predlogu za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane določbe zatrjuje, da bi bile posledice nadaljnega izvrševanja te določbe nedvomno hujše od posledic, ki bi nastale, če bi se njeno izvrševanje do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo, kasneje pa bi se izkazalo, da ureditev ni protiustavna. Navaja, da prvi odstavek 8. člena ZNUZJV učinkuje tako, da upravičenec do denarne socialne pomoči ostane brez prihodka, ki mu omogoča osnovno preživetje, in si ne more več zagotoviti vseh potrebnih osnovnih sredstev za življenje (npr. hrane, bivališča, toplote, zdravstvene oskrbe). To naj bi vodilo v še večjo revščino in negativno vplivalo na telesno in duševno zdravje posameznikov ter njihovo socialno vključenost. Predlagatelj opozarja, da ureditev prizadene tudi mladoletne otroke, lahko pa ima tudi širše negativne posledice (npr. povečana kriminaliteta, brezdomstvo, razhodi družin). Izpostavlja tudi, da bo izpodbijani ukrep prizadel veliko število ljudi. V podkrepitev predloga za začasno zadržanje dodaja še, da izpodbijani ukrep ni časovno omejen, v zvezi s čimer izpostavlja, da se z zaporednimi odvzemi denarne pomoči socialna stiska eksponentno povečuje. Meni, da na potrebo po začasnem zadržanju izpodbijane določbe kaže tudi to, da prizadeti nimajo na voljo suspensivnega pravnega sredstva, z vložitvijo katerega bi lahko začasno zadržali (nadaljnji) rubež prihodkov iz naslova denarne socialne pomoči. Poleg tega naj bi bila revščina dejavnik, ki zmanjšuje dostop do pravih postopkov, zaradi česar niti naj ne bi bilo za pričakovati, da bi prizadeti zoper sporne sklepe o izvršbi številčno vlagali pravna sredstva in potencialno po tej poti dosegli odpravo učinkov protiustavnega ukrepa. V zvezi s tem opozarja predlagatelj še na to, da bo morebitna odločitev Ustavnega sodišča o protiustavnosti izpodbijanega ukrepa učinkovala samo za naprej, začasno zadržanje pa bi lahko preprečilo nadaljnje negativne posledice. Potrebe po začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane določbe po mnenju predlagatelja ne spremeni niti okoliščina, da naj bi se na

podlagi dogovora med Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, FURS ter Združenjem bank od marca 2026 naprej rubil le tisti del (redne) denarne socialne pomoči, do katerega je upravičen posameznik, na katerega se nanaša sklep o izvršbi, ne pa tudi del nakazila, ki pomeni denarno socialno pomoč za vzdrževane družinske člane. V zvezi s tem predlagatelj poudarja, da takšna rešitev ne temelji na zakonski spremembi, temveč gre zgolj za dogovor med institucijami, kar ne zagotavlja pravne varnosti in trajnosti. Poleg tega naj bi navedeni dogovor delno olajšal le položaj družine, ne pa tudi položaja samskih oseb. Tudi v socialni položaj družine pa naj bi bilo še vedno znatno poseženo, ker naj bi bila uveljavljena metodologija izračuna denarne socialne pomoči za družine kot celoto. Po drugi strani naj bi začasno zadržanje prvega odstavka 8. člena ZNUZJV pomenilo zgolj časovni odlog izterjave neplačanih obveznosti iz naslova prekrškovnih glob, interes države za izterjavo neplačanih glob pa naj bi bilo mogoče uresničiti tudi pozneje. Tudi zaželen odvrtilni učinek prvega odstavka 8. člena ZNUZJV od izvrševanja prekrškov z zadržanjem naj ne bil popolnoma izničen, ker naj bi se naslovniki pravne norme morali zavedati, da bi v primeru kasnejše odločitve Ustavnega sodišča, da ureditev ni protiustavna, davčni organ lahko začel z rubežem denarnih socialnih pomoči tudi zaradi neplačanih glob za prekrške, storjene med začasnim zadržanjem. Predlog za začasno zadržanje drugega odstavka 8. člena ZNUZJV predlagatelj utemeljuje s tem, da je njegova uporaba vezana na izvrševanje prvega odstavka 8. člena ZNUZJV, katerega izvrševanje pa je treba zadržati.

9. Pobuda in zahteva ter predloga za začasno zadržanje izvrševanja 8. člena ZNUZJV so bili vročeni Državnemu zboru, ki je na predlog predlagatelja za začasno zadržanje izvrševanja navedene zakonske določbe odgovoril. Državni zbor v odgovoru navaja, da iz ustavnosodne presoje izhajajo, da mora predlagatelj navesti konkretne škodljive posledice, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa. Pri tehtanju med škodljivimi posledicami izvrševanja oziroma neizvrševanja izpodbijane zakonske ureditve naj ne bi bili upoštevni argumenti o domnevni protiustavnosti izpodbijanih zakonskih določb. Predlagatelj naj bi moral posebej izkazati tudi težko popravljivost škodljivih posledic. Državni zbor pojasnjuje, da je bila izpodbijana ureditev sprejeta z namenom preprečevanja oziroma odvrčanja od izvrševanja nadaljnjih prekrškov. Za doseg tega cilja naj bi bila bistvenega pomena izvršitev odločbe o prekršku. V zvezi z zatrjevanim nastankom škodljivih posledic izpodbijane ureditve Državni zbor navaja, da izpodbijana določba ne pomeni trajnega odvzema pravice do prejema iz naslova denarne socialne pomoči, saj je poseg v ta prejemek omejen le do višine, potrebne za izvršitev plačila globe za prekršek. Navaja tudi, da začasnega zadržanja izvrševanja izpodbijane zakonske določbe ni mogoče utemeljiti z navedbami o materialnem prikrajšanju, ker so to praviloma popravljive posledice. Opozarja, da ima storilec prekrška, ki zaradi svojega gmotnega položaja ne zmore poravnati izrečene globe za prekršek, na voljo druge možnosti, s katerimi lahko prepreči izterjavo. Navaja, da lahko storilec prekrška, ki zaradi svojega premoženjskega stanja oziroma zmožnosti za plačilo ne more plačati globe in stroškov postopka v višini najmanj 300 EUR, najpozneje do poteka roka za plačilo predlaga, naj se plačilo globe in stroškov postopka nadomesti z delom v splošno korist (19.a člen Zakona o prekrških, Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 32/16, 38/24 in 10/26 – v nadaljevanju ZP-1). To možnost naj bi imeli tisti, ki bi bili upravičeni do redne brezplačne pravne pomoči po materialnem kriteriju iz zakona, ki ureja brezplačno pravno pomoč. V skladu z drugim odstavkom 18. člena ZP-1 naj bi imel pri organu, pristojnem za prisilno izterjavo, storilec prekrška tudi možnost zaprositi za obročno plačilo globe. To možnost naj bi imel tudi po poteku roka za plačilo globe. Za čas, ko je dolžniku dovoljeno obročno odplačilo dolga po izdaji sklepa o izvršbi, naj bi se že začeti postopek izvršbe zadržal (prvi odstavek 154. člena Zakona o davčnem postopku, Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 111/13, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 36/19, 66/19, 163/22, 100/24 in 100/25 – v nadaljevanju ZDavP-2). Državni zbor meni, da nastanek težko popravljivih posledic izvrševanja izpodbijane določbe preprečuje tudi drugi odstavek 8. člena ZNUZJV o možnosti izplačila denarne socialne pomoči v naravi.

10. Mnenje o predlogu predlagatelja za začasno zadržanje izvrševanja 8. člena ZNUZJV je Ustavnemu sodišču poslala tudi Vlada. Meni, da v primeru, če se izvrševanje 8. člena ZNUZJV začasno ne zadrži, ne morejo nastati težke škodljive posledice, v primeru začasnega zadržanja pa bi nastale takšne posledice. Navaja, da drugi odstavek 8. člena ZNUZJV v zadostni meri varuje prejemnike denarne socialne pomoči, ki bi bili zaradi rubeža sredstev v preživetveni stiski, saj z dodelitvijo te pomoči v naravi omogoča zadovoljevanje življenjskih potreb v višini, ki omogoča eksistenčni minimum.

Preživetje oziroma preprečitev ogroženosti eksistence dolžnika in njegove družine naj bi po mnenju Vlade omogočalo tudi obročno odplačevanje globe. V zvezi s tem Vlada navaja, da lahko storilec prekrška, ki ne zmore plačati globe v enkratnem znesku, po poteku roka za plačilo globe pri davčnem organu zaprosi za njeno obročno plačilo. Če je davčni organ že pred začetkom izvršbe dolžniku dovolil obročno plačilo dolga, se šteje, da je za čas obročnega plačila odložen tudi začetek davčne izvršbe (prvi odstavek 153. člena ZDavP-2). Možnost vložiti vlogo za obročno plačilo dolga naj bi imel dolžnik (storilec prekrška) tudi kasneje, ko se izvršba že opravlja. Če je dolžniku dovoljeno obročno plačilo davka po izdaji sklepa o izvršbi, naj bi se že začeti postopek davčne izvršbe zadržal (prvi odstavek 154. člena ZDavP-2). V zvezi s tem Vlada navaja še, da lahko davčni organ obročno plačilo globe odobri največ za obdobje enega leta, najmanjši obrok za plačilo globe za fizično osebo ter odgovorno osebo pa sme biti 20 EUR (18. člen ZP-1). Zatrjuje, da je edini formalni pogoj za odobritev obročnega plačila globe višina zneska, socialni položaj ali premoženje storilca oziroma njegovih družinskih članov pa naj se ne bi preverjali. Vlada navaja, da FURS v času od veljavnosti izpodbijane določbe zaznava znatno povečano število vlog za obročno plačilo dolga iz naslova glob in povečano število zahtev za pridobitev podatkov o znesku neplačanega dolga iz naslova glob. V zvezi s posledicami, ki bi jih imelo začasno zadržanje izvrševanja 8. člena ZNUZJV, Vlada navaja, da je bil cilj zakonodajnih sprememb zmanjšanje splošne kriminalitete na področju kaznivih dejanj in prekrškov ter ponovna vzpostavitev javnega reda in miru v lokalnem okolju. Z začasnim zadržanjem izvrševanja te določbe ta cilj oziroma namen, ki je tudi v odvrčanju od izvrševanja ponavljajočih prekrškov zoper javni red in mir, prometnih prekrškov, prekrškov, če starši ne zagotovijo, da otrok izpolnjuje osnovnošolsko obveznost, in drugih prekrškov, ne bi bil dosežen. Storilci ponavljajočih prekrškov, ki ne plačajo globe in stroškov postopka in se zoper njih vodi neuspešna prisilna izterjava, zbujejo vtis, da mora družba takšno njihovo ravnanje tolerirati kot sprejemljivo. Ponavljanje prekrškov spodbuja občutek neenakosti in zmanjšuje zaupanje v pravni red in ravnanje v skladu z njim.

B. – I.

11. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče začasno zadrži izvrševanje 8. člena ZNUZJV.

12. Člen 8 ZNUZJV določa:

»Do ureditve v zakonu, ki ureja davčni postopek, ne glede na 3. točko 159. člena ZDavP-2 iz davčne izvršbe za izterjavo drugih denarnih nedavčnih obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ, niso izvzeti prejemki iz naslova denarne socialne pomoči, do katerih je upravičen posameznik, ki ima zapadle neplačane denarne nedavčne obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ, za katere so bili v obdobju dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi podani najmanj trije predlogi za izvršbo.

Davčni organ, ki je na podlagi prejšnjega odstavka izdal sklep o izvršbi na prejemke iz naslova denarne socialne pomoči, o sprejetem sklepu obvesti krajevno pristojen center za socialno delo, ki presodi, ali je potrebno ravnati v skladu s 14. členom tega zakona oziroma v skladu s prvim in drugim odstavkom 99. člena ZSDP-1.«

13. Kot izhaja iz vsebine zahteve, želi predlagatelj z začasnim zadržanjem izvrševanja 8. člena ZNUZJV preprečiti nadaljnji rubež denarnih socialnih pomoči. Ta se izvaja na podlagi prvega odstavka 8. člena ZNUZJV.

14. Na podlagi prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo začasno izvrševanje predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v

neskladju z Ustavo. Ko Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju, je njegova presoja omejena na oceno možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v navedenih primerih.

15. Ustavno sodišče uvodoma poudarja, da pri odločanju o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane ureditve ne gre za presojo ustavne skladnosti izpodbijane ureditve. V tej fazi odločanja se presojajo tista vprašanja, ki jih Ustavno sodišče potrebuje za ugotovitev, ali z izvrševanjem oziroma neizvrševanjem izpodbijane ureditve nastajajo težko popravljive škodljive posledice, in če te nastajajo v obeh primerih, katere od njih je bolj nujno preprečiti.

16. Državni zbor navaja, da mora predlagatelj predloga za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanega akta v predlogu navesti konkretne škodljive posledice, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa. V obravnavani zadevi je ta pogoj izpolnjen. Glede na naravo denarne socialne pomoči kot prejemka, potrebnega za zagotovitev eksistenčnega minimuma, dovolj konkretno zatrjevanje škodljivih posledic, ki bi jih imelo izvrševanje izpodbijane ureditve, pomeni že zatrjevanje, da se lahko na podlagi izpodbijane ureditve poseže v ta prejemek.

B. – II.

17. Možnost nastanka škodljivih posledic nadaljnjega učinkovanja izpodbijane določbe je mogoče prepoznati že zato, ker je denarna socialna pomoč zakonsko opredeljena kot socialnovarstveni prejemek, namenjen posameznikom, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati (2. člen Zakona o socialno varstvenih prejemkih, Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 36/25 – v nadaljevanju ZSVarPre). S prvim odstavkom 4. člena ZSVarPre je določeno, da se z denarno socialno pomočjo upravičencu zagotavljajo sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje. Tudi iz drugega odstavka 6. člena ZSVarPre izhaja, da ima pravico do denarne socialne pomoči, kdor si sam (z delom, s pravicami iz dela ali zavarovanja, z dohodki iz premoženja in iz drugih virov oziroma z nadomestili ali prejemki po drugih predpisih ali s pomočjo tistih, ki so ga dolžni preživljati, ali na drug način, določen s tem zakonom) ne more zagotoviti preživetja. Denarna socialna pomoč je torej prejemek, ki ga posameznik potrebuje za zagotovitev svojih najbolj osnovnih življenjskih potreb. Zaradi nadaljnjega učinkovanja izpodbijanega prvega odstavka 8. člena ZNUZJV je mogoče, da upravičenci s temi sredstvi (delno ali v celoti) ne bodo več razpolagali. Glede na opisani namen denarne socialne pomoči tudi ni mogoče slediti navedbam Državnega zbora, da poseg v denarno socialno pomoč pomeni zgolj poseg v denarni prejemek.

18. V tej luči je treba ocenjevati tudi učinke pravnih sredstev in drugih institutov v postopku davčne izvršbe, možnosti izplačevanja denarne socialne pomoči v naravi in nadomestnih načinov izvršitve glob zaradi storitve prekrška, ki jih v svojih odgovoru oziroma mnenju izpostavljata Državni zbor in Vlada.

19. Pritožba zoper sklep o izvršbi v postopku davčne izvršbe nima suspenzivnega učinka (tretji odstavek 157. člena ZDavP-2) ali pa je ta odvisen od vsakokratne predhodne ocene pritožbenega uspeha (četrti odstavek 157. člena v zvezi z 2. točko prvega odstavka 154. člena ZDavP-2). Odlog ali zadržanje davčne izvršbe (153. člen in 1. točka prvega odstavka 154. člena ZDavP-2) zaradi obročnega plačila obveznosti pa po naravi stvari le časovno odlagata ali začasno blažita učinke izvršbe na denarno socialno pomoč in ne preprečujeta (vsaj delnega) poseganja na sredstva, namenjena osnovnim življenjskim potrebam prejemnikov.¹ Na ugotovitev možnosti nastopa škodljivih posledic izpodbijane ureditve zato ti instituti ne vplivajo.

20. Podobno velja tudi za možnost nadomestne izvršitve obveznosti plačila globe z delom v splošno korist. Izpodbijana določba učinkuje šele, ko je trikrat izkazana predhodno neuspešna izvršba že zapadle obveznosti. Ob nastopu dejanskega stanja, ob katerem izpodbijana določba sploh lahko učinkuje, predloga za nadomestno izvršitev obveznosti z delom v splošno korist ni več mogoče podati. Tak predlog je mogoče podati le do izteka roka za plačilo globe (torej pred zapadlostjo obveznosti) (prvi

odstavek 19.a člena ZP-1). Tudi sicer tega instituta, upoštevajoč njegove vsebinske predpostavke,² ni mogoče šteti za zanesljiv način, s katero bi bila omajana ocena možnosti nastanka škodljivih posledic izpodbijane ureditve.

21. In končno, po presoji Ustavnega sodišča ugotovitve o možnosti nastanka škodljivih posledic tudi ne spreminja možnost izplačila denarne socialne pomoči v naravi (drugi odstavek 8. člena v zvezi s 14. členom ZNUZJV). Ustavno sodišče ugotavlja, da ne iz besedila drugega odstavka 8. člena ZNUZJV ne iz besedila njegovega 14. člena ne izhaja, da obvestilo pristojnemu centru za socialno delo (o sklepu o izvršbi, ki omogoča poseganje na denarno socialno pomoč v denarni obliki) pravočasno vodi v spremembo oblike izplačila denarne socialne pomoči. To, ne nazadnje, ostaja še vedno v vsakokratni presoji pristojnega centra za socialno delo (drugi odstavek 8. člena ZNUZJV). Zato ugotovitve o možnosti nastanka škodljivih posledic za prejemnika denarne socialne pomoči tudi sklicevanje na drugi odstavek 8. člena ZNUZJV ne more spremeniti.

22. Ustavno sodišče ugotavlja, da je podana možnost nastanka škodljivih posledic tudi ob morebitnem začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane določbe. Začasno zadržanje bi namreč – ob poprejšnjih neuspešnih izvršbah, ki so pogoj za učinkovanje izpodbijane določbe – pomenilo, da izterjava neplačanih glob iz naslova denarne socialne pomoči v tem obdobju ne bi bila mogoča. S tem bi bila oslABLJENA izvršljivost pravnomočnih odločb oziroma sodb pristojnih organov v prekrškovnih postopkih. Izpodbijana ureditev je bila sprejeta prav z namenom okrepitve te izvršljivosti.

23. Ustavno sodišče ocenjuje, da škodljive posledice, ki bi lahko nastale z nadaljnjim učinkovanjem izpodbijane določbe, pretehtajo nad škodljivimi posledicami njenega začasnega zadržanja. Stališča, ki jih s tem v zvezi ponujajo predlagatelj, Državni zbor in Vlada, so sicer neločljivo povezana z vprašanji, ki bodo predmet končne vsebinske presoje, vendar se Ustavnemu sodišču na tem mestu do njih ni treba v celoti opredeliti. Za odločitev o začasnem zadržanju zadošča že presoja časovnih vidikov možnosti nastanka (težko ali nepopravljivih) škodljivih posledic.

24. Verjetno je, da bodo škodljive posledice izpodbijane ureditve za prizadete posameznike nastopile takoj. Če se opravi davčna izvršba na dolžnikova denarna sredstva, mora banka sklep o izvršbi, ki ji je vročen v elektronski obliki, izvršiti do 17. ure na delovni dan, ki šteje za dan vročitve (peti odstavek 166. člena ZDavP-2). Izvršba se opravi z rubežem sredstev na dan prejema sklepa in prenosom sredstev na predpisane račune (167. člen ZDavP-2). Če se opravi izvršba na denarne prejemke dolžnika, se sklep vroči izplačevalcu prejemka, ki se mu prepove izplačilo dolžniku in naloži plačilo na predpisane račune do poplačila dolgovanega davka (162. člen ZDavP-2). Dolžnik s sredstvi ne more razpolagati (četudi le deloma), denarna socialna pomoč pa ne more več doseči namena (četudi le delno), zaradi katerega je bila dodeljena.

25. Na drugi strani škodljive posledice začasnega zadržanja izvrševanja izpodbijane določbe – tudi ob morebitni odločitvi, da ni v nasprotju z Ustavo – nepopravljivo nastopijo šele z iztekom zastaralnih rokov za izvršitev globe. Ti roki so dovolj dolgi, da bo izterjava glob v primeru začasnega zadržanja še vedno mogoča: petletni relativni zastaralni rok se z vsakim uradnim dejanjem davčnega organa pretrga in začne teči znova, absolutni zastaralni rok pa je deset let od dneva, ko bi bilo globo treba plačati.³

26. Učinki prvega odstavka 8. člena ZNUZJV, tj. dopustnost izvršbe na denarno socialno pomoč, nastopijo po (vsaj) treh neuspešnih izvršbah obveznosti plačila globe v obdobju zadnjih dveh let pred izdajo zadnjega sklepa o izvršbi. Neuspešnost predhodnih poskusov izterjave globe – ob predpostavki, da je bil dolžnik o njih obveščen⁴ – torej pomeni, da je moralo nastopiti pretrganje zastaranja pravice do izterjave obveznosti. Ker začne s pretrganjem zastaranja petletni rok ponovno teči, bodo nepopravljive škodljive posledice začasnega zadržanja nastopile bodisi s potekom tega roka (če ne bo ponovno prišlo do pretrganja teka zastaralnega roka) bodisi s potekom desetletnega roka, ko preneha sama obveznost. Možnost, da bi v času začasnega zadržanja izvrševanja izpodbijane določbe v posamičnih primerih potekel desetletni rok, v katerem bi bila izvršitev globe še dopustna (ne glede na pretrganje pravice do

njene izterjave), kar bi lahko slabilo morebitni preventivski učinek izpodbijane ureditve, ne spremeni ocene, da škodljive posledice učinkovanja izpodbijane določbe pretehtajo nad škodljivimi posledicami njenega začasnega zadržanja.

27. Glede na navedeno je Ustavno sodišče sklenilo, da do končne odločitve zadrži izvrševanje prvega odstavka 8. člena ZNUZJV. Ker je drugi odstavek 8. člena ZNUZJV neločljivo povezan s to določbo, je enako odločitev posledično sprejelo tudi za to zakonsko določbo.

28. Ker je Ustavno sodišče zadržalo izvrševanje 8. člena ZNUZJV že na podlagi predloga predlagatelja, se mu do navedb pobudnikov ni bilo treba opredeljevati.

29. Ustavno sodišče je odločilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

30. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, mag. Marko Starman, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo z osmimi glasovi proti nemu. Proti je glasoval sodnik Svetlič.

Številka: U-I-26/26-18, U-I-24/26-20

Datum: 2. 4. 2026

EDA 2026-5024234000-0002

dr. Rok Čeferin
Predsednik

¹ Rok za plačilo globe ne sme biti daljši od enega leta, najmanjši obrok pa sme za fizične osebe znašati 20 EUR (drugi odstavek 18. člena ZP-1). Najvišja višina obroka ni predpisana.

² Višina globe in stroškov postopka o prekršku mora presegati 300 EUR (prvi odstavek 19.a člena ZP-1). Predlagatelju v štirih letih pred pravnomočnostjo odločbe oziroma sodbe o prekršku ne sme biti izdan pravnomočni sklep o ustavitvi izvrševanja sklepa o nadomestitvi plačila globe in stroškov (drugi odstavek 19.a člena v zvezi s šestim odstavkom 202.a člena ZP-1). Podana mora biti torej verjetnost uspešne izvršitve z delom v splošno korist.

³ Glej 125. in 126. člen ZDavP-2 v zvezi s četrnim odstavkom 44. člena ZP-1, ki napotuje na zakon, ki ureja davčno izvršbo.

⁴ Neuspešnost predhodnih davčnih izvršb, zaradi katerih naj bi bilo na podlagi izpodbijane določbe treba poseči tudi na denarno socialno pomoč, pomeni, da je dejansko upošteveno le obveščanje o predhodnih sklepih o izvršbi na dolžnikove denarne prejeme, denarna sredstva in premičnine, ti pa se dolžniku vročajo na podlagi prvega odstavka 161. člena, prvega odstavka 166. člena in prvega odstavka 180. člena ZDavP-2.