

Strokovni članek
UDK 340.134:342.565.2

Stabilnost prava in spreminjanje predpisov

MOJCA ILEŠIČ BERNIK
univerzitetna diplomirana pravnica,
LL.M.,
sekretarka v Službi Vlade Republike
Slovenije za zakonodajo

Povzetek

Čeprav si za stabilnost prava v okviru načela pravne varnosti gotovo velja prizadevati, pa to ne pomeni, da se pravo ne sme spreminjati. Zahteva po stabilnosti prava narekuje, naj se pravna ureditev ne spreminja prepogosto, nasproti pa je dolžnost zakonodajalca, da zakonodajo spremeni, če to narekujejo spremenjena družbeno razmerja. Ob pregledu ustavnosodne prakse, v kateri je Ustavno sodišče oblikovalo načelo prilagajanja družbenim razmerjem, ugotovimo, da zakonodajalec pri urejanju položajev v različnih obdobjih na različen način ni popolnoma svoboden, saj mora ravnati v skladu z načelom enake obravnave in v ustavnih okvirih glede prepovedi retroaktivnosti.

Ključne besede: stabilnost prava, načelo prilagajanja družbenim razmerjem.

Stability of the Law and Amendments of the Legislation

Abstract

Although the stability of the law is certainly a value worth striving for within the framework of the principle of legal certainty, this does not mean that the law must remain unchanged. The demand for legal stability requires that the legal framework should not be amended too frequently; however, this is balanced by the legislator's duty to amend legislation when changing social circumstances so require. A review of constitutional court practice, in which the Constitutional Court has developed the principle of adapting to social circumstances, shows that the legislator is not entirely free to regulate situations differently at different points in time, as they must act in accordance with the principle of equal treatment and within constitutional limits regarding the prohibition of retroactivity.

Keywords: stability of the law, principle of adapting to social circumstances.

1. Stabilnost prava

Stabilnost prava je eden od elementov pravne države. Drugače kot pri nekaterih drugih elementih pravne države, kot je na primer zahteva po javni dostopnosti prava, ki je že na prvi pogled po svoji naravi absolutna, je zahteva po stabilnosti prava – podobno kot na primer zahteva po njegovi jasnosti – bolj relativna. Za pravo se tako zahteva, da je dovolj stabilno¹ ali razmeroma stabilno,² za obveznosti, ki jih zakon nalaga, pa da niso prepogosto spremenjene.³ Za bolj konkretno ponazoritev te razlike lahko poudarimo, da je zato, ker posamezni predpis ni bil javno dostopen, tj. objavljen v uradnem listu, tega mogoče razglasiti za neskladnega z Ustavo oziroma ugotoviti, da sploh ni postal del pravnega reda, ker sploh ni začel veljati.⁴ Na drugi strani pa predpisa, ki se je (pre)pogosto spremenil, samo zato ne bo mogoče razglasiti za neustavnega. Še več, kljub pomembnosti zahteve po stabilnosti prava je mogoče celò, da bo ureditev neskladna z ustavo, ker se določen čas (predolgo) ni spremenila.⁵

Potrebo po tem, da je pravo stabilno, prepozna tudi Ustavno sodišče v svoji sodni praksi, in sicer v okviru načela varstva zaupanja v pravo kot enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Kot je Ustavno sodišče zapisalo v številnih odločbah, lahko pravo »uvečja svojo funkcijo urejanja družbenega življenja, če je v čim večji meri stalno in trajno«.⁶ Pri tem je poudarilo, da morata biti zaradi zahtev pravne varnosti tako pravo kot tudi ravnanje državnih organov predvidljiva, varnost državljanov pa da je odvisna tudi od trajnosti aktov, saj se s tem uresničuje zaupanje državljanov v pravo in državo.⁷

Vendar pa tega, da naj bo pravo »stalno in trajno«, ne smemo razumeti, kot da naj se predpisi ne spreminjajo, niti da naj se spreminjajo čim bolj poredko.⁸ Ob preučevanju odločb, v katerih se Ustavno sodišče sklicuje na stabilnost in trajnost pravnih aktov, je mogoče opaziti, da gre zlasti za primere, v katerih je pod vprašajem poseganje v konkretna, že pravnomočno odločena razmerja, manj pogosto pa za primere sprememb splošnih aktov.⁹

¹ Raz, str. 136.

² Spruk, str. 134.

³ Fuller, str. 154; Popelier, str. 48.

⁴ Tako na primer v odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-411/98 z dne 6. maja 1999.

⁵ Gl. na primer odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-159/08 z dne 11. decembra 2008, tč. 29.

⁶ Odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-80/16 z dne 15. marca 2018, tč. 21, Up-95/16 z dne 14. marca 2019, tč. 20, in Up-850/21 z dne 7. decembra 2023, tč. 14.

⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-850/21 z dne 7. decembra 2023, tč. 14.

⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-164/15 z dne 18. februarja 2016, tč. 8, ki se sicer nanaša na odstop od sodne prakse, vendar pa Ustavno sodišče naredi analogijo tudi za spreminjanje zakona.

⁹ Odločbi Ustavnega sodišča RS Up-850/21 z dne 7. decembra 2023, tč. 14, in U-I-266/95 z dne 20. novembra 1995, tč. 11.

Zakonodajalec namreč nima samo pravice, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo spreminja, če to narekujejo spremenjena družbeno razmerja.¹⁰ Zahteva po stabilnosti prava je torej omejena z zahtevo, da se mora pravo prilagajati družbenim razmeram. To zahtevo je prepoznalo tudi Ustavno sodišče v svoji sodni praksi in jo pravzaprav povzdignilo v načelo – načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem kot eno izmed načel pravne države v okviru 2. člena Ustave.¹¹

2. Načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem

Za načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem je Ustavno sodišče v odločbi U-I-69/03 zapisalo, da to pomeni, da lahko zakonodajalec enak pravni položaj pravnih subjektov v različnih zaporednih obdobjih uredi različno, in to samo po sebi ne pomeni posega v drugi odstavek 14. člena Ustave.¹² Od tega pa razlikuje položaj v primeru, ko zakonodajalec spremenjeno zakonsko ureditev v razmeroma kratkem času vnovič spremeni tako, da uzakoni enako ureditev, ki je veljala pred zadnjo spremembo, saj je v tem primeru zavezan k spoštovanju načela enakosti, v skladu s katerim lahko enake pravne položaje uredi različno le, če ima za to razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Če iz zakonodajnega gradiva izhaja, da takega razloga ni, potem je dolžan urediti enako tudi pravni položaj subjektov, za katere je v vmesnem času veljala drugačna ureditev, sicer ravna v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave.¹³

V zadevi, ki je predmet navedene odločbe Ustavnega sodišča, je zakonodajalec pravico do pogrebne in posmrtnine v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) z novelo ZZVZZ-E¹⁴ uredil drugače, in sicer so se zneski po noveli določili v odvisnosti od dohodka umrlega in tako, da po tej ureditvi nekateri do pravice sploh niso bili upravičeni. Z naslednjo spremembo ZZVZZ, tj. z novelo ZZVZZ-F,¹⁵ se je ureditev spremenila nazaj na prvotno, kakršna je bila pred ZZVZZ-E, torej da višino določi zavod s splošnim aktom, v višini najmanj 100 odstotkov in največ 150 odstotkov zajamčene plače, upošteva nujne stroške pogreba. Ustavno sodišče je ugotovilo, da iz zakonodajnega gradiva ZZVZZ-E izhaja, da je bila sprememba predlagana zaradi poskusa sanacije finančnega primanjkljaja Zavoda za zdravstveno zavarovanje, vendar pa je zakonodajalec očitno ugotovil, da razlog za spremembo ni bil tak, da bi ga lahko šteli kot utemeljenega, iz narave stvari izhajajočega, zato je že po sedmih mesecih vnovič uzakonil ureditev, kakršna je bila pred spremembo. Upošteva-

¹⁰ Odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-74/15 z dne 17. marca 2016, tč. 16, U-I-239/14, Up-1169/12 z dne 26. marca 2015, tč. 13, U-I-307/11 z dne 12. aprila 2012, tč. 15, in U-I-65/08 z dne 25. septembra 2008, tč. 21.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-69/03 z dne 20. oktobra 2005.

¹² Prav tam, tč. 7.

¹³ Prav tam, tč. 8.

¹⁴ Uradni list RS, št. 99/01.

¹⁵ Uradni list RS, št. 60/02.

joč izhodišče iz prejšnjega odstavka, po katerem mora zakonodajalec v odsotnosti razumnih, iz narave stvari izhajajočih razlogov za različno urejanje, urediti enako tudi pravni položaj subjektov, za katere je v vmesnem času veljala drugačna ureditev, je Ustavno sodišče presodilo, da bi moral zakonodajalec položaj subjektov, ki jih je vmesna ureditev prizadela, izenačiti s položajem tistih subjektov, ki jih ni prizadela. Ker tega z ZZVZZ-F ni storil, je ugotovilo, da je bil v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

Gre za položaj, ko zakonodajalec ureditev najprej spremeni, potem pa v razmeroma kratkem času to spremenjeno ureditev vnovič spremeni nazaj v prvotno ureditev. Pri tem pa se postavlja vprašanje, kakšna bi bila ustavnosodna presoja, če bi zakonodajalec namesto vnovične prvotne ureditve uzakonil novo, tretjo ureditev. Če se normativna ureditev vrne na prvotno, kakršna je bila pred spremembo, je nekoliko bolj očitno, da je zakonodajalec sam ugotovil, da razlogi za spremembo niso bili utemeljeni. Še več, taka sprememba nakazuje na to, da morda sploh ni obstajala potreba po spremembi prvotne ureditve. Če bi zakonodajalec spremenjeno ureditev vnovič spremenil, vendar ne nazaj v prvotno ureditev, temveč v popolnoma novo ureditev, ki se razlikuje tako od veljavne kot tudi od prvotne ureditve, pa bi to lahko pomenilo, da vmesna ureditev sicer ni bila primerna ureditev, da pa je sprememba od prvotne ureditve kljub vsemu potrebna. Ustavno sodišče bi v tem primeru verjetno odločilo drugače, in to nemara kljub temu, da bi v drugi noveli prehodna ureditev za tiste, ki so bili po vmesni ureditvi na slabšem, manjkala.

Da se pravo prilagaja družbenim razmerjem, je dejstvo, na katerega to, da ga Ustavno sodišče prepoznava kot načelo, pravzaprav ne vpliva.¹⁶ Pomembno pa je to, da zakonodajalec pri tem spreminjanju ni povsem svoboden. Ustavno sodišče načelo prilagajanja družbenim razmerjem uporabi kot stopničko, kot uvod v ugotavljanje, ali je bilo pri urejanju v bistvenem enakih položajev v različnih obdobjih spoštovano načelo enakosti iz 14. člena Ustave.

3. Preveč ali premalo sprememb

Čeprav so spremenjena družbena razmerja gotovo motor normativnih sprememb, pa še zdaleč niso edini dejavnik, zaradi katerega se zakonodaja spreminja. Tudi kadar slovenski zakonodajalec ne zazna nobenih sprememb družbenih razmerij, zaradi katerih bi posamezno področje uredil drugače, se morajo na primer predpisi, ki jih sprejema naš normodajalec, prilagoditi pravu Evropske unije.¹⁷

¹⁶ Cerar.

¹⁷ Seveda pa je v tem primeru evropski zakonodajalec tisti, ki prilagaja zakonodajo spremenjenim družbenim razmerjem v vsej Evropski uniji.

Predpisi se pogosto spremenijo, ker se je pri njihovi uporabi oziroma v sodni praksi razkrila pomanjkljivost,¹⁸ vse pogostejše pa so tudi spremembe zakonodaje zaradi menjave oblasti. Pri tem si je treba vsekakor prizadevati, da se ne bi do absurda razmahnila praksa, po kateri se takoj po volitvah sprejme omnibus predpis, ki bi ponastavil ureditev, kakršna je bila pred posegi odhajajoče vlade,¹⁹ in to kljub temu, da je Ustavno sodišče za tak zakon v postopku za oceno ustavnosti ugotovilo, da ni v neskladju z Ustavo.²⁰

Nekatera pravila se spreminjajo pogosto, so pa tudi taka, ki bi se morala, pa se ne. Za nekatera to ugotovi Ustavno sodišče in zakonodajalcu naloži odpravo protiustavnosti, čeprav tudi to ne zagotavlja njene uresničitve, za druga pa take odločitve (še) ni, vendar kljub temu ni dvoma, da je ureditev napačna, in bi že samo zato do spremembe moralo priti.

Tak je na primer 46.a člen Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN),²¹ ki je bil dodan v ZOPNN s 13. členom novele ZOPNN-F,²² ki je bila sprejeta neposredno po poplavih avgusta 2023. Drugi, tretji in četrty odstavek 46.a člena so bili vključeni v predlog zakona v zakonodajnem postopku z amandmajem, zato obrazložitev iz vladnega gradiva v zvezi z njimi ne pojasni ničesar.²³

Dejstvo je, da je novela ZOPNN-F v prehodnih določbah vsebovala tudi obsežno poglavje »Interventni ukrepi po poplavih v avgustu 2023« (14. do 57. člen), ki je vsebovalo določbe o začasnih ukrepih, ki so se uporabljali za takratne poplave, vendar pa sprememba 46.a člena ni bila del tega poglavja v prehodnih določbah. Člen je umeščen v materialni del zakona in pomeni splošno ureditev, določa pa, po kakšnem postopku se izdaja in vroča odločba o dodelitvi sredstev v kmetijstvu (prvi odstavek), nalaga obveznost vračila čezmerno prejete pomoči (drugi odstavek) in iz kroga upravičencev do sredstev za odpravo posledic škode v gospodarstvu izloča tiste subjekte, pri katerih je »od uveljavitve tega zakona v letu 2023 oziroma za leto 2023« prišlo do izplačila dobička, nakupov lastnih delnic ali lastnih poslovnih deležev, izplačil nagrad poslovodstvu oziroma dela plač za poslovno uspešnost (v nadaljnjem besedilu: izplačilo dobička) ter nadzor (tretji in četrty odstavek).

Zakon torej kot splošno ureditev določa, da subjekti, pri katerih je prišlo do izplačila dobička v letu 2023 ali za leto 2023, niso upravičeni do pomoči za vse naravne nesreče, ki jih ureja

¹⁸ Tak je bil nedavni primer sodbe glede uporabe dvojine v kazenskem zakoniku, zaradi katere se bo, kot je bilo mogoče zaslediti, spremenil Kazenski zakonik.

¹⁹ Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države (ZZNŠPP, Uradni list RS, št. 105/22).

²⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-371/22-14 z dne 2. aprila 2025.

²¹ 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.

²² Uradni list RS, št. 88/23.

²³ Sam amandma prav tako ni obrazložen oziroma vsebuje zgolj prepis amandmaja.

