

Strokovni članek
UDK 340.132.4

Ustavno neskladna ureditev materialnih določb med prehodnimi določbami zakona

DUŠAN ŠTRUS
doktor pravnih znanosti,
sekretar v Zakonodajno-pravni službi
Državnega zbora

Povzetek

Z razvojem pravnega normiranja se ob uvedbi nove zakonodaje pojavi potreba po urejanju primerov, ki so nastali pod do tedaj veljavnimi pravili in ob prehodu še niso zaključeni. Temu so namenjene prehodne določbe, med katere zakonodajalec pogosto nomotehnično nepravilno vključuje materialne določbe, ki niso prehodne narave in ne spadajo tja. Med prehodnimi določbami se nepravilno urejajo različne vrste materialnih določb. Nekatere so vezane na začasne, interventne ukrepe, druge so vezane na noveliranje drugih zakonov. V prispevku so predstavljeni konkretni primeri obeh navedenih vrst materialnih določb, ki jih zakonodajalec nekonsistentno ureja med prehodnimi določbami. Kljub opozorilom pravne stroke, da gre pri takšnem načinu urejanja za kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave, se takšna praksa zakonodajalca nadaljuje in celo razširja. Namen tega prispevka je preučiti ureditev materialnih določb v slovenski zakonodaji, analizirati primere zakonodajnih nepravilnosti, raziskati razloge za tovrstno normiranje ter poudariti pravne in ustavne posledice, ki jih takšne nepravilnosti prinašajo.

Ključne besede: normiranje, nomotehnika, prehodna določba, materialna določba, omnibus zakon, novela, zakon, retrospektivni učinek določb

Constitutionally inconsistent regulation of substantive provisions among transitional provisions of the law

Abstract

With the development of legal regulation, the introduction of new legislation brings a need to address cases that arose under previously applicable rules and remain unresolved at the time of the transition. Transitional provisions serve this purpose, but legislators often incorrectly

include substantive provisions—provisions that are not transitional by nature—within them. Various types of substantive provisions are improperly regulated within the transitional provisions. Some pertain to temporary, emergency measures, while others relate to amendments to other laws. This article presents specific examples of both types of substantive provisions that are inconsistently regulated among the transitional provisions. Despite warnings from legal experts that this approach violates the principle of the rule of law, enshrined in Article 2 of the Constitution, such legislative practices persist and are even expanding. The aim of this article is to examine the regulation of substantive provisions in Slovenian legislation, analyze cases of legislative irregularities, investigate the reasons behind this type of regulation, and highlight the legal and constitutional consequences that such irregularities bring.

Keywords: regulation, legislative drafting, transitional provision, substantive provision, omnibus law, amendment, law, retrospective effect of provisions

1. Uvod

Z razvojem prava in vse obsežnejšim pravnim normiranjem se razvija in spreminja tudi veljavna zakonodaja. Zaradi navedenega je s preходом na novo ureditev treba ustrezno urediti tudi tiste primere, ki so nastopili v času prej veljavne ureditve in se še niso zaključili ob sprejetju nove zakonske ureditve. Te primere urejajo prehodne določbe zakona, pri čemer se ravno v slednjih pogosto pojavijo zakonske določbe, ki tja ne spadajo.

V pravnem sistemu obstaja več zakonov, ki vsebujejo med prehodnimi določbami ne samo materialne določbe, ki tja ne spadajo, ampak celo novele drugih zakonov, ki bi morale biti posebej obravnavane in sprejete posebej kot novele teh zakonov, ne pa da so uveljavljene kot del drugega zakona v njegovih prehodnih določbah. Iz analize zakonodajnih predlogov je razvidno, da je tudi v zakonodajnem postopku vse več predlogov zakonov, ki v prehodne določbe umeščajo materialne določbe, ki nimajo prehodne narave in niso vezane na materialni del zakona. Nekatere izmed teh zakonodajalec med zakonodajnim postopkom popravi z amandmaji, tako da jih preoblikuje v prehodne določbe, če je to mogoče, ali pa izloči iz prehodnega dela zakona. Druge ostanejo v prehodnih določbah oziroma jih celo zakonodajalec tja umesti med zakonodajnim postopkom, če ugotovi, da mora ob sprejetju zakona sočasno urediti še vprašanja, ki so s področjem zakonskega urejanja neločljivo povezana.

Kljub številnim opozorilom pravne stroke, da je takšen način normiranja nedopusten, se število materialnih določb v prehodnih določbah zakona ne zmanjšuje, temveč se v določenih obdobjih celo povečuje. Namen tega prispevka je preučiti načine in tehnike urejanja materialnih določb v slovenskem pravnem redu. Pri tem bodo analizirani nekateri primeri predlogov zakonov, ki vsebujejo navedene nepravilnosti, pojasnjeni bodo razlogi za takšno vrsto normiranja ter ne nazadnje posledice oziroma protustavnost tovrstnega zakonskega normiranja.

se s potekom časa vsebinsko ne izčrpajo in večinoma sploh niso vezane na materialni del zakona ter nimajo narave prehodne določbe, zato ne morejo biti uvrščene v del zakona, ki ureja prehodne določbe.

Prehodne določbe so pri manj obsežnih zakonih in novelah zakonov umeščene skupaj s končnimi določbami, tako da ni točno razvidno, katere določbe spadajo med prehodne in katere med končne določbe. V nasprotju s prehodnimi določbami, ki urejajo prehod iz dotedanje v novo ureditev ter roke za izdajo izvršilnih predpisov, so končne določbe tiste, s katerimi se določita na primer začetek veljavnosti novega predpisa⁷ in derogacijska klavzula, ki določa, kateri predpisi prenehajo veljati z začetkom veljavnosti novega zakona, ipd. Za prehodne določbe je torej značilno, da so skupaj s končnimi določbami posebej označene in ločene od preostalega zakonskega besedila, ker je to z vidika nomotehnike koristno za preglednost in uporabnost zakona. To velja tudi za novele zakona, ki sicer nimajo notranje razdelitve na posamezna poglavja, vendar imajo dva pomensko strogo ločena strukturna dela. Določbe prvega strukturnega dela so sestavljene iz »ukazovalnih« norm, ki jim sledi novo oziroma spremenjeno zakonsko besedilo, zato se morajo te določbe nujno vključiti v prvi strukturni del novele. Drugi strukturni del novele sestavljajo prehodne in končne določbe, katerih bistvo je, da se uredi prehod iz ene (dosedanje) pravne ureditve v drugo ali vsaj drugačno, ko torej nova ureditev v celoti ali delno nadomesti prejšnjo. V njih in z njimi je treba natančno urediti vsa vprašanja glede uveljavitve sprememb, ki jih določa prvi strukturni del novele, kot so: dokončanje postopkov, določitev rokov za uskladitev zakonske ureditve, izdajo oziroma uskladitev podzakonskih predpisov, ureditev morebitne retroaktivnosti itd.⁸

3. Retrospektivni učinek prehodnih določb

Nekatere prehodne določbe ne učinkujejo samo prospektivno, ampak tudi retrospektivno.⁹ To ne pomeni, da učinkujejo samo za naprej, ampak imajo v delu učinke tudi na dogodke in dejanja, ki so v teku in so se že začela izvajati. V teoriji se za ta učinek retrospektivnosti uporablja tudi izraz »neprava retroaktivnost« (ali »dejanska retroaktivnost«),¹⁰ čeprav formalno gledano sploh ne gre za retroaktivnost, ker ne ureja (niti v širšem pomenu) zadev za nazaj, kljub temu pa ima lahko vsebinsko enake ali podobne učinke.¹¹ Retrospektivna določba v prehodni

⁷ Z začetkom veljavnosti novega zakona sovpada tudi prenehanje veljavnosti prej veljavnega predpisa.

⁸ Nomotehnične smernice, str. 50, 133 in 137.

⁹ V teoriji se namesto izraza neprava retroaktivnost uporablja tudi izraz retrospektivnost. Glej Novak, str. 188–189, in delno pritrdilno delno odklonilno ločeno mnenje sodnika Accetta k odločbi US RS U-I-6/15, Up-33/15, Up-1003/15.

¹⁰ Šturm, str. 1040.

¹¹ Grad, str. 7.

določbi zakona torej učinkuje za naprej, vendar pogleduje nazaj, saj pripisuje nove prihodnje posledice dogodku, ki se je zgodil pred sprejetjem tega zakona. Torej spreminja pravo, kakršno bi sicer bilo glede na pretekli dogodek.¹² Retrospektivnosti prehodnih določb se zaradi potrebe po prilagajanju prava s potekom časa ni niti mogoče niti želeno izogniti.¹³ Retrospektivni učinek prehodnih določb je v nasprotju z retroaktivnim učinkom, ki ga Ustava prepoveduje, razen ob izjemah pod posebnimi pogoji, ki so navedeni v 155. členu Ustave, dopusten.¹⁴ Vendar je kljub splošni dopustnosti tovrstnega normiranja v vsakem posameznem primeru treba preveriti, ali prehodna določba, ki povzroči poslabšanje položaja posameznika, posega v druge ustavne dobrine, ki so pomembne tako za državo kot za posameznika.¹⁵

Ustava zagotavlja varstvo pravic tudi zoper zakonske posege z učinkom za naprej. Gre za zoženje oziroma zmanjšanje že uveljavljenih pravic, kadar se pravice zmanjšujejo za čas po uveljavitvi zakona oziroma po spremembi odločb, izdanih na podlagi nove ureditve.¹⁶ Ustavno sodišče je navedlo, da zoženje oziroma zmanjšanje že uveljavljenih pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj, če se pravice zmanjšajo za čas po uveljavitvi zakona oziroma po spremembi odločb, izdanih na podlagi take zakonske spremembe.¹⁷ Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku namreč zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne poslabša arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.¹⁸ Poleg tega v skladu z ustavnosodno prakso¹⁹ ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise.

4. Razlika med materialnimi in prehodnimi določbami zakona

Materialne in prehodne določbe zakona se med seboj povsem razlikujejo, saj gre za dve povsem različni kategoriji norm, tako po vsebini kot tudi po času veljavnosti in možnosti izčrpanja. Materialne določbe zakona urejajo vsebino zakona, medtem ko prehodne določbe urejajo prehod iz dotedanje v novo ureditev. Materialne določbe urejajo trajne spremembe zakonskih norm, medtem ko so prehodne določbe večinoma časovno omejene in začasno, prehodno

¹² Driedger, str. 268–269, in Juratowitch, str. 6.

¹³ Pavčnik, str. 214.

¹⁴ Šinkovec, str. 245.

¹⁵ Grad, str. 8.

¹⁶ Avbelj, str. 44.

¹⁷ Odločba US RS U-I-135/00 z dne 9. 10. 2002, Uradni list RS, št. 93/02, 32. točka obrazložitve.

¹⁸ Odločbe US RS U-I-199/02 z dne 21. 10. 2004, Uradni list RS, št. 124/04, 39. točka obrazložitve, U-I-370/06 z dne 17. 1. 2008, Uradni list RS, št. 15/08, 40. točka obrazložitve, in U-I-79/12 z dne 7. 2. 2013, Uradni list RS, št. 17/13, 12. točka obrazložitve.

¹⁹ Odločba US RS U-I-117/00 z dne 19. 4. 2001, Uradni list RS, št. 40/01, 47. točka obrazložitve.

urejajo določeno področje. Poleg tega se prehodne določbe v nasprotju z materialnimi določbami časovno ali vsebinsko izčrpajo. Teorija posebej opozarja, da prehodne določbe niso ne materialne ne posebne določbe. Slednje so materialne določbe zakona in vsebinsko ne spadajo v noben drug del notranje ureditve predpisa, zato se v praksi pogosto napačno urejajo med prehodnimi določbami, čeprav nimajo prehodnih lastnosti.²⁰

Pogosto se v materialni del zakona napačno uvrščajo vsebine, ki imajo prehodno naravo, in obratno. Takšno prepletanje določb z različno pravno naravo povzroča nesistematičnost zakonskega besedila in zmanjšuje preglednost zakona. Zakonodajalec predvsem z interventnim zakonskim urejanjem pogosto poseže v določbe na način, ki pomeni spremembo določenih pogojev za pridobitev posameznih pravic iz naslova posebnih ukrepov, spremembo kroga naslovljencev pravne norme in spremembo trajanja ukrepa. Uveljavitev takšnih sprememb zahteva ustrezne, izčrpne in celovite prehodne določbe, ki bi razrešile vsa bistvena vprašanja prehoda na spremenjeno zakonsko ureditev, kot so določitev pravne podlage za dokončanje morebitnih začeti postopkov, prilagoditev pravnega položaja naslovljencev določb in opredelitev do pravic, pridobljenih v vmesnem času na podlagi veljavne ureditve.²¹ V interventnih zakonih je pogosto zaznati odsotnost tovrstnih prehodnih določb.

Obenem pripravljavci zakonov pogosto uvrščajo med prehodne določbe začasne (intervenčne) ukrepe, ker imajo podobno kot prehodne določbe časovno omejeno veljavnost. Kljub temu, da so si omenjene določbe z vidika časovne veljavnosti podobne, ne gre za istovrstne določbe, saj so začasni ukrepi materialne, vsebinske določbe zakona, ki ne pomenijo prehoda na novo ureditev, ampak začasno vsebinsko posegajo v institute, ki so trajno urejeni s sistemsko ali področno zakonodajo.

Tudi pri določbah zakona, ki vsebujejo časovni pogoj, je pogosto razvidno, da jih zakonodajalec pogosto nepravilno umešča med prehodne določbe. Eden izmed takšnih primerov je Gradbeni zakon (GZ)²² iz leta 2017, ki je med prehodnimi in končnimi določbami uredil poglavje o legalizaciji izvedenih gradenj in omogočil izvedbo amnestije z izdajo dovoljenja objektom, ki so bili zgrajeni pred letom 1998 (gre za 117. člen GZ). Navedeno dovoljenje v predlogu GZ ni bilo urejeno v prehodni določbi, ampak v materialni določbi sistemske narave, ki bi veljala tudi za naprej, z drsečim datumom (v 50. členu predloga GZ). To pomeni, da bi se uporabljala za vse nelegalne objekte, ki obstajajo več kot 20 let. Zaradi pripombe strokovne javnosti je zakonodajalec sprejel amandma, ki je dovoljenje za objekt daljšega ob-

²⁰ Nomotehnične smernice, str. 43.

²¹ Mnenje ZPS o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo, EPA 1122-VIII, str. 1.

²² Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr.

stoja umestil med prehodne določbe in je vezan na presečni datum.²³ Ne glede na to, da je zakonodajalec to določbo umestil med prehodne določbe, gre za materialno določbo, ker ne ureja prehoda iz ene ureditve v drugo, ampak je eden izmed njenih pogojev vezan na datum izgradnje objekta.²⁴ Prehodne določbe, kot že navedeno, urejajo le prehod iz veljavne v novo ureditev, navedena ureditev dovoljenja za objekt daljšega obstoja pa učinkuje trajno in se nanaša na vse objekte, ki so bili zgrajeni pred navedenim datumom. Takšnih materialnih določb je v prehodnih določbah GZ več, še bolj pa je to razvidno iz njegovega naslednika GZ-1,²⁵ v katerem se materialne določbe v prehodnih določbah nanašajo predvsem na legalizacijo objektov in uporabo dovoljenje za obstoječe objekte.²⁶

5. Kršitev načela pravne države pri urejanju materialnih določb med prehodnimi določbami

5.1. Splošno o kršitvah pri urejanju materialnih določb med prehodnimi določbami

Z urejanjem materialnih določb med prehodnimi določbami se rušita preglednost in konsistentnost pravnega reda, kar je sporno z vidika pravne varnosti, ki je eden od elementov pravne države iz 2. člena Ustave.²⁷ Pravna varnost, ki pomeni gotovost in predvidljivost pravnega položaja posameznika, je v pomembnih vidikih zagotovljena že prek dveh drugih načel pravne države, s katerima se po vsebini deloma prekriva: načela zaupanja v pravo ter načela jasnosti in določnosti predpisov. Prvo načelo posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Drugo načelo zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen norme. Vendar zahteva po pravni varnosti učinkuje tudi na način, ki ga ni mogoče v celoti podrediti navedenima dvema načeloma, in sicer kot splošna prepoved nerazumne in stvarno neupravičene pravne negotovosti.²⁸

²³ GZ je določil presečni datum na 1. 1. 1998, ta rok pa je zakonodajalec še podaljšal s 146. členom GZ-1 (Uradni list RS, št. 199/21) na 1. 1. 2005, nato pa je Ustavno sodišče sklenilo, da se izvrševanje 146. člena GZ-1 do končne odločitve zadrži. Glej sklep US RS U-I-203/23 z dne 23. 11. 2023.

²⁴ Podobno velja tudi za člene, ki urejajo druge vrste legalizacij v GZ-1. Gre prav tako kot v primeru 146. člena GZ-1 za materialne določbe, ki jih zakon nepravilno ureja med prehodnimi določbami zakona.

²⁵ Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.

²⁶ Gre za določbe v IV. in V. poglavju prehodnih in končnih določb GZ-1 (142. do 150. člen).

²⁷ Šturm, str. 54.

²⁸ Odločba US RS U-I-308/07, Up-1094/06 z dne 2. 4. 2009, Uradni list RS, št. 31/09, 12. točka obrazložitve.

Načelo pravne države nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice deležno možnih omejitev, torej tega, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost.²⁹ Varovanje je veliko bolj intenzivno pri omejitvah človekovih pravic, pri katerih Ustavno sodišče opravi strogi test sorazmernosti, v katerem poleg načela sorazmernosti (tehtanja pravic) ocenjuje, ali je ukrep primeren in nujen.

Načelo varstva zaupanja v pravo, ki spada med načela pravne države, prizadetim osebam zagotavlja, da jim država njihovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, ki je utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu.³⁰ Arbitrarно poslabšanje pravnega položaja naslovnikom, tudi v prehodnih določbah zakona, je Ustavno sodišče ugotovilo že večkrat.³¹ Ustavni sodniki so opozorili tudi na napačno umestitev materialne določbe med prehodne določbe zakona.³²

Postavi se vprašanje pravne varnosti iz 2. člena Ustave, če se med prehodne določbe novele zakona umesti materialna določba, s katero se spreminja drug zakon. V takšnem primeru gre za izjemen in nedopusten primer spreminjanja določb drugih zakonov. Sporne določbe tako predstavljajo samostojen zakon, ki je vrnjen v prehodne določbe drugega zakona in gre za kršitev temeljnih pravil pravnega reda in načela pravne države. S takšnim načinom urejanja so kršena pravila glede pravne narave materialnih in prehodnih določb, saj se v prehodnih določbah ureja izvirna materija, ki je zakon sploh ne vsebuje. Potrebe po ureditvi vprašanj s prehodnimi določbami namreč ni, če zakon ne ureja materije, ki bi od pripravljavca zakona zahtevala ureditev prehoda na novo ureditev.

Z izvirnim noveliranjem predpisa v prehodnih določbah se posega tudi v pravila glede učinkovanja in prihodnjega noveliranja novele. V drugem strukturnem delu (s prehodnimi in končnimi določbami) namreč novela učinkuje enako, kot da bi šlo za povsem nov predpis, ki nadomesti prejšnjega, kar je pomembno tudi zato, ker se sme samo ta del besedila novele (drugi strukturni del novele) izjemoma tudi novelirati.³³ Pri taki ureditvi lahko nastanejo tudi

²⁹ Odločbe US RS U-I-141/01 z dne 20. 5. 2004, Uradni list RS, št. 62/04, 22. točka obrazložitve, U-I-270/08 z dne 3. 6. 2010, Uradni list RS, št. 49/10, 11. točka obrazložitve, in U-I-13/13 z dne 14. 11. 2013, Uradni list RS, št. 98/13, 9. točka obrazložitve.

³⁰ Odločba US RS U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997, Uradni list RS, št. 34/97, 10. točka obrazložitve.

³¹ Glej na primer odločbe US RS U-I-86/96 z dne 12. 12. 1996, Uradni list RS, št. 2/97, 10. točka obrazložitve, U-I-90/05 z dne 7. 7. 2005, Uradni list RS, št. 75/05, 18. in 21. točka obrazložitve, in U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007, Uradni list RS, št. 101/2007, 47.–53. točka obrazložitve.

³² Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika Jerovška k odločbi US RS U-I-82/96 z dne 17. 4. 1997, Uradni list RS, št. 35/97.

³³ Ta izjema je vezana na noveliranje prehodnih določb zakona.

težave pri morebitni naknadni potrebi po noveliranju spornih določb, saj po veljavnih nomotehničnih pravilih ostanejo prehodne določbe izvirni del novele in se ne vnašajo v materialni del matičnega zakona. Samo določbe prvega strukturnega dela novele z dnem uveljavitve novele niso več v noveli sami, temveč že veljajo kot del (z novelo) spremenjenega osnovnega predpisa in te določbe se novelirajo z novelo osnovnega zakona, medtem kot se prehodne in končne določbe novele zakona lahko spreminjajo le z novelo (take) novele.³⁴

Med prehodnimi določbami se nepravilno urejajo različne vrste materialnih določb. Nekatere so vezane na začasne, interventne ukrepe, druge so vezane na noveliranje drugih zakonov. V nadaljevanju bodo predstavljeni konkretni primeri obeh navedenih vrst materialnih določb, ki jih zakonodajalec nekonsistentno ureja med prehodnimi določbami.

5.2. Ustavno neskladna praksa interventnega urejanja v prehodnih določbah

V praksi je mogoče opaziti več primerov urejanja interventnih določb v prehodnih določbah. Najobsežnejši poseg z interventnimi določbami, ki so bile uvrščene med prehodne določbe, se je zgodil leta 2023 z amandmaji k noveli sistemskega Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN),³⁵ ko je zakonodajalec v prehodnih določbah uredil obsežno novo poglavje o interventnih ukrepih po poplavah v avgustu 2023. To je storil zaradi neodločljivosti, učinkovitosti in nujnosti ukrepanja ter neugodnega časa naravne nesreče v avgustu 2023, saj je bila novela ZOPNN že v obravnavi v zakonodajnem postopku. V tem primeru je zakonodajalec zagotovil hitre spremembe normativne ureditve v luči učinkovite odprave posledic poplav avgusta 2023. Prva interventna ureditev po navedenih poplavah je bila torej urejena kot prehodna ureditev novele sistemskega zakona, ki ni imela neposredne povezave z ureditvijo v materialnem delu ZOPNN, za njo pa je zakonodajalec interventne določbe v zvezi z odpravo posledic avgustovskih poplav in obnovo po njej pravilno uredil z dvema interventnima zakonoma.³⁶

Podoben, vendar po obsegu veliko manjši, primer interventnega urejanja v prehodnih določbah je zakonodajalec uredil leta 2015. Predlog novele Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1A)³⁷ je vseboval začasen ukrep med prehodnimi določbami,

³⁴ Novela, ki posega v prehodne določbe novele zakona, je razvidna že iz dolgega naslova zakona, saj se sprememba nanaša na spremembe in dopolnitve zakona, torej gre za spremembo novele zakona.

³⁵ Novela Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN-F), Uradni list RS, št. 88/23.

³⁶ Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (ZIUOPZP), Uradni list RS, št. 95/23, 117/23, 131/23 – ZORZFS in 62/24, in Zakon o obnovi, razvoju in zagotavljanju finančnih sredstev (ZORZFS), Uradni list RS, št. 131/23 in 81/24.

³⁷ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1A), EPA 763-VII, str. 5.

pri čemer ta začasni ukrep ni imel vsebinske povezave s predlagano materialno spremembo, ampak je imel samostojen značaj in je za določen čas suspendiral ter spreminjal materialno ureditev.³⁸ Predlagana ureditev je imela v prehodnih in končnih določbah tako naravo posebnih (interventnih) določb, ki so imele v razmerju do sistemskih določb časovno omejeno veljavnost. Ta začasni ukrep ni bil novost, ampak je bil pred tem že začasno in zaporedno (verizno) urejen ter razdrobljen v različnih zakonih, tako v omnibus Zakonu za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)³⁹ in v posebnem interventnem zakonu, Zakonu o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva leta 2013 (ZIUPTDSV).⁴⁰ Takšen način urejanja pomeni, da so se istovrstne vsebine in odstopi v pravnem redu urejali na neenak način, kar povzroča nepreglednost in nejasnost pravne ureditve in vpliva na pravno varnost, ki izhaja tudi iz načela pravne države iz 2. člena Ustave.⁴¹ Zakonodajalec je navedeno interventno določbo v predlogu ZSDP-1A z amandmajem izločil iz prehodnih določb in jo umestil v posebno poglavje sistema zakona ZSDP.⁴²

Na podobno verizno urejen način in razdrobljeno v različnih zakonih ter ne nazadnje kot odstop od interventne določbe v prehodnih določbah novele Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1)⁴³ se ureja tudi ukrep prvega pisnega pošiljanja zbirnega potrdila o podatkih evidence vrednotenja lastnikom nepremičnin (v nadaljevanju: zbirno potrdilo) in ukinitve njegovega obveznega periodičnega pošiljanja.⁴⁴

Prvo zbirno potrdilo bi moralo biti vsem lastnikom nepremičnin v skladu z ureditvijo v ZMVN-1 posredovano v pisni obliki 1. 4. 2020, vendar je Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP)⁴⁵ v 41. členu določil, da se podatki evidence vrednotenja začnejo javno izka-

³⁸ Predlog zakona je urejal začasen ukrep podaljšanja znižanega očetovskega in starševskega nadomestila.

³⁹ Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A, 72/19, 174/20 – ZIPRS2122 in 139/22 – ZSPJS-AA.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 63/13 in 95/14.

⁴¹ Mnenje ZPS o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, EPA 763-VII, str. 2.

⁴² Novela Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1A), Uradni list RS, št. 90/15. Takšen način interventnega urejanja, v posebnem poglavju, ni bil uporabljen prvič, ampak je to prakso zakonodajalec uporabil že v primeru ZSPJS-R, Uradni list RS, št. 46/13 (glej posebne določbe v XII. poglavju zakona).

⁴³ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1C), EPA 1682-IX.

⁴⁴ Predlog ZMVN-1C, 20. člen.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 206/21 – ZDUPŠOP in 21/23 – odl. US.

zovati na dan 1. 1. 2021 in da se z odstopom od 24. člena ZMVN-1 zamaknejo tudi roki pri izdajanju zbirnih potrdil. Pred iztekom roka za izdajo zbirnega potrdila je zakonodajalec sprejel nov interventni zakon, Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP),⁴⁶ ki je v 30. členu opustil pošiljanje zbirnih potrdil. Ta ukrep ZZUOOP vsebuje dvojni odstop (odstop od 41. člena ZIUZEOP, ki v drugem odstavku določa odstop od 24. člena ZMVN-1), kar je nomotehnično nepravilna tehnika in kršitev načela pravne varnosti kot dela načela pravne države iz 2. člena Ustave. Poleg tega omenjeni ukrep v ZZUOOP ni bil časovno zamejen, čeprav bi kot interventni ukrep moral imeti omejeno časovno veljavnost. V letu 2023 je bil ukrep opustitve pošiljanja zbirnih potrdil ponovno urejen z odstopom od 24. člena (in 52. člena ZMVN-1) v 53. členu Zakona o obnovi, razvoju in zagotavljanju finančnih sredstev (ZORZFS),⁴⁷ pri čemer v njem ni bilo navezave na določbe glede zbirnih potrdil prejšnjih interventnih zakonov (na primer na odstop od 24. člena ZMVN-1 v 41. členu ZIUZEOP ali na odstop od 41. člena ZIUZEOP v 30. členu ZZUOOP), ki so to področje specialno urejali po sprejetju ZMVN-1. Ker 30. člen ZZUOOP, kot že navedeno, ni bil časovno zamejen, je še vedno veljal v času sprejemanja ZORZFS in ga ZORZFS z uveljavitvijo ni razveljavil. V času sprejemanja ZMVN-1C je bilo torej v pravnem sistemu več specialnih določb v obliki odstopov in celo dvojnih odstopov od ureditve v ZMVN-1, ki so urejali istovrstno materijo, njihovo veljavnost pa je bilo mogoče določiti le po časovnem (kronološkem) argumentu razlage, da mlajši zakon razveljavi starejšega (*lex posterior derogat legi priori*).

Prvo pošiljanje pisnih zbirnih potrdil, ki bo skladno z ureditvijo v Predlogu zakona tudi zadnje, je po več kot desetletju urejeno s prehodno določbo ZMVN-1C, ki po vsebini ni urejena kot prehodna določba. Z omenjeno določbo se namreč predlaga odstop od 53. člena ZORZFS, kar predstavlja nomotehnično nepravilni dvojni odstop, saj ZORZFS, kot že navedeno, ureja v 53. členu odstop od 24. člena ZMVN-1. Navedena določba ZORZFS se bo s sprejetjem ZMVN-1C vsebinsko izčrpala in ne bo več pravno učinkovala.⁴⁸ To določbo je zakonodajalec med zakonodajnim postopkom spremenil, tako da ne vsebuje več odstopa od veljavne ureditve, ampak prehodno določbo, ki ureja zgolj prvo pošiljanje zbirnih potrdil do 31. 12. 2025 v skladu z določbo 24. člena ZMVN-1, ki se bo za prvo pisno pošiljanje zbirnih potrdil še vedno uporabljala.⁴⁹

⁴⁶ Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 167/21 – odl. US, 206/21 – ZDUPŠOP in 18/23 – ZDU-1O.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 131/23.

⁴⁸ ZORZFS v 53. členu ureja odstop od 24. člena ZMVN-1 (Uradni list RS, št. 77/17, 33/19, 66/19 in 54/23 – odl. US), ki je veljal v času uveljavitve ZORZFS, zato bo s črtanjem (spremembo) 24. člena ZMVN-1 tudi odstop v 53. členu ZORZFS prenehal učinkovati.

⁴⁹ Amandma k 20. členu ZMVN-1C.

Takšna rešitev pa ni bila mogoča za začasni ukrep uporabe podatkov o vrednosti nepremičnin, ki jo prav tako ureja prehodna določba ZMVN-1C in je bila z zakonodajnim veriženjem na podoben način že urejena v ZIUZEOP in ZZUOOP.⁵⁰ Ta določba po vsebini spada med materialne določbe in nima vsebinske povezave s predlagano spremembo ZMVN-1, ampak je vezana na Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS)⁵¹ in Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre).⁵² Predlagana prehodna določba ZMVN-1C torej ne ureja prehoda, ampak ima samostojen značaj in za določen čas suspendira ter spreminja materialno ureditev v ZUPJS in ZSVarPre. Tovrstna ureditev v prehodnih in končnih določbah ima tako naravo posebne (interventne) določbe, ki bo imela v razmerju do sistemskih določb časovno omejeno veljavnost. Izbrani način urejanja začasnih ukrepov v pravnem redu v prehodnih določbah novele zakona pa postavlja dodatno vprašanje umestitve interventnih določb znotraj veljavnega zakona. Začasni ukrepi so običajno del interventnega zakona, zato je njihova umestitev v novelo systemskega ali področnega zakona nepravilna, saj zaradi časovno omejene veljavnosti ne spadajo med materialne določbe zakona, ki so trajne. Zaradi navedenih razlogov pa tudi ne spadajo med prehodne določbe novele zakona.

Predstavljeni način urejanja interventnega ukrepa v ZMVN-1C je napačen in bi ga bilo treba opustiti. Ne samo da gre za materialno določbo, ki ne bi smela biti uvrščena med prehodne določbe, ampak je težava tudi v tem, da interventni ukrep ne bi smel biti uvrščen v predlog novele systemskega ali področnega zakona. Interventni ukrepi bi morali biti zgolj del zakonov, ki urejajo nujne ukrepe, ne smejo pa biti sestavni del redne zakonodaje. Razlog za to je v začasni veljavnosti teh ukrepov in v načinu urejanja zakonske materije z odstopom od systemske ali področne ureditve.

Glede na predstavljeno zaporedno ureditev začasnega ukrepa uporabe podatkov o vrednosti nepremičnin od leta 2020 v interventnih zakonih in v noveli ZMVN-1C z veljavnostjo do 31. 7. 2026 bi moral zakonodajalec po več letih interventnega urejanja razmisliti o trajni ureditvi zadevnega vprašanja z novelo ZUPJS ali ZSVarPre. Interventno urejanje je namreč zakonsko urejanje za omejeno časovno obdobje, pri večkratnem, zaporednem interventnem urejanju pa se ta obdobja seštevajo in končno pride do večletne ureditve, ki po naravi ni več interventna, ampak gre za trajno ureditev, ki se ureja z novelo systemskega ali področnega zakona. Takšna novela lahko prispeva tudi k preglednosti pravne ureditve, saj so spremembe zakona jasno razvidne, medtem ko začasni ukrepi in odstopi, ki se urejajo z interventnimi zakoni, niso razvidni iz pregleda sprememb zakonske ureditve.

⁵⁰ Predlog ZMVN-1C, 21. člen.

⁵¹ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19, 189/20 – ZFRO, 54/22 – ZUPŠ-1, 76/23 – ZŠolPre-1B in 122/23 – ZŠtip-1C.

⁵² Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18, 196/21 – ZDOsk in 84/23 – ZDOsk-1.

Interventni ukrep v prehodnih določbah vsebuje tudi novela Zakona o zdravniški službi (ZZdrS-J),⁵³ vendar se ta ne nanaša na ureditev v tem zakonu, ampak na ureditev v drugem zakonu.⁵⁴ Takšna zakonska ureditev ni skladna z načelom pravne države in je tudi nomotehnično povsem napačna. Med zakonodajnim postopkom je zakonodajalec z amandmajem interventni ukrep prestavil v prvi strukturni del novele ZZdrS-J, vendar je bila ta rešitev še slabša,⁵⁵ zato so jo na koncu znova uvrstili med prehodne določbe. Ta primer je jasno pokazal, da interventni ukrepi nimajo mesta v noveli sistemskega ali področnega zakona, ampak gre za določbe, ki bi morale biti urejene v interventnih zakonih.

5.3. Ustavno neskladna praksa noveliranja zakona med prehodnimi določbami drugega zakona

Urejanje materialnih določb med prehodnimi določbami pa se v praksi ne dogaja le pri interventnem urejanju, ko se zaradi časovne stiske večinoma mudi s sprejetjem interventne zakonodaje in za katero so značilni tudi izjemno hitri, nujni zakonodajni postopki, v katerih od vložitve predloga zakona do njegove uveljavitve mine manj kot deset dni.⁵⁶ Neustrezna je tudi praksa umeščanja materialnih določb med prehodne določbe zakona pri sistemskih in področnih zakonih v rednih zakonodajnih postopkih. V prehodnih določbah sistemskih in področnih zakonov se ne urejajo samo materialne določbe, ki ne spadajo med prehodne določbe in jih je med zakonodajnim postopkom mogoče z amandmajem prestaviti zunaj prehodnih določb, ampak tudi določbe, ki novelirajo drug zakon in s tem predstavljajo novelo drugega zakona, ki je urejena v prehodnih določbah zakona.

V pravni teoriji velja pravilo, da je zakon mogoče spremeniti le z novelo zakona. Izjemoma pa je z zakonom (z osnovnim besedilom zakona ali novelo) mogoče novelirati tudi drug zakon, predvsem zaradi prenehanja veljavnosti zakona. Neprimerno in nedopustno pa je spreminjati vsebinske določbe zakona z drugim zakonom. Izjema od tega pravila, ki se uporablja zelo

⁵³ Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o zdravniški službi (ZZdrS-J), Uradni list RS, št. 35/24.

⁵⁴ Ta interventni ukrep ureja odstop od drugega odstavka 52. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPdve, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ, 14/23 – odl. US in 84/23 – ZDOsk-1.

⁵⁵ Kot že navedeno, določbe prvega strukturnega dela novele z dnem uveljavitve novele niso več v noveli sami, temveč veljajo kot del z novelo spremenjenega osnovnega zakona, medtem ko se tako urejen interventni ukrep iz novele ne bi mogel prenesti niti v osnovni zakon niti ne bi bil razviden iz prehodnih določb novele (ki se prenesejo v prečiščeno besedilo osnovnega zakona).

⁵⁶ Kurent, str. 152–153.

restriktivno, je dopustna samo, če so spremembe uskladišne narave⁵⁷ in se take določbe uredijo kot derogacije določb ali delov določb med končnimi določbami. Poleg tega mora biti pri noveliranju drugega zakona v prehodnih določbah izpolnjen tudi pogoj, da je nujna istočasna uveljavitev noveliranih določb obeh zakonov. Poseg v druge zakone je izjema, ki mora biti ustrezno pravnosistemsko umeščena, saj pomeni odmik od veljavne ureditve. Tudi iz Resolucije o normativni dejavnosti⁵⁸ izhaja, da spreminjanje zakonskih določb z drugimi zakoni povzroča nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju.

Z enim zakonom je torej dovoljeno spreminjati drug zakon, če je sprememba drugega zakona namenjena zgolj uskladitvi in se na ta način spremembe v obeh zakonih uveljavijo istočasno. Nasprotno bi bilo tvegano, da bi zakonodajalec istočasno obravnaval dve (ali celo več) sprememb zakonov, ki bi bili vsebinsko povezani in bi se lahko zaradi uporabe različnih institutov v zakonodajnem postopku (na primer veto, zakonodajni referendum ipd.) uveljavili v različnem času, kar ruši jasnost in konsistentnost pravnega reda in je sporno z vidika načela pravne države iz 2. člena Ustave.

Ne glede na predstavljeno teorijo so različni predlagatelji zakonov ali celo zakonodajalec že večkrat uporabili protiustavne in nepravilne normodajne tehnike spreminjanja enega zakona z drugim. Poseg v prehodne določbe novele Zakona o izvršbi in zavarovanju⁵⁹ z odstopom od ureditve v Zakonu o sodnih taksah (ZST-1)⁶⁰ je zakonodajalec z amandmaji izvedel že leta 2006. Podobno prakso, ki pa jo je predlagatelj vstavil že v predlog zakona, je zakonodajalec uporabil leta 2016 pri Zakonu o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije (ZGGLRS).⁶¹ S tremi členi v prehodnih določbah ZGGLRS (glej 46., 47. in 48. člen) je zakonodajalec posegel v kar 19 členov oziroma v dve tretjini členov Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ),⁶² tri člene Zakona o gozdovih (ZG)⁶³ in v en člen Zakona o Slovenskem odškodninskem skladu (ZSOS).⁶⁴ V tri druge zakone je bilo podobno kot pri ZGGLRS poseženo v prehodnih določbah novele Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-L) leta 2017.⁶⁵ ZIZ-L je posegel v en člen Zakona o Javnem štipendijskem,

⁵⁷ Nomotehnične smernice, str. 137.

⁵⁸ Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej), Uradni list RS, št. 95/09.

⁵⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-E), Uradni list RS, št. 115/06.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 20/04 – uradno prečiščeno besedilo.

⁶¹ Uradni list RS, št. 9/16.

⁶² Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, 56/10 – ORZSKZ16 in 14/15 – ZUUJFO.

⁶³ Uradni list RS, št. 30/93, 13/98 – odl. US, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 8/10 – ZSKZ-B, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US in 24/15.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 21/11 – uradno prečiščeno besedilo.

⁶⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-L), Uradni list RS, št. 11/18.

razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije (ZJSRS),⁶⁶ Zakona o zemljiški knjigi (ZZK-1)⁶⁷ in v ZST-1.⁶⁸ Podobno je tudi novela Zakona o pravnem postopku ZPP-E⁶⁹ leta 2017 posegla v prehodnih določbah v več določb štirih zakonov, Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1),⁷⁰ Zakona o upravnem sporu (ZUS-1),⁷¹ ZST-1 in Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1).⁷²

Podobnega posega se je zakonodajalec leta 2024 lotil tudi pri sprejemanju novele Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-E).⁷³ Namen zakonodajalca ob sprejetju ZVDZ-E je bil omogočiti izvrševanje volilne pravice vsem polnoletnim državljanom brezpogojno, saj je bila pred to novelo v določenih primerih omejena, in sicer tistim osebam, ki jim je bila volilna pravica s sodno odločbo ob postavitvi pod skrbništvo odvzeta. Z ZVDZ-E je zakonodajalec odpravil omejitev volilne pravice, in sicer tako aktivne kot tudi pasivne volilne pravice v sistemske zakon, ki ureja volitve v Državni zbor in volilno pravico ne samo za državnozborske, ampak tudi za nekatere druge volitve (na primer lokalne, predsedniške ipd.). Ob tem pa je Zakonodajno-pravna služba⁷⁴ opozorila na nujnost istočasne spremembe drugih volilnih zakonov, ki samostojno urejajo splošne pogoje za obstoj volilne pravice, in sicer v Zakonu o državnem svetu (ZDSve)⁷⁵ ter Zakonu o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP).⁷⁶ Splošna volilna pravica iz drugega odstavka 43. člena Ustave namreč velja za vse volitve na državni ravni, lokalne volitve in volitve poslancev Evropskega parlamenta, zaradi česar je bilo treba skladno z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave te v bistvenem enake položaje obravnavati enako oziroma razloge za različno urejanje teh položajev obrazložiti. Zakonodajalec bi lahko v bistvenem enake položaje urejal različno le, če bi za to obstajal razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja, ki pa za različno obravnavanje aktivne volilne pravice za volitve v Državni svet in aktivne pravice državljanov drugih držav EU, ki prebivajo v Republiki Sloveniji, za volitve v Evropski parlament v konkretnem primeru ni bil podan, ZVDZ-E pa se do tega vprašanja niti ni opredelil.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 78/06 – uradno prečiščeno besedilo, 106/12 in 39/16.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 58/03, 37/08 – ZST-1, 45/08, 28/09, 25/11, 14/15 – ZUUJFO in 69/17.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 37/08, 97/10, 63/13, 58/14 – odl. US, 19/15 – odl. US, 30/16 in 10/17 – ZPP-E.

⁶⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (ZPP-E), Uradni list RS, št. 10/17.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US in 43/12 – odl. US.

⁷¹ Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US in 109/12.

⁷² Uradni list SRS, št. 30/86, 20/88 – popr., Uradni list RS, št. 87/02 – SPZ, 131/03 – odl. US in 77/08 – ZDZdr.

⁷³ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-E), EPA 1210-IX.

⁷⁴ Mnenje ZPS o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-E), EPA 1210-IX, str. 14 in 15.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 44/92 in nasl.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 96/02 in nasl.

Zaradi navedenega je zakonodajalec izkoristil nomotehnično izjemo in z namenom uskladi-tve zakonodaje ter istočasne uveljavitve v več zakonih, s katerimi se je izognil kršitvi načela enakosti pred zakonom (14. člen Ustave), v prehodnih določbah novele ZVDZ-E z amand-majem dodal dva nova člena, s katerima je odpravil omejevanje volilne pravice osebam pod skrbništvom tudi v ZDSve in ZVPEP. Brez istočasne spremembe ureditve v ZVPEP bi drža-va ob sprejetju novele ZVDZ-E celo kršila primarno zakonodajo Evropske unije⁷⁷ in 3.a člen Ustave, saj bi to pomenilo poseg v načelo enakosti in nediskriminacije glede aktivne in pa-sivne volilne pravice državljanov Evropske unije na volitvah v Evropski parlament v državi članici, kjer prebivajo. Poleg tega je zakonodajalec v povezavi z odpravo omejitve volilne pra-vice z amandmajem v prehodnih določbah ZVDZ-E spremenil tudi del Zakona o evidenci volilne pravice (ZEVP-2),⁷⁸ saj se je z uveljavitvijo ZVDZ-E prenehal obdelovati podatek o odvzemu volilne pravice. To pomeni, da med prehodnimi določbami ZVDZ-E niso bile le določbe, ki so prehodno urejale položaj v zvezi z odpravo omejitev volilne pravice, ampak tudi materialne določbe kar treh drugih zakonov, in sicer ZDSve, ZVPEP in ZEVP-2. Pri takšni nomotehnični rešitvi gre za nedopusten poseg v prehodne določbe systemskega zakona ZVDZ. Uskladitev z ureditvami v ZDSve, ZVPEP in ZEVP-2 so sicer vsebinsko poveza-ne, vendar ta poseg presega zgolj derogacijo določb v navedenih treh zakonih. Predlagatelj ZVDZ-E bi glede na hkraten poseg v štiri različne zakone lahko razmislil o hkratni vložitvi vseh štirih zakonov, o pripravi posebnega zakona o splošni volilni pravici ali o pripravi omni-bus zakona, ki bi sočasno uredil spremembe v štirih zakonih, pri čemer bi bile te spremembe pravilno uvrščene med materialne in ne prehodne določbe zakona.

V nasprotju z ZVDZ-E, v kateri je zakonodajalec naknadno z amandmaji dodal materi-alne določbe drugega zakona v prehodne določbe ZVDZ-E, je predlagatelj novele Za-kona o uvajanju naprav za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije (ZUNPEOVE-A)⁷⁹ določbo, ki spreminja Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ),⁸⁰ umestil v prehodne določbe že ob vložitvi zakona v zakonodajni postopek leta 2024. Ta primer je izstopal zaradi več razlogov. Z enim členom predloga ZUNPEOVE-A⁸¹ je predvidel spre-membo več členov ZKZ, ki so bili vključeni v omnibus zakon ZUNPEOVE in s katerimi se

⁷⁷ Točka b drugega odstavka 20. člena Pogodbe o delovanju Evropskega parlamenta določa, da imajo državljani EU pravico voliti in biti voljeni v Evropski parlament v državi članici, v kateri prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani te države. V 39. členu Listine EU o temeljnih pravicah pa je določeno, da ima vsak državljan EU pravico, da v državi članici, v kateri prebiva, pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 98/13.

⁷⁹ Predlog zakona o uvajanju naprav za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije, EPA 1650-IX.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 59/96.

⁸¹ Gre za 9. člen ZUNPEOVE-A, s katerim se predlaga sprememba 3.č, 3.čc, 3.eaa, 7.a, 106., 107. in 108. člena ZKZ.

je med drugimi noveliral tudi ZKZ.⁸² ZUNPEOVE je omnibus zakon,⁸³ ki je noveliral več področnih zakonov, med katerimi je tudi ZKZ. Z uveljavitvijo ZUNPEOVE so novelirane določbe postale strukturni del ZKZ. Ker ZUNPEOVE teh določb ne vsebuje več, ga tudi ni več mogoče v tem delu spreminjati in dopolnjevati. Z dnem uveljavitve omnibus zakona ZUNPEOVE namreč spremembe, ki jih je ta zakon odkazal, že veljajo kot del z novelo spremenjenega osnovnega predpisa.⁸⁴ Takšno noveliranje drugega zakona, v tem primeru ZKZ v noveli ZUNPEOVE, je nepravilno, saj gre za obsežne materialne določbe drugega zakona, določbe niso uskladiitvene narave in ne zahtevajo istočasne uveljavitve oziroma z njimi sploh niso vsebinsko povezane. Gre za to, da sploh ni nobene koneksitete med materialnimi določbami in obsežno novelo drugega zakona, ki je v prehodnih določbah zakona, zato v tem primeru ne gre zgolj za klasično kršitev 2. člena Ustave glede urejanja novel v prehodnih določbah kot pri nekaterih drugih primerih, ampak bi dopuščanje takšnih primerov pomenilo, da so lahko v prehodnih določbah poljubne novele, kar bi prehodne določbe spremenilo v omnibus določbe, z zakonom pa bi bilo dopuščeno v prehodnih določbah urejati nepovezane zakone, kar bi bil precedenčni primer in resna kršitev vseh temeljnih pravil pravnega normiranja. Takšno noveliranje krši tudi pravila zakonodajnega postopka glede pristojnosti obravnave v Državnem zboru, saj je za novelo v prehodnih določbah (ZKZ) lahko pristojno drugo delovno telo, ki te novele sploh ne more obravnavati kot matično delovno telo. Ob tem so kršena tudi pravila o strukturiranju predpisov. Po obsežnih opozorilih Zakonodajno-pravne službe je bil v drugi obravnavi na matičnem delovnem telesu sprejet amandma, s katerim je bila novela ZKZ znotraj prehodnih in končnih določb črtana.

V letu 2024 je predlagatelj vstavil novele drugih zakonov tudi v predlog novele Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-K)⁸⁵ in v Predlog zakona o zagotavljanju kakovosti v zdravstvu (ZZKZ).⁸⁶ V prehodnih določbah ZLV-K je predlagatelj zakona izbral uskladitev z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS),⁸⁷ tako da z enim členom spreminja štiri člene ZLS in dodaja dva nova člena ZLS.⁸⁸ V prehodnih določbah ZZKZ pa se novelirajo dva člena ZZDej, dva člena Zakona o interventnih ukrepih na področju zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom po-

⁸² Nepravilno je spreminjanje več členov z enim členom, saj se mora namreč vsak člen predpisa novelirati s posebnim (samostojnim) členom novele. Nomotehnične smernice, str. 79.

⁸³ Več o omnibus tehniki glej v sklepu članka.

⁸⁴ Mnenje ZPS o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uvajanju naprav za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije (ZUNPEOVE-A, EPA 1650-IX), str. 2.

⁸⁵ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-K), EPA 1606-IX.

⁸⁶ Predlog zakona o zagotavljanju kakovosti v zdravstvu (ZZKZ), EPA 1702-IX.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

⁸⁸ Spreminjajo se 15.b, 41. in 42. člen ZLS, dodajata pa se 15.c in 15.č člen ZLS.

vezanih vsebin (ZIUZDS)⁸⁹ in en člen Zakona o zdravilih (ZZdr-2).⁹⁰ V obeh primerih gre za nomotehnično nepravilen poseg, ki bistveno presega zgolj uskladitev z drugim zakonom.

6. Sklep

Iz predstavljene teorije in prakse v zvezi z materialnimi določbami med prehodnimi določbami zakona je razvidno, da je takšna umestitev materialnih določb nepravilna, vendar v praksi relativno pogosta. Pri ureditvi materialne določbe gre za vsebinski in trajni poseg v pravni sistem in ne ureja začasnega prehoda iz veljavne pravne ureditve v novo. Takšno umeščanje materialnih določb znotraj zakona povzroča nepreglednost in nejasnost pravne ureditve ter vpliva na pravno varnost, ki izhaja tudi iz načel pravne države iz 2. člena Ustave (pravne varnosti in zaupanja v pravo). Ob tem velja poudariti eno temeljnih pravil pravne države iz 2. člena Ustave, da mora ustavnost in zakonitost spoštovati na prvem mestu zakonodajalec sam.⁹¹

Zakonodajalec uporablja takšno prakso kljub opozorilom pravne stroke na nomotehnično napačen način, ker mu to omogoča, da pri noveliranju zakona med prehodne in končne določbe vstavi tiste materialne določbe, ki so po njegovem mnenju nujne za ureditev področja zakonodajnega urejanja. Med prehodne določbe tako zakonodajalec ne umešča samo tistih, ki urejajo prehod iz veljavne ureditve v novo in ki se izčrpajo s potekom časa ali ki se vsebinsko izčrpajo, ampak v ta del zakona umešča tudičasne ukrepe in odstopa ali novele drugih zakonov, ki ne pomenijo samo uskladitve z novo ureditvijo v obliki derogacije, ampak tudi vsebinsko posegajo v določbe drugega zakona in presegajo zgolj uskladitev z drugim zakonom. Tovrstna praksa je razširjena v zadnjem obdobju, saj je v zakonodajnem postopku kar nekaj predlogov zakonov, ki vsebujejo novele drugih zakonov med prehodnimi določbami (na primer ZLV-K, ZZKZ). V takih primerih bi bilo priporočljivo pripraviti novele vseh zakonov in predlagati njihovo hkratno obravnavo oziroma zagotoviti njihovo sočasno obravnavo in sprejetje. Zakonodajalec se takšnih posegov v druge zakone pogosto loteva še dodatno nomotehnično napačno, tako da z enim členom prehodne določbe poseže v več členov drugega zakona, kakršna je bila praksa na primer pri navedenih ZGGLRS, ZUNPEOVE-A in ZLV-K, ali naslov člena naslovi zgolj kot spremembo drugega zakona z naslovom tega zakona, tako da naslov člena sploh ne izraža njegove vsebine. Še bolj nomotehnično zgrešeno je, če se zakonodajalec spremembe drugega zakona v prehodnih določbah loti opisno in ne dovolj natančno, tako

⁸⁹ Uradni list RS, št. 136/23 in 35/24 – ZZdrS-J.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 17/14 in 66/19.

⁹¹ Odločba US RS U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009, Uradni list RS, št. 95/09, 13. točka obrazložitve.

da sploh ni mogoče neposredno ugotoviti, na katero določbo katerega zakona se sprememba nanaša.⁹² Opisno noveliranje intenzivno posega v načelo pravne varnosti.

Zakonodajalec v praksi nepravilno ureja tudi začasne ukrepe med prehodnimi določbami zakona. Začasni ukrepi in odstopi⁹³ so določbe zakona, ki imajo podobno kot številne prehodne določbe časovno omejeno veljavnost, vendar imajo drugače kot prehodne določbe materialno naravo, vsebinsko, začasno posegajo v institute, ki so trajno urejeni s sistemsko ali področno zakonodajo. Vendar jih zaradi začasne veljavnosti nekateri zamenjujejo s prehodnimi določbami, kar je napačno. Že v osnovi velja, da tehnika odstopa v pravnem redu nima neposrednega učinka na besedilo zakona, od katerega odstopa, ampak od njega le začasno odstopa. Poleg tega ta tehnika v pravni red vnaša nepreglednost in pravno negotovost, saj odstop ni neposredno razviden iz pregleda sprememb zakona, ker ne gre za trajno spremembo, ampak le za začasen odstop, s tem pa se ruši načelo pravne varnosti, ki izhaja iz načela pravne države (2. člen Ustave). To tehniko je zato mogoče uporabljati v izjemnih, po vsebini utemeljenih primerih in ne kot nadomestni način za pravilno normiranje.

Zaradi nuje po hkratnem poseganju v več zakonov, ki so se v preteklosti urejali s predstavljanimi nepravilnimi posegi enega zakona (ali celo več zakonov) v prehodnih določbah drugega zakona, so se razvili omnibus zakoni. Ti so pripravljene po nomotehnično specifičnem načinu zakonodajnega urejanja v smislu zbirke novel različnih zakonov oziroma zbirke posegov v več zakonov v okviru enega zakona. Njihova uporaba je dopustna zgolj v primeru enotnosti osrednje vsebine oziroma izhodišča zakonskega urejanja, istovrstnosti predlaganih zakonskih rešitev in njihove neločljive medsebojne vsebinske povezanosti.⁹⁴ V omnibus zakonih so materialne določbe več zakonov pravilno umeščene in se ne nahajajo med prehodnimi določbami omnibus zakona.

Iz navedene analize je razvidno, da v praksi pri pripravi zakonodajnega predloga in njegovem sprejemanju predlagatelj zakona in zakonodajalec ne namenjata zadostne pozornosti prepoznavanju narave posameznih zakonskih določb pri njihovem umeščanju v zakon, zato umeščenost posameznih določb pogosto ni skladna z njihovo naravo in povzroča kršitev načela pravne države. Poleg tega povzroča umeščanje materialnih določb, še posebej začasnih ukrepov v obliki odstopov od področne in sistemske zakonodaje, med prehodne določbe zakona razdrobljenost zakonskega urejanja, kar zmanjšuje preglednost, razumljivost in jasnost pravne ureditve. Če se s takšnim zakonom ob tem urejajo pravice in obveznosti širšega kroga

⁹² Primera takšne določbe sta 21. člen novele Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-M), Uradni list RS, št. 36/21, in drugi odstavek 7. člena novele Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-F), Uradni list RS, št. 93/07.

⁹³ Odstop mora natančno določati, od katerega člena zakona začasna ureditev odstopa.

⁹⁴ Voršič, str. VIII.

naslovljencev, ki svojega pravnega položaja mestoma ne morejo razbrati, tovrstni pristop spodkopava temeljne elemente ustavnega načela pravne države iz 2. člena Ustave.

Literatura

- AVBELJ, Matej (ur.). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine. Ljubljana: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.
- DRIEDGER, Elmer A. Statutes: Retroactive Retrospective Reflections. *Canadian Bar Review*, 1978, letn. 56, št. 2, str. 264–276.
- GRAD, Franc. Ustava in retroaktivnost pravnih predpisov. *Pravna praksa*, 2016, št. 19, str. 6–9.
- IGLIČAR, Albin. *Zakonodajna dejavnost*. Ljubljana: GV Založba, 2011.
- JURATOWITCH, Ben. *Retroactivity and the common law*. Oxford in Portland: Hart Publishing, 2008.
- KURENT, Andreja. *Ustavnopravni vidiki nujnega zakonodajnega postopka v Državnem zboru Republike Slovenije*, doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2022.
- Nomotehnične smernice. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018.
- NOVAK, Aleš. Retroaktivnost in narava prava. *Pravnik*, 2015, letn. 70, št. 3–4, str. 171–192.
- PAVČNIK, Marijan. *Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava*. 6., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba, 2020.
- ŠINKOVEC, Borut. O prepovedi retroaktivnosti predpisov. *Pravni letopis*, 2013, št. 1, str. 241–249.
- ŠTURM, Lovro (ur.). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002.
- VORŠIČ, Nataša, in dr. Interventni zakoni in zakoni o nujnih ukrepih v pravnem redu Republike Slovenije. *Pravna praksa*, 2024, št. 6–7, priloga.
- VUKOVIČ, Mihajlo, in dr. *Znanost o izradi pravnih propisa (nomotehnika)*, III. Dopunjeno i ispravljeno izdanje. Zagreb: Informator, 1981.