

Na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21 in 98/25), 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US, 52/20 in 30/24) in 112. člena Poslovnika državnega zbora (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) je Državni zbor na seji 27. maja 2026 sprejel

S K L E P

O NEDOPUSTNOSTI RAZPISA ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA O ZAKONU O INTERVENTNIH UKREPIH ZA RAZVOJ SLOVENIJE (ZIURS, EPA 15-X)

I.

Državni zbor ugotavlja, da zakonodajnega referenduma o Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS, EPA 15-X), ni dopustno razpisati, ker gre za zakon iz druge in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21 in 98/25).

II.

Ta sklep začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III.

Državni zbor je na 6. izredni seji dne 11. 5. 2026 sprejel Zakon o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS, EPA 15-X; v nadaljnjem besedilu: ZIURS).

Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije (KSJS), Dalmatinova ulica 4, 1000 Ljubljana je dne 18. 5. 2026 s prvopodpisanim Branimirjem Štrukljem vložila pobudo volivcem za razpis zakonodajnega referenduma.

Referendumsko vprašanje se glasi: »Ali ste za to, da se uveljavi Zakon o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS), ki ga je sprejel Državni zbor na seji dne 11. 5. 2026?«.

Drugi odstavek 90. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava) določa, da referendumu ni dopustno razpisati o:

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

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US, 52/20 in 30/24; v nadaljnjem besedilu: ZRLI) ureja

dva postopka za presojo in odločanje Državnega zbora o nedopustnosti referendumov. Razlikujeta se glede na to, ali gre za presojo nedopustnosti referendumov o zakonih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ali iz druge, tretje in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Postopek presoje in odločanja o dopustnosti referendumov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ureja 21.a člen ZRLI, za zakone iz druge, tretje in četrte alineje tega člena (o davčnih, proračunskih in ratifikacijskih zakonih ter o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost) pa 21. člen ZRLI. Ker se ZIURS po ciljih in namenu, ki jih zasleduje, ter rešitvah, ki jih uvaja, uvršča med zakone o davkih in drugih obveznih dajatvah ter med zakone, ki odpravljajo protiustavnost, pride zanj v poštev postopek iz 21. člena ZRLI. Državni zbor skladno z določbo prvega odstavka 21. člena ZRLI v štirinajstih dneh po vložitvi pobude sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati, in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. V sklepu se navedejo razlogi, zaradi katerih referendum ni dopustno razpisati.

Postopek presoje dopustnosti referendumov torej opravlja Državni zbor in Ustavno sodišče. Državni zbor, ki je pristojen za razpis referendumov, pa mora najprej oceniti, ali je zakonodajni referendum sploh ustavno dopusten. Upoštevati je namreč treba, da lahko razpiše referendum o zakonu, če je prepričan o njegovi ustavni dopustnosti. Če ugotovi, da ta ni ustavno dopusten, njegov razpis zavrne.

V zvezi z ZIURS se torej zastavlja vprašanje, ali gre z vidika materialnega kriterija za zakon, ki ga je mogoče uvrstiti vsaj v eno izmed navedenih kategorij iz drugega odstavka 90. člena Ustave, za katero velja prepoved referendumskega odločanja. Upošteva se ureditev prepovedi zakonodajnega referendumov in ustavnosodno prakso, Državni zbor ugotavlja, da ZIURS izpolnjuje pogoje, predpisane za izključitev zakonodajnega referendumov o njem po drugi in četrsti alineji drugega odstavka 90. člena Ustave.

90. člen Ustave v drugi alineji določa, da referendum ni dopustno razpisati o zakonih o davkih in drugih obveznih dajatvah. V zvezi z (ne)dopustnostjo referendumov je torej treba odgovoriti na vprašanje, ali gre pri ZIURS za zakon, ki ureja davke oziroma druge obvezne dajatve, ali ne.

V zvezi s tem Državni zbor ugotavlja, da ZIURS spreminja in dopolnjuje naslednje zakone, ki urejajo davke ali obvezne javne dajatve:

1. Zakon o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 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, 104/24, 22/25 – ZZZRO-1 in 40/25 – ZINR),
2. Zakon o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (Uradni list RS, št. 91/25 in 32/26),
3. Zakon o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 18/96 – ZDavP, 34/96, 87/97 – ZDavP-A, 3/98, 7/98 – odl. US, 106/99 – ZPIZ-1, 81/00, 97/01 – ZSDP, 97/01, 62/10 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 91/13 – ZZVZZ-M, 99/13 – ZSVarPre-C in 26/14 – ZSDP-1),
4. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 – ZORR, 84/23 – ZDOsk-1, 125/23 – odl. US, 133/23, 109/24 – ZMEPIZ-1 in 90/25),
5. Zakon o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/23, 112/24 in 44/25),
6. Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15, 77/18, 59/19, 72/19, 196/21 – ZDOsk, 3/22, 29/22 – ZUOPDCE, 40/23 – ZDavPR-B, 122/23 in 104/24).

Poleg navedenega zakon prinaša tudi začasni ukrep na področju davka na dodano vrednost za omilitev dviga cen energentov.

ZIURS ureja vprašanja davkov ali obveznih dajatev v svojih 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 21., 22., 23., 25., 26., 39., 40., 41., 48., 49., 50., 51., 52., 54., 55., 57., 58. in 59. členu. V navedenih členih ZIURS prinaša spremembe ureditev dohodnine pri oddajanju premoženja v najem, novo ureditev zavezancev za dohodnino, ki davčno osnovo ugotavljajo na podlagi normiranih odhodkov, zgornjo omejitev osnove za obračun vseh prispevkov za socialno varnost, najnižjo osnovo za obračun prispevkov za samozaposlene in kmete, odpravo prispevka za dolgotrajno oskrbo za osebe, ki opravljajo dejavnost kot postranski poklic, ter za upokojence, znižanje DDV na določene izdelke, začasni ukrep znižanja DDV na energente ter številne prehodne določbe, ki se nanašajo na navedeno vsebino. Očitno je, da je pretežna in bistvena vsebina ZIURS urejanje davkov oziroma drugih obveznih dajatev.

Da gre za zakon o davkih in drugih obveznih dajatvah, je jasno tudi po njegovih dejanskih učinkih, ki zmanjšujejo obremenitev zavezancev z davki in drugimi obveznimi dajatvami. Predlagatelj Predloga zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS, EPA 15-X; v nadaljnjem besedilu: Predlog ZIURS) v poglavju 3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva ocenjuje zmanjšanje prilivov iz davkov in drugih javnih dajatev: »Letno to skupaj znaša okoli 571,7 milijonov evrov, v letu 2026 pa 284 milijonov evrov. Kasneje bo zaradi izteka začasnega ukrepa nižjega DDV na energente letni učinek sorazmerno nižji, okoli 399,7 milijonov evrov.« Vlada v svojem mnenju k Predlogu ZIURS ocenjuje, da »predlagani ukrepi prinašajo znižanje javnofinančnih prihodkov do višine okoli 1 milijarde evrov«. Trditev, da pri ZIURS ne gre za zakon, ki ureja davke oziroma druge obvezne dajatve, torej ne more držati. Če zakon prinaša več sto milijonov ali celo milijardo evrov davčnih učinkov, je seveda povsem jasno, da gre za »zakon o davkih in drugih obveznih dajatvah«.

Morebitna dopustitev referendumu o ZIURS bi torej povzročila referendum o zakonu z več sto milijonov oziroma celo milijardo evrov davčnih učinkov. To bi predstavljalo kršitev ustavne določbe, da referendum o zakonu o davkih in drugih obveznih dajatvah ni dopusten.

Da je v zvezi s presojo pogojev iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave bistveno, ali zakon v »precejšnjem delu« ureja davke oziroma druge obvezne dajatve, je pojasnil prof. dr. Rajko Pirnat s Katedre za upravno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. Glede vprašanja jasnosti nedopustnosti referendumu o ZIURS je potrdil, da je dikcija Ustave v drugi alineji drugega odstavka 90. člena nedvoumna in da je ta jasno opredeljena v besedilu »zakoni o davkih in drugih javnih dajatvah«. V nadaljevanju je poudaril, da »ta zakon v precejšnjem delu ureja davke in druge javne dajatve tako, da si jaz težko predstavljam razlago, ob kateri bi to bil dopusten referendum«. O morebitnih drugih možnostih pa je povedal, da je slišal tudi »nekatero druge zamisli«, sam pa vidi »tako jasno besedilo Ustave, da je res težko reči, da bi bil tu dopusten referendum«.

Podobno tudi nekdanji predsednik Ustavnega sodišča prof. dr. Ernest Petrič ugotavlja, da »iz Ustave jasno izhaja, da referendumu o davčnih obveznostih ne sme biti«. Ob tem je pojasnil: »V konkretnem primeru interventnega zakona, ki ne vsebuje zgolj določb o davkih, bi bilo zelo veliko pravno tveganje, če bi se pri posameznih odločitvah o dopustnosti referendumu začelo iskati delne rešitve, v smislu za tretji člen je lahko referendum, za petega ne sme biti. Tudi iz potrebe po pravni sigurnosti je moje stališče, da referendum o tem zakonu ni dopusten.«.

Z ZIURS se odpravljajo ali spreminjajo tudi določbe, za katere je Ustavno sodišče v preteklosti že ugotovilo, da niso skladne z Ustavo. Eden od ciljev in namenov ZIURS je torej tudi odpraviti protiustavnosti, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče.

V 27. členu ZIURS se s spremembo 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (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, 84/23 – ZDOsk-1, 102/24 – ZZKZ, 32/25 in 112/25 – odl. US; v nadaljnjem besedilu: ZZDej) odpravlja omejevanje razpolaganja z dobičkom za zasebnike, ki opravljajo koncesijsko dejavnost v zdravstvu.

O vprašanju razpolaganja z dobičkom je Ustavno sodišče odločalo že dvakrat ter z odločbama št. U-I-194/17 in št. U-I-59/18 razveljavilo ureditvi, ki sta posegali v razpolaganje z dobičkom pri izvajalcih koncesijske dejavnosti, ki opravljajo zdravstveno oziroma lekarniško dejavnost. Z odločbo št. U-I-194/17 je Ustavno sodišče razveljavilo drugo poved drugega odstavka 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13 in 64/17), kolikor je ta urejal presežke prihodkov nad odhodki za izvajalce zdravstvene dejavnosti v okviru javne zdravstvene službe, ki so gospodarske družbe in zasebni zdravniki. Navedena določba je namreč zasebnikom nalagala, naj presežek prihodkov iz koncesijske dejavnosti porabijo za opravljanje in razvoj koncesijske dejavnosti, torej za investicije v to dejavnost oziroma za njene tekoče stroške poslovanja, pri čemer presežka ne smejo: (a) uporabiti v morebitnih drugih gospodarskih dejavnostih, ki jih opravljajo, (b) porabiti za osebne potrebe, (c) izplačati svojim družbenikom. Ob presoji, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja javne koristi, ki bo zaradi te omejitve nastala, je Ustavno sodišče zapisalo: »Tako intenzivna omejitev svobode uporabe presežka prihodkov lahko spodkoplje enega izmed ključnih motivov za opravljanje koncesijske dejavnosti. Zasebniki morajo investirati in redno kriti stroške koncesijske dejavnosti že zato, ker imajo motiv ostati na trgu kot poslovni subjekt; k razvoju dejavnosti in nakupu nove opreme jih silita tako konkurenca na trgu kot tudi sam razvoj medicinske stroke. V tem pogledu ni nepomembno, da lahko država dodatno zagotovi kakovost koncesijske dejavnosti s predpisovanjem ustreznih strokovnih standardov, ki bodo posredno, a dovolj učinkovito, po eni strani silili zasebnika k investiranju, katerega vir je lahko presežek prihodkov, v dejavnost, v kateri je presežek nastal, po drugi strani pa je s tem pristopom še ohranjena svoboda zasebnikove poslovne presoje o primernem času in obsegu investicij. Groba, splošna in neposredna omejitev svobodnega razpolaganja s presežkom prihodkov sama po sebi torej ne prinaša zelo visokih pričakovanih koristi. Zasledovani pozitivni učinek javne koristi zato ne odtehta daljnosežnosti in intenzivnosti posledic posega.«.

Kljub temu je bila z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 32/25, v nadaljnjem besedilu: ZZDej-N) v drugem odstavku 3. člena ZZDej znova sprejeta ureditev, ki je v svojem bistvu na enak način omejila razpolaganje z dobičkom za zasebnike, ki opravljajo koncesijsko dejavnost v zdravstvu, kot določba iz druge povedi drugega odstavka 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13 in 64/17), ki jo je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-194/17. Ureditev, sprejeta z ZZDej-N, je namreč določila, da se »zdravstvene storitve, ki jih izvajajo javni zdravstveni zavodi in drugi javni zavodi iz šestega odstavka 8. člena tega zakona in koncesionarji v okviru koncesijske dejavnosti, izvajajo na nepridobiten način in z namenom varstva integritete namensko zbranih sredstev tako, da presežek prihodkov nad odhodki ta javni zavod oziroma koncesionar porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti, in sicer za investicije v prostore in opremo (z namenom nenehnega izboljševanja kakovosti in varnosti zdravstvene obravnave), za stroške usposabljanja in stalnega izpopolnjevanja ter plač zaposlenih ali za tekoče stroške poslovanja«. Z vidika zasebnika, ki opravlja koncesijsko dejavnost v zdravstvu, gre

tako za enak način omejevanja porabe presežka prihodkov nad odhodki kot v razveljavljeni določbi druge povedi drugega odstavka 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13 in 64/17), saj presežka tudi v tej ureditvi ne smejo: (a) uporabiti v morebitnih drugih gospodarskih dejavnostih, ki jih opravljajo, (b) porabiti za osebne potrebe, (c) izplačati svojim družbenikom.

Na podlagi navedenega je jasno, da ugotovljena protiustavnost glede določbe v drugem odstavku 3. člena ZZDej v obstoječi ureditvi ni odpravljena. Z ZIURS se ta sporna ureditev odpravlja, zato izpolnjuje pogoje iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki določa, da referendumu ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

V 28. členu ZIURS se s črtanjem tretje alineje petega odstavka 3.a člena ZZDej odpravlja eno izmed meril, ki jih mora izpolnjevati odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti, in sicer da »ima najmanj dve leti delovnih izkušenj po izpolnitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti, in sicer z vodenjem ali sodelovanjem v zdravstvenem timu«.

Vsebinsko podobno, po namenu pa enako zahtevo v zvezi z izpolnjevanjem pogoja določenega števila let delovnih izkušenj za pridobitev statusa odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti je že določala druga poved prve alineje petega odstavka 3.a člena Zakona o zdravstveni dejavnosti, ki je bila sprejeta z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 64/17; v nadaljnjem besedilu: ZZDej-K). Ureditev je določala, da mora odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti poleg drugih pogojev izpolnjevati tudi pogoj ustreznih delovnih izkušenj na strokovnem področju, za katerega se izdaja dovoljenje, in sicer se za ustrezne izkušnje štejejo najmanj tri leta delovnih izkušenj pri izdaji dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti na primarni ravni in najmanj pet let delovnih izkušenj pri izdaji dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti na sekundarni in terciarni ravni ter druge zdravstvene dejavnosti, pri čemer se upoštevajo delovne izkušnje po pridobitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma zdravniški službi.

Ustavno sodišče je v okviru odločbe št. U-I-198/19 odločilo, da se druga poved prve alineje petega odstavka 3.a člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (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 – ZZUOP, 203/20 – ZIUPOPVE, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ) razveljavi v delu, ki določa, da se upoštevajo delovne izkušnje po pridobitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma zdravniški službi. Ustavno sodišče je takrat ugotovilo, da ureditev sicer temelji na ustavno dopustnem cilju zagotavljanja kakovostnega in varnega zdravstvenega varstva vsem pacientom pod enakimi pogoji, vendar pa ukrep ni prestal t. i. testa sorazmernosti. Ustavno sodišče je v odločbi zapisalo: »Čeprav torej gre pri odgovornem nosilcu zdravstvene dejavnosti za upravljske naloge, je zakonodajalec predpisal, da mora imeti odgovorni nosilec zdravniške dejavnosti dodatne zdravniške delovne izkušnje po opravljeni specializaciji. Povedano drugače, zakonodajalec ni predpisal dodatnih izkušenj s področja vodenja in upravljanja, temveč dodatne izkušnje iz opravljanja zdravniške službe, čeprav naj bi bil odgovorni nosilec zdravniške dejavnosti odgovoren za upravljske naloge na področju posamezne vrste zdravstvene dejavnosti. Dodatne delovne izkušnje, ki jih je zakonodajalec predpisal v drugi povedi prve alineje petega odstavka 3.a člena ZZDej, tako po oceni Ustavnega sodišča niso primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja.«.

Ureditev v tretji alineji petega odstavka 3.a člena ZZDej se sicer od tiste, ki jo je v drugo poved prve alineje petega odstavka 3.a člena vnesel ZZDej-K, razlikuje po dolžini zahtevanih izkušenj, vendar vprašanja večje ali manjše (ne)ustreznosti različnih dolžin zahtevanih izkušenj Ustavno sodišče v okviru odločbe št. U-I-198/19 ni navajalo kot relevantnega za presojo. Vsebinsko ima tudi v veljavni ureditvi ZZDej odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti vlogo, ki presega zgolj zdravniško dejavnost, saj 3.a člen ZZDej v 1. točki četrtega odstavka določa, da je odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti z vidika funkcije vodenja, upošteva samostojnost in odgovornost posameznih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev pri opravljanju zdravstvenih storitev, pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti pristojen za organizacijo delovnih procesov in za sistemsko vzpostavitev pogojev glede strokovnega, kakovostnega in varnega opravljanja zdravstvene dejavnosti. Za izpolnjevanje meril odgovornega nosilca dejavnosti je zakonodajalec določil: (a) izpolnjevanje pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma za samostojno opravljanje zdravniške službe, (b) odsotnost pravnomočne obsodbe zaradi naklepne kaznivega dejanja ali kaznivega dejanja, storjenega iz malomarnosti, zoper življenje in telo, spolno nedotakljivost ali človekovo zdravje, oziroma odsotnost pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev za katerokoli kaznivo dejanje, storjeno pri delu ali v zvezi z delom, ki se preganja po uradni dolžnosti, in (c) najmanj dve leti delovnih izkušenj po izpolnitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti, ki pa jih lahko posameznik doseže bodisi z vodenjem bodisi s sodelovanjem v zdravstvenem timu. Tako kot v že presojani ureditvi tudi v tem primeru zakonodajalec ni predpisal (zgolj) dodatnih izkušenj s področja vodenja in upravljanja, temveč dodatne izkušnje iz opravljanja zdravniške službe. Posamezniku, ki že izpolnjuje pogoje za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma za samostojno opravljanje zdravniške službe, se tako za doseganje meril za nosilca zdravstvene dejavnosti predpisujejo dodatne delovne izkušnje, ki niso strogo vezane na področje vodenja in upravljanja, temveč zadostuje zgolj sodelovanje v zdravstvenem timu. Ureditev, sprejeta z ZZDej-N, torej zasleduje enak namen kot ureditev, ki jo je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-198/19, zato je jasno, da ugotovljena protiustavnost glede določbe tretje alineje petega odstavka 3.a člena ZZDej v obstoječi ureditvi ni odpravljena. Z ZIURS se ta sporna ureditev odpravlja, zato se lahko šteje v polje četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki določa, da referendumu ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

V 33. členu ZIURS se 53.b člen ZZDej spreminja na način, da odpravlja protiustaven poseg v pravico zdravstvenega delavca do proste izbire zaposlitve, ki ga je ugotovilo Ustavno sodišče z delno odločbo št. U-I-79/25-30. Ustavno sodišče je v njej odločilo, da sta prva in druga poved prvega odstavka 53.b člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13, 64/17, 73/19, 82/20 in 32/25), kolikor se nanašata na zdravstvenega delavca, v neskladju z Ustavo. Državnemu zboru je naložilo, da mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Prva in druga poved prvega odstavka 53.b člena ZZDej, kot sta bili spremenjeni z ZZDej-N, določata: »Zdravstveni delavec oziroma zdravstveni sodelavec, ki je polni ali krajši delovni čas zaposlen pri enem ali več javnih zavodih, lahko sklene pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas od polnega ali podjemno pogodbo iz 53.c člena tega zakona za opravljanje zdravstvenih storitev le pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti v obliki zasebnega zdravstvenega delavca iz 35. člena tega zakona v okviru mreže javne zdravstvene službe, in sicer na podlagi predhodnega pisnega soglasja delodajalca. Opravljanje zdravstvenih storitev v okviru tržne dejavnosti je zdravstvenemu delavcu oziroma zdravstvenemu sodelavcu iz prejšnjega stavka dovoljeno le pri javnem zavodu, pri katerem je zaposlen, na podlagi podjemne pogodbe pri javnem zavodu ali zaposlitve oziroma podjemne pogodbe pri

koncesionarju pa le, kadar je storitev iz tržne dejavnosti mogoče opraviti istočasno oziroma s standardom, ki presega s predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja priznani standard.«.

V zvezi s to ureditvijo je Ustavno sodišče presodilo, da je njen cilj krepitve sistema javne zdravstvene službe sicer ustavno dopusten, vendar pa izpodbijana ureditev ni nujna, da bi se želeni cilj dosegel. Ob tem je Ustavno sodišče navedlo: »Že na splošno je temeljna obveznost vsakega delavca vestno opravljanje dela in upoštevanje delodajalčevih navodil ter vseh upoštevanih predpisov in aktov delodajalca. Dolžnosti in pravice zdravnikov pri opravljanju zdravniške službe določa Zakon o zdravniški službi (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 58/08, 40/17, 49/18, 66/19, 199/21 in 35/24 – v nadaljevanju ZZdrS). Stališče Vlade in Državnega zbora o nujnosti izpodbijane ureditve, ki se nanaša na dopustnost dodatnega dela, ki ni del pogodbenega razmerja, tako ni utemeljeno, saj neizpolnjevanje delovnih obveznosti, tudi zaradi morebitnega dodatnega dela, lahko sankcionira delodajalec. Ustavno sodišče ne sledi mnenju Vlade in Državnega zbora, da obveznost pridobivanja delodajalčevega soglasja za opravljanje dodatnega dela zunaj javne zdravstvene mreže ni učinkovita oziroma da vodi v arbitrarnost. Če zdravstveni delavec opravi vse pogodbene in druge obveznosti iz delovnega razmerja v okviru javne zdravstvene službe, dodatno delo zunaj te službe, s katerim delodajalec soglaša, samo po sebi na izpolnjevanje navedenih obveznosti ne more negativno vplivati oziroma, če ni tako ali če pride do spremembe upoštevanih okoliščin, je delodajalcu lahko dana možnost, da soglasje umakne ali prekliče ali ga sploh ne izda. Pobudniki utemeljeno opozarjajo, da denimo ZZDej v 1., 2., 4. in 9. točki četrtega odstavka 53.b člena za dodatno delo znotraj mreže javne zdravstvene službe določa izdajo soglasja med drugim le, če s tem ni povzročena škoda javnemu zavodu ali motnja pri opravljanju javne zdravstvene službe, če javni zavod sam nima potrebe po dodatnem delu, če zdravstveni delavec ne odklanja sodelovanja v akcijskem programu za odpravo čakalnih dob ter če ne zavrača kakršne koli oblike dela pri delodajalcu. Ni videti razloga, da tovrstni pogoji za izdajo soglasja, ki jih ZZDej določa za dodatno delo v mreži javne zdravstvene službe, ne bi mogli biti smiselno uporabljivi tudi kot pogoji za opravljanje dodatnega dela zunaj te mreže, s čimer bi se še vedno lahko dosegli enaki učinki, kot jih zasleduje splošna prepoved dodatnega dela po izpodbijani ureditvi.«.

Kar zadeva razveljavitev izpodbijanih določb je Ustavno sodišče ugotovilo, da ta ni mogoča, saj bi to povzročilo, da dodatno delo zdravstvenih delavcev, ki so zaposleni pri javnih zavodih, ne bi bilo ustrezno pravno urejeno v ZZDej, kar bi lahko poslabšalo organizacijo izvajanja zdravstvenih storitev oziroma položaj zdravstvenih delavcev in pacientov ter s tem ustavno zapovedano varovanje javnega zdravja. Ureditev, v katero je posegel ZZDej-N, je medsebojno tesno prepletena, zato bi lahko postala nejasna in nepredvidljiva. Ustavno sodišče je zato določilo, da se odločba izvrši na način, da se v obsegu, kolikor je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijana ureditev protiustavna, do odprave ugotovljene protiustavnosti uporablja ureditev, kot je veljala pred sprejetjem ZZDej-N, torej ureditev v skladu s prej veljavnim Zakonom o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13, 64/17, 73/19 in 82/20).

S 33. členom ZIURS se neustavna ureditev iz prve in druge povedi prvega odstavka 53.b člena ZZDej odpravlja, s tem pa je povezana tudi celovita ureditev izdaje soglasij. Ta se ureja na način, kot je veljal pred uveljavitvijo ZZDej-N, z dopolnitvijo, da se ureja izdaja soglasij tudi za zdravstvene sodelavce. ZIURS je s spremembo 53.b člena ZZDej določil, da lahko zdravstveni delavec oziroma zdravstveni sodelavec, zaposlen v javnem zavodu, zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot samostojni izvajalec opravlja na podlagi predhodnega pisnega soglasja direktorja javnega zavoda, ki se izda na pisno vlogo za obdobje največ 12 mesecev. Direktor je dolžan o vlogi odločiti v 30 dneh, sicer nastopi fikcija soglasja. Soglasje se izda, če so

izpolnjeni pogoji, da z zunanjim delom ne nastane škoda ali motnja za javni zavod, da zavod sam nima potrebe po dodatnem, dopolnilnem delu oziroma delu, ki presega obveznost iz polnega delovnega časa zdravstvenega delavca, da delavec v celoti in skladno z normativi in standardi dela izpolnjuje delovne obveznosti pri matičnem delodajalcu, da ne odklanja nadurnega dela in pripravljenosti ter da mu je zagotovljen zakonsko predpisan dnevni in tedenski počitek ter letni dopust. Časovna omejitev opravljanja zdravstvenih storitev zunaj javnega zavoda je za polno zaposlene delavce omejena na največ osem ur tedensko, pri čemer se ta omejitev lahko upošteva kot povprečje v šestmesečnem referenčnem obdobju; všteto je tudi delo v obliki dopolnilnega delovnega razmerja. Za delavce, zaposlene za krajši delovni čas, se osemurna omejitev nanaša na delo, ki presega obseg, ki ustreza polnemu delovnemu času. Soglasje mora vsebovati obvezne sestavine, in sicer identifikacijske podatke javnega zavoda in delavca, naziv zunanjega izvajalca, opredelitev zdravstvenih storitev, čas veljavnosti, navedbo relevantnih pogojev ter izrecno določitev največje dopustne dnevne in tedenske obremenjenosti delavca z zunanjim delom ob upoštevanju predpisov o počitku in dopustu. Izdano soglasje se prekliče, če se spremenijo okoliščine glede potrebe zavoda po dodatnem delu delavca, če delavec ne izpolnjuje delovnih obveznosti, odklanja nadurno delo ali ne upošteva časovnih omejitev v zvezi z zagotavljanjem počitka in dopusta, če krši dovoljeno časovno omejitev dodatnega dela ter če ne izpolni zakonske obveznosti sporočanja podatkov. Ureditev z ZIURS tako vzpostavlja uravnotežen sistem, ki zasleduje cilj krepitve sistema javne zdravstvene službe, hkrati pa zdravstvenim delavcem in zdravstvenim sodelavcem pod jasno določenimi pogoji dopušča opravljanje zdravstvenih storitev zunaj matičnega delodajalca pri katerem koli drugem izvajalcu zdravstvenih storitev.

Glede na to, da se z ZIURS odpravlja neskladje z Ustavo iz prve in druge povedi prvega odstavka 53.b člena ZZDej, ki ga je ugotovilo Ustavno sodišče z delno odločbo št. U-I-79/25-30, gre v tem delu za primer iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki določa, da referendum ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

Odločbe Ustavnega sodišča so za Državni zbor obvezne in ima dolžnost, da jih izvrši v postavljenih rokih. Nespoštovanje pravne obveznosti za odpravo ugotovljene protiustavnosti vzdržuje ali pogloblja protiustavno stanje, zato je Državni zbor kot zakonodajalec dolžan sprejeti rešitve, ki iz pravnega reda izločajo protiustavne norme. Nespoštovanje teh odločb pomeni kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Prav tako bi cilj odprave protiustavnosti zavlekel ali celo onemogočil razpis zakonodajnega referenduma oziroma morebitna zavrnitev uveljavitve predloga zakona na referendumu, s čimer bi vsebina obveznosti izvršitve navedenih odločb Ustavnega sodišča ostala neizpolnjena.

Državni zbor opozarja, da referendum ne sme pomeniti odločanja o tem, ali naj se protiustavno stanje, ugotovljeno z navedenimi odločbami Ustavnega sodišča, še nadaljuje. Če je namreč cilj in namen zakona odprava protiustavnosti, potem pomeni razpis zakonodajnega referenduma podaljševanje že obstoječega protiustavnega stanja. Poleg tega pa protiustavnosti Državni zbor ne bi mogel odpraviti še eno leto potem, če bi bil zakon na referendumu zavrnjen. 25. člen ZRLI namreč določa, da eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu Državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev.

Niti zakonodajalec niti ljudstvo nimata zakonodajne svobode, ko gre za obveznost izvršiti odločbe Ustavnega sodišča. Ustava in odločbe Ustavnega sodišča torej ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu.

Prav to je razlog, da ima v primerih iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Državni zbor dolžnost preprečiti referendum.

Ustavnosodna praksa se je z odločbo št. U-I-109/24 z dne 20. 11. 2024 razvila v smeri bolj ohlapne razlage določb glede izpolnjenosti pogojev za odločitev o nedopustnosti zakonodajnega referenduma v primeru obstoja okoliščin iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Ustavno sodišče je namreč v svoji odločbi št. U-I-109/24 z dne 20. 11. 2024 odločilo, da Sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarni preiskavi (ZPPre-A, EPA 1470-IX; v nadaljnjem besedilu: ZPPre-A) (Uradni list RS, št. 83/24) ni v neskladju z ustavo. ZPPre-A je med drugim odpravil v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 ter št. U-I-214/19 ugotovljeno protiustavnost z zapolnitvijo ugotovljene pravne praznine na področju preprečevanja posegov v neodvisnost sodstva in državnega tožilstva z možnostjo, da o skladnosti akta z Ustavo in zakonom na predlog Sodnega sveta ali Državnotožilskega sveta odloči Ustavno sodišče. Poleg odprave ugotovljene neustavnosti je ZPPre-A prinesel tudi številne druge določbe, ki z vprašanjem ustavnih načel neodvisnosti sodstva in državnega tožilstva niso v zvezi. Poleg Sodnega sveta in Državnotožilskega sveta je namreč določil tudi številne druge vlagatelje, ki lahko vložijo zahtevo za ustavnosodni nadzor: tretjino poslancev, Banko Slovenije, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, samoupravno lokalno skupnost, preiskovanca ter vsako fizično ali pravno osebo zasebnega prava, ki je zajeta v predmetu preiskave. Določitev vseh navedenih upravičencev nima zveze z ustavnim načelom neodvisnosti sodstva in državnega tožilstva ter zato ne predstavlja odprave ugotovljene neustavnosti. Prav tako ni niti nujna niti potrebna za dosego tega cilja. Ustavno sodišče se je v svojih odločbah namreč ukvarjalo izključno z vprašanjem neodvisnosti sodnikov in tožilcev, kar je samo eksplicitno zapisalo v 101. točki obrazložitve odločbe št. U-I-246/19 ter v 92. točki obrazložitve odločbe št. U-I-214/19. Vsebina, ki je bistveno razširila krog upravičencev veliko širše, kot je zahtevalo Ustavno sodišče, je precej spremenila ureditev in delovanje parlamentarne preiskave tudi v delu, ki ni imel zveze z odločbami Ustavnega sodišča. Nabor predlagateljev je tako širok, da se lahko v dejanskem smislu skoraj vedno pričakuje sprožitev postopka pred Ustavnim sodiščem ter zadržanje oblikovanja preiskovalne komisije. Z dodano tretjino poslancev kot mogočim vlagateljem zahteve je posegla celo v področje razmerij politične narave. Tudi v dejanskem smislu je torej novela s tako širokim krogom predlagateljev močno spremenila ter posegla v način delovanja parlamentarne preiskave v primerjavi s tem, da bi možnost sprožitve postopka pred Ustavnim sodiščem in zadržanje izvajanja preiskave lahko imela zgolj Sodni svet in Državnotožilski svet za namene varovanja načela neodvisnosti sodnikov in tožilcev (kar je bilo predmet ustavnih odločb). Kljub temu da je šlo za vsebino, ki je močno presegala odpravo ugotovljene protiustavnosti in z njo ni bila v zvezi, Ustavno sodišče o njej ni dopustilo referenduma. Za nedopustnost referenduma skladno z razvojem ustavnosodne prakse torej zadostuje že, da enega od pogojev iz drugega odstavka 90. člena Ustave izpolnjuje zgolj del vsebine zakona (in ne celoten zakon). V skladu s prakso, ki jo je Ustavno sodišče vzpostavilo v tej odločbi, se pri presojanju izpolnjenosti kriterijev iz drugega odstavka 90. člena Ustave za odločitev o (ne)dopustnosti referenduma torej presoja zgolj »bistvene (pretežne) vsebine« zakona. Morebitne druge določbe, tudi če z njimi niso v neposredni zvezi, pa za presojo niso odločilne, saj ne predstavljajo pretežnega dela zakona. Ker bistveni (pretežni) del ZIURS predstavljajo določbe o davkih oziroma drugih obveznih dajatvah v obsegu več sto milijonov evrov ter v delu zakona tudi določbe, ki odpravljajo ugotovljeno protiustavnost, ostale določbe pa ne predstavljajo pretežnega dela zakona, referendum o ZIURS ni dopusten.

Glede na navedeno Državni zbor ugotavlja, da se ZIURS nanaša na vsebino, glede katere v skladu z drugo in četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave razpis zakonodajnega referendumu ni dopusten, saj se s tem zakonom pretežno ureja davke in druge obvezne dajatve ter odpravljajo protiustavnosti, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče.

Številka: 002-01/26-6/
Datum: 27. maj 2026
EPA 15-X

Državni zbor
Zoran Stevanović
predsednik