



2026-01-1975

Odločba U-I-106/26

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Konfederacije sindikatov javnega sektorja Slovenije, Ljubljana, in Branimirja Štruklja, Ljubljana, ki ju oba zastopa Odvetniška pisarna Ščernjavič, d. o. o., Domžale, na seji 24. julija 2026

odločilo:

Sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS, EPA 15-X) (Uradni list RS, št. 771/26) se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

Navedbe predlagateljev

1. Predlagatelja primarno zatrjujeta, da je zakonodajalec v Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (EPA 15-X) (v nadaljevanju ZIURS) združil več vsebinsko različnih ureditev, med katerimi bi nekatere lahko sodile med izjeme iz drugega odstavka 90. člena Ustave, druge pa ne. Kot slednje navajata spremembe in dopolnitve Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19, 15/22 in 114/23 – v nadaljevanju ZDR-1), Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13, 64/17, 73/19, 82/20 in 32/25 – v nadaljevanju ZZDej), Zakona o dodatnih interventnih ukrepih na področju zdravstva (Uradni list RS, št. 111/25, 34/26 in 37/26 – popr. – v nadaljevanju ZDIUPZ) in Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13, 36/19, 51/21, 159/21, 15/22, 43/22 in 78/23 – v nadaljevanju ZZVZZ) terčasne ukrepe na področju uporabe Zakona o gostinstvu (Uradni list RS, št. 77/25 – v nadaljevanju ZGos-1) in na področju uporabe ZZDej. Poudarjata, da je bil zakonodajalec na ustavno spornost takega združevanja vsebin v zakonodajnem postopku izrecno opozorjen v mnenjih Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (v nadaljevanju ZPS) o predlogu ZIURS in predlogu Sklepa o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS, EPA 15-X) (v nadaljevanju Sklep) ter da iz zakonodajnega gradiva in izpodbijanega sklepa izhaja, da se je tega problema (dobro) zavedal. Menita, da je Državni zbor s tem zlorabil svojo zakonodajno pristojnost in ustavni institut prepovedi referendumskega odločanja, ker je v zakon, ki sicer ne more biti predmet referendumu, vključil tudi vsebine, ki z razlogi za nedopustnost zakonodajnega referendumu niso povezane, zgolj zato, da bi se izognil referendumskemu odločanju o teh vprašanih, kar naj bi že samo zase pomenilo, da izpodbijani sklep ni v skladu z Ustavo in ga je treba razveljaviti.

2. Podredno predlagatelja zatrjujeta, da ZIURS ni zakon iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave (davčni zakoni), ker posamezne novele zakonov, ki so del ZIURS in urejajo davke oziroma prispevke, te problematike ne urejajo celovito (tj. ne le v enem oziroma nekaj členih znotraj nedavčne vsebine) in ker odločitev uveljavitve ZIURS zaradi referendumu ali zavrnitev ZIURS na referendumu niti hipotetično ne bi ogrožali finančne stabilnosti države (kar naj bi bil namen prepovedi referendumu iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave). Nasprotno menita, da bi bila finančna stabilnost države lahko ogrožena prav v primeru, če bo oziroma bi ZIURS začel veljati. Predlagatelja dalje zatrjujeta, da ZIURS prav tako ni zakon iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave (zakon, ki odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin), ker naj ne bi odpravljal

protiustavnega stanja, ki ga je Ustavno sodišče ugotovilo v odločbah št. U-I-194/17 z dne 15. 11. 2018 (Uradni list RS, št. 1/19, in OdlUS XXIII, 14) in št. U-I-59/18 z dne 8. 9. 2022 (Uradni list RS, št. 132/22, in OdlUS XXVII, 20) ter v delni odločbi št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025 (Uradni list RS, št. 112/25), temveč naj bi celo odpravljali nekatere zakonske določbe, za katere je Ustavno sodišče v preteklosti ugotovilo, da so skladne z Ustavo. Poleg tega naj bi ZIURS posegal še v določbe ZZDej in drugih zakonov, glede katerih Ustavno sodišče ni ugotovilo protiustavnosti in ki niso neposredno povezane z ureditvijo, ki se uvaja s 27., 28. ali 33. členom ZIURS.

3. Predlagatelja menita, da bi tudi v primeru, če bi opravili tehtanje med na eni strani ustavno (človekovo) pravico do referendumu in na drugi strani drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih varujejo določbe ZIURS in glede katerih bi bil referendum na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave morda lahko izključen, pravica do referendumu v okoliščinah konkretnega primera prevladala nad vrednotami fiskalne stabilnosti, ki je v obravnavanem primeru zgolj navidezen cilj, oziroma odprave protiustavne zakonske ureditve, ki v konkretnem primeru pomeni zgolj res minimalen del vsebine nove zakonske ureditve.

Odgovor Državnega zbora

4. Državni zbor zavrača očitke, da je združitev zakonov z različnimi vsebinami služila izogibanju referendumskemu odločanju. Navaja, da iz zakonodajnega gradiva ne izhaja, da bi zakonodajalec tako ravnal z namenom, da se o teh vprašanjih ne bi moglo odločati na referendumu, s čimer bi zlorabil svojo zakonodajno funkcijo. Pojasnjuje, da je pri sprejetju ZIURS ravnal v skladu z ustaljeno parlamentarno prakso in z uporabo t. i. omnibus zakonodajne tehnike hkrati uredil več novel zakonov. Uporaba navedene zakonodajne tehnike je po njegovem mnenju v Državnem zboru pogosta in ustaljena. V zvezi s tem opozarja na odločbo št. U-I-371/22 z dne 2. 4. 2025 (Uradni list RS, št. 34/25), v kateri Ustavno sodišče ni navedlo, da bi bilo združevanje vsebin v izpodbijanem zakonu sporno z vidika drugega odstavka 90. člena Ustave, temveč zgolj, da izbira načina noveliranja zakonske ureditve sama po sebi ni predmet ustavnega urejanja in načeloma spada v polje proste presoje zakonodajalca, razen če bi bila zaradi nje kršena kakšna ustavna določba, zlasti načelo jasnosti in pomenske določljivosti ter načelo pravne varnosti, ki izhajata iz načela pravne države (2. člen Ustave). Državni zbor dodaja, da okoliščina, da je bil zakonodajalec tudi v postopku sprejemanja ZIURS opozorjen na spornost združevanja različnih vsebin z vidika 90. člena Ustave, še ne pomeni, da je različne vsebine vključil v ZIURS z namenom preprečiti referendum o posameznih vsebinah. Namen zakonodajalca je bil po navedbah Državnega zbora povsem drugačen, in sicer nujen odziv na nekatere škodljive zakonske ukrepe IX. mandata Državnega zbora. Glede zatrevane zlorabe pravice Državni zbor opozarja na ločeno pritrdilno mnenje sodnika Zobca k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-85/16, Up-398/16 z dne 14. 7. 2016 (Uradni list RS, št. 52/16, in OdlUS XXI, 26), v katerem je sodnik zavzel stališče, da mora biti zloraba jasna in očitna. Glede pojma očitnosti se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. Up-62/96 z dne 11. 4. 1996 (OdlUS V, 68), v katerem je Ustavno sodišče navedlo, da "očiten" pomeni takšen, ki ga ni mogoče ovreči ali omajati niti po vsestranskem preizkusu, ker vse okoliščine, zdrava pamet in vse izkušnje, brez dokazovanja in brez možnosti nasprotnega utemeljevanja izključujejo vsako možnost drugega sklepa. Državni zbor meni, da v primeru ZIURS takšne očitnosti zlorabe pravice oziroma zlorabe zakonodajne pristojnosti ni.

5. Državni zbor nasprotuje tudi navedbam predlagateljev, da ZIURS ne vsebuje ureditev, glede katerih bi bil referendum izključen po drugi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave. Navaja, da je pri presoji, ali zakon spada med zakone iz navedene ustavne določbe, odločilna njegova vsebina in ne zakonodajno-tehnična oblika. Dejstvo, da so posamezne ureditve sprejete v obliki novel posameznih določb že obstoječih zakonov, po njegovem mnenju ne pomeni, da ne gre za ureditev davkov ali drugih obveznih dajatev v smislu druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Materialne določbe novel po njihovi uveljavitvi namreč postanejo sestavni del osnovnega (sistemskega) zakona in z njim tvorijo normativno celoto.

6. Državni zbor pojasnjuje, da ZIURS vsebuje spremembe in dopolnitve zakonov, ki davke urejajo bodisi celovito¹ bodisi delno,² ter posega v bistvene elemente posameznih davčnih obveznosti. Poleg tega izvirno ureja začasni ukrep na področju davka na dodano vrednost za omilitev dviga cen energentov, s katerim prav tako ureja bistvene elemente davčnih obveznosti. Državni zbor navaja še,

da ZIURS posega v posamezne določbe dveh sistemskih zakonov, ki celovito urejata posamezni področji socialne varnosti, in sicer Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 133/23 in 90/25 – v nadaljevanju ZPIZ-2) in Zakona o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/23, 112/24 in 44/25 – v nadaljevanju ZDOsk-1), pri čemer te določbe vsebujejo tudi elemente obveznih dajatev. Posamezne ureditve prispevkov oziroma drugih obveznih dajatev zato pomenijo sestavni del širših sistemskih ureditev navedenih področij. Poleg tega ZIURS posega tudi v Zakon o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 34/96, 3/98, 81/2000 in 97/01 – v nadaljevanju ZPSV), ki je v celoti namenjen ureditvi prispevkov za socialno varnost kot obveznih dajatev.

7. Državni zbor meni, da bi bila uvedba obveznega dodatnega merila pri presoji nedopustnosti zakonodajnega referendumu po drugi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave, in sicer merila, po katerem bi bil referendum nedopusten le, če bi bila neposredno ogrožena finančna stabilnost države oziroma bi bilo zaradi izvedbe referendumu onemogočeno stabilno financiranje državnega proračuna, pravno sporna. Opozarja, da za tako merilo ni izrecne podlage niti v besedilu druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave niti ni druge podlage za način njegovega ugotavljanja. Po mnenju Državnega zbora gre za tako pomembno merilo, da bi ga moral ustavodajalec, če bi želel, da je sestavni del druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, izrecno vključiti v besedilo te ustavne določbe. Ob tem Državni zbor opozarja, da je bila takšna rešitev sprva sicer predlagana, vendar je bila nato zaradi nedorečenosti besedila, ki bi povzročala težave pri izvajanju, opuščena. Državni zbor nadalje opozarja, da bi bili, če bi moral zakonodajalec pri presoji nedopustnosti referendumu o davkih obvezno uporabiti navedeno dodatno merilo, dopustni vsi referendumi, ki v razumni meri zvišujejo ali znižujejo, uvajajo ali ukinjajo davke, carine ali druge obvezne dajatve. To bi po njegovem mnenju bistveno vplivalo na zakonodajno pristojnost Državnega zbora in na fiskalno suverenost države, saj bi bilo treba pri vsakem zakonu, ki ureja davke, carine ali druge obvezne dajatve, dodatno ugotavljati njegove konkretne javnofinančne učinke ter presojati, ali ti dosegajo prag neposredne ogroženosti finančne stabilnosti države. Takšna razlaga bi objektivno določeno ustavno kategorijo zakonov, ki so izključeni iz referendumskega odločanja, spremenila v negotovo in vselej odprto presojo ekonomskih posledic posameznega zakona, kar bi bilo po mnenju Državnega zbora v nasprotju z namenom ustavodajalca. Nazadnje Državni zbor opozarja, da je zagotovljeno predhodno (*a priori*) ustavnosodno varstvo in da zakon do odločitve Ustavnega sodišča ne velja. Zato meni, da bi lahko že sam referendumski postopek oziroma z njim povezano zadržanje uveljavitve zakona, zlasti ob začetku proračunskega leta, ogrozila stabilnost financiranja državnega proračuna in drugih blagajn javnega financiranja.

8. Glede navedb predlagateljev, da ZIURS ne odpravlja protiustavnega stanja, ki bi ga ugotovilo Ustavno sodišče, temveč celo odpravlja nekatere zakonske določbe, za katere je Ustavno sodišče v preteklosti že ugotovilo, da so skladne z Ustavo, Državni zbor navaja, da se s 33. členom ZIURS 53.b člen ZZDej spreminja tako, da odpravlja protiustaven poseg v pravico zdravstvenega delavca do proste izbire zaposlitve, ki ga je Ustavno sodišče ugotovilo z delno odločbo št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025. Pojasnjuje, da je s spremenjeno ureditvijo prvega odstavka 53.b člena ZZDej povezana tudi ureditev izdaje soglasij. Poudarja, da vse spremembe in dopolnitve ZZDej, ki se urejajo z ZIURS, temeljijo na skupnem cilju zagotovitve učinkovitega, dostopnega in sodobnega javnega zdravstvenega sistema, ki v celoti izkoristi vse razpoložljive kadrovske, organizacijske in infrastrukturne zmogljivosti. Navaja, da so s tem ciljem in s tem tudi s 33. členom ZIURS, ki odpravlja ugotovljeno protiustavnost v 53.b členu ZZDej, povezane tudi vsebine, ki se urejajo v 27., 28., 29., 31., 32. in 34. členu ZIURS. Državni zbor priznava, da navedene določbe sicer presegajo golo odpravo ugotovljene protiustavnosti in da v tem delu ne gre za neposredno odpravo ugotovljenih protiustavnosti. Meni pa, da je z njimi uredil nekatera vprašanja, ki so z ugotovljenimi protiustavnostmi neločljivo povezana. Glede 30. člena ZIURS poudarja, da gre za manj pomembna oziroma stranska vprašanja pri urejanju zdravstvene dejavnosti oziroma da je ta določba zgolj "pritiklina" ključnih vsebinskih vprašanj, ki jih ZIURS ureja v delu, v katerem spreminja in dopolnjuje določbe ZZDej. V zvezi z navedbo predlagateljev, da ZIURS celo odpravlja nekatere zakonske določbe, za katere je Ustavno sodišče v preteklosti že ugotovilo, da so skladne z Ustavo, Državni zbor odgovarja, da odločitev Ustavnega sodišča, da je določena ureditev skladna z Ustavo, ne pomeni, da zakonodajalec vprašanj, ki jih je Ustavno sodišče presojalo, ne bi mogel urediti tudi drugače.

9. Državni zbor meni, da zakonodajalec pri odločanju o nedopustnosti zakonodajnega referendumu ne sme (in ne more) tehtati vrednot iz drugega odstavka 90. člena Ustave, ker jih je že tehtal in zavaroval ustavodajalec. Meni, da enako velja tudi za Ustavno sodišče. Tudi če bi Ustavno sodišče štel, da je treba v ZIURS vendarle opraviti tehtanje vrednot *in abstracto*, Državni zbor meni, da druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave varuje fiskalno suverenost, ki je del suverenosti države ter njenega obstoja in delovanja, zato ta vrednota po njegovi oceni pretehta nad drugimi ustavnimi vrednotami. Glede odprave protiustavne ureditve pa poudarja, da je ustavna demokracija ena najvišjih ustavnih vrednot, zato o odpravi protiustavnosti ni dopustno odločati na referendumu. Meni, da zato določbe ZIURS, ki se nanašajo na drugo in četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave, po teži varovanih ustavnih vrednot pretehtajo nad drugimi vsebinami zakona. Če pa bi Ustavno sodišče štel, da je treba vsebine ZIURS tehtati *in concreto*, Državni zbor meni, da vsebine iz drugega odstavka 90. člena Ustave pomenijo bistvene in pretežne vsebine ZIURS. Glede na navedeno meni, da je zahteva neutemeljena.

Mnenje Vlade

10. Vlada poudarja, da mora ob nevarnosti finančne ogroženosti države ukrepati preventivno, saj je njena ključna naloga zagotavljanje stabilnosti javnih financ in nemotenega delovanja države. Meni, da bi odlašanje z uveljavitvijo ZIURS ali njegova zavrnitev na referendumu povzročila večjo škodo kot morebitni negativni učinki posameznih ukrepov. Navaja, da se ZIURS osredinja na pomembne izzive gospodarstva, zmanjšuje obremenitve gospodarstva in prebivalstva, spodbuja investicije ter dolgoročno prispeva k višjim javnofinančnim prihodkom. Ob tem poudarja tudi pomen davčne politike kot instrumenta gospodarskega razvoja, socialne pravičnosti in odzivanja na interventne razmere.

11. Vlada nadalje poudarja, da ZIURS odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter drugo protiustavnost, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo z delno odločbo št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025, in sicer tako, da črta prvo in drugo poved prvega odstavka 53.b člena ZZDej. Navaja, da se na ta način vzpostavlja pravno stanje, kakršno je veljalo pred Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 32/25 – v nadaljevanju ZZDej-N), ki je bil vir ugotovljene protiustavnosti, ter ponovno vzpostavlja ustavno skladno ravnotežje med javnim interesom po stabilnosti javne zdravstvene mreže in ustavnimi pravicami zdravstvenih delavcev. Meni, da ZIURS s tem ne ustvarja novega režima, temveč zgolj odpravlja ureditev, ki je bila ugotovljena za protiustavno. Opozarja tudi, da je Ustavno sodišče že v odločbah št. U-I-59/18 in št. U-I-194/17 sprejelo stališče, da zakonodajalec ne sme določati obveznega prenosa presežka prihodkov koncesionarjev, ker to presega dopustno ureditev koncesijskega razmerja in pomeni nedopusten poseg v ustavne pravice. Vlada navaja, da ZIURS s tem namenom v 3. členu črta novo ureditev presežka, ki jo je uvedel ZZDej-N, ter ponovno vzpostavlja ureditev, ki je skladna z navedenima odločbama Ustavnega sodišča.

12. Glede uporabe t. i. omnibus tehnike Vlada navaja, da je ta dopustna le ob vsebinski enotnosti, neločljivi povezanosti posameznih rešitev in potrebi po njihovi hkratni uveljavitvi, saj lahko v nasprotnem primeru povzroči ustavnopravne težave, zlasti pri referendumskem odločanju.

Izjavi predlagatelj o odgovoru Državnega zbora in mnenju Vlade

13. Predlagatelja vztrajata pri navedbah, ki sta jih podala v zahtevi. Glede mnenja Vlade dodatno navajata, da Vlada kot nepredlagateljica ZIURS ne more utemeljevati njegove nujnosti s svojimi ustavnimi in zakonskimi pristojnostmi, zaradi česar so njena stališča o zagotavljanju finančne stabilnosti in preventivnem ukrepanju neupoštevna. Dalje navajata, da pri presoji dopustnosti referendumu ni upoštevno tehtanje posledic zadržanja uveljavitve zakona oziroma njegove morebitne zavrnitve na referendumu, saj je zakonodajalec že z zakonsko ureditvijo predvidel suspenzivni učinek referendumskega postopka. Menita tudi, da Vlada ni izkazala dejanske ogroženosti javnofinančne stabilnosti. Navajata, da Vlada nujnost ukrepov utemeljuje predvsem z njihovimi dolgoročnimi učinki, medtem ko naj bi ZIURS kratkoročno zmanjševal javnofinančne prihodke, pri čemer se sklicujeta na mnenja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS) in Fiskalnega sveta ter priporočilo Sveta Evropske unije o ekonomski, socialni, strukturni in proračunski politiki ter politiki zaposlovanja Slovenije (SWD(2026) 224

final). Nadalje zatrjujeta, da sklicevanje Vlade na razvojne, socialne in druge cilje davčne politike pomeni argument v prid dopustnosti referendumu. Navajata tudi, da je ZIURS nastal kot program političnih strank in da bi morali imeti volivci možnost o takšni politični usmeritvi odločati na referendumu. Nasprotujeta uporabi t. i. omnibus zakonodajne tehnike in menita, da je zakonodajalec v enem zakonu združil vsebine, glede katerih bi referendum lahko bil izključen, z vsebinami, glede katerih je referendum dopusten, čeprav bi jih lahko uredil ločeno. Po njunem mnenju mora zato zakonodajalec prevzeti "tveganje", da bo referendum, če bo predlagan, dopusten o zakonu kot celoti. Nazadnje navajata še, da ZIURS ne odpravlja protiustavnosti na področju človekovih pravic, ker je bilo protiustavno stanje, ugotovljeno z delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025, že odpravljeno z načinom izvršitve te odločbe. Glede ureditve izplačila presežka prihodkov nad odhodki pri koncesionarjih pa navajata, da je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-79/25 z dne 18. 6. 2026 že odločilo, da veljavna ureditev ni v neskladju z Ustavo, zato tudi v tem delu ZIURS ne more odpravljati protiustavnosti.

14. Glede mnenja Državnega zbora predlagatelja najprej opozarjata, da je ZPS v svojih predhodnih mnenjih zavzemala drugačna stališča kot v mnenju, ki ga je predložila Ustavnemu sodišču. Navajata, da je zakonodajalec z združitvijo vsebinsko različnih ureditev v enem zakonu kljub opozorilu o ustavni spornosti z vidika pravice do referendumu zlorabil zakonodajno pristojnost in institut prepovedi referendumskega odločanja, saj bi posamezne ukrepe lahko uredil v ločenih zakonih oziroma novelah. Menita tudi, da sklicevanje Državnega zbora na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-371/22 ni utemeljeno, ker se v navedeni zadevi vprašanje dopustnosti referendumu ni postavilo. Dalje vztrajata, da ZIURS ni zakon o davkih, carinah ali drugih obveznih dajatvah v smislu druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Navajata, da je treba navedeno ustavno določbo razlagati ob upoštevanju njenega namena, razvidnega iz ustavodajnega gradiva, po katerem je izključitev referendumu namenjena zagotovitvi temeljnih finančnih podlag za delovanje države in preprečitvi neposredne ogroženosti njene finančne stabilnosti. V zvezi s tem navajata, da bi moral Državni zbor utemeljiti učinek zakona na finančno stabilnost države in izkazati, da bi lahko odložitev njegove uveljavitve oziroma zavrnitev na referendumu neposredno ogrozila finančno stabilnost države, Ustavno sodišče pa bi moralo presoditi, ali je to izkazano z zadostno stopnjo verjetnosti. Nadalje vztrajata, da ZIURS ne odpravlja protiustavnosti na področju človekovih pravic v smislu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, saj je bilo protiustavno stanje že odpravljeno z načinom izvršitve delne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025. Nazadnje pojasnjujeta, da sta stališče o tehtanju med pravico do referendumu in ustavnimi vrednotami iz drugega odstavka 90. člena Ustave podala le podredno, za primer, če bi Ustavno sodišče presodilo, da ZIURS vsebuje tudi vsebine iz druge oziroma četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Po njunem mnenju pa v primeru zakona, ki vsebuje tudi vsebine, glede katerih je referendum nedvomno dopusten, do takšnega tehtanja ne bi smelo priti, saj bi to omogočilo izigravanje ustavne pravice do referendumu z izbiro zakonodajne tehnike. Predlagatelja predlagata, naj Ustavno sodišče izpodbijani sklep razveljavi.

B. – I.

15. Po Ustavi ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Oblast se neposredno izvršuje v znanih oblikah t. i. neposredne demokracije, med katere spada tudi zakonodajni referendum. Z vidika delovanja državne oblasti zakonodajni referendum pomeni način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju zakonov kot najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti zakonodajnega predstavniškega telesa.³ V tem primeru se ob Državnem zboru kot zakonodajalec pojavi tudi ljudstvo.

16. Ustava v 90. členu predvideva zakonodajni referendum kot naknadni zavrnitveni referendum o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel. V zvezi z izvrševanjem referendumu državljanom (volivcem) zagotavlja dve pravici: najprej pravico 40.000 volivcev, da zahtevajo razpis referendumu (prvi odstavek 90. člena Ustave), nato pa še pravico glasovati na referendumu (tretji odstavek 90. člena Ustave). Podrobnejšo ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumu Ustava prepušča zakonski ureditvi (peti odstavek 90. člena Ustave).⁴ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 52/20 in 30/24 – v nadaljevanju ZRLI) ureja dva različna postopka odločanja Državnega zbora o nedopustnosti referendumu in prav tako dva različna postopka ustavnosodne kontrole te odločitve. Člen 21 ZRLI ureja postopek glede zakonov iz druge do četrte

alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, 21.a člen ZRLI pa postopek glede zakonov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. V postopku po 21.a členu ZRLI Ustavno sodišče presoja zakon, ki je že začel veljati, v postopku po 21. členu ZRLI pa sklep Državnega zbora, s katerim je ta prepovedal referendum o zakonu, katerega uveljavitev je s tem odložena.

17. Na podlagi 21. člena ZRLI Državni zbor, če oceni, da gre za zakon iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, v štirinajstih dneh po vložitvi referendumске pobude sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati, in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Pobudnik lahko v petnajstih dneh od objave tega sklepa zahteva, naj Ustavno sodišče preizkusi njegovo ustavnost. Ustavno sodišče odloči o zahtevi v tridesetih dneh. Drugače kot v postopku po 21.a členu ZRLI, v katerem Ustavno sodišče svojo pristojnost ustavnosodnega varstva referendum izvršuje v postopku za oceno ustavnosti zakona, ki je že bil uveljavljen, je v postopku po 21. členu ZRLI predmet presoje sklep Državnega zbora, da referendum ni dopustno razpisati, ustavnosodno varstvo referendum pa je zagotovljeno še pred uveljavitvijo zakona.⁵ Če Ustavno sodišče ugotovi, da je sklep Državnega zbora o nedopustnosti referendum v neskladju z Ustavo, ga razveljavi, postopek referendum o zakonu pa se po objavi odločitve Ustavnega sodišča nadaljuje.⁶ Gre za posebna postopkovna pravila, ki so *lex specialis* v razmerju do splošne ureditve postopka presoje ustavnosti zakona v Zakonu o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS). Glede vprašanj, ki z ZRLI niso posebej urejena, veljajo splošna pravila, ki jih predvidevata Ustava in ZUstS.

18. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere nedopustnosti zakonodajnega referendum, in sicer referendum ni dopustno razpisati:

- o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
- o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
- o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb,
- o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

19. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da ti primeri nedopustnih referendumov pomenijo, da je ustavodajalec vnaprej izključil referendum o zakonih, navedenih v drugem odstavku 90. člena Ustave.⁷ V teh primerih sploh ni mogoče govoriti o pravici zahtevati referendum,⁸ kar pomeni, da Ustavno sodišče pri presoji odločitve Državnega zbora, da je referendum nedopusten, ne opravi tehtanja med prizadetimi ustavnimi vrednotami (na eni strani pravico do referendum in na drugi strani drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih varujejo zakoni, o katerih je referendum izključen), temveč v mejah pravnega sklepanja in ob upoštevanju vseh okoliščin primera oceni, ali gre v konkretnem primeru za zakon iz drugega odstavka 90. člena Ustave.⁹

20. Tako v postopku po 21.a členu ZRLI (peti odstavek 21.a člena ZRLI) kot v postopku po 21. členu ZRLI (prvi odstavek 21. člena ZRLI) je torej presoja Ustavnega sodišča (poleg preverjanja izpolnjenosti pogojev iz 21. in 21.a člena ZRLI oziroma ZUstS)¹⁰ omejena le na vprašanje, ali odločitev Državnega zbora, da referendum ni dopustno razpisati, pomeni kršitev prve do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.¹¹ Povedano drugače, Ustavno sodišče mora presoditi le, ali gre za zakon v smislu iz prve do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. To hkrati pomeni, da Ustavno sodišče v postopku ustavnosodnega varstva referendum po 21. in 21.a členu ZRLI ne presoja ustavne skladnosti nove ureditve, s katero naj bi se odpravljala ugotovljena protiustavnost. Takšna zakonska ureditev varstva zakonodajnega referendum sledi namenu ustavodajalca, da je z izrecno opredelitvijo primerov, ko referendum ni dopustno razpisati, odpravil nepredvidljivosti in nejasnosti na občutljivem področju izvrševanja pravice zahtevati razpis referendum oziroma pravice glasovati na referendumu. Ureditev zagotavlja jasen, določen in pregleden referendumski postopek, ustvarja pogoje za hitrejše dokončanje zakonodajnega postopka in vnaša predvidljivost v referendumski postopek ter s tem izboljšuje položaj zainteresiranih subjektov (možnih pobudnikov in predlagateljev referendum ter tudi Državnega zbora), hkrati pa z izključitvijo referendum v vnaprej določenih primerih učinkovito varuje pomembne ustavne dobrine, ki bi bile zaradi njegove izvedbe ogrožene. Izrecna določitev zakonov, o

katerih razpis referendumu ni dopusten, odpravlja tudi nevarnosti arbitrarne presoje dopustnosti referendumu, saj postavlja jasnejše kriterije za to presojo in hkrati potencialnim predlagateljem jasno pove, kdaj referendum ni dopusten. Bolj ko so pravila jasna in nedvoumna, manj je nejasnosti glede njihove razlage in uporabe ter posledično tudi manj sporov.¹²

B. – II.

21. Državni zbor je 11. 5. 2026 sprejel ZIURS. Konfederacija sindikatov javnega sektorja s prvopodpisanim Branimirjem Štrukljem (predlagatelja) je 18. 5. 2026 vložila pobudo volivcem za razpis zakonodajnega referendumu. Državni zbor je 27. 5. 2026 sprejel izpodbijani sklep, 28. 5. 2026 pa je bil Sklep objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Predlagatelja sta 12. 6. 2026 vložila zahtevo za oceno ustavnosti Sklepa. Glede na navedeno so za obravnavo zahteve izpolnjeni procesni pogoji iz drugega odstavka 21. člena ZRLI.

22. Predlagatelja zatrjujeta, da ZIURS ni zakon iz druge alineje drugega odstavka 90. člena, ker posamezni deli ZIURS, ki sicer urejajo davke in prispevke, teh vsebin ne urejajo celovito in ker odložitev uveljavitve ZIURS zaradi referendumu ali zavrnitev ZIURS na referendumu niti hipotetično ne bi ogrožala finančne stabilnosti države. Prav tako naj ne bi bil zakon iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ker naj ne bi odpravljal protiustavnega stanja, ki ga je Ustavno sodišče ugotovilo v odločbah št. U-I-194/17 in št. U-I-59/18 ter v delni odločbi št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025.

23. Ustavno sodišče je že pojasnilo svoje uveljavljeno stališče (glej 19. točko obrazložitve te odločbe), da v postopku po 21. členu ZRLI poleg preverjanja procesnih pogojev iz te določbe presoja le, ali odločitev Državnega zbora, da referendumu ni dopustno razpisati, pomeni kršitev druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. To hkrati pomeni, da Ustavno sodišče v tem postopku ne presoja skladnosti nove ureditve z Ustavo in ne opravi tehtanja med prizadetimi ustavnimi vrednotami (na eni strani pravico do referendumu in na drugi strani drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih varujejo zakoni, o katerih je referendum izključen). V obravnavanem primeru mora tako Ustavno sodišče presoditi le, ali gre v primeru ZIURS za zakon o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ali za zakon, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna (druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave), oziroma za zakon, ki odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin (četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave), zaradi česar je o njem izključen zakonodajni referendum.

Druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave

24. Pri presoji, ali je ZIURS zakon o davkih in drugih obveznih dajatvah v smislu druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, je treba izhajati iz tega, da Ustavno sodišče pri razlagi ustavnih določb ni vezano na zakonske ali splošne opredelitve, temveč ustavne pojme razlaga avtonomno, glede na njihov ustavnopravni pomen in funkcijo v ustavnem sistemu.¹³

25. Iz ustavodajnega gradiva izhaja, da je omejitev zakonodajnega referendumu na področju davkov in drugih obveznih dajatev eno najpomembnejših izključitvenih izhodišč oziroma t. i. njihovo sidro.¹⁴ Namen ustavodajalca je bil ozka določitev omejitev referendumu na javnofinančnem področju, in sicer tako z vidika vrste zakonov, o katerih referendum ni dopusten,¹⁵ kot z vidika pretežnosti vsebine posameznega zakona.¹⁶ Iz ustavodajnega gradiva pa ne izhaja (dodaten) pogoj, in sicer, da je referendum o davčnih zakonih nedopusten le, če bi bila neposredno ogrožena finančna stabilnost oziroma če bi bilo zaradi izvedbe referendumu onemogočeno stabilno izvrševanje financiranja državnega proračuna.¹⁷ Takšen pogoj ne izhaja niti iz besedila druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

26. Za ugotovitev pomena omejitve iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave je pomembna tudi opredelitev pravnih pojmov davek, prispevek in obvezne dajatve. Za davek v ožjem pomenu gre, če so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji: 1) gre za obvezno denarno dajatev, 2) ta je predpisana z zakonom, 3) pobira jo država ali druga javnopravna oseba oblastno, 4) plača se brez neposredne protistoritve in 4) njen namen je financiranje javnih potreb.¹⁸ Davek lahko poleg cilja

financiranja javne porabe, ki ustavnopravno opredeljuje naravo davka (146. člen Ustave), neposredno zasleduje tudi druge, povsem konkretne cilje socialne in ekonomske politike.¹⁹

27. Prispevki imajo sicer naravo davčnih obveznosti, saj gre za prisilno in nepovratno dajatev, ki pa se od davkov razlikujejo v povezanosti med storitvijo in nasprotno storitvijo. Gre namreč za vezanost dajatve zavezanca za tako dajatev na individualno določeno javno porabo.²⁰

28. Obvezne (ali javne) dajatve pa so vsa javna bremena, ki se plačujejo v denarju. Gre torej za vse vrste denarnih plačil, ki jih morajo državljani na podlagi javnega prava odvesti državi ali drugim pravnim osebam javnega prava. Te javnopravno urejene denarne dajatve so uvedene z zakonsko prisilo in naložene tistim, ki izpolnijo predpostavke zakonskega opisa dejanskega stanja.²¹

29. Davek je torej obvezna javnopravna denarna dajatev, katere ustavnopravno opredeljujoči namen je financiranje javne porabe; poleg tega lahko zasleduje tudi druge cilje ekonomske in socialne politike. Prispevek je prav tako obvezna dajatev, vendar je praviloma namensko povezan s financiranjem določenega sistema oziroma zavarovanja. Obvezna oziroma javna dajatev pa je širši pojem, ki obsega vsa oblastno predpisana javna denarna bremena, med njimi davke, prispevke, takse in druge dajatve.²²

Presoja ustavne dopustnosti (prepovedi) zakonodajnega referenduma o ZIURS na podlagi druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave

30. Predlagatelja navajata, da ZIURS ureja vprašanja davkov ali obveznih dajatev v več členih in po njunem mnenju je očitno, da je pretežna in bistvena vsebina ZIURS urejanje davkov oziroma drugih obveznih dajatev.

31. ZIURS vsebuje spremembe in dopolnitve dveh sistemskih zakonov, ki urejata davke, in sicer ZDoh-2 in ZDDV-1. Člen 2 ZIURS v 48. členu ZDoh-2 spreminja ureditev davčne osnove za t. i. popoldanske normirance in t. i. polne normirance. Člen 3 ZIURS v 59. členu ZDoh-2 spreminja ureditev upoštevanja normiranih odhodkov, 4. člen ZIURS pa v 135.č členu ZDoh-2 spreminja davčno stopnjo dohodnine od dohodka iz oddajanja premoženja v najem. Člen 25 ZIURS v Prilogi I ZDDV-1 spreminja točko (1) Priloge I, ki določa seznam dobav blaga in storitev, za katere se uporablja nižja stopnja DDV (9,5 %). Člen 26 ZIURS v Prilogi IV ZDDV-1 na seznam blaga in storitev, za katere se uporablja posebna nižja stopnja DDV, dodaja novo skupino živil iz Priloge I.

32. Poleg tega ZIURS vsebuje spremembe in dopolnitve zakona, ki davke ureja delno, in sicer ZPZR. Člen 5 ZIURS v 1. členu ZPZR črta določbo, da zakon ureja prenovu ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov z odstopom od določb ZDoh-2 (ker se ta vsebina prenaša v ZDoh-2). Členi 6–13 ZIURS to spremembo nadalje (redakcijsko) usklajujejo v 4., 6., 7., 8., 19., 20. in 21. členu ZPZR.

33. Davčno vsebino ima tudi začasni ukrep na področju davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) za omilitev dviga cen energentov (39.–41. člen ZIURS). V 39. členu ZIURS se določa vsebina tega ukrepa, in sicer delen prenos Direktive Sveta (EU) 2022/542 z dne 5. 4. 2022 o spremembi direktiv 2006/112/ES in (EU) 2020/285 glede stopenj davka na dodano vrednost (UL L 107, 6. 4. 2022) in določitev začasnega ukrepa na področju DDV z odstopom od določb ZDDV-1. V 40. členu ZIURS je določena znižana stopnja DDV za energente za enkratno obdobje največ devetih mesecev, 41. člen ZIURS pa vsebuje kazenske določbe (določajo se prekrški in globe za obračunavanje in plačevanje DDV).

34. ZIURS vsebuje tudi spremembe in dopolnitve zakona, ki je v celoti namenjen ureditvi prispevkov za socialno varnost kot obveznih dajatev. Člen 14 ZIURS v 6.a členu ZPSV uvaja t. i. razvojno kapico (določitev najvišje osnove v višini 7.500 EUR za obračunavanje in plačevanje prispevkov za socialno varnost).

35. Spremembe in dopolnitve ZDoh-2, ZDDV-1 in ZPSV pomenijo sestavni del širših sistemskih ureditev na področju davkov in prispevkov. Po vsebini in namenu urejanja so neločljivo povezane z

zakoni, ki urejajo posamezne davke oziroma prispevke, saj posegajo v njihove bistvene elemente (predmet obdavčitve, davčni zavezanec, davčna osnova in davčna stopnja). Zato pomenijo sestavni del te ureditve. Enako velja za začasni ukrep na področju DDV, ki je v ZIURS sicer urejen izvorno in ne v obliki sprememb ZDDV-1. Tudi ta ukrep po vsebini neposredno ureja obdavčitev oziroma posega v bistvene elemente DDV in je z njegovo sistemsko ureditvijo neločljivo povezan. Spremembe ZPZR pa so zgolj posledica prenosa dela vsebine v ZDoh-2 in so zato stranske narave.²³

36. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je ZIURS v delu, v katerem posega v ZDoh-2, ZDDV-1 in ZPSV, ter v delu, v katerem določa začasni ukrep na področju DDV, zakon v smislu druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

37. Poleg tega ZIURS posega v posamezne določbe dveh sistemskih zakonov, ki celovito urejata področji socialne varnosti, in sicer ZPIZ-2 in ZDOsk-1. Členi 15–21 ZIURS s spremembo in dopolnitvijo 39.–40.a člena, 115.a, 116. in 145.a člena ZPIZ-2 uvajajo in urejajo nov institut dvojnega statusa, torej uživalca pokojnine in zavezanca, ki delo opravlja še naprej. Člena 22 in 23 ZIURS pa v 55. in 56. členu ZDOsk-1 ukinjata obveznost plačevanja prispevka za dolgotrajno oskrbo (v nadaljevanju DO) za osebe, ki opravljajo dejavnost kot postranski poklic, in upokojenke.

38. ZPIZ-2 in ZDOsk-1 nista zakona, ki bi sistemsko urejala davke, prispevke ali druge obvezne dajatve, čeprav vsebujeta tudi določbe, ki urejajo prispevke. ZPIZ-2 ureja sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, sistem obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja in sistem prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja (prvi odstavek 1. člena ZPIZ-2). ZDOsk-1 ureja sistem DO, pravice in obveznosti izvajalcev, oseb, zavarovanih za DO, naloge Republike Slovenije in občin v zvezi z DO ter obvezno zavarovanje za DO in vire financiranja DO v Republiki Sloveniji (1. člen ZDOsk-1). Določbe ZPIZ-2 in ZDOsk-1, v katere ZIURS posega, so sicer neposredno (določitev zavezancev za plačilo prispevka v ZDOsk-1) ali posredno (plačevanje prispevkov zavezancev, ki so hkrati uživalci polne pokojnine v ZPIZ-2) povezane s prispevki, vendar gre za posamezne določbe znotraj sistemskih zakonov s področij socialne varnosti. Upošteva veliki pomen ustavne pravice do referendumu kot oblike neposredne demokracije, namen ustavodajalca, ki si je prizadeval za ozko opredelitev zakonov iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave in, kot izhaja iz ustavodajnega gradiva, pri tem ni imel v mislih zakonov, ki sicer sistemsko urejajo neko drugo (nedavno) področje, vsebujejo pa tudi posamezne "davčne" določbe. Ustavno sodišče ocenjuje, da ZIURS v delu, v katerem posega v ZPIZ-2 in ZDOsk-1, ni zakon v smislu druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

Četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave

39. Ustavno sodišče je že razložilo, kako razumeti četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave,²⁴ in sicer se ta alineja nanaša le na zakone, ki odpravljajo tisto protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). To pa seveda ne pomeni, da zakonodajalec ne sme po lastni presoji spreminjati zakonskih ureditev, za katere oceni, da niso v skladu z Ustavo.²⁵ Pri opravljanju zakonodajne funkcije je vezan le na Ustavo in v tem okviru sam presoja, katere zadeve bo uredil z zakonom in kako.

40. Po Ustavi imata zato svobodo zakonodajnega odločanja tako predstavniško telo kot tudi ljudstvo samo. Vendar niti zakonodajalec niti ljudstvo nimata zakonodajne svobode, ko gre za obveznost uresničitve odločbe Ustavnega sodišča ali sodbe ESČP. Ustava in odločbe Ustavnega sodišča ter sodbe ESČP torej ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu.²⁶ Prav to je razlog, da ima v primerih iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Državni zbor dolžnost preprečiti referendum. V vseh drugih primerih, ko predstavniški organ po lastni presoji odpravlja domnevno protiustavnost na področju človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, pa volja predstavniškega telesa ne more prevladati nad pravico ljudstva, da zahteva razpis referendumu oziroma da izvršuje zakonodajno funkcijo neposredno z glasovanjem na referendumu.

41. Razlaga četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, po kateri odprava protiustavnosti pomeni zgolj odpravo tiste protiustavnosti, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, je zato tudi *in favorem* pravici do referendumu. Ko je ustavodajalec to pravico že vnaprej izključil, je to storil samo za ozko določene primere.

42. Četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pa po stališču Ustavnega sodišča tudi ni mogoče razlagati tako, da referendumu ni dopustno razpisati v primerih, ko zakonodajalec sprejme zakonsko ureditev, s katero sicer posredno, prek njenih refleksnih učinkov na druga pravna področja, odpravlja protiustavnost, ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, pri čemer je to le manjši del spremenjene ureditve. V takih primerih namreč zakonodajalec spreminja ureditev vprašanj, ki z ugotovljeno protiustavnostjo niso v neposredni zvezi. Res je, da sme Državni zbor kot zakonodajalec v okviru svojih pristojnosti avtonomno izbrati način, kako in v katerem zakonu bo odpravil protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. Če to stori na posreden način, tako da spremeni druge ureditve, ki niso bile ugotovljene kot protiustavne, ali na novo uredi kakšno področje, je to vsekakor izraz njegove zakonodajne svobode. Vendar toliko, kolikor je ima v takem primeru on, jo ima tudi ljudstvo. Zato tako odpravljanje ugotovljene protiustavnosti ne more biti razlog za nedopustitev referendumu.²⁷

Presoja ustavne dopustnosti (prepovedi) zakonodajnega referendumu o ZIURS na podlagi četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave

43. Državni zbor navaja, da je eden od ciljev in namenov ZIURS odpraviti protiustavnosti, ki jih je že ugotovilo Ustavno sodišče z odločbami št. U-I-194/17, št. U-I-59/18, št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023 (Uradni list RS, št. 14/23) in št. U-I-79/25 z dne 18. 6. 2026 ter z delnima odločbama št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025 in št. U-I-79/25 z dne 12. 3. 2026.

44. Državni zbor v obrazložitvi Sklepa in odgovoru navaja, da se v 27. členu ZIURS s spremembo 3. člena ZZDej odpravlja omejevanje razpolaganja z dobičkom za zasebnike, ki opravljajo koncesijsko dejavnost v zdravstvu. Državni zbor navaja, da je o vprašanju razpolaganja z dobičkom Ustavno sodišče odločalo že dvakrat (z odločbama št. U-I-194/17 in št. U-I-59/18) in je razveljavilo ureditvi, ki sta posegali v razpolaganje z dobičkom pri izvajalcih koncesijske dejavnosti, ki opravljajo zdravstveno oziroma lekarniško dejavnost. Kljub temu naj bi bila z ZZDej-N v drugem odstavku 3. člena ZZDej znova sprejeta ureditev, ki naj bi v svojem bistvu na enak način kot druga poved drugega odstavka 3. člena ZZDej, ki jo je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-194/17, omejila razpolaganje z dobičkom za zasebnike, ki opravljajo koncesijsko dejavnost v zdravstvu, zaradi česar naj ugotovljena protiustavnost glede določbe v drugem odstavku 3. člena ZZDej v obstoječi ureditvi ne bi bila odpravljena.

45. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-194/17 razveljavilo drugo poved drugega odstavka 3. člena ZZDej, kolikor je urejala presežke prihodkov nad odhodki za izvajalce zdravstvene dejavnosti v okviru javne zdravstvene službe, ki so gospodarske družbe in zasebni zdravniki, z odločbo št. U-I-59/18 pa je razveljavilo drugo poved drugega odstavka 3. člena ZZDej, kolikor je urejala presežke prihodkov nad odhodki za izvajalce koncesionirane lekarniške dejavnosti. Ustavno sodišče torej ni ugotovilo protiustavnosti 3. člena ZZDej, ki bi jo moral zakonodajalec odpraviti, temveč je protiustavno določbo delno razveljavilo in s tem samo odpravilo protiustavnost zakonske ureditve.

46. Zakonodajalec je v 2. členu ZZDej-N (ki je spremenil tudi drugi odstavek 3. člena ZZDej) ponovno uredil prepoved prostega razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki za javne zavode in koncesionarje na način, da se zdravstvene storitve, ki jih izvajajo javni zavodi in koncesionarji v okviru koncesijske dejavnosti, izvajajo na nepridobiten način in z namenom varstva integritete namensko zbranih sredstev tako, da presežek prihodkov nad odhodki ta javni zavod oziroma koncesionar porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti, in sicer za investicije v prostore in opremo (z namenom nenehnega izboljševanja kakovosti in varnosti zdravstvene obravnave), za stroške usposabljanja in stalnega izpopolnjevanja ter plač zaposlenih ali za tekoče stroške poslovanja. Ta zakonska določba je bila v času vložitve obravnavane zahteve predmet presoje Ustavnega sodišča v postopkih št. U-I-79/25 in št. U-I-83/25. Ustavno sodišče je v času odločanja o zahtevi z odločbo št. U-I-79/25 z dne 18. 6. 2026 odločilo, da tretja poved drugega odstavka 3. člena ZZDej, kolikor se nanaša na zdravstvene storitve,

ki jih izvajajo koncesionarji v okviru koncesijske dejavnosti, ni v neskladju z Ustavo. Pojasnilo je, v čem se ta zadeva razlikuje od zadeve št. U-I-194/17.

47. Glede na navedeno v primeru 27. člena ZIURS, s katerim se posega v 3. člen ZZDej, ne gre za zakon, s katerim se odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

48. V zvezi z 28. členom ZIURS Državni zbor navaja, da se s črtanjem tretje alineje petega odstavka 3.a člena ZZDej odpravlja eno izmed meril, ki jih mora izpolnjevati odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti, in sicer da ima najmanj dve leti delovnih izkušenj po izpolnitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti z vodenjem ali sodelovanjem v zdravstvenem timu. Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-198/19, s katero je Ustavno sodišče odločilo, da se druga poved prve alineje petega odstavka 3.a člena ZZDej razveljavi v delu, ki določa, da se upoštevajo delovne izkušnje po pridobitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma zdravniški službi. Državni zbor zatrjuje, da ureditev, sprejeta z ZZDej-N, zasleduje enak namen kot ureditev, ki jo je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-198/19, kar pomeni, da ugotovljena protiustavnost glede določbe tretje alineje petega odstavka 3.a člena ZZDej v obstoječi ureditvi ni odpravljena in se odpravlja z ZIURS.

49. Ustavno sodišče je z delno odločbo št. U-I-79/25 z dne 12. 3. 2026 odločilo, da tretja alineja petega odstavka 3.a člena ZZDej (ki se črta z 28. členom ZIURS) ni v neskladju z Ustavo. Kot izhaja iz obrazložitve navedene odločbe Ustavnega sodišča, veljavna ureditev v tretji alineji petega odstavka 3.a člena ZZDej sledi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-198/19. Glede na navedeno se z 28. členom ZIURS ne odpravljajo protiustavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj se črta tretja alineja petega odstavka 3.a člena ZZDej, za katero je Ustavno sodišče v delni odločbo št. U-I-79/25 ugotovilo, da je skladna z Ustavo.

50. Glede 33. člena ZIURS iz Sklepa in odgovora Državnega zbora izhaja, da se z njim spreminja 53.b člen ZZDej na način, da se odpravlja protiustaven poseg v pravico zdravstvenega delavca do proste izbire zaposlitve, ki ga je ugotovilo Ustavno sodišče z delno odločbo št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025. Ponovno se uvaja enaka ureditev, kot je veljala pred uveljavitvijo ZZDej-N.

51. Ustavno sodišče je z delno odločbo št. U-I-79/25 z dne 11. 12. 2025 ugotovilo neskladje z Ustavo le za prvo in drugo poved prvega odstavka 53.b člena ZZDej, kolikor se nanašata na zdravstvenega delavca, in sicer zaradi posega v pravico do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave), saj ureditev ni zadostila pogoju nujnosti popolne prepovedi dodatnega dela zdravstvenih delavcev v okviru tržne dejavnosti. Ob tem je navedlo, da se bo moral zakonodajalec na ugotovljeno protiustavnost odzvati na način, da bo v skladu s stališči iz te odločbe celovito uredil položaj, ko zdravstveni delavec, ki je zaposlen v javnem zavodu, opravlja zdravstvene storitve tudi pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti (68. točka obrazložitve delne odločbe). ZZDej v naslednjih odstavkih 53.b člena določa pogoje za izdajo soglasja za delo pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Ti pogoji so bili z ZZDej-N precej spremenjeni (dopolnjeni), 33. člen ZIURS pa uvaja ureditev, ki je veljala pred uveljavitvijo ZZDej-N. Pogoji za izdajo soglasja za dodatno delo z navedeno delno odločbo Ustavnega sodišča niso bili prepoznani za neskladne z Ustavo, saj niso bili predmet ustavnosodne presoje. Vendar pa so s presojo ureditve (neločljivo) povezani, saj celovito urejajo položaj, ko zdravstveni delavec, ki je zaposlen v javnem zavodu, opravlja zdravstvene storitve tudi pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti. Glede na navedeno 33. člen ZIURS pomeni vsebino v smislu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

52. Glede 30. člena ZIURS, ki spreminja 29. člen ZZDej, Državni zbor navaja, da gre za manj pomembna oziroma stranska vprašanja pri urejanju zdravstvene dejavnosti oziroma je ta člen samo "pritiklina" ključnih vsebinskih vprašanj, ki jih ZIURS ureja v delu, v katerem spreminja in dopolnjuje določbe ZZDej. Člen 30 ZIURS spreminja ureditev pogojev za (strokovnega) direktorja javnega zdravstvenega zavoda. Ta določba ureja pomembno samostojno vsebinsko in ne zgolj postransko vprašanje.

53. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da se na ugotovljeno protiustavnost nanaša le 33. člen ZIURS, ki zato v tem delu pomeni zakon v smislu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Drugi členi ZIURS, ki spreminjajo ZZDej, parcialno posegajo v nekatere druge ureditve na zdravstvenem področju, ki so bile kot del obsežnejše zdravstvene reforme uveljavljene z ZZDej-N (27., 28., 29.,²⁸ 30., 31.,²⁹ 32.³⁰ in 34.³¹ člen ZIURS), pri čemer te spremembe niso (neposredno) povezane z ureditvijo, ki se uvaja s 33. členom ZIURS. Državni zbor v odgovoru na zahtevo tudi sam priznava, da te določbe sicer presegajo golo naslavljanje ugotovljene protipravnosti in da v tem delu tudi ne gre za neposredno odpravo ugotovljenih protiustavnosti. Vendar pa naj bi Državni zbor s tem uredil nekatera vprašanja, ki so z ugotovljenimi protiustavnostmi neločljivo povezana, saj temeljijo na skupnem cilju, da se zagotovi učinkovit, dostopen in sodoben javni zdravstveni sistem, ki v celoti izkoristi vse razpoložljive kadrovske, organizacijske in infrastrukturne zmogljivosti. Zgolj splošen skupen cilj različnih (vsebinskih) sprememb na določenem zakonodajnem področju ne zadostuje za ugotovitev, da gre pri vseh spremembah za odpravo protiustavnosti, ki jo je zgolj v posameznem primeru ugotovilo Ustavno sodišče. Zato 27., 28., 29., 30., 31., 32. in 34. člen ZIURS niso vsebine (zakon) v smislu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

Drugi zakoni, v katere posega ZIURS

54. Predlagatelja v zahtevi v zvezi z zlorabo pravice prepovedati referendum zatrjujeta, da gre tudi pri spremembah in dopolnitvah ZDR-1, ZDIUPZ in ZZVZZ ter pri začasnih ukrepih na področju uporabe ZGos-1 in področju uporabe ZZDej za vsebine (zakone), o katerih bi moral biti referendum dopusten.

55. Člen 24 ZIURS dopolnjuje ZDR-1 z novim 119.a členom, ki uvaja institut prenehanja pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu z dnem, ko delavec izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, in vzpostavlja mehanizem, ki omogoča nadaljevanje delovnega razmerja. Gre za pomembno sistemsko spremembo na področju delovnih razmerij oziroma upokojevanja. Člena 35 in 36 ZIURS posegata v 7. člen ZDIUPZ, in sicer se črtajo določbe o pogodbenem sodelovanju, ki se prenašajo v ZZDej. Člena 37 in 38 ZIURS posegata v 86. in 87. člen ZZVZZ ter spreminjata ureditev odškodninske odgovornosti delodajalca v primeru regresnih zahtevkov ZZZS zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Členi 42–46 ZIURS določajo začasni ukrep na področju uporabe zakona, ki ureja gostinsko dejavnost, in posegajo na področje ZGos-1 tako, da do konca letošnjega leta zamikajo uveljavitev omejitev v zvezi z oddajanjem nepremičnin v najem. Člen 47 ZIURS določa začasni ukrep na področju uporabe zakona, ki ureja zdravstveno dejavnost, in sicer podaljšanje rokov za predložitev dokazil in posredovanje podatkov.

56. Iz Sklepa in odgovora Državnega zbora izhaja, da naj referendum o teh vsebinah ne bi bil dopusten zato, ker ne pomenijo pretežnega dela zakona. Državni zbor se pri tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-109/24, iz katere naj bi izhajalo stališče, da se pri presojanju izpolnjenosti kriterijev iz drugega odstavka 90. člena Ustave za odločitev o (ne)dopustnosti referendumu presojuje zgolj "bistvene (pretežne) vsebine" zakona. Morebitne druge določbe, tudi če z njimi niso v neposredni zvezi, pa naj za presojo ne bi bile odločilne, saj naj ne bi pomenile pretežnega dela zakona.

57. Ustavno sodišče se v odločbi št. U-I-109/24 ni opredelilo do celotne vsebine, ki jo ureja 1.a člen Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 108/24 – v nadaljevanju ZPPre; določitev upravičencev za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave).³² Določbo je presojalo le z vidika vprašanj, ki so bila poudarjena v zahtevi za oceno ustavnosti sklepa, s katerim je Državni zbor prepovedal referendum o ZPPre-A, ta pa so bila vezana na uresničitev odločb Ustavnega sodišča v zvezi z neodvisnostjo sodstva in državnega tožilstva. Ustavno sodišče je torej ocenjevalo le, ali sta v 1.a členu ZPPre kot upravičenca za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti akta, s katerim se odredi parlamentarna preiskava, določena Sodni svet, če meni, da je akt v neskladju z neodvisnostjo sodnikov ali neodvisnostjo sodstva, in Državnotožilski svet, če meni, da je akt v neskladju z neodvisnostjo državnih tožilcev (17. točka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-109/24). Določitev drugih upravičencev za vložitev tega pravnega sredstva ni bila predmet presoje Ustavnega sodišča v navedeni zadevi. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je v prvih treh členih ZPPre-A zakonodajalec odpravil prav tiste protiustavnosti, ki jih je (v treh odločbah) ugotovilo

Ustavno sodišče, v 4. členu ZPPre-A pa je določil, da ima lahko preiskovalna komisija do štiri zunanje strokovne svetovalce, ki strokovno svetujejo predsedniku ali članom preiskovalne komisije. Po presoji Ustavnega sodišča ta določba pomeni minimalen del vsebine ZPPre-A in je zaradi svoje organizacijske narave podredna do bistvene (pretežne) vsebine ZPPre-A, s katero se uresničujejo odločbe Ustavnega sodišča. Ugotovitev, da gre za minimalen del vsebine, se je torej izrecno nanašala zgolj na 4. člen ZPPre-A (ne pa morda tudi na 1.a člen ZPPre). Poleg tega je šlo za določbo, ki je urejala izvedbo zakonske ureditve, ki je pomenila uresničitev odločbe Ustavnega sodišča in je torej bila vsaj posredno povezana z odpravo protiuslavnosti. Glede na navedeno iz navedene odločbe Ustavnega sodišča ne izhaja stališče, da za presojo o (ne)dopustnosti referendumu morebitne druge določbe zakona, ki pomenijo manjši del zakona, tudi če z njimi niso v neposredni zvezi, niso odločilne, saj ne pomenijo pretežnega dela zakona. Državni zbor pa v obravnavani zadevi ni utemeljil, da bi bile določbe ZIURS, s katerimi se posega v ZDR-1, ZZVZZ, ZDIUPZ in ZGos-1, vsaj posredno povezane z odpravo katerekoli protiuslavnosti. Poleg tega očitno ne gre za minimalno vsebino ZIURS. Pa tudi sicer ne gre za vsebine, o katerih v skladu z drugo ali četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ne bi bil dopusten. Zato ZIURS tudi v tem delu ne pomeni zakona niti v smislu druge niti v smislu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

Sklepno

58. ZIURS poleg vsebin (zakonov) iz druge in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave vsebuje tudi zakone oziroma vsebine, ki se ne nanašajo na področja, glede katerih referendum ni dopustno razpisati. Takšne so določbe ZIURS, ki posegajo v ZPIZ-2, ZDOsk-1, ZZDej (razen 33. člena ZIURS, ki posega v 53.b člen ZZDej in odpravlja ugotovljeno protiuslavnost), ZDR-1, ZGos-1, ZZVZZ in ZDIUPZ, ter določbe ZIURS, ki določajo začasna ukrepa na področju zakona, ki ureja gostinsko dejavnost, in na področju uporabe zakona, ki ureja zdravstveno dejavnost. Ustavno sodišče ugotavlja, da te določbe po obsegu ne pomenijo minimalnega dela zakona, ki bi bil zaradi svoje narave podreden do njegove bistvene (pretežne) vsebine.³³ Nekatere določbe namreč urejajo pomembna (tudi sistemska vprašanja)³⁴ na področjih, ki niso povezana z davki in prispevki oziroma z odpravo protiuslavnosti, ki bi jo ugotovilo Ustavno sodišče. Ustavno sodišče ob tem poudarja, da zgolj število določb, ki pomenijo vsebino, ki bi morala biti izvzeta iz referendumskega glasovanja, ni edino in v vseh primerih odločilno merilo za presojo dopustnosti referendumu o določenem zakonu. Poleg tega merila je treba upoštevati tudi vsebino določb, ki niso povezane z izjemami iz drugega odstavka 90. člena Ustave, oziroma pomembnost vprašanj, ki jih urejajo.

59. Veljavna zakonska ureditev omogoča zgolj izvedbo referendumu o celotnem besedilu zakona,³⁵ zato bi ugotovitev ustavne skladnosti Sklepa pomenila, da bi bil referendum izključen tudi glede več vsebin, ki po svoji pravni naravi ne spadajo med ustavno določene izjeme. Dopustitev referendumu pa bi pomenila, da bi bil referendum dopuščen tudi o delu ZIURS, ki bi moral biti v skladu z drugo oziroma četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzet iz referendumskega odločanja. Do takšnega položaja je prišlo zaradi uporabe t. i. omnibus tehnike zakonodajnega odločanja. Ustavno sodišče ponovno opozarja, da mora biti spreminjanje večjega števila zakonov, ki urejajo različna pravna področja, z enim zakonom (t. i. omnibus tehnika) zaradi zahteve po preglednosti, jasnosti in razumljivosti zakonske ureditve oziroma varstva pravnega reda nasploh izjema, ki mora biti v vsakem posameznem primeru posebej utemeljena (istovrstnost rešitev, neločljiva medsebojna povezanost itd.). Čeprav izbira načina noveliranja zakonske ureditve sama po sebi ni predmet ustavnega urejanja in načeloma spada v polje proste presoje zakonodajalca, pa to ne velja absolutno. Ustavnopravno upoštevna bi lahko postala v primeru, če bi bila zaradi nje kršena kakšna ustavna določba, zlasti načelo jasnosti in pomenke določljivosti ter načelo pravne varnosti, ki izhajata iz načela pravne države (2. člen Ustave).³⁶ Poleg tega pa bi bila takšna zakonodajna tehnika lahko ustavnopravno sporna, če bi bilo zaradi njene uporabe ogroženo uresničevanje ustavne pravice do referendumu o vsebinah, ki ne spadajo med ustavno določene izjeme iz drugega odstavka 90. člena Ustave. V skladu z 21. členom ZRLI mora Ustavno sodišče zagotoviti učinkovito ustavnosodno varstvo tudi pred izvrševanjem zakonodajne pristojnosti, ki bi onemogočila uresničevanje ustavne pravice do referendumu. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50, 7. točka obrazložitve) že poudarilo, da ne bo dopustilo zlorabe ali izigravanja zakonodajne pristojnosti, ki bi izničilo pravico do referendumu.

60. V obravnavanem primeru je bil zakonodajalec na neustreznost t. i. omnibus zakonodajne tehnike z vidika ustavne pravice do referendumu opozorjen tako v Mnenju o Predlogu zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS), druga obravnava, EPA 15-X, št. 002-01/26-6/29 z dne 6. 5. 2026 kot tudi v Mnenju o Predlogu sklepa o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS, EPA 15-X), št. 002-01/26-6/77 z dne 26. 5. 2026. Glede na navedeno bi lahko pravočasno, tj. pred sprejetjem ZIURS, vsebino, ki je predmet urejanja z ZIURS in ne sme biti predmet odločanja na referendumu, ločeno umestil v poseben predlog zakona, druge vsebine pa ob upoštevanju načel jasnosti in pomenke določljivosti ter pravne varnosti v drug(e) predlog(e) zakona(ov). Na ta način bi zagotovil spoštovanje ustavne pravice do referendumu po eni strani in izvzetje vsebin iz druge in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave iz referendumskega odločanja po drugi strani. Gre za nomotehnično relativno enostavno opravilo, ki od zakonodajalca ne zahteva nesorazmerno velikega napora in časa.

61. Zakonodajalec je v obravnavanem primeru ravnal drugače in v ZIURS vključil tako vsebine, ki ne morejo biti predmet referendumskega odločanja, kot tudi vsebine, o katerih referendum je dopusten. Pri slednjem gre za vsebine, ki po obsegu niso neznatne in nekatere po vsebini pomenijo urejanje pomembnih vprašanj na področjih, ki niso povezana z davčno zakonodajo ali odpravo ugotovljene protiustavnosti (določbe ZIURS, ki posegajo v ZDR-1, ZPIZ-2, ZZVZZ). Državni zbor je s sprejetjem Sklepa ogrozil uresničevanje ustavne pravice do referendumu.

62. Ustavno sodišče je ugotovilo, katere vsebine ZIURS spadajo med izjeme iz druge oziroma četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave in katere ne, ter presodilo, da slednje glede na svoj obseg in pomen niso podredne do bistvene (pretežne) vsebine zakona. ZIURS zato kot celota ni zakon, glede katerega je referendum po Ustavi izključen. Ustavno sodišče je izpodbijani sklep razveljavilo.

63. Razveljavitev Sklepa pomeni, da je referendum o ZIURS dopusten. V skladu s petim odstavkom ZRLI bi se moralo zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu o ZIURS nadaljevati naslednji dan po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, kar se objavi na spletni strani Državnega zbora. Vendar je treba to določbo razlagati skupaj s prvim odstavkom 16.a člena ZRLI, v skladu s katerim v primeru, če bi koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu, v celoti ali deloma padel v čas med 15. julijem in 31. avgustom, predsednik Državnega zbora določi koledarski rok, ki začne teči 1. septembra. To pomeni, da se zbiranje podpisov za podporo zahtevi za razpis referendumu o ZIURS lahko nadaljuje 1. septembra 2026.

64. Če bo zbranih najmanj 40.000 podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu o ZIURS, bo moral Državni zbor o njem razpisati referendum. Zakonska ureditev omogoča zgolj izvedbo referendumu o celotnem besedilu zakona, čeprav zakon morda vsebuje nekatere določbe ali celo samo eno določbo, ki ne more biti predmet referendumskega odločanja. V skladu s 25. členom ZRLI Državni zbor eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. Vprašanje, v kolikšnem obsegu bi bil Državni zbor v primeru zavrnitve ZIURS na referendumu vezan na omejitev iz 25. člena ZRLI, se v tem postopku ne postavlja in ga Ustavno sodišče zato ne presoja.

C.

65. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZRLI v zvezi s 43. členom ZUstS in prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Barbara Kresal, mag. Marko Starman, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Starman, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnica Šugman Stubbs ter sodnika Gorkič in Svetlič so dali pritrdilna ločena mnenja.

Številka: U-I-106/26-13

Datum: 24. 7. 2026

EDA 2026-5024234000-0020

dr. Rok Čeferin
Predsednik

¹ Navaja Zakon o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 158/22 in 104/24 – v nadaljevanju ZDoh-2) in Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15, 77/18, 59/19, 72/19, 3/22, 122/23 in 104/24 – v nadaljevanju ZDDV-1).

² Navaja Zakon o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (Uradni list RS, št. 91/25 in 32/26 – v nadaljevanju ZPZR).

³ Prim I. Kaučič v: I. Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 21.

⁴ Peti odstavek 90. člena Ustave določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

⁵ Če je zoper sklep Državnega zbora na Ustavno sodišče vložena zahteva za oceno ustavnosti, Državni zbor zakona ne pošlje v razglasitev do objave odločitve Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, da sklep Državnega zbora ni v neskladju z Ustavo, oziroma do seznanitve, da je zahteva umaknjena (drugi stavek tretjega odstavka 21. člena ZRLI).

⁶ Četrty in peti odstavek 21. člena ZRLI določata:

"Če Ustavno sodišče ugotovi, da je sklep Državnega zbora iz prvega odstavka tega člena v neskladju z Ustavo, ga razveljavi.

Sklep iz prvega odstavka tega člena zadrži zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma in potek roka za njihovo zbiranje. Zbiranje podpisov se v primeru odločitve Ustavnega sodišča, da je sklep Državnega zbora v neskladju z Ustavo, nadaljuje naslednji dan po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, kar se objavi na spletni strani Državnega zbora."

⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15, in OdlUS XXI, 5), 49. točka obrazložitve.

⁸ Glede četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki se nanaša na odpravo protiustavnosti, je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da ima Državni zbor celo dolžnost preprečiti referendum o zakonu, ki odpravlja protiustavnost (prav tam).

⁹ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-480/20 z dne 11. 3. 2021 (Uradni list RS, št. 57/21, in OdlUS XXVI, 9), 20. točka obrazložitve, št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 64/21, in OdlUS XXVI, 11), 23. točka obrazložitve, št. U-I-25/22 z dne 17. 3. 2022 (Uradni list RS, št. 52/22), 18. točka obrazložitve, št. U-I-71/22 z dne 14. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 59/22), 23. točka obrazložitve, in št. U-I-398/22 z dne 14. 12. 2022 (Uradni list RS, št. 4/23), 12. točka obrazložitve.

¹⁰ Npr. ali je zahtevo vložil upravičen predlagatelj, ali je bila zahteva vložena v predpisanem roku, ali ima vse sestavine, ali sklep o nedopustnosti referenduma vsebuje razloge, zaradi katerih referendum ni dopustno razpisati.

¹¹ Glede presoje po 21.a členu ZRLI glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-480/20, 13. točka obrazložitve, št. U-I-483/20, 19. točka obrazložitve, in št. U-I-25/22, 11. točka obrazložitve. Glede presoje po 21. členu ZRLI glej npr. sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-321/22 z dne 15. 9. 2022, 12. točka obrazložitve, št. U-I-328/22 z dne 15. 9. 2022, 3. točka obrazložitve, in št. U-I-330/22 z dne 15. 9. 2022, 4. točka obrazložitve.

¹² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15, 46. točka obrazložitve.

¹³ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 64/21, in OdlUS XXVI, 11), 31. točka obrazložitve.

¹⁴ Poročilo o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, z dne 29. 3. 2013, str. 6.

¹⁵ Prepoved ne vključuje vseh zakonov, od katerih je odvisno izvrševanje državnega proračuna, zakonov, ki imajo vpliv na druge javnofinančne odhodke, poročstva ipd., kot tudi ne zakonov, ki se sprejemajo za izvrševanje državnega proračuna (referendum ni dopusten le o zakonih o izvrševanju proračuna Republike Slovenije) (glej Delovni osnutek predloga Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije z obrazložitvijo z dne 6. 3. 2013, str. 6).

¹⁶ Iz ustavodajnega gradiva je razvidno stališče ustavodajalca, da tako oblikovano besedilo druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ne dopušča referendumu le v primeru, če zakon problematiko ureja celovito in ne zgolj delno, torej ne le v posameznih členih znotraj pretežno nedavčne oziroma neproračunske materije (glej Poročilo o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, z dne 29. 3. 2013, str. 6). Omejitve na tem zakonodajnem področju so sicer ožje določene kot v primerljivih ustavnih ureditvah. Glej Delovni osnutek predloga Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije z obrazložitvijo z dne 6. 3. 2013, str. 6.

¹⁷ Iz Poročila o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, z dne 29. 3. 2013 je razvidno, da je bil predlog s takšno vsebino zavrnjen.

¹⁸ SSKJ opredeljuje davek kot splošno dajatev za kritje skupnih izdatkov javne uprave.

¹⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-113/17 z dne 30. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 145/20, in OdlUS XXV, 21), 18. točka obrazložitve. Davki so obvezna plačila, ki se praviloma stekajo v državni proračun in so namenjeni pokrivanju javnega stroška, ki zagotavlja delovanje države in omogoča tudi uresničevanje ustavnih pravic (tako je glede ustavne pravice do socialne varnosti že poudarilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-34/93, U-I-33/93 z dne 19. 10. 1994, Uradni list RS, št. 74/94, in OdlUS III, 115).

²⁰ M. Kranjec (v: Davki in proračun, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2003, str. 55) ugotavlja, da se od (nenamenskih) davkov prispevki razlikujejo po tem, da je zveza med koristjo in prispevkom lažje ugotovljiva, čeprav tudi tukaj ni mogoče v celoti ugotoviti njegove protivrednosti.

²¹ A. Kobal, Pravna narava RTV naročnine (prispevka), Podjetje in delo, št. 1 (2003), str. 136. Avtor v članku še pojasnjuje, da so to poleg davkov in carin še takse in prispevki ter izredne dajatve, da davki ne pomenijo nasprotnih storitev države in da je taksa nadomestilo za dejansko storitev države ali pa pomeni prealitev stroškov na zavezanca, ki jih je sam povzročil državi (str. 138–139).

²² Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 37/11), 26. točka obrazložitve.

²³ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-109/24 z dne 20. 11. 2024 (Uradni list RS, št. 107/24), 19. točka obrazložitve, in št. U-I-106/25 z dne 23. 10. 2025 (Uradni list RS, št. 88/25), 30. točka obrazložitve.

²⁴ Glej zlasti odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15.

²⁵ Zakonodajalec je namreč v skladu z Ustavo dolžan skrbeti, da so njegovi pravni akti ustavnoskladni (87. in 153. člen Ustave). Kot nosilec zakonodajne funkcije se mora 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 temeljnih svoboščin (primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012, Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39).

²⁶ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003 (OdlUS XII, 101).

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-1/15, 51. točka obrazložitve. Šlo je za primer, ko je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (EPA 257-VII – v nadaljevanju ZZZDR-D) neposredno spreminjal opredelitev zakonske zveze iz prvega odstavka 3. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZZZDR) (in še nekaj s to določbo neposredno povezanih določb), posredno pa je s spremembo opredelitve posegal tudi v ureditve v neopredeljenem številu področnih zakonov (šlo naj bi za okoli 70 zakonov) in pri tem med drugim posredno odpravljal le protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29) in se je nanašala na ureditev dedovanja istospolnih partnerjev v Zakonu o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Uradni list RS, št. 65/05 – ZRIPS). Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da pri takem urejanju ne gre za neposredno odpravo že ugotovljene protiustavnosti, temveč za ureditev nečesa drugega, kot je tisto, kar nalaga omenjena odločba Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče namreč nikoli ni ugotovilo protiustavnosti veljavne opredelitve zakonske zveze in pogojev za njeno sklenitev (prvi odstavek 3. člena in 16. člen ZZZDR). Ustavno sodišče je presodilo, da zato ZZZDR-D, katerega predmet urejanja je opredelitev zakonske zveze (ne pa dedovanje istospolnih partnerjev), ni zakon, pri

katerem bi šlo za pravni položaj iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Zato je izpodbijani sklep Državnega zbora o tem, da zavrne razpis referendumu o ZZZDR-D, razveljavilo. Ob tem je pojasnilo, da s tem ne bo ugasnila dolžnost Državnega zbora, da uresniči odločbo Ustavnega sodišča. Za drugačen primer pa je šlo v zadevi št. U-I-398/22, ko je zakonodajalec sprejel zakonsko ureditev, s katero je neposredno odpravljal protiuustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče (opredelitev zakonske zveze), kar pa je imelo pravne učinke tudi na drugih področjih. Morebitni posredni učinki te ureditve so bili namreč posledica tega, da se drugi zakoni sklicujejo na institut zakonske zveze. Ti pa so lahko predmet samostojne presoje v za to predvidenem postopku po ZUstS (postopek ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov).

²⁸ Člen 29 ZIURS posega v 5. člen ZZDej, in sicer se črtajo omejitve sodelovanja javnih zdravstvenih zavodov z drugimi javnimi zdravstvenimi zavodi in zunanjimi zdravstvenimi delavci in sodelavci.

²⁹ Člen 31 ZIURS v 42. členu ZZDej črta omejitve, da je koncesija vezana na obseg podeljene koncesijske dejavnosti, kot je določen s koncesijsko odločbo, in da koncesionar lahko izvaja zdravstveno dejavnost izven obsega podeljene koncesijske dejavnosti le kot tržno dejavnost v skladu z dovoljenjem za opravljanje zdravstvene dejavnosti in v skladu s pogoji iz 3., 4. in 5. točke drugega odstavka 31. člena ZZDej.

³⁰ V skladu z 32. členom ZIURS, ki spreminja 44.f člen ZZDej, ni več obvezna sestavina koncesijske pogodbe omejitev, da se koncesijski program izvaja le z zdravstvenimi delavci in zdravstvenimi sodelavci, zaposlenimi pri koncesionarju, razen za primer začasnega nadomeščanja koncesionarja oziroma pri njem zaposlenih, ko se lahko sklone podjemna pogodba z zdravstvenim delavcem ali zdravstvenim sodelavcem, zaposlenim pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe ali izven nje, javnim zavodom ali z zasebnim zdravstvenim delavcem iz 35. člena tega zakona, ne pa z zdravstvenim delavcem ali zdravstvenim sodelavcem, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik.

³¹ Člen 34 ZIURS v 53.c členu ZZDej spreminja ureditev sklepanja podjemnih pogodb ali drugih pogodb civilnega prava med javnim zdravstvenim zavodom in zdravstvenim delavcem oziroma zdravstvenim sodelavcem.

³² Vsebina 1.a člena ZPPre je bila dodana z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 108/24 – v nadaljevanju ZPPre-A).

³³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-109/24, 19. točka obrazložitve.

³⁴ Zlasti uvedba dvojnega statusa v ZPIZ-2 in prenehanja delovnega razmerja v primeru izpolnjevanja pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine v ZDR-1.

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09, in OdlUS XVIII, 20), 6. točka obrazložitve.

³⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-371/22, 22. točka obrazložitve.