

Strokovni članek
UDK 340.131/.134

Normiranje izjem in načelo pravne države

KARMEN VEZJAK PROGAR
doktorica pravnih znanosti,
sekretarka v Službi Vlade Republike
Slovenije za zakonodajo

Povzetek

Jasni in nedvoumni ter v skladu z veljavno nomotehniko zasnovani predpisi so eden od temeljev pravne varnosti, s tem pa tudi pravne države. Z vidika načela pravne države nomotehnika kot veda o pripravi predpisov torej ni zgolj obrobne pomena. Je pomemben element v postopku priprave predpisa, saj same nomotehnične rešitve v praksi pogosto vplivajo tudi na jasnost in nedvoumnost predpisa, njegovo pravno pravilnost in umeščenost v pravni sistem. Nekateri v prispevku opisani primeri normiranja izjem dokazujejo, da lahko neprimerne nomotehnične rešitve povzročijo nejasnost in nepreglednost pravnega reda, po drugi strani pa so lahko sicer nomotehnično ustrezno določene izjeme vsebinsko neprimerne in v končni fazi tudi neskladne z Ustavo. V zvezi z normiranjem izjem je treba tako že v izhodišču preveriti smisel, namen in potrebo po določanju izjem ter izbrati ustrezen način normiranja, zlasti z vidika njihove pravilne umestitve v pravni red, vsebinske ustreznosti in skladnosti z Ustavo.

Ključne besede: pravna država, pravna varnost, skladnost z Ustavo, zakonodaja, nomotehnika

Legal drafting of exemptions and the rule of law

Abstract

One of the basics of legal security and also of the rule of law, are semantically clear regulations, designed in accordance with current legal drafting techniques. Nomotechnics, as the science of legal drafting regulations, is an important element in the process of legal drafting. In practice, nomotechnical solutions themselves often affect the clarity and unambiguity of the legal regulation itself, its legal correctness and role in the legal system. That is why nomotechnics is not only of marginal importance in the context of the principle of the rule of law.

Some of the cases described in the article prove that inappropriate nomotechnical solutions relating legal drafting of the exemptions can cause ambiguity and opacity of the legal order. On the other hand, otherwise nomotechnically properly defined exceptions can be substantively inappropriate and, in the final stage, inconsistent with the Constitution. In relation to the legal drafting of exceptions, it is first of all necessary to check the meaning, purpose and need for drafting exceptions, and to choose an appropriate method of legal drafting, especially in relation to their proper legal order placement, semantic relevance and compliance with the Constitution.

Keywords: rule of law, legal certainty, compliance with the Constitution, legislation, nomotechnics (legal drafting technique)

1. Uvod

Tako kot v vsakodnevnem življenju so tudi v normodajni dejavnosti izjeme pogoste. Same po sebi izjeme v nasprotju z obćim dojemanjem stvari vsaj v predpisih ne bi smele biti nič slabega, temveć nekaj, kar zahteva samo že sprotno prilagajanje ureditve spremenjenim družbenim razmeram.

Tudi v Nomotehničnih smernicah¹ je navedeno, da »izjeme že po splošni definiciji pomenijo izjemo od splošnega (generalnega) pravila«. Niso torej nič neobičajnega ali nepotrebnega, prej nasprotno. Pravilo, ki naj bi ga pripravljavec predpisa upošteval pri pripravi predpisa, in sicer da izjema na svojo naravo in mesto v predpisu obićajno opozarja tudi s pravno formaliziranim besedilom, s katerim je določena; na primer »ne glede na«, pri čemer določitev izjeme obićajno vključuje tudi sklicevanje na določbo, v razmerju do katere je izjema določena; na primer »ne glede na prejšnji odstavek«,² je jasno in nedvoumno.

Smisel in potreba po določanju izjem v predpisih sta načeloma pogosto prisotna, vendar se v praksi izjeme v predpisih določajo tudi takrat, ko za to ni potrebe, obćasno celo tako, da je že na prvi pogled očitno, da ne gre za določanje izjem, temveć obid veljavne normative ureditve. Po drugi strani se ob normiranju izjem nemalokrat zanemari osnovno pravilo, da torej izjema vključuje tudi sklicevanje na določbo, do katere je izjema določena, in se ureditev normira tako, da je pravzaprav nemogoće razbrati, da sploh gre za izjemo. Ničesar od navedenega ni mogoće šteti za skladno z načelom pravne države. To se, kot navaja Šturm,³ kot univerzalno načelo nanaša na vse in na vsakogar, upoštevati pa ga je treba pri urejanju položaja posame-

¹ Nomotehnične smernice, str. 77.

² Prav tam.

³ Šturm.

znikov – fizičnih oseb, posameznih skupin prebivalcev, prav tako pa tudi pri ureditvi pravnega položaja pravnih oseb zasebnega prava.

Ker je omenjeno načelo v svojem bistvu tako osnovno in hkrati abstraktno, je njegove kršitve mogoče presojati le prek številnih podnačel. Normiranje izjem je glede skladnosti z načelom pravne države v nadaljevanju predstavljeno zlasti z vidika jasnosti in preglednosti pravnega reda, v kontekstu podnačela pravne varnosti, nato z vidika predvidljivosti pravnega reda, ki je pomembna tudi zaradi zaupanja v pravo, in tudi nekaterih drugih ustavnih načel, zlasti načela enakosti pred zakonom, načela delitve oblasti in načela hierarhije pravnih aktov.

Normiranje številnih izjem lahko razdelim na tri ključne kategorije:

- nomotehnično in vsebinsko ustrezno normiranje izjem,
- nomotehnično ustrezno, a vsebinsko neprimerno normiranje izjem,
- nomotehnično in vsebinsko neustrezno normiranje izjem,

pri čemer kot vsebinsko ustrezno normiranje poleg jasno artikulirane vsebine določbe razumem načelno skladnost določbe z Ustavo Republike Slovenije (Ustava).⁴

2. Prikaz nekaterih primerov normiranja izjem

2.1. Nomotehnično in vsebinsko ustrezno normiranje izjem

Kot enega od primerov nomotehnično in vsebinsko ustreznega normiranja izjem lahko primeroma izpostavim tretji odstavek 59. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1):⁵

»(3) Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena sodišče odloči po opravljeni glavni obravnavi, če:

- osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, ta možnost ni bila dana, pa ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena ZUP ali vsebinsko enake določbe drugega predpisa, ki ureja postopek izdaje upravnega akta,
- stranki ali stranskemu udeležencu v postopku izdaje upravnega akta ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.«

Ta izpolnjuje vse povzete usmeritve glede normiranja izjem. Jasno in nedvoumno določa, za izjemo od katere določbe (prvega odstavka istega člena) gre, ter za to uporablja jasno formulacijo, ki že sama po sebi nakazuje, da gre za izjemo od siceršnje ureditve »ne glede na«.

⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

⁵ Uradni list RS, št. št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

Tudi iz sodne prakse v povezavi z omenjeno določbo sledi, da je ta pomensko nedvoumna.⁶

2.2. Normiranje izjem z dodatno uporabo odstopa od ureditve

Po drugi strani obstajajo v pravnem redu uzakonjeni posebni instituti, ki jih na prvi pogled ni mogoče šteti za izjeme od siceršnje ureditve, a po vsebini to nedvomno so. Takšni primeri so pogosti v zakonih s področja obdavčitve in s tem povezanih postopkov, tudi v Zakonu o davčnem postopku (ZDavP-2).⁷ Ta v 55. členu⁸ ureja predložitev davčnega obračuna na podlagi samoprijave in v 63. členu⁹ vložitev davčne napovedi na podlagi samoprijave.

⁶ Glej na primer sodbo VS RS X Ips 5/2023 z dne 13. 12. 2023.

⁷ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPDVE, 39/22 – ZFU-A, 52/22 – odl. US, 87/22 – odl. US, 163/22, 109/23 – odl. US, 131/23 – ZORZFS in 100/24.

⁸ Katerega besedilo se glasi:

»(1) Davčni zavezanec lahko najpozneje do začetka davčnega inšpekcijskega nadzora oziroma do vročitve odmerne odločbe oziroma do začetka postopka o prekršku oziroma kazenskega postopka predloži davčni obračun oziroma popravljen davčni obračun. Predložitev davčnega obračuna oziroma popravka davčnega obračuna na podlagi samoprijave ni več mogoča, ko prvič nastopi ena izmed okoliščin iz prejšnjega stavka.

(2) Na posebni prilogi, ki je sestavni del tako predloženega davčnega obračuna, prikaže tudi premalo obračunane davke, skupaj z obrestmi iz tretjega odstavka tega člena, in hkrati plača tako izkazan davek.

(3) Pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, od premalo plačanega oziroma neplačanega davka obračuna in plača obresti od poteka roka za plačilo do predložitve davčnega obračuna na podlagi samoprijave. Obrestna mera za izračun obresti znaša 3 % letno.

(4) Davčni zavezanec ne more vložiti nove samoprijave glede obveznosti, v zvezi s katerimi je predhodno že vložil samoprijavo.

(5) Če po predložitvi davčnega obračuna na podlagi samoprijave davčni organ ugotovi, da pogoji za samoprijavo iz prvega do četrtega odstavka tega člena niso izpolnjeni, s sklepom zavrne posebno prilogo iz drugega odstavka tega člena, predloženi davčni obračun pa obravnava kot davčni obračun, predložen po izteku predpisanega roka.«

⁹ Katerega besedilo se glasi:

»1) Davčni zavezanec lahko najpozneje do vročitve odmerne odločbe oziroma do začetka davčnega inšpekcijskega nadzora oziroma do začetka postopka o prekršku oziroma kazenskega postopka vloži davčno napoved na podlagi samoprijave v primeru zamude roka za vložitev davčne napovedi. Vložitev davčne napovedi na podlagi samoprijave ni več mogoča, ko prvič nastopi ena izmed okoliščin iz prejšnjega stavka.

(2) Od neplačanega davka davčni organ obračuna obresti za čas od poteka roka za vložitev davčne napovedi do vložitve davčne napovedi na podlagi samoprijave. Obrestna mera za izračun obresti znaša 3 % letno.

(3) Če davčni zavezanec davka, izračunanega v odmerni odločbi, ne plača v roku za plačilo davka, se predložena davčna napoved obravnava kot davčna napoved, predložena po izteku predpisanega roka.

(4) Davčni zavezanec ne more vložiti nove samoprijave glede obveznosti, v zvezi s katerimi je predhodno že vložil samoprijavo.«

V obeh primerih je uporaba instituta samoprijave izjema od prekrška, in sicer na podlagi prvega odstavka 396. člena ZDavP-2¹⁰ izjema od prekrška pri vložitvi davčne napovedi ter na podlagi 399. člena ZDavP-2¹¹ izjema od prekrška pri predložitvi davčnega obračuna.

2.3. Normiranje izjem v obliki posebnih (dodatnih) pravil

Kljub povzetim nomotehničnim usmeritvam glede normiranja izjem se te v predpise nemalokrat umeščajo drugače, v obliki dodatnih pravil, bolj rečeno dodatne ali posebne ureditve. Eden posebej nazornih primerov je normiranje davčnih olajšav. Te so v Zakon o dohodnini (ZDoh-2)¹² umeščene kot dodatna pravila, pri čemer je vsaj na prvi pogled težje razbrati, da gre za izjemo, odstop od siceršnjih pravil, kar po drugi strani seveda sovпада z njihovo vsebino oziroma naravo.

Tako na primer 113. člen ZDoh-2¹³ ureja posebno osebno olajšavo. Ta pod pogoji in v obsegu, ki jih določa omenjeni zakon, zmanjšuje davčno osnovo posameznega zavezanca za dohodnino. V zvezi s tovrstnimi izjemami je bistveno bolj kot sam nomotehnični pristop (izjema od siceršnje ureditve je oblikovana kot dodatno pravilo, ki siceršnjo ureditev delno dopolnjuje, po vsebini bi lahko rekli, da celo delno negira) problematična njihova siceršnja vsebina. Njihovo problematičnost, bolj rečeno neskladje z Ustavo, je nemalokrat težko prepoznati. Morda je to tudi posledica nomotehničnega pristopa, da je tovrstne izjeme v obliki odstopov od siceršnje ureditve in tudi v razmerju do preostalih določb s primerljivo ureditvijo težje presoјati.

Eden takšnih primerov je (bila) posebna osebna olajšava rezidentu – čezmejnemu delovnemu migrantu, ki od delodajalca, ki ni rezident Republike Slovenije, prejme dohodek iz delovnega razmerja za zaposlitev, opravljeno v tujini, ki je bila z 10. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2E)¹⁴ umeščena v peti odstavek do tedaj veljavnega 113. člena Zakona o dohodnini¹⁵ in se je glasila:

¹⁰ Ta določa, da se ne glede na 1. točko 394. člena in 1.a točko 397. člena ZDavP-2 za prekršek ne kaznujejo pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, in odgovorne osebe teh oseb ter posameznik, če je davek plačan na podlagi samoprijave v skladu s 63. členom tega zakona.

¹¹ Na podlagi katerega se ne glede na 1., 4., 5. in 7. točko 395. člena ter 1., 2., 6., 8. in 24. točko prvega odstavka 397. člena in 398. člen ZDavP-2 za prekršek ne kaznujejo pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, in odgovorne osebe teh oseb ter posameznik, če predložijo davčni obračun v skladu s 53., 54., 54.a, 55., 57. ali 140.a členom tega zakona.

¹² Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US, 158/22, 131/23 – ZORZFS in 104/24.

¹³ V istem zakonu so sicer v zvezi z normiranjem izjem uporabljeni tudi drugačni, bolj običajni pristopi (glej na primer 7., 19., 33., 34. in 38. člen ZDoh-2).

¹⁴ Uradni list RS, št. 10/10.

¹⁵ Uradni list RS, št. 117/06, 10/08, 78/08, 125/08 in 20/09.

»(5) Rezidentu – čezmejnemu delovnemu migrantu, ki od delodajalca, ki ni rezident Slovenije, prejme dohodek iz delovnega razmerja za zaposlitev, opravljeno v tujini, se prizna zmanjšanje davčne osnove od tega dohodka v višini 7.000 eurov letno. Čezmejni delovni migrant je zavezanec, ki zaradi opravljanja dela v tujini odhaja v tujino in se dnevno ali najmanj enkrat tedensko vrača v Slovenijo.«

Na prvi pogled bi lahko takšna izjema v obliki nove posebne osebne olajšave pomenila nomotehnično ustrežno rešitev, čeprav je šlo po vsebini za povsem neustavno ureditev (na kar sta predlagatelja gradiva opozarjali tako Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo kot tudi Zakonodajno-pravna služba državnega zbora), za katero je Ustavno sodišče Republike Slovenije (Ustavno sodišče)¹⁶ odločilo, da je (zaradi kršitve načela enakosti iz 14. člena Ustave)¹⁷ v neskladju z Ustavo.¹⁸

Po drugi strani je kljub zelo povedni in izčrpni omenjeni odločbi Ustavnega sodišča v naši pravni ureditvi, in to celo v istem zakonu kot prej omenjeni (torej ZDoh-2), nemalo primerov, za katere je že na prvi pogled mogoče ugotoviti, da so po vsebini primerljivi z omenjenim in zelo verjetno v neskladju z Ustavo, konkretno prav s 14. členom, čeprav so nomotehnično ustrezno oblikovani.

Eden takšnih primerov je prvi odstavek 42. člena ZDoh-2, ki določa, da se ne glede na 41., 43., 44. in 45. člen tega zakona v davčno osnovo od dohodka iz delovnega razmerja javnemu uslužbencu in funkcionarju po zakonu, ki ureja razmerja plač v javnem sektorju, napotenemu na delo v tujino, vtevajo samo tisti dohodki oziroma deli dohodka iz delovnega razmerja, po vsebini in obsegu ustrezajoči dohodkom iz delovnega razmerja, ki bi jih prejemal za enaka dela v Republiki Sloveniji. Glede omenjene določbe je na Ustavno sodišče že vložena zahteva za oceno ustavnosti.¹⁹ Zanimivo pri tej ureditvi je, da je bila v postopku sprejemanja Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-1B)²⁰ v takrat veljavni Zakon o

¹⁶ Odločba US RS U-I-147/12-18 z dne 29. 5. 2013.

¹⁷ Kot namreč Ustavno sodišče navaja v 29. točki izreka omenjene odločbe, državni zbor in vlada v konkretnem primeru nista izkazala razumnih in stvarnih razlogov za privilegirani davčni položaj čezmejnih delovnih migrantov. Zmanjšanje davčne obremenitve v pavšalnem znesku, ki ga kot prvi razlog navaja vlada, ne izkazuje cilja, temveč je le drugo ime za uporabljeno sredstvo. Zgolj pavšalno sklicjevanje na drugačen delovni položaj teh oseb pa ne izkazuje razumnega razloga, ki izhaja iz narave stvari, za njihovo različno urejanje. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da je peti odstavek 113. člena ZDoh-2 v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

¹⁸ Ob tem pa državnemu zboru naložilo, da mora ugotovljeno neustavnost odpraviti v enem letu od objave omenjene odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, kar je bilo z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 96/13; ZDoh-2M) in črtanjem omenjenega odstavka tudi storjeno.

¹⁹ Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 42. člena Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 - u. pr. b., 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 25/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22 in 158/22 - ZDoh-2), št. U-I-33/24 z dne 28. 2. 2024.

²⁰ Uradni list RS, št. 139/04.

dohodnini v obliki začasne ureditve, zgolj za leto 2005, z novim 148.a členom vključena (posebna) prehodna določba glede davčne obravnave dohodkov iz delovnega razmerja javnih uslužbencev in funkcionarjev, napotenih na delo v tujino, z razlogom domnevnega začasnega ohranjanja dotedanje davčne obravnave (in s tem višine) dohodkov omenjenih javnih uslužbencev. V nadaljevanju je bila nato tovrstna ureditev kot trajna umeščena med materialne določbe kot nov 29.a člen Zakona o dohodnini (ZDoh-1)²¹ z 9. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-1D),²² pri čemer sta vsebinska obrazložitev in utemeljenost njene skladnosti z Ustavo (predvsem 14. členom) povsem izostali, enako pa je nato veljalo ob kasnejši vključitvi te takrat že časovno neomejene ureditve v ZDoh-2.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2AB)²³ je sicer predlagano črtanje prvega odstavka 42. člena ZDoh-2, vendar je začetek uporabe takšne spremembe zamaknjen na 1. januar 2026 (28. člen ZDoh-2AB). Do takrat je seveda mogoče povsem enako ureditev uzakoniti v katerem od drugih predpisov (na primer morebitnem novem zakonu, ki ureja plačilo javnih uslužbencev in funkcionarjev, napotenih v tujino) ali začetek uporabe spremembe 42. člena ZDoh-2 kasneje še dodatno zamakniti z novim posegom v ZDoh-2AB.

Problemi takšnega načina normiranja izjem torej niso nomotehnični pristopi (izjema od siceršnje ureditve je oblikovana kot dodatno pravilo, ki siceršnjo ureditev delno dopolnjuje, morda celo negira), temveč so to lahko njihova siceršnja pogosto neustavna vsebina in posebne časovno omejene namenske bolj ali manj utemeljene izjeme, ki nato brez posebnih razlogov in presoje posledic postanejo trajne.

2.4. Normiranje izjem v drugih predpisih

2.4.1. Normiranje generalnih izjem v drugih predpisih istega ranga

Določanje izjem od ureditve v nekem predpisu v drugih predpisih načeloma ni problematično, če so izjeme oblikovane jasno in nedvoumno, torej z upoštevanjem ključnega pravila, da izjema nase v predpisu opozori z ustrezno formaliziranim besedilom, obenem pa vključuje tudi sklicevanje na določbo, v razmerju do katere je določena.

Drugače velja za določanje generalnih izjem, kot na primer zakonska določba v vsebini »ne glede na določbe drugih zakonov, predpisov in aktov«, ki dejansko uzakonja odstop od določb preostalih veljavnih predpisov in pravnih aktov, ki relevantno materijo urejajo, pri čemer nji-

²¹ Uradni list RS, št. 59/06 – uradno prečiščeno besedilo in 117/06 – ZDoh-2.

²² Uradni list RS, št. 115/05.

²³ Uradni list RS, št. 104/24.

hov nabor, obseg in vsebina niso določeni in tudi ne določljivi. Nemalokrat se v nadaljevanju določajo tudi izjeme od teh izjem (gre za t. i. stopnjevanje izjem). Takšno normiranje ogroža jasnost in preglednost pravnega reda. Pogosto odgovora na vprašanje, za izjemo od katere ureditve, bolje rečeno, katerih predpisov in katerih določb slednjih sploh gre, ni mogoče razbrati niti iz obrazložitve predloga takšnega predpisa niti praviloma odgovora nanj ne poznajo sami pripravljavci predpisa.

Dodatno ob takšnem normiranju povsem umanjka zavedanje, da takšna izjema od preostale, po vsebini in sicer povsem nedoločene ureditve ter posledice, ki jih v pravni red dejansko prinaša, niso razvidne iz nobenega od registrov veljavnih predpisov. Tako oblikovane izjeme ni mogoče šteti za spremembo ali kakršenkoli vpliv na konkreten predpis in določbe, na katere naj bi se nanašala. V zvezi s tako določenimi generalnimi izjemami od nedoločenih predpisov je ob njihovi pripravi pogosto zanemarjeno, da gre s tem lahko tudi za določanje izjem od predpisov, s katerimi so v nacionalni predpis prenesene določbe direktiv Evropske unije; v nadaljevanju se skladnost s slednjimi ne preverja in ne izkazuje, posledično se ne opravi postopek notifikacije.²⁴

Ena takšnih izjem je na primer 32. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 (ZIPRS2425),²⁵ ki v prvem odstavku določa, da so ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov plačilni roki neposrednih uporabnikov v breme proračuna predpisani s tem zakonom ter da je za plačilo vseh obveznosti plačilni rok za neposredne in posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov največ 30 dni. Pri tem velja poudariti, da so med ukrepi za odpravo plačilne nediscipline, ki jih v II. poglavju ureja Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih (ZPreZP-1),²⁶ določeni tudi plačilni roki, pri čemer se z omenjenim poglavjem v pravni red Republike Slovenije delno prenaša Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2011/7/EU z dne 16. februarja 2011 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih.²⁷

²⁴ Ena izmed nalog držav članic Evropske unije (EU), povezanih s prenosom določb direktiv v nacionalni pravni red, je redno obveščanje Evropske komisije o predpisih, sprejetih za zagotovitev prenosa direktiv v nacionalni pravni red. Evropska komisija je na ravni EU namreč pristojna za izvajanje nadzora nad pravočasnim in ustreznim izvajanjem direktiv v nacionalnem pravnem redu posameznih držav članic. Da bi to nalogo lahko uspešno opravila, jo morajo države članice pravočasno obvestiti o nacionalnih izvedbenih ukrepih. Evropska komisija je razvila posebno podatkovno in dokumentno bazo, ki državam članicam omogoča elektronsko notifikacijo nacionalnih izvedbenih ukrepov (tako imenovana baza MNE), <<https://www.gov.si teme/izpolnjevanje-obveznosti-do-eu/>>, 15. 10. 2024>. Postopek notifikacije izvede Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo na podlagi izjave o prenosu, ki jo v informacijskem sistemu pripravi ministrstvo, pristojno za prenos določene direktive.

²⁵ Uradni list RS, št. 123/23 in 12/24.

²⁶ Uradni list RS, št. 57/12 in 61/20 – ZDLGPE.

²⁷ UL L 48, 23. 2. 2011, str. 1.

2.4.2. Določanje izjem v obliki (začasnih) odstopov od veljavne ureditve v interventnih zakonih ali zakonih o nujnih ukrepih

V zvezi z interventnimi zakoni velja uvodoma poudariti, da Ustava izraza »interventni zakon« ne vsebuje in ga posledično ne opredeljuje. Kot ugotavljata Voršič in Štrus,²⁸ tudi pravni slovarji ne vsebujejo definicije interventnega zakona, teorija pa se s tem pojmom do sedaj prav tako ni posebej ukvarjala. Ustava v povezavi z nujnimi ukrepi v prvem odstavku 92. člena določa, da o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča državni zbor na predlog vlade, na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pa referendum ni dopustno razpisati o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč.

Interventni zakoni ali zakoni o nujnih ukrepih so se v preteklosti sprejemali sprva v zvezi z naravnimi nesrečami in odpravo njihovih posledic, nato z namenom stabilizacije javnih financ in z namenom omejevanja višine ter rasti določenih izdatkov proračunov. Sledili so interventni zakoni zaradi preprečevanja epidemije COVID-19 in za odpravo njenih posledic (t. i. PKP zakoni), tem pa interventni zakoni in zakoni o nujnih ukrepih za odpravo posledic energetske krize, poplav in plazov v avgustu 2023.

Medtem ko so nekoč interventni zakoni in zakoni o nujnih ukrepih zajemali zgolj ozko omejeno konkretno problematiko, povezano s pojavom načeloma enkratnega izrednega dogodka, se v novejši praksi pojavljajo zakoni, ki se od tega izhodišča odmikajo in so namenjeni domnevno nujni odpravi sicer dlje časa trajajočega problematičnega stanja v družbi, ki je posledica več dejavnikov. Ti praviloma ne izvirajo iz nenadnega pojava nalezljive bolezni, naravne nesreče, finančne ali energetske krize, temveč je razloge zanje treba prej iskati v nezaznavanju nedelovanja relevantnih družbenih sistemov in podsistemov, neodzivnosti zakonodajne in izvršilne veje oblasti nanj ter posledično odsotnosti potrebnega prilagajanja pravnega reda aktualnim družbenim razmeram. S takšnimi zakoni se tako vedno pogostejše poskušajo določati interventni ali nujni ukrepi na različnih področjih, od povečanja prihodkov upokojujencev in omejitev dviga oskrbnin na področju socialnega varstva²⁹ do področja zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom povezanih vsebin.³⁰

²⁸ Voršič, Štrus, str. 29.

²⁹ Na primer z Zakonom o nujnih ukrepih za povečanje prihodkov upokojujencev in omejitev dviga oskrbnin na področju socialnega varstva (Uradni list RS, št. 145/22; ZNUPPU).

³⁰ Na primer z Zakonom o interventnih ukrepih na področju zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom povezanih vsebin (Uradni list RS, št. 136/23 in 35/24 – ZZdrS-J; ZIUZDS) in Zakonom o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (Uradni list RS, št. 100/22, 141/22 – ZNUNBZ, 76/23 in 136/23 – ZIUZDS; ZNUZSZS).

Praviloma bi morali biti zakoni, ki urejajo interventne ali nujne ukrepe, časovno omejeni, saj interventni ali nujni ukrepi že po naravi stvari ne morejo biti dlje časa trajajoči ali stalni. V praksi pa interventni zakoni ali zakoni o nujnih ukrepih dejansko vsebujejo izjeme v obliki začasnih odstopov od drugih veljavnih zakonov, (trajne) posege v druge zakone, oblikovane kot zakonske novele, ter določbe, ki izvirno (samostojno) določajo interventno ali nujno potrebno ureditev na posameznem področju.

V zvezi z normiranjem izjem v sklopu interventnih zakonov ali zakonov o nujnih ukrepih velja poudariti, da je pri tovrstnih zakonih relativno pogosto, da se vanje umeščajo ukrepi, ki niso nujne ali interventne narave. Slednje je problematično z več vidikov, z vidika vsebine in ciljev interventnega ali zakona o nujnih ukrepih, zlorabe instituta prepovedi referendum, ne nazadnje zlorabe nujnega zakonodajnega postopka,³¹ po katerem so predlogi teh zakonov obravnavani. Da bi bila takšna ureditev spoznana za neustavno, je v praksi prej izjema kot pravilo.³²

Prav tako je določanje izjem od ureditve v nekem predpisu v drugih predpisih problematično, če se vsebina, ki bi morala biti urejena v posebnem, časovno omejenem interventnem zakonu, umešča v novelo systemskega zakona, in to v del poglavja, ki sicer vsebuje prehodne določbe novele, pri čemer tovrstne interventne določbe v ničemer ne urejajo prehoda iz dosedanje v novelirano ureditev. Tako je med prehodne določbe Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN-F), in sicer od 14. do 57. člena, umeščeno (neoznačeno poglavje) z naslovom »INTERVENTNI UKREPI PO POPLAVAH V AVGUSTU 2023«. Določbe tega dela z uveljavitvijo omenjene novele niso postale materialne določbe veljavnega Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN),³³ temveč ostajajo uzakonjena prehodna ureditev ene od njegovih novel, pri čemer te z omenjeno novelo nimajo nikakršne zveze, saj samostojno in izvirno urejajo interventne ukrepe po eni od konkretnih naravnih nesreč.

Velja poudariti, da se prehodna ureditev ZOPNN-F v nadaljevanju novelira ločeno od osnovnega ZOPNN, do sedaj s posebnim interventnim zakonom, tj. Zakonom o interventnih

³¹ Primerjaj zlasti 143. in 144. člen PoDZ-1.

³² Eden redkih primerov je odločba US RS U-I-25/22 z dne 17. marca 2022, s katero je to razveljavilo 48. člen Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitve, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21), ki je določal, da je ne glede na drugi odstavek 7. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18) za plačno podskupino E1 – Zdravniki in zobozdravniki na delovnih mestih in v nazivih mogoče doseči največ 63. plačni razred za obdobje do 31. decembra 2022.

³³ Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF, 17/14, 163/22, 18/23 – ZDU-10, 88/23, 95/23 – ZIUOPZP in 117/23 – ZIUOPZP-A.

ukrepah za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (ZIUOPZP)³⁴ in nato še z novelo slednjega (ZIUOPZP-A).³⁵

Izjeme morajo biti torej ustrezno oblikovane in umeščene v ustrezen strukturni del predpisa, predvsem pa v vsebinsko ustrezen predpis. Navedeno je pomembno ne le z vidika določljivosti in jasne vsebine izjem, temveč tudi preglednosti in predvidljivosti pravnega reda. Kljub temu se v praksi, in to ne le v primerih interventnih zakonov ali zakonov o nujnih ukrepih, zlasti zaradi 132. člena Poslovnika državnega zbora (PoDZ-1)³⁶ pojavljajo primeri dopolnjevanja prehodnih določb predloga zakona ali zakonske novele med obravnavo v državnem zboru z amandmaji, ki vsebujejo materijo, ki z zakonom ali zakonsko novelo, v katero se umeščajo, vsebinsko sploh ni povezana.³⁷

Eden od primerov so prehodne določbe, vsebovane v 6. do 10. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (ZIPRS2122-A),³⁸ ki so bile v predlog omenjenega zakona umeščene šele z amandmaji v postopku sprejemanja v državnem zboru, ne glede na to, da je vsebina vsakokratnega zakona, ki ureja izvrševanje proračuna, predpisana v Zakonu o javnih financah (ZJF),³⁹ predvsem pa v zvezi z njim na podlagi druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ni dopustno razpisati referendumu.

Dodatno velja poudariti, da se omenjene določbe v ničemer ne nanašajo na vsebino sprememb in dopolnitev, ki jih omenjena novela ZIPRS2122-A odreja v svojem materialnem delu. Urejajo namreč rok za predložitev letnih poročil gospodarskih subjektov, predlaganje davčnega obračuna od dohodka iz dejavnosti ali od dohodka pravnih oseb, rok za priglasitev ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov, zahtevo za spremembo predhodne akontacije oziroma akontacije dohodnine in akontacije davka od dohodkov pravnih oseb in določitev zavarovalne osnove za plačilo prispevkov iz naslova vključitve v socialno zavarovanje samozaposlenih, družbenikov in kmetov.

³⁴ Uradni list RS, št. 95/23.

³⁵ Uradni list RS, št. 117/23.

³⁶ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24.

³⁷ Prvi odstavek 132. člena PoDZ-1 namreč določa, da se pri predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona amandmaji lahko vlagajo le k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona, v drugem odstavku pa, da omejitve iz prejšnjega odstavka ne velja za amandmaje, ki se vlagajo k prehodnim in končnim določbam predloga zakona.

³⁸ Uradni list RS, št. 74/21.

³⁹ Uradni list RS, 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-1O in 76/23.

V opisanem primeru je očitno, da nobena od omenjenih določb ne ureja prehoda z ureditve, veljavne pred uveljavitvijo ZIPRS2021-A, na ureditev, veljavno po njej (in torej ne izpolnjuje ključnega pogoja za to, da sploh lahko gre za prehodne določbe⁴⁰), predvsem pa na povsem nepregleden način začasno odstopa od ureditve, vsebovane v predpisih s povsem drugih področij, torej s področja davkov in prispevkov za socialno zavarovanje.

Ker takšnega posega ni mogoče šteti za noveliranje veljavne ureditve, temveč začasen odstop, ta ni razviden iz citata objav nobenega od predpisov, ki ureditev, od katere se s 6. do 10. členom ZIPRS2122-A odstopa, dejansko vsebuje.

2.4.3. Normiranje izjem v predpisih nižjega ranga

Normiranje izjem v predpisih nižjega ranga je z vidika načela zakonitosti in hierarhije pravnih aktov neustavno in torej nedopustno. Ne glede na navedeno primeri, ko se v podzakonskih predpisih določijo izjeme od zakonske ureditve, niso redki. Identifikacijo takšnih primerov v praksi otežuje tudi sam pristop v normiranju izjem, saj je iz posamezne določbe podzakonskega predpisa brez podrobnejšega poznavanja zakonskega okvira in vsebine, ki se podrobneje ureja na podzakonski ravni, nemalokrat težko razbrati, da je s podzakonskim predpisom določena izjema od zakonske ureditve.

Med takšne primere spadata prva in druga alineja drugega odstavka 29. člena Uredbe o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin,⁴¹ ki sta določali izjemi, ko ni potrebna cenitev vrednosti finančnega premoženja, ki je predmet prodaje. Na podlagi zahteve Računskega sodišča za oceno ustavnosti in zakonitosti omenjenih določb ju je Ustavno sodišče razveljavilo, saj med drugim razloga objektivne nepotrebosti pripravljalnih dejanj, ki naj bi po mnenju vlade upravičeval oziroma dopuščal določitev izjem iz prve in druge alineje drugega odstavka 29. člena omenjene uredbe, iz ZJF, ki je podlaga za izdajo uredbe, ni bilo mogoče ugotoviti. Vlada je tako po mnenju Ustavnega sodišča z omenjenima določbama uredbe presegla zakonski okvir, saj ne v 80.h členu ZJF, na podlagi katerega je uredba izdana, in ne v drugem zakonu ni podlage za takšno urejanje. Posledično je ugotovilo, da sta prva in druga alineja drugega odstavka 29. člena omenjene uredbe v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

Sam pristop glede določanja izjeme od zakonske ureditve⁴² in siceršnja skromna sodna praksa ter v končni fazi tudi težave v zvezi z izkazovanjem pravnega interesa za presojo ustavnosti

⁴⁰ Primerjaj Nomotehnične smernice, str. 50–60.

⁴¹ Uradni list RS, št. 123/03, 140/06 in 95/07.

⁴² V primeru omenjene uredbe, ki je podzakonski predpis, je bila izjema oblikovana kot posebno pravilo, iz katerega ni bilo razvidno, da gre za izjemo niti da gre po vsebini za odstop od veljavne zakonske ureditve, ki zakonsko pooblastilo za izdajo podzakonskega predpisa presega.

in zakonitosti tovrstnih podzakonskih predpisov pred Ustavnim sodiščem zlahka vodijo v zmotno prepričanje, da trditev, da tovrstni primeri niso redki, ne drži.

3. Sklep

Čeprav so same tehnike normiranja izjem lahko različne, je jasno in nedvoumno določanje izjem nujen pogoj za preglednost in predvidljivost pravnega reda. Poleg navedenega in same vsebinske ustavne skladnosti določb, ki urejajo izjeme od siceršnje ureditve, je pomembno tudi, da so izjeme v pravni red pravilno in hierarhično ustrezno umeščene, njihova časovna veljavnost (bodisi omejena ali neomejena) pa v razmerju do pravnih pravil, od katerih se s takšnimi izjemami odstopa, utemeljena.

V zvezi z določanjem izjem v interventnih zakonih ali zakonih o nujnih ukrepih velja z vidika skladnosti z načelom pravne države posebej poudariti:

- nepreglednost veljavne ureditve in s tem pravnega reda takrat, ko gre za odstopa, ki bolj ali manj začasno negirajo veljavno ureditev, a niso oblikovani kot zakonske spremembe (čeprav po naravi za določen čas to so), kar onemogoča njihovo identifikacijo, v končni fazi tudi informacije o obstoju takšnih odstopov v registrih predpisov in o tem, katere določbe v danem trenutku dejansko predstavljajo veljavno pravo,
- umeščanje izjem, ki niso nujne ali interventne narave, v interventne ali zakone o nujnih ukrepih, kar je problematično z več vidikov, zlasti same vsebine in ciljev interventnega ali zakona o nujnih ukrepih, zlorabe instituta prepovedi referendum, ne nazadnje zlorabe nujnega zakonodajnega postopka,
- v interventne zakone ali zakone o nujnih ukrepih, ki bi morali biti že po naravi stvari časovno omejeni, zlasti v delih, ki urejajo izjeme od veljavne ureditve, ne bi smeli naknadno posegati (jih novelirati ali določati nove odstopa od njih) z drugimi zakoni, saj je sicer praviloma nemogoče razbrati, katera ureditev in koliko časa torej velja.

Literatura

Nomotehnične smernice. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list RS, 2018.

ŠTURM, Lovro. Splošne določbe/2. člen/Pravna država/Upravičenci. V: *Komentar Ustave Republike Slovenije*, 2002, <www.e-kurs.si> (10. 10. 2024).

VORŠIČ, Nataša, ŠTRUS, Dušan. Interventni zakoni in zakoni o nujnih ukrepih v pravnem redu Republike Slovenije. *Pravna praksa*, 2024, št. 6-7, str. 29.