

Izvirni znanstveni članek
UDK 340.135:616.98-036.21:578.834

Problem neveljavnih vladnih odlokov, glob, izrečenih brez pravne podlage, in vprašanja neupravičene obogatitve Republike Slovenije

MIHA FINK
*diplomirani pravnik (UN),
študent magistrskega študijskega
programa pravo 2. stopnje na Pravni
fakulteti Univerze v Ljubljani*

1. Uvod

Zaradi preprečevanja posledic epidemije z virusom SARS-CoV-2 je Vlada RS morala sprejeti številne odloke, ki naj bi bili zaradi enostavnejšega postopka sprejemanja v primerjavi z zakoni primernejši, ko mora država ukrepati hitro. Prav ti odloki naj bi po mnenju strokovnjakov bistveno pripomogli k zmanjšanju širjenja virusa.¹ Naglo poslabševanje epidemiološke slike v državi je od te res zahtevalo hitro ukrepanje, saj se je bilo mogoče le tako učinkovito spopasti z epidemijo, vendar bi bilo treba kljub izrednim razmeram v državi (te niso bile razglašene) in stanju epidemije spoštovati in udejanjiti temeljna ustavnopravna jamstva ter osnovna pravna pravila pri sprejemanju posameznih ukrepov.

Kot je prikazano v prispevku, nekatera od njih niso bila vedno upoštevana. Izostala je namreč temeljna ustavna in tudi upravnopravna zahteva po objavi določenega predpisa v Uradnem listu Republike Slovenije. Če se to ne zgodi, posamezen predpis ne more in tudi ne sme začeti veljati,² kar pomeni, da za posameznika (kot naslovnika teh pravnih norm) iz neveljavnega odloka (predpisa) ne more izhajati tudi nobena zanj negativna posledica, v konkretnem primeru izrečena globa zaradi kršitve teh ukrepov. Tako imajo posamezniki, ki jim je bila na podlagi neobjavljenih odlokov izrečena globa, restitucijski zahtevki zoper Republiko Slovenijo iz

¹ <https://www.vecer.com/slovenija/beoviceva-vladi-bomo-predlagali-podaljsanje-ukrepov-brez-sprememb-10228043>.

² Igličar, str. 15–17.

naslova neupravičene obogatitve. Namen prispevka je predstaviti problematiko neobjave nekaterih predpisov (v konkretnem primeru odlokov), analizirati pravne posledice tega v smislu neupravičene obogatitve države, predstaviti mogoče rešitve, ki jih imajo na voljo posamezniki, ter mogoče probleme, ki se bodo lahko pri tem pojavili v praksi.

2. Ukrepanje Vlade pri omejevanju širjenja koronavirusa

Za zaježitev širjenja koronavirusne bolezni in obvarovanje javnega zdravja je morala Vlada Republike Slovenije med razglašeno epidemijo sprejemati določene stroge ukrepe, ki so neposredno omejevali naše življenje. Med strožjimi so bili gotovo omejitev gibanja, prepoved prodaje določenega blaga oziroma storitev, prepoved zbiranja v šolskih zavodih in še bi lahko naštevali.

Pri tem se ni postavilo vprašanje, ali so bili ti ukrepi res nujno potrebni, saj smo lahko samo na tej podlagi preprečevali stike med prebivalstvom in zato prenos bolezni ter ohranili delovanje javnega zdravstva. Enake ukrepe so sprejemale tudi preostale države po svetu in v Evropi ter se predvsem ozirale na priporočila Svetovne zdravstvene organizacije, kako učinkovito zaježiti širjenje epidemije.³

2.1. Problem »vladanja« z odloki

Problem se je pojavil pri načinu sprejemanja ukrepov. Vlada je sporne ukrepe sprejemala oziroma podaljševala z odloki kot predpisi. Ker gre za predpise, torej splošne pravne akte, je zato treba pri njihovem sprejemanju upoštevati tudi vsa pravila postopka sprejemanja takšnih splošnih in abstraktnih pravnih aktov.⁴ Z odloki se urejajo posamezna vprašanja in sprejemajo posamezni ukrepi, ki imajo splošen pomen.⁵ Primernost urejanja pravic in obveznosti posameznikov z odlokom kot podzakonskim aktom je kompleksno vprašanje, katerega podrobnejša analiza bi presegla okvire tega prispevka. V nadaljevanju zato podajam le izhodiščni okvir te problematike, medtem ko se članek osredotoča predvsem na posledice opustitve dolžnosti objave odlokov v Uradnem listu.

Izhodiščni problem glede urejanja pravic in obveznosti posameznikov z odlokom je v tem, da je načeloma le zakonodajalec tisti (zaradi načela demokratičnosti), ki lahko neposredno določa pravice in obveznosti, upravnioizvršilni organ pa je tisti, ki te pravice s podzakonskimi

³ WHO, Considerations for implementing and adjusting public health and social measures in the context of COVID-19, str. 5.

⁴ Pavčnik, str. 201 in nasl.

⁵ Pavčnik, 263.

akti le konkretizira oziroma dopolnjuje.^{6,7} Ne glede na navedeno menim, da je bil takšen način pravnega normiranja ustrezen, kljub temu da v tem primeru ni šlo za odloke z zakonsko močjo, saj se ti uporabijo šele in samo, ko se zaradi izrednih razmer Državni zbor ne more sestati. Vendar se kljub epidemiji nikoli ni zgodilo, da se Državni zbor ne bi mogel sestati (vsaj v t. i. drugem valu epidemije, torej od jeseni leta 2020). Vladi je podlago za sprejetje teh ukrepov izrecno podelil sam Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB)⁸ v 39. členu (več o tem v nadaljevanju). Kljub temu, da je bilo s tovrstnimi odloki poseženo v temeljne človekove pravice, so bili ti ustrezni, saj je Vlada prav z njimi konkretizirala omenjeno določbo ZNB. Argument, da je bilo sprejetje teh ukrepov z odloki smiselno, je tudi v pravni naravi odloka, saj ga sprejema Vlada po bistveno hitrejšem postopku (v praksi tudi v enem dnevu). Urejanje te materije z zakoni bi nesporno trajalo dalj časa in bi bilo zato manj primerno (čeprav bi šlo za nujni zakonodajni postopek). Ni mogoče zanikati dejstva, da je prav med epidemijo hitro odločanje z namenom zagotovitve ustreznih (strokovno utemeljenih predlaganih) ukrepov nujno za učinkovit spopad z epidemijo, in to kljub odsotnosti določene mere demokratičnosti.⁹

3. (Prva) presoja ukrepov z vidika Ustavnega sodišča

Ker so ti ukrepi posegali v nekatere temeljne človekove pravice, njihova časovna veljavnost pa ni bila določena, se je pojavil dvom, ali so sploh v skladu z Ustavo RS.¹⁰ Zato je bila vložena pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v sklepu U-I-83/20-10 z dne 16. 4. 2020 sklenilo, da mora Vlada vsaj vsakih sedem dni (več o razlogih presoje na sedem dni v nadaljevanju) na podlagi mnenja stroke preverjati, ali so uvedeni ukrepi še potrebni za doseganje ciljev, in jih ob upoštevanju strokovnih razlogov podaljšati, spremeniti ali odpraviti. O vsem tem bi morala Vlada sproti obveščati javnost. Poudariti je treba, da je bila vložena pobuda za oceno ustavnosti le glede ukrepov, ki so omejevali gibanje ter prepovedovali zbiranje, ne pa tudi vseh preostalih (na primer obvezno nošenje mask), zato se posledice, opisane v prispevku, nanašajo le na ukrepe glede omejitve gibanja.

Razlog, da je Ustavno sodišče določilo obveznost strokovne presoje smiselnosti teh ukrepov na vsakih sedem dni kot neke vrste posebno varovalko, je predvsem v tem, da ne bi Vlada pri podaljševanju ukrepov z odloki odločala arbitrarno. Prav tako se preprečuje možnost nesorazmernega poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine, gotovo pa tudi iz razloga

⁶ Grad in dr., str. 500.

⁷ Pavčnik, str. 261.

⁸ Uradni list RS, št. 33/06 in nasl.

⁹ Gantar, str. 6–7.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.

pomanjkanja demokratičnosti pri sprejemanju odlokov, ki bi bila pri sprejemanju zakona zagotovljena v veliko večji meri. Ker so bili na podlagi ukrepov določeni tudi prekrški, je ta vidik po mojem mnenju še toliko pomembnejši. Pred izdajo tega sklepa Ustavnega sodišča ni bilo nobenih omejitev glede časovne veljavnosti posameznega odloka. Vendar kljub tej dodatni obveznosti Vlade (presoja in podaljšanje ukrepov na vsakih sedem dni) še vedno lahko zagotovimo temeljni namen sprejetih ukrepov (tj. preprečitev širjenja epidemije) oziroma sprejeti ukrepi ne bi bili nič manj učinkoviti ob periodični presoji Vlade,¹¹ zato je bila zahteva po sedemdnevni presoji ukrepov povsem legitimna. Razlog za to, da je treba utemeljenost navedenih ukrepov za preprečevanje širjenja koronavirusa presojati na vsakih sedem dni, je poleg že omenjenega tudi ta, da se je z njimi posegalo v temeljne človekove pravice in svoboščine. Gre za poseg v 32. člen Ustave Republike Slovenije, ki določa svobodo gibanja, ter pravice do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave, prav tako pa tudi za poseg v človekove pravice po 2. členu Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.¹² S temi posegi, ki bi lahko bili neupravičeni, lahko za posameznika nastanejo še številne druge težko popravljive posledice predvsem glede telesnega in duševnega zdravja ter tudi družabnega življenja. Res je, da je s temi omejitvami sledil ustavno dopustnemu cilju, tj. varovanje javnega zdravja, kajti ob nesprejetju ukrepov oziroma ob njihovi razveljavitvi bi bilo po mnenju Ustavnega sodišča ogroženo zdravje in življenje ljudi. Vendar mora biti trajanje teh ukrepov časovno omejeno. Tudi s periodičnim preverjanjem in podaljševanjem ukrepov se lahko sledi ustavno dopustnemu cilju. Ob odsotnosti tega lahko pride do arbitrarnega ravnanja izvršilne veje oblasti, tj. Vlade, ki bi lahko obdržala vse te ukrepe v veljavi, tudi če bi ne bili več utemeljeni. Z namenom preprečitve nesorazmernih posegov v človekove pravice je tako Vlada morala tehtati te ukrepe na vsakih sedem dni ter svojo odločitev ustrezno objaviti v Uradnem listu, vendar se to v določenem obdobju ni zgodilo.

4. Neveljavnost Odloka o omejitvi gibanja v določenem časovnem obdobju

Na podlagi Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2¹³ (v nadaljevanju Odlok) je Vlada sprejela ukrepe, kot so: omejeno gibanje ljudi med 21. in 6. uro (t. i. policijska ura), omejeno prehajanje med občinami ter prepoved zbiranja več kot šest oseb. Možnost sprejetja vseh teh ukrepov je dopuščal ZNB (2. točka prvega odstavka 39. člena), na podlagi katerega se lahko

¹¹ Povzeto po sklepu U-I-83/20-10 z dne 16. 4. 2020.

¹² Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP.

¹³ Uradni list RS, št. 155/20 in nasl.

prepove oziroma omeji gibanje na okuženih območjih. Vendar Odlok (s katerim je Vlada sprejemala posamezne ukrepe) v obdobju od 3. 11. 2020 do vključno 5. 12. 2020 ni bil objavljen v Uradnem listu in zato tudi ta čas ni mogel veljati. Zadnji tovrstni odlok je bil objavljen 26. 10. 2020 v Uradnem listu ter je začel veljati naslednji dan. Po izteku sedmih dni je njegova veljavnost na podlagi 6. člena tega odloka prenehala. Torej je bil zadnji dan, ko je Odlok še veljal, 2. 11. 2020. Ponovna ustrezna objava v Uradnem listu je tako bila šele po odločbi Ustavnega sodišča U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020, ko je postalo jasno, da podaljševanje odlokov Vlade ob odsotnosti njihove objave v Uradnem listu ni bilo ustrezno. Zato je dne 5. 12. 2020 Vlada Odlok ponovno objavila v Uradnem listu, ta je začel veljati naslednji dan, kar kaže na to, da je treba navedeno odločbo Ustavnega sodišča razumeti široko, tako da ta zajema tudi Odlok, obravnavan v tem prispevku. Zagotovo pa ne moremo očitati neveljavnosti Odloku, preden je Ustavno sodišče določilo obveznost sedemdnevne presoje, saj takšna zahteva ni izhajala iz nobenega pravnega akta.

5. Uporaba analogije pri razlagi neveljavnosti obravnavanega odloka

Iz odločbe Ustavnega sodišča (U-I-445/20) jasno izhaja, da Odlok v omenjenem obdobju ni bil ustrezno objavljen. V tej odločbi je Ustavno sodišče sicer presojalo Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih.¹⁴ Ustavno sodišče je odločilo, da ta odlok ni bil ustrezno podaljšan in v povezavi s tem tudi ni bil ustrezno objavljen.¹⁵ Razlog je v tem, da je v 4. členu omenjenega odloka izrecno določeno, da Vlada strokovno utemeljenost ukrepov ugotavlja vsakih sedem dni in ob upoštevanju strokovnih razlogov odloči, ali se ti ukrepi še naprej uporabljajo ali se spremenijo oziroma odpravijo, ter o tem obvesti Državni zbor in javnost. Ker odloki že po svoji pravni naravi vsebujejo splošna in abstraktna pravila, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, morajo biti ustrezno uradno objavljeni. Odlok, ki je začasno prepovedoval zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih, po presoji Ustavnega sodišča ni bil ustrezno objavljen v Uradnem listu. Glede Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 Ustavno sodišče (še) ni odločalo, vendar menim, da lahko prav te argumente iz te sodne odločbe apliciramo tudi na Odlok o omejitvi gibanja. Razlog je v tem, da je bil tudi v tem odloku vsebovan prav takšen člen (z enako vsebino), ki je tudi tu Vladi nalagal strokovno presojo utemeljenosti ukrepov na vsakih sedem dni in obvestitev javnosti. Vendar Vlada tudi teh ukrepov ni ustrezno objavila. Zato je po mojem mnenju pravilen sklep, da tudi Odlok o omejitvi gibanja v opredeljenem ča-

¹⁴ Uradni list RS, št. 152/20 in nasl.

¹⁵ Odločitev U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020.

sovnem obdobju ni veljal. Uporaba analogije temelji na splošnem pravnem načelu, da je treba enake pravne položaje obravnavati enako. To pomeni, da s tem odlokom določena prepovedana ravnanja v tem času niso bila kazniva (oziroma niso bila inkriminirana). Konkretnije to pomeni, da ne gre za prekršek, storjen na podlagi tega odloka (na primer posameznik ne more biti kaznovan za gibanje na prostem po 21. uri itd.). To pomeni, da so bile vse izrečene globe v tem obdobju brez pravne podlage, kar pomeni, da lahko posamezniki zahtevajo plačan denarni znesek skupaj z vsemi pripadki od države nazaj. To je javnopravni obogatitveni zahtevek, ki temelji na splošni prepovedi neupravičene obogatitve na račun drugega. Postopki in pravne možnosti, ki jih imajo posamezniki na voljo, so predstavljeni v nadaljevanju.

6. Presoja ustreznosti objave

Argument, ki bi lahko govoril v prid temu, da je Odlok bil ustrezno objavljen v Uradnem listu od 3. 11. do 5. 12. 2020, je ta, da je bil Odlok nekajkrat spremenjen oziroma dopolnjen, vendar menim, da to ne more pomeniti, da je bil Odlok ustrezno objavljen v svoji celoti. Te objave Odloka namreč niso vsebovale vseh členov Odloka (s katerimi so bili določeni ukrepi za preprečitev epidemije), ampak le člene, s katerimi so se v določeni meri spreminjali posamezni ukrepi oziroma se je le dodala kakšna dodatna izjema (na primer dodatna izjema pri prehodu občinske meje). Moje stališče je, da le z objavo Odloka o spremembi in dopolnitvi Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2¹⁶ obravnavani Odlok ni mogel postati ponovno veljaven v svoji celoti, ampak bi morali biti ponovno objavljeni vsi členi tega odloka vsakič znova na (vsaj) vsakih sedem dni. Šele s tem bi lahko zadostili zahtevi Ustavnega sodišča po obvestitvi javnosti na primeren način. Smisel bi bil v tem, da je potem v takšni »celoviti« objavi Odloka javnosti razvidno, da so ti strogi in močno omejevalni ukrepi resnično še bili potrebni glede na epidemiološko stanje v državi in še, kar je najpomembnejše, da so bili skrbno presojani. Le z objavo posameznih dopolnitev in sprememb odlokov bi to lahko vzbudilo dvom v javnosti, da morda Vlada v resnici ne presoja njihove utemeljenosti v zahtevanem časovnem obdobju. To bi še podkrepil z dejstvom, da se je s temi ukrepi resnično posegalo v temeljne človekove pravice in svoboščine, zato še posebej ne bi smeli puščati odprtih nikakršnih dvomov glede veljavnosti odlokov. Tako bi morala biti za ponovno veljavnost Odloka objavljena celotna vsebina v Uradnem listu.

Argument, da je z objavo le Odloka o spremembi in dopolnitvi postal ponovno veljaven tudi prvotni odlok, saj sprememba Odloka brez njegove prvotne veljavnosti ni mogoča, po mojem mnenju ni sprejemljiv. Menim, da če je Odlok prenehal veljati, ga tudi ne moremo spreminjati

¹⁶ Uradni list RS, št. 159/20 in nasl.

in dopolnjevati, saj dejansko ni ničesar, kar bi sploh lahko s takšnim Odlokom spreminjali oziroma dopolnjevali.

6.1. Ustavni vidik zahteve po objavi

Kot že povedano so odloki predpisi, zato je potrebna tudi ustrezna objava v Uradnem listu, ki je edini mogoč način uradne objave.¹⁷ Pravilno objavlanje pravnih predpisov je eden od glavnih pogojev za začetek veljavnosti abstraktnih pravnih norm.¹⁸ Zahtevo po objavi v Uradnem listu vsebuje že Ustava v 154. členu in prav tako 6. člen Zakona o Uradnem listu Republike Slovenije.¹⁹ Če tej zahtevi ni zadoščeno, preprosto ne more biti drugače, kot da ugotovimo, da so ti predpisi bili zato neustavni in tako niso (določen čas, ko niso bili objavljeni) imeli nikakršnih pravnih učinkov oziroma je šlo za neobstoječe predpise. Enako mnenje se je vzpostavilo tudi na akademskem področju.²⁰ Že res, da je Vlada obveščala javnost o veljavnosti posameznih ukrepov, določenih z odloki, v medijih in prek druge širše javnosti na novinarskih konferencah ter z raznimi intervjuji in tako resnično poskrbela, da so se lahko z veljavnimi ukrepi posamezniki tudi seznanili. Vendar menim, da kljub temu ne moremo ugotoviti, da je Vlada s tem izpolnila svojo obveznost in nadomestila obveznost, da se vsi državni predpisi (med katere seveda uvrščamo tudi odloke) objavijo v uradnem državnem listu.²¹ Argument Vlade je sicer, da je imela javnost možnost seznanitve prav iz medijev, vendar je problem v tem, da se pri objavi predpisov zahteva velika mera preglednosti, jasnosti in natančnosti. Različni mediji pa so informacije s strani Vlade povzeli različno in jih s tem tudi različno predstavili javnosti. Podobno stališče je zaslediti tudi pri Igličarju.²² Posledica vsega tega je, da je bila zato nemalokrat povzročena zmeda o tem, kateri ukrepi veljajo in kateri ne, celo znotraj Vlade. Že posamezni ministri so si nekatere pravne norme glede ukrepov razlagali različno. Zato menim, da na naslovnike pravnih norm ne moremo prevaliti obveznosti, da morajo spremljati medije in preostala sredstva obveščanja, da bi se lahko seznanili z veljavnim pravom. Prav zato, da se to ne bi dogajalo, velja obveznost objave v Uradnem listu, ki je edini uradni portal, ki (poleg preostalega) vsebuje vse predpise in vedno zagotavlja njihovo preglednost ter možnost podrobnejše seznanitve z njimi v vsakem želenem trenutku. Zato je to tudi edino ustrezno mesto, kjer se lahko posamezniki in s tem tudi mediji seznaniijo z veljavno zakonodajo.

¹⁷ Igličar, str. 15–17.

¹⁸ Šturm, str. 670.

¹⁹ Uradni list RS, št. 112/05 in nasl.

²⁰ Teršek, str. 18–20.

²¹ Šturm, str. 670.

²² Igličar, str. 15–17.

Stališče Ustavnega sodišča, da je ustrezna objava državnih predpisov mogoča le in samo v Uradnem listu, je morda formalistična, vendar je glede na posledice teh odlokov tudi nujna in edino sprejemljiva. S tem se zagotavlja temeljno načelo pravne države (več o tem v nadaljevanju), znotraj njega pa načelo pravne varnosti,²³ v katerem je zajeta možnost seznanitve z veljavnimi predpisi. Pomembno je spoštovati tudi načelo *nullum crimen nulla poena sine lege praevia*.

6.2. Poseben pomen objave v prekrškovnem pravu

Odlok določa ukrepe na podlagi ZNB, ta pa vsebuje kazenske določbe za kršitev ali zakona ali podzakonskega predpisa (odloka), ki je vezan na ZNB. Zato ta odlok določa prekrške. Konkreten odlok je predpis, ki ima kaznovalno naravo. Pri presoji določnosti kaznovalnih predpisov (in znotraj njih prekrškov) je zahteva po spoštovanju načela jasnosti in določnosti predpisov še posebej stroga. Drugače povedano gre za načelo *lex certa*. To je izpeljano iz načela pravne države (2. člen Ustave) ter iz načela zakonitosti, ki je določeno že v samem Zakonu o prekrških (ZP-1),²⁴ ki se uporablja kot sistemski zakon, zato je treba njegova načela spoštovati pri vseh načinih določanja prekrškov, ki jih omogoča v 3. členu ZP-1, torej tudi pri določanju prekrškov z odloki. Vsakomur, ki je bil na podlagi neobjavljenega Odloka sankcioniran s plačilom globe, je bilo tudi poseženo v ustavno pravico splošne svobode ravnanja po 35. členu Ustave.²⁵ Vse skupaj pomeni argument, da bi morala biti vsa podaljšanja Odloka ustrezno objavljena v Uradnem listu, le tako bi lahko nedvomno zadostili predstavljenim načelom.

Da bi se izognili celotnemu pravnemu problemu, to je, ali je bil Odlok ustrezno podaljšán, bi lahko že Ustavno sodišče v sklepu U-I-83/20-10 izrecno zapisalo v izrek, da mora Vlada obvestiti javnost o morebitnem podaljšanju oziroma spreminjanju odlokov v Uradnem listu, in ne da je zapisalo le, da naj vlada obvesti javnost, kljub dejstvu, da ta termin izhaja neposredno iz 39. člena ZNB. S tem bi lahko že Ustavno sodišče odpravilo vse dvome o ustreznosti oziroma neustreznosti objave odlokov. Mogoč je argument, da se je Ustavnemu sodišču zdelo nujnost objave v Uradnem listu že tako sama po sebi umevna, da zato tega ni posebej poudarilo in zapisalo. Vendar menim, da bi kazalo to konkretnije določiti. Nujnost objave je tako poudarilo šele z naslednjo odločbo U-I-445/20-13. Ob navedbi že vseh omenjenih argumentov, zakaj bi bila potrebna objava v Uradnem listu, mislim, da vseeno drugačna ugotovitev ni mogoča in je treba sklep Ustavnega sodišča razumeti tako, da mora Vlada obvestiti javnost na način, kot je določen za predpise.

²³ Šturm, str. 671.

²⁴ Uradni list RS, št. 29/11 in nasl.

²⁵ Šturm, str. 671.

7. Neupravičena obogatitev Republike Slovenije

Kot že omenjeno ta odlok v obdobju od 3. 11. 2020 do vključno 5. 12. 2020 ni veljal, zato v tem obdobju ni bilo mogoče izrekat sankcij za prekrške, določene s tem odlokom. Tako je prišlo do neupravičene obogatitve s strani Republike Slovenije. Pri tem se postavlja vprašanje, kakšne so pravne možnosti posameznikov, ki so že plačali to neupravičeno izrečeno globo, da se jim plačani znesek vrne na podlagi javnopravnega obogatitvenega zahtevka, oziroma kakšne možnosti imajo, če zoper njih še teče prekrškovni postopek. Poleg samega plačanega zneska namreč lahko zahtevajo tudi obresti in stroške, ki so jim nastali s tem postopkom, kar bo še podrobneje predstavljeno v nadaljevanju.

7.1. Pravne možnosti posameznikov v postopku pri vračilu plačane globe

Najprej je treba povedati, da če še tečejo kakršnikoli prekrškovni postopki na podlagi izrečenih glob v času neveljavnih odlokov, je treba vse te postopke s sodbo ustaviti iz razloga materialne kršitve prava, saj to ravnanje ni prekršek (skladno s prvim odstavkom 136. člena ZP-1).

Če je bila globa že plačana oziroma prisilno izterjana v izvršbi, so mogoče poti posameznikov za doseglo že plačane globe naslednje. Najprej je treba vložiti enega od dveh mogočih izrednih pravnih sredstev, ki ju omogoča ZP-1. Nadomestna možnost za izredno pravno sredstvo je tudi ustavna pritožba.²⁶ Na podlagi izrednega pravnega sredstva je treba doseči, da pristojno sodišče odpravi pravnomočno sodbo oziroma odločbo o prekršku. To je temeljni pogoj za povračilo škode. Na podlagi tega je nato treba v pravnem postopku od države terjati plačano globo nazaj (z vsemi pripadki), saj je bila kot že rečeno plačana brez pravne podlage. Pravico do povrnitve škode določa že ZP-1 v 193. členu.

V prekrškovnem pravu poznamo dve izredni pravni sredstvi. Prvo je zahteva za varstvo zakonitosti in drugo je odprava ali sprememba odločbe na predlog prekrškovnega organa.

7.1.1. Zahteva za varstvo zakonitosti

Prvo mogoče izredno pravno sredstvo, s katerim se lahko doseže odprava odločbe o prekršku oziroma pravnomočne sodbe, je zahteva za varstvo zakonitosti (169. člen ZP-1). Glavni problem, ki se bo lahko v praksi pri tem pojavil, je ta, da je samo vrhovni državni tožilec pristojen za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti. Pobudo za vložitev tega izrednega pravnega sredstva lahko poda oseba, ki je upravičena do pravnega sredstva. Najpogosteje bo to kršitelj oziroma obdolženec (ta se tako poimenuje, če je že pred vložitvijo izrednega pravnega sredstva tekel sodni postopek). Vendar ta nima nobenega zagotovila, da bo njegovi pobudi vrhovni

²⁶ Jenull, str. 968.

državni tožilec tudi ugodil. Pobudniku je zavezan le sporočiti svojo odločitev.²⁷ Zoper odločitev vrhovnega državnega tožilca, da zahteve za varstvo zakonitosti ne bo vložil, ni dopustno nikakršno pravno sredstvo. To je posledica dejstva, da vrhovni državni tožilec v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi varuje le javni interes (glede zagotovitve enotne uporabe prava nižjestopenjskih sodišč), in ne zasebnega. Zahteve za varstvo zakonitosti vrhovni državni tožilec zato ni zavezan vložiti tudi, če je povsem jasno, da je bil zakon oziroma drug predpis prekršen.

Če se bo vrhovni državni tožilec odločil vložiti to izredno pravno sredstvo, bo to vloženo zaradi kršitve materialnih določb predpisa, ki določa prekršek (konkretno v tem primeru Odloka), saj prepovedano ravnanje med neveljavnostjo Odloka ni prekršek. Prednost tega izrednega pravnega sredstva je v tem, da ni časovno omejeno.

Problem, ki lahko nastane pri uporabi tega izrednega pravnega sredstva, je v tem, da bo vrhovni državni tožilec oziroma Vrhovno sodišče RS preobremenjeno s temi pobudami. Najbrž bi bilo ustrezno, da bi Vrhovno sodišče sprejelo v obravnavo vse vložene zahteve za varstvo zakonitosti, vendar bi to v praksi popolnoma onemogočilo delo sodišča, sam postopek pa bi bil tudi precej dolgotrajen, in vprašanje bi bilo, ali bodo res vsi, ki so neupravičeno plačali globo, vložili pobudo za tovrstno pravno sredstvo. Rešitev tega problema bi morda bila, da Vrhovno sodišče v eni zadevi ugotovi, da je bilo res kršeno materialno pravo in da dejanje ni bilo prekršek, da odločbo o prekršku odpravi in s tem vzpostavi sodno prakso oziroma neke vrste »precedens« za prekrškovne organe, ki so izdali tovrstne odločbe, da sami predlagajo njihovo odpravo ter s tem sledijo sodni praksi Vrhovnega sodišča.

7.1.2. *Odprava ali sprememba odločbe na predlog prekrškovnega organa*

To bi prekrškovni organi (najpogosteje policija) lahko storili z izrednim pravnim sredstvom, ki se imenuje odprava ali sprememba odločbe na predlog prekrškovnega organa (171.a člen ZP-1). Prednost tega izrednega pravnega sredstva je gotovo hitrejši postopek in tudi ni obremenjevanja Vrhovnega sodišča. Vendar je tudi tu problem v enostranskosti pravnega sredstva, saj ga lahko vložijo le prekrškovni organi, ki je izdal odločbo. Tudi tu ima kršitelj možnost dati pobudo prekrškovnemu organu, vendar na njo ni vezan. Slabost tega izrednega pravnega sredstva je v tem, da je časovno omejeno, in sicer tri leta od pravnomočnosti odločbe. Slabost je tudi ta, da o tem izrednem pravnem sredstvu ne odloča Vrhovno sodišče, ampak odloča sodišče, ki je pristojno za obravnavanje zahteve za sodno varstvo v prekrškovnem pravu. V praksi so to okrajna sodišča, ki bodo zagotovo bolj obremenjena, kar bo negativno vplivalo na delovanje sodišč (predvsem na daljše sodne zaostanke).

²⁷ Prav tam, str. 20.

Razlog za odpravo odločbe bi bil seveda tudi v tem primeru kršitev materialnih določb predpisa. Vendar je v 3. točki prvega odstavka 171. člena ZP-1 določen dodatni pogoj, in sicer ta, da so bile očitno v škodo storilca prekršene materialne določbe predpisa, ki je določal prekršek. Zatakne se lahko prav pri presoji očitnosti, kajti za očitno kršitev materialne določbe gre takrat, ko je kršitev mogoče ugotoviti neposredno, takoj in brez dodatnega ugotavljanja posameznih dejstev. Če je treba posamezna dejstva še dodatno ugotavljati ali preverjati, o očitni kršitvi ne moremo več govoriti.²⁸ Ta očitnost kršitve se namreč nanaša prav na vprašanje, ali je ta odlok bil ustrezno objavljen in ali je zato veljal ali ne. Sam menim, da vendarle ne moremo govoriti o očitni kršitvi, saj je pravno vprašanje veljavnosti Odloka očitno dokaj zapleteno in ni enoznačno. Kot način mogoče rešitve, da kršitev tega predpisa (Odloka) postane očitna kršitev, vidim v tem, da prek zahteve za varstvo zakonitosti Vrhovno sodišče odloči, da Odlok ni veljal in da je s tem bilo kršeno materialno pravo. Ob taki sodbi Vrhovnega sodišča menim, da dvoma o očitnosti kršitve ne bi bilo več, saj bi se zadeva razčistila tako, da dodatno ugotavljanje posameznih dejstev (o veljavnosti Odloka) ne bi bilo več potrebno ter zavezujoče za prekrškovni organ in tudi za okrajno sodišče, ki bo odločalo o tem izrednem pravnem sredstvu. Vseeno vidim nevarnost, da kljub morebitni odločitvi Vrhovnega sodišča v postopku zahteve za varstvo zakonitosti, da je treba odločbo o prekršku oziroma sodbo odpraviti, prekrškovni organ (oziroma organi) ne bo zainteresiran vlagati ta izredna pravna sredstva, kljub temu da morajo pri svojem delovanju upoštevati načelo zakonitosti. Za konkretno rešitev v praksi bo očitno treba počakati na razvoj sodne prakse Vrhovnega sodišča in tudi okrajnih sodišč.

7.2. Zahtevki posameznikov zoper Republiko Slovenijo

Posamezniki imajo v primeru uspešnega postopka z izrednim pravnim sredstvom (če jim je bila bodisi odločba bodisi sodba odpravljena oziroma je bil postopek pravnomočno ustavljen) možnost v civilnem postopku zahtevati od države na podlagi odpravljene odločbe o prekršku povrnitev škode, saj so neupravičeno plačali globo ali stroške postopka.²⁹ Podlago za to je najti v 193. členu ZP-1. Tožbo za povrnitev škode je treba vložiti zoper Republiko Slovenijo, in sicer v treh letih od dneva, ko je postala sodba o ustavitvi postopka pravnomočna, drugače pravica do povrnitve škode zastara. Da se ne bi vlagale množične tožbe in se ne bi pretirano obremenjevala sodišča, je ZP-1 predvidel dodatno varovalko, ki vsebuje obveznost, da mora oškodovanec pred vložitvijo tožbe za povrnitev škode zoper RS vložiti zahtevo na državno odvetništvo, da se z njimi sporazume o obstoju škode ter o njeni višini in vrsti. Šele v primeru, da sporazum ni dosežen, lahko oškodovanec v treh mesecih od vložitve zahteve pri pristojnem sodišču vloži tožbo za povrnitev škode.

²⁸ Gril, str. 898.

²⁹ Povzeto po sodbi VS RS III Ips 128/2015.

Glede na sorazmerno dolgo obdobje neveljavnosti Odloka je bilo neupravičeno izdanih glob več, zato je ta procesna predpostavka smiselna in spodbuja zunajsodno reševanje spora. Zaradi dejstva, da je bila za vse izrečene globe predpisana ista sankcija, menim, da prevelikih razlik glede višine škode v zahtevkih oškodovancev ne bo in bo zato sporazum lahko hitro sklenjen. Sploh bo to veljalo, ko se bo vzpostavila praksa v teh postopkih pred državnim odvetništvom in bo višina škode že znana.

ZP-1 določa, da ima tisti, ki je neupravičeno plačal globo in stroške postopka, pravico do povrnitve (vsakršne) škode, in ne le do vračila plačanega zneska. Tako so oškodovanci poleg zneska plačane globe upravičeni zahtevati tudi obresti od plačanih zneskov, stroške postopka, ki so določeni v 144. členu ZP-1, posredno škodo ter tudi morebitni izgubljeni dobiček zaradi izvršitve odločbe, na primer da je prišlo do postopka prisilne izterjave neplačane globe in je bilo s prodajo zarubljenih stvari prodano posameznikovo premoženje, s katerim opravlja neko dejavnost.³⁰ Kot že omenjeno je priznana tudi posredna premoženjska škoda. To je primer stroškov, ki so nastali v zvezi s postopkom in niso zajeti v 144. členu ZP-1. To so stroški obrambe, stroški in škoda, nastala v postopku prisilne izterjave s strani Finančne uprave RS ali z neupravičeno naloženim delom v splošno korist, do katerega je prišlo zaradi neuspešne izterjave globe.³¹ Mogoče je zahtevati tudi nepremoženjsko škodo.³² Ta bo v teh postopkih zelo redko uporabljena, in sicer le v primeru, da je bilo posamezniku zaradi nezmožnosti izterjave globe (in ob izpolnjevanju preostalih pogojev po ZP-1) neupravičeno naloženo delo v splošno korist. Menim, da je treba potem tej osebi priznati nepremoženjsko škodo zaradi okrnitve ugleda, ki ga je oseba uživala in ji je bil z delom v splošno korist okrnjen.³³ Kot drugi mogoč primer za upravičenost do povrnitve nepremoženjske škode je nadomestitev neplačane globe z nadomestnim zaporom, če od posameznika ni bilo mogoče izterjati neplačane globe.³⁴ Ker je pogoj, da se nadomesti neplačana globa z nadomestnim zaporom, pri čemer mora znesek neplačane globe (ene same ali seštevek več) znašati najmanj 1000 evrov in je ni bilo mogoče izterjati po pravilih upravne izvršbe, bo tak primer zelo redek. Moralo bi iti za posameznika, ki mu je bilo med neveljavnostjo Odloka izdanih več glob. V tem primeru bi se upoštevale vse oblike nepremoženjske škode, ki se priznajo pri neutemeljenem odvzemu prostosti.³⁵

Kot že rečeno pod višino škode spadajo tudi zamudne obresti. Sporno vprašanje je, od katerega dne naprej začnejo teči. Po uveljavljeni sodni praksi je pri vprašanju začetka teka zamudnih

³⁰ Jenull, str. 969.

³¹ Prav tam, str. 969.

³² Prav tam, str. 970.

³³ Povzeto po sklepu VS RS II Ips 238/2015.

³⁴ Skladno z 20.a členom ZP-1.

³⁵ Jenull, str. 970.

obresti v primeru plačila na podlagi neupravičene obsodbe treba smiselno uporabljati pravila o vračanju neupravičeno prejetega po 190. členu Obligacijskega zakonika.³⁶ Po mnenju Vrhovnega sodišča se upošteva pravilo iz 193. člena OZ, ki začetek teka zamudnih obresti veže na nepoštenost pridobitelja, ki mora vračati neupravičeno pridobljeno. Ker je neupravičena obsodba sama po sebi podlaga za odškodninsko odgovornost države, je glede začetka teka zamudnih obresti od neupravičeno prejetega treba smiselno uporabiti pravilo, ki velja za nepoštenega pridobitelja. Zato je utemeljen zahtevek za plačilo zakonskih zamudnih obresti od naslednjega dne po plačilu odmerjene globe.³⁷

8. Sklep

Zaradi spoštovanja načela pravne države, zlasti načel pravne varnosti in predvidljivosti, je treba vsa kazniva ravnanja, preden postanejo pravno zavezujoča, objaviti v Uradnem listu. V prekrškovnem pravu in seveda tudi kazenskem pravu je načelo zakonitosti še posebej poudarjeno (*nullum crimen nulla poena sine lege praevia*). To je Vlada naknadno po omenjeni odločbi Ustavnega sodišča tudi storila, vendar to dejstvo nikakor ne more sanirati napake in s tem upravičiti izrečene globe med neveljavnostjo odloka. S tem bi prekršili še eno temeljno načelo pravne države, to je prepoved retroaktivnosti, ter načelo varstva zaupanja v pravo,³⁸ kar bi pomenilo, da bi bilo neko dejanje inkriminirano za nazaj oziroma *ex tunc*. Najbrž je odveč poudarjati, katere kršitve temeljnih ustavnih pravic bi se pojavile ob takšnem nepravočasnem odzivu zakonodajalca. Zavedam se takratne kritične situacije, ki je tedaj vladala v državi, in dejstva, da je Vlada imela pri sprejemanju predpisov resnično težko nalogo, saj jih je morala glede na predloge vladne svetovalne skupine za zaježitev širjenja virusa nenehno prilagajati, vendar to ne more biti izgovor za manko tako temeljnega pravila, kot je ustrezna objava predpisov. Na njegovo rešitev bo treba še počakati z razvojem sodne prakse prekrškovnega prava instančnih sodišč.

Literatura

AVBELJ, Matej (ur.). *Komentar ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.

Bojana Beović: *Vladi bomo predlagali podaljšanje ukrepov*. <<https://www.vecer.com/slovenija/beovica-vladi-bomo-predlagali-podaljsanje-ukrepov-brez-sprememb-10228043>> (24. 11. 2020).

³⁶ Uradni list RS, št. 97/07.

³⁷ Povzeto po sodbi VS RS II Ips 165/2010.

³⁸ Grad, str. 6–9.

- ČAS, Petra. *Zakon o prekrških s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, 2018.
- GANTAR, Jan. Odloki in uredbe z zakonsko močjo. *Pravna praksa*, 2020, št. 14, str. 6–7.
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, in ZAGORC, Saša. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2016.
- GRAD, Franc. Ustava in retroaktivnost predpisov. *Pravna praksa*, 2016, št. 19, str. 6–9.
- IGLIČAR, Albin. Objavljanje predpisov. *Pravna praksa*, 1996, št. 12, str. 15–17.
- JENULL, Hinko. Zahteva za varstvo zakonitosti v postopku zaradi prekrška. *Pravna praksa*, 2006, št. 35, str. 20.
- NOVAK, Aleš. Spregledano načelo v načelnem pravnem mnenju. *Pravna praksa*, 2010, št. 13, str. 22.
- PAVČNIK, Marijan. *Teorija prava*. Ljubljana: GV Založba, 2020.
- TERŠEK, Andraž. Ustavnopravna utemeljitev veljavnosti in uporabe predpisov. *Pravna praksa*, 2007, št. 39–40, str. 18–20.