**Analiza pravnih podlag, ki so bile uporabljene v prekrškovnih postopkih proti posameznikom zaradi kršitev ukrepov zoper virusno bolezen COVID-19**

# KAZALO

[KAZALO 1](#_Toc113363154)

[UVOD 2](#_Toc113363155)

[OBSEG ANALIZE 4](#_Toc113363156)

[RELEVANTNE ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE 8](#_Toc113363157)

[PRAVNI POLOŽAJI GLEDE NA ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE 20](#_Toc113363158)

[STATISTIKA PREKRŠKOVNIH ORGANOV 22](#_Toc113363159)

[ZAKLJUČNE UGOTOVITVE ANALIZE 29](#_Toc113363160)

# UVOD

Leto 2020 je bilo v svetovnem merilu prelomno leto, saj se je svet prvič po t. i. »španski gripi« srečal s pandemijo novega virusa SARS-CoV-2, ki povzroča bolezen COVID-19.

Kot je v svojih odločitvah izpostavilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije, se je državna oblast ob uvajanju ukrepov soočala z dokajšnjo mero negotovosti, saj je bila bolezen COVID-19 še zlasti v začetku njenega pojavljanja znanstveno in medicinsko neraziskana.[[1]](#footnote-1)

Navedena bolezen je vpliv pustila na vseh družbenih ravneh, temu se ni mogel izogniti niti sistem pravne države, ki je bil v obdobju od marca 2020 do konca maja 2022 na preizkušnji.

Vlada Republike Slovenije je v boju zoper bolezen COVID-19 ukrepala na podlagi podzakonskih predpisov, ki so v njeni pristojnosti, vendar se je izkazalo, da je zakonodaja (predvsem Zakon o nalezljivih boleznih;[[2]](#footnote-2) v nadaljevanju: ZNB), na kateri so temeljili ti podzakonski predpisi, v nekaterih delih celo v neskladju z Ustavo Republike Slovenije[[3]](#footnote-3) (v nadaljevanju: Ustava).

Načelo vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago je eno temeljnih ustavnih načel (drugi odstavek 120. člena in 153. člen Ustave). Kadar zakonodajalec izvršilno oblast pooblasti za izdajo podzakonskega predpisa, mora prej v temelju z zakonom sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje. V zakonu morajo biti jasno izraženi ali iz njega nedvomno razvidni namen zakonodajalca in vrednostna merila za izvrševanje zakona. Golo oziroma bianco pooblastilo izvršilni oblasti (t. j. pooblastilo, ki ni dopolnjeno z vsebinskimi kriteriji) pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca, ki ni v skladu z ustavnim redom. Še strožja je zahteva po določnosti zakonske podlage, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Posege v človekove pravice in temeljne svoboščine je po 87. členu Ustave dopustno predpisati samo z zakonom. Splošni akt, s katerim se neposredno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine nedoločenega števila posameznikov, je torej lahko le zakon. Izjema pod določenimi pogoji velja za obvladovanje nalezljivih bolezni, o čemer je Ustavno sodišče Republike Slovenije odločilo npr. v odločbi št. U-I-79/20: Ko gre za urejanje omejitev gibanja in zbiranja zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni, po oceni Ustavnega sodišča Republike Slovenije sicer ni v neskladju z Ustavo, če zakonodajalec zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti, ki izhajajo iz Ustave, predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov, izjemoma prepusti izvršilni oblasti. Vendar pa mora biti v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.[[4]](#footnote-4)

Prekrškovno pravo je skupaj s kazenskim pravom del kaznovalnega prava. Povedano drugače, tudi prekrškovno sankcioniranje je kaznovanje in čim gre za kaznovanje, morajo biti spoštovana temeljna načela materialnega in procesnega prava, ki so značilna za kaznovalno pravo.

Po svoji naravi je kaznovalno pravo strogo, togo, s številnimi previdnostnimi ukrepi (kavtelami), ki varujejo posameznika pred posegi države, zato praviloma ne bi smelo imeti ključne vloge pri obvladovanju kriznih razmer. Učinkovitega izvajanja ukrepov, ki jih je sprejela državna oblast, ne more zagotavljati kaznovalno pravo, temveč jih morajo ljudje sprejemati, ker so pravilni, potrebni ali koristni.[[5]](#footnote-5)

Pravna vprašanja in dileme so se v času kriznih razmer vse bolj vrstila, predvsem zaradi številčnosti predpisov (predvsem odlokov, pa tudi druge krizne zakonodaje, t. i. »PKP zakonov«). Zaradi hitrosti sprejemanja pravnih aktov je občasno prihajalo tudi do napak ali nedoslednosti. Vse to predstavlja zadosten razlog za temeljit razmislek o prekrškovnem odzivanju države v času ukrepanja zoper bolezen COVID-19.

Namen te analize je pravno in statistično prikazati stanje glede uvedenih prekrškovnih postopkov v času ukrepanja zoper bolezen COVID-19 (od 12. marca 2020 do 30. maja 2022) in tako omogočiti morebiten sprejem nadaljnjih ukrepov, ki bodo temeljili na celoviti oceni tega stanja.

# OBSEG ANALIZE

Zaradi stanja precejšnje pravne nepredvidljivosti pri posegih v ustavno zavarovane pravice, v katerem se je zaradi številnih ukrepanj proti bolezni COVID-19 znašla Republika Slovenija kot pravna država, se je nova Vlada Republike Slovenije med ključnimi zavezami iz Programa za delo koalicije 2022 do 2026 zavezala, da bo »opustila« prekrškovne postopke iz časa ukrepanj proti bolezni COVID-19, ki so bili vodeni na podlagi neustavnih odlokov prejšnje vlade. Zato je Vlada Republike Slovenije na svoji 3. redni seji sprejela sklep št. 71000-3/2022/2 z dne 9. 6. 2022 (v nadaljevanju: sklep), s katerim je naložila Ministrstvu za pravosodje, da v sodelovanju z Ministrstvom za notranje zadeve in Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo najpozneje do konca meseca avgusta 2022 pripravi strokovno analizo pravnih podlag, ki so bile uporabljene v prekrškovnih postopkih proti posameznikom zaradi kršitev ukrepov zoper virusno bolezen COVID-19.

Zaradi priprave navedene strokovne analize, s tem pa izpolnitve obveznosti iz sklepa, je Ministrstvo za pravosodje organiziralo več sestankov, na katerih so v skladu s sklepom poleg predstavnikov Ministrstva za pravosodje, aktivno sodelovali tudi predstavniki Ministrstva za notranje zadeve (skupaj s predstavniki Policije) ter predstavniki Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Ministrstvo za pravosodje je tako v sodelovanju s predstavniki navedenih organov pripravilo obravnavano analizo.

1. **Časovni obseg analize**

Prvi primer bolezni COVID-19 je bil v Republiki Sloveniji potrjen 4. marca 2020. V nadaljevanju je bila izdana Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije[[6]](#footnote-6), ki je začela veljati 12. marca 2020 ob 18.00 uri. Epidemija nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) je bila v Republiki Sloveniji preklicana z Odlokom o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19),[[7]](#footnote-7) ki se je začel uporabljati 31. maja 2022. S preklicem epidemije se ukrepanje proti bolezni COVID-19 ni končalo, Vlada Republike Slovenije pa je ukrepe za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 sprejemala vse do izdaje Odloka o prenehanju veljavnosti Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19,[[8]](#footnote-8) ki se je začel uporabljati 31. maja 2022.

Glede na navedeno analiza pravnih podlag, ki so bile uporabljene v prekrškovnih postopkih zaradi kršitev ukrepov zoper virusno bolezen COVID-19, zajema obdobje od 12. marca 2020 do 30. maja 2022.

1. **Vsebinski obseg analize**

Analiza vsebinsko obsega dve področji, in sicer ukrepe, ki jih je Vlada Republike Slovenije sprejemala na podlagi 39. člena ZNB, in na del področja, ki ga ureja Zakon o javnih zbiranjih[[9]](#footnote-9) (v nadaljevanju: ZJZ).

Glede strokovne analize pravnih podlag je šteti, da je relevantna celotna določba prvega odstavka 39. člena ZNB, ki določa, da kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo zanesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko Vlada Republike Slovenije odredi tudi naslednje ukrepe:

1.      določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo in za prihod iz teh držav;

2.      prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih;

3.      prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni;

4.      omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov.

Kot rečeno je za analizo relevantna celotna določba prvega odstavka 39. člena ZNB, čeprav je Ustavno sodišče Republike Slovenije v svojih odločitvah (zaenkrat) presojalo 2., 3. in 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, saj je ključnega pomena, da se vsi ukrepi oziroma prekrški, nastali zaradi kršitve ukrepov, sprejetih na podlagi prvega odstavka 39. člena ZNB, obravnavajo enako.

Strokovna analiza pravnih podlag se nanaša na fizične osebe oziroma posameznike (z vidika terminološkega poimenovanja kategorij storilcev prekrškov iz drugega odstavka 17. člena Zakona o prekrških;[[10]](#footnote-10) v nadaljevanju: ZP-1), ter tudi na pravne osebe, vendar je poudarek na prekrškovnih postopkih, ki so bili uvedeni zoper posameznike zaradi storitve prekrška iz 14. točke prvega odstavka 57. člena[[11]](#footnote-11) in tretjega odstavka 57. člena[[12]](#footnote-12) ZNB. V zvezi z navedenima prekrškoma velja izpostaviti, da gre v primeru iz 39. člena ZNB za blanketno določanje znakov prekrška, pri katerem zakonodajalec z blanketno normo predvideva, da se bo v času njene veljavnosti dopolnilna norma, v konkretnem primeru odlok, spreminjala. Namen blanketne tehnike pri določanju prekrškov je, da se v statično kaznovalno normo vključi dopolnilno normo v njenem spreminjanju, pri čemer so vsi znaki prekrška v konkretnem primeru opredeljeni v ZNB. Z dinamičnim blanketnim urejanjem je tako zakonodajalec omogočil, da se ukrepi, namenjeni omejevanju in preprečevanju širjenja nalezljivih bolezni, v konkretnem primeru nalezljive bolezni COVID-19, konkretizirajo v dopolnilnih normah, ki jih v obliki odlokov in odredb sprejemata Vlada Republike Slovenije oziroma minister za zdravje.

Strokovna analiza pravnih podlag se nanaša tudi na prekrške, ki so jih storili organizatorji[[13]](#footnote-13) javnih zbiranj, in sicer v delu glede opustitve prijave javnih zbiranj oziroma pridobitve dovoljenja upravne enote, ne obravnava pa drugih prepovedanih ravnanj s področja javnih zbiranj – na primer shodov, ki so organizirani z namenom, da bi se na njih izvrševala kazniva dejanja oziroma pozivalo k izvrševanju kaznivih dejanj, ali z namenom povzročanja nasilja, motenja javnega reda oziroma oviranja javnega prometa. Ob tem je treba pojasniti, da so bili prekrški organizatorjev v obravnavano analizo vključeni iz razloga varovanja ustavne pravice do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave, ki tako kot pravica do zdravja in življenja uživa visoko ustavnopravno varstvo. Ustavno sodišče Republike Slovenije je namreč v odločbi št. U-I-50/21 z dne 17. 6. 2022 presodilo, da omejevanje pravice do združevanja v obdobju od 27. 2. do 17. 3. in od 1. 4. do 18. 4. 2021 (ko so bili shodi v celoti prepovedani), od 18. 3. do 31. 3. ter od 23. 4. do 14. 5. 2021 (ko so bili shodi omejeni na do vključno deset udeležencev) ni bilo nujno. Ustavno sodišče je v navedeni odločbi ugotovilo, da prepoved zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 ni temeljila na presoji, ali obstajajo alternativni ukrepi, s katerimi bi se lahko tudi v času epidemije COVID-19 vsaj v določeni meri dopustilo izvrševanje ustavne pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj. To pa pomeni, da pri sprejemanju ukrepov (tudi) niso bile izpolnjene pozitivne dolžnosti države, da glede na okoliščine v razumni meri zagotovi izvrševanje pravice do mirnega zbiranja, vključno z dolžnostjo sodelovanja z organizatorji.

Zaradi zagotavljanja načela enakosti iz 14. člena Ustave oziroma načela enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave v zvezi z ZNB pa so v statistično analizo prekrškovnih postopkov vključeni tudi prekrškovni postopki, ki so jih prekrškovni organi uvedli zoper pravne osebe na podlagi prekrška iz 10. točke prvega odstavka 54. člena[[14]](#footnote-14) ZNB. Navedeni prekršek so kot blanketno normo namreč vsebinsko »napolnili« odloki Vlade Republike Slovenije, ki jih je ta sprejemala na podlagi 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB.

1. **Problematika t. i. »sekundarnih« prekrškov**

Ob t. i. »primarnih« prekrških, ki so pomenili kršitev odlokov, so pristojni prekrškovni organi (predvsem Policija) obravnavali tudi prekrške z drugih področij, npr. s področja varstva javnega reda in miru, ki ga ureja Zakon o varstvu javnega reda in miru[[15]](#footnote-15) (v nadaljevanju: ZJRM-1), področja zasebnega varovanja, ki ga ureja Zakon o zasebnem varovanju[[16]](#footnote-16) ali področja cestnega prometa, ki ga ureja Zakon o pravilih cestnega prometa.[[17]](#footnote-17)

Pri pripravi strokovne analize pravnih podlag se je postavilo vprašanje, ali nasloviti tudi te, t. i. »sekundarne« prekrške (npr. oseba je bila primarno obravnavana zaradi prekrška po 14. točki prvega odstavka 57. člena ZNB zaradi nenošenja zaščitne maske v trgovini, zaradi nedostojnega vedenja do uradne osebe pri uradnem dejanju pa tudi zaradi prekrška po drugem odstavku 7. člena ZJRM-1).

Ocenjuje se, da bi bila obravnava tudi t. i. »sekundarnih« prekrškov prezapletena, odprlo bi se tudi preveč dilem, kot so prikazane v nadaljevanju. Zato je bilo sprejeto stališče, da se analiza ne širi na »sekundarne« prekrške iz naslednjih razlogov:

* tovrstni prekrški nimajo evidentiranih »primarnih« prekrškov, ki so predstavljali kršitev odlokov Vlade Republike Slovenije, zato bi bilo praktično nemogoče identificirati oziroma povezati te »sekundarne« prekrške s »primarnimi« prekrški;
* večina »sekundarnih« prekrškov spada v izvirno pristojnost Policije, ki jih sicer ta obravnava kot pristojni prekrškovni organ (na primer prekrški na področju javnega reda in miru, prekrški s področja cestnega prometa);
* izjemno težko bi bilo presoditi, kateri prekrški so bili izrečeni upravičeno – ne glede na to, ali je država v kriznih razmerah ali ne, je določena (osnovna) družbena pravila treba spoštovati (na primer dostojno vedenje oziroma sankcioniranje nedostojnega vedenja v skladu z določbami ZJRM-1; spoštovanje cestnoprometnih predpisov tako, da se ne ogroža varnosti javnega prometa) – to bi po vsej verjetnosti odprlo nove (ustavno)pravne dileme tudi na drugih področjih;
* izhajati bi bilo treba iz dejanskega stanja (historičnega dogodka), kot ga je opisala pooblaščena uradna oseba pristojnega prekrškovnega organa, ta opis pa je v plačilnem nalogu, ki se navadno izda ob osebni zaznavi prekrška, zelo skop.

# RELEVANTNE ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

1. **U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020[[18]](#footnote-18)**

Izrek odločbe:

1. Člen 1 v delu o prepovedi gibanja izven občine stalnega ali začasnega prebivališča, tretji odstavek 3. člena v zvezi z drugim odstavkom tega člena, drugi odstavek 4. člena in 7. člen Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 38/20 in 51/20) niso bili v neskladju z Ustavo.
2. Člen 1 v delu o prepovedi gibanja izven občine stalnega ali začasnega prebivališča, tretji odstavek 3. člena v zvezi z drugim odstavkom tega člena, drugi in tretji odstavek 4. člena ter 8. člen Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20) niso bili v neskladju z Ustavo.
3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti preostalih določb Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 38/20 in 51/20) in preostalih določb Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20) se zavrže.

Kratek povzetek vsebine:

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presojalo ustavno skladnost dveh odlokov Vlade Republike Slovenije, sprejetih zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije COVID-19, in sicer Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (v nadaljevanju: Odlok/38) in Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (v nadaljevanju: Odlok/52).

Presojo je opravilo, čeprav sta odloka med postopkom pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije prenehala veljati, saj je ocenilo, da pobuda odpira posebej pomembno precedenčno ustavnopravno vprašanje sistemske narave, do katerega se Ustavno sodišče Republike Slovenij še ni imelo možnosti opredeliti in ki bi se utegnilo zastavljati tudi v zvezi z morebitnimi prihodnjimi akti enake narave in primerljive vsebine. Gre za vprašanje, ali je bila prepoved gibanja oseb izven območja občine stalnega ali začasnega prebivališča, ki sta jo določala izpodbijana odloka, skladna s prvim odstavkom 32. člena Ustave, ki vsakomur zagotavlja svobodo gibanja.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presojo opravilo na podlagi testa legitimnosti, ki pomeni presojo, ali je normodajalec s posegom zasledoval ustavno dopusten cilj, ter strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in ožje sorazmernosti posega.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presodilo, da je Vlada Republike Slovenije z uvedbo omejitve gibanja na občino prebivališča zasledovala ustavno dopusten cilj, t. j. zajezitev in obvladovanje širjenja nalezljive bolezni COVID-19 ter s tem varstvo zdravja in življenja ljudi, ki ju ta bolezen ogroža. Poudarilo je, da je prizadevanje za ta cilj tudi ustavna dolžnost državne oblasti; prepočasen ali nezadosten odziv na pojav nalezljive bolezni, ki lahko resno ogrozi zdravje ali celo življenje ljudi, bi bil v neskladju s pozitivnimi obveznostmi države, da varuje pravico do življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) ter pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave). Ustavno sodišče Republike Slovenije je opozorilo, da je pri nalezljivih boleznih pozitivna obveznost države še posebej poudarjena, a opozorilo je tudi na dolžnost vsakega posameznika, da varuje zdravje drugih ljudi, še posebej ranljivih skupin, kar lahko vpliva tudi na omejevanje svobode gibanja.

V uvodnem delu k presoji sorazmernosti posega v svobodo gibanja je Ustavno sodišče Republike Slovenije kot pomembno okoliščino presoje izpostavilo dejstvo, da se je državna oblast ob uvajanju ukrepov neogibno soočala z dokajšnjo mero negotovosti, saj je bila bolezen COVID-19 še zlasti v začetku njenega pojavljanja znanstveno in medicinsko neraziskana. To ne pomeni, da oblast ob snovanju ukrepov ni bila dolžna upoštevati že doseženih strokovnih spoznanj ter v sodelovanju s stroko aktivno pridobivati strokovnih ocen in predvidevanj, s katerimi bi to negotovost v največji možni meri zmanjšala. Ukrepi morajo kljub negotovosti temeljiti na izkazljivih razlogih in predvidevanjih, ki jih je bilo mogoče upoštevati v času njihovega sprejetja. V tem okviru pa ima odločujoča oblast, ki je odgovorna za obvladovanje tveganj epidemije, široko polje presoje glede izbire ukrepov.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presodilo, da je bila prepoved gibanja izven občine prebivališča primeren ukrep za dosego zasledovanega cilja, saj je bila izkazana upoštevna verjetnost, da bi – glede na podatke, ki so obstajali v času sprejetja izpodbijanih odlokov – lahko prispevala k zmanjševanju ali upočasnjevanju širjenja bolezni COVID-19 – predvsem z zmanjševanjem števila dejanskih stikov med osebami, ki so prebivale na območjih z višjim številom okužb, torej z višjim tveganjem za prenos okužbe, in osebami na območjih z nižjim številom okužb ali celo brez njih.

Pri presoji nujnosti posega je Ustavno sodišče Republike Slovenije štelo kot odločilno, da do tedaj sprejeti ukrepi (zaprtje vzgojno-izobraževalnih ustanov, ustavitev javnega prometa, splošna prepoved gibanja in zbiranja na javnih mestih in površinah s taksativno določenimi izjemami) sami zase v času sprejetja izpodbijanih odlokov niso omogočali ocene, da bo zgolj z njihovo pomočjo mogoče preprečiti širjenje okužbe do te mere, da bi lahko bila vsem bolnikom glede na dejanske zmogljivosti sistema zagotovljena ustrezna zdravstvena oskrba. V teh pogojih so bili nadaljnji ukrepi, ki bi lahko preprečili širjenje okužbe in s tem zlom zdravstvenega sistema, nujni.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presodilo, da je bil ukrep omejitve gibanja na občino prebivališča tudi sorazmeren v ožjem smislu, kar pomeni, da je izkazana stopnja verjetnosti pozitivnega vpliva ukrepa na varovanje zdravja in življenja ljudi odtehtala težo posega v svobodo gibanja. Pri tej presoji je Ustavno sodišče Republike Slovenije štelo kot pomembno, da je bilo ob prepovedi gibanja izven občine prebivališča določenih več izjem.

V okviru presoje ožje sorazmernosti je Ustavno sodišče Republike Slovenije presojalo tudi časovno in prostorsko zamejenost ukrepa. Poudarilo je, da dlje ko ukrep traja, bolj invaziven postaja poseg. Zato sta potrebni periodično preverjanje stanja in prilagajanje (z razumno mero previdnosti) omejujočih ukrepov za naprej. Izpodbijana odloka sicer ob uveljavitvi nista vsebovala izrecne vnaprejšnje zamejitve časovnega obdobja svoje veljavnosti, vendar zgolj to ne pomeni, da sta urejala tako invazivna posega v pravico do svobode gibanja, da bi bila z vidika časovne razsežnosti nesorazmerna v ožjem pomenu. Ustavno sodišče Republike Slovenije je poudarilo, da sta predpisa veljala relativno kratek čas in da v dneh svoje veljavnosti nikakor še nista mogla prerasti teže svoje prvotne invazivnosti. Glede prostorske zamejenosti ukrepov pa je pojasnilo, da lahko ukrepi zajemajo tudi območje celotne države, če so območja, za katera je mogoče na podlagi obstoječih strokovnih informacij ugotoviti obstoj tveganj, raztresena po vsej državi in če drugače ni mogoče doseči ustavno dopustnega cilja.

Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče Republike Slovenije presodilo, da prepoved gibanja izven občine prebivališča ni nesorazmerno posegla v svobodo gibanja iz prvega odstavka 32. člena Ustave.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi opozorilo tudi, da je bilo na Ustavno sodišče Republike Slovenije poleg obravnavane pobude vloženih še več drugih pobud, ki uveljavljajo neskladnost izpodbijanih odlokov z Ustavo in Zakonom o nalezljivih boleznih, pa tudi neskladnost nekaterih zakonskih določb, na katerih temeljita izpodbijana odloka, z Ustavo, o katerih Ustavno sodišče še ni odločalo. Poudarilo je, da se v tej zadevi ni opredeljevalo do ustavne skladnosti zakonskih podlag za sprejetje izpodbijanih odlokov. Vsebinska odločitev v tej zadevi obsega zgolj presojo skladnosti ukrepa prepovedi gibanja izven občine prebivališča s tistimi zahtevami Ustave, z vidika katerih je bil ta ukrep v tej pobudi izpodbijan.

1. **U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021**

Izrek odločbe:

1. Točki 2 in 3 prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP) sta v neskladju z Ustavo.
2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
3. Do odprave ugotovljenega neskladja iz 1. točke izreka se uporabljata 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih.
4. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 5. člena in prvega odstavka 7. člena Zakona o nalezljivih boleznih se zavrže.
5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17) se zavrže.
6. V neskladju z Ustavo so bili:

– Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 30/20);

– Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 38/20 in 51/20);

– Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20);

– Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 60/20) in

– Odlok o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 69/20, 78/20 in 85/20),

v delu, v katerem so bili sprejeti na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih.

1. Ugotovitev iz prejšnje točke izreka ima učinek razveljavitve.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Odloka o obvezni namestitvi razpršilnikov za razkuževanje rok v večstanovanjskih stavbah (Uradni list RS, št. 135/20) se zavrže.
3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Odredbe o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20 in 68/20) se zavrže.
4. Predlogi, naj se v odločbi ali sklepu prikrije identiteta pobudnikov in njihovih pooblaščencev, se zavrnejo.

Kratek povzetek vsebine:

Ustavno sodišče Republike Slovenije je na pobudo več pobudnikov presojalo 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, ki pooblašča Vlado Republike Slovenije, da zaradi preprečitve vnosa določene nalezljive bolezni v državo ali njene razširitve v državi prepove oziroma omeji gibanje in zbiranje prebivalstva. Presojalo je tudi več odlokov Vlade Republike Slovenije, ki so bili sprejeti na podlagi navedenih zakonskih določb od aprila do oktobra 2020 zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije COVID-19.

Pobudniki so izpodbijani zakonski ureditvi med drugim očitali, da Vladi Republike Slovenije podeljuje pooblastilo, da po lastni presoji, brez kakršnihkoli zakonskih omejitev in meril, izvirno odloča o omejevanju pravic posameznikov. Ustavno sodišče Republike Slovenije je te očitke presojalo z vidika drugega odstavka 32. člena in tretjega odstavka 42. člena Ustave (ki določata, da se smeta svoboda gibanja ter pravica do zbiranja in združevanja omejiti z zakonom) v povezavi z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave (ki zahteva, da izvršilna oblast deluje na podlagi in v okviru zakona).

Uvodoma je opozorilo na svojo dosedanjo presojo, po kateri izvršilna oblast ne sme izvirno urejati vprašanj, ki sodijo na področje zakonodajnega urejanja. Kadar zakonodajalec izvršilno oblast pooblasti za izdajo podzakonskega predpisa, mora prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje. Golo oziroma bianco pooblastilo izvršilni oblasti (t. j. pooblastilo, ki ni dopolnjeno z vsebinskimi kriteriji) pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca, ki ni v skladu z ustavnim redom.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je poudarilo, da je zahteva po določnosti zakonske podlage še posebej stroga, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Splošni akt, s katerim se neposredno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine nedoločenega števila posameznikov, je lahko le zakon. Ko gre za urejanje omejitev gibanja in zbiranja zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni, po oceni Ustavnega sodišča Republike Slovenije sicer ni v neskladju z Ustavo, če zakonodajalec zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti, ki izhajajo iz Ustave, predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov, izjemoma prepusti izvršilni oblasti. Vendar pa mora biti v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presodilo, da izpodbijana zakonska ureditev tej ustavni zahtevi ne zadosti, saj Vladi Republike Slovenije prepušča, da po lastnem preudarku izbira načine (vrste), obseg in trajanje omejitev, s katerimi se (tudi zelo intenzivno) posega v svobodo gibanja (lahko tudi vseh) prebivalcev na ozemlju Republike Slovenije. Prav tako ji prepušča, da v celotnem obdobju nevarnosti širjenja nalezljive bolezni prosto presoja, v katerih primerih, za koliko časa in na kako velikem območju države bo prepovedala zbiranje ljudi na javnih mestih, na katerih obstaja po oceni Vlade povečana nevarnost širjenja nalezljive bolezni. Ob tem pa tudi ne določa varoval, ki bi lahko omejila prosto presojo Vlade Republike Slovenije, kot sta dolžnost posvetovanja in sodelovanja s stroko ter obveščanje javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih, ki so pomembna za odločanje o ukrepih.

Glede na navedeno je Ustavno sodišče Republike Slovenije ugotovilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave. Odločilo je, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpravi v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, do odprave neskladja pa je v skladu s 40. členom Zakona o ustavnem sodišču[[19]](#footnote-19) (v nadaljevanju: ZUstS) določilo način izvršitve svoje odločbe, in sicer, da se uporabljata 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB. Tako je odločilo, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, ki bi lahko bila zaradi odsotnosti zakonske podlage v prihodnje ogrožena, in s tem preprečilo nastanek še hujšega protiustavnega stanja. S tem je Ustavno sodišče vnaprej zagotovilo zakonsko podlago za izdajo podzakonskih predpisov, ki urejajo ukrepe iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, hkrati pa tudi za vse še veljavne podzakonske predpise, ki so bili sprejeti na podlagi izpodbijanih zakonskih določb, in odločilo, da posledično sodišča navedenim podzakonskim predpisom za razmerja, nastala po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, zaradi v tej odločbi ugotovljene protiustavnosti ne smejo odreči veljave.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je posledično ugotovilo, da so bili v neskladju z navedenima ustavnima določbama tudi izpodbijani odloki Vlade Republike Slovenije v delu, v katerem so bili sprejeti na podlagi protiustavne zakonske ureditve. Odločilo je, da ima ugotovitev neskladnosti učinek razveljavitve.

1. **U-I-50/21 z dne 17. 6. 2022**

Izrek odločbe:

1. Tretji odstavek 5. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 27/21, 30/21 in 35/21), drugi odstavek 5. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 27/21, 30/21, 35/21, 40/21 in 43/21), tretji odstavek 6. člena Odloka o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 47/21), tretji odstavek 4. člena Odloka o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 55/21) in 3. člen Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 63/21, 66/21 in 69/21) so bili v delu, v katerem so prepovedovali shode oziroma jih omejevali na do deset udeležencev, v neskladju z Ustavo.
2. Ugotovitev iz prejšnje točke ima učinek razveljavitve.

Kratek povzetek vsebine:

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presojalo sorazmernost več določb vladnih odlokov v delu, v katerem so bili v času epidemije COVID-19 od 27. 2. do 17. 3. in od 1. 4. do 18. 4. 2021 v celoti prepovedani shodi, od 18. 3. do 31. 3. ter od 23. 4. do 14. 5. 2021 pa so bili omejeni na do vključno deset udeležencev. Za oba ukrepa (prepoved shodov in omejitev števila udeležencev na do deset oseb) je ugotovilo, da sta zaradi trajanja in učinkov močno posegla v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj. Ukrepa sta bila sprejeta z namenom preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni, kar je ustavno dopusten razlog za omejevanje navedene človekove pravice.

Pri tem je Ustavno sodišče Republike Slovenije poudarilo, da si pri tehtanju med pravico do zdravja in življenja na eni strani ter pravico do mirnega zbiranja in združevanja na drugi strani nasproti stojita pravici, ki obe uživata visoko ustavnopravno varstvo. Ustavno sodišče pa je presodilo, da navedena ukrepa nista bila nujna, saj v primerjalnem pravu obstaja cela paleta ukrepov, s katerimi je mogoče preprečevati širjenje nalezljivih bolezni na shodih in ki manj posegajo v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj kot popolna prepoved shodov ali njihova omejitev na do deset oseb. Kot primere je navedlo razdeljevanje mask in razkužilnih sredstev protestnikom, zapiranje javnih prostorov in cest za zagotovitev dovolj prostora za medsebojno razdaljo med protestniki, izdajanje jasno opredeljenih dovoljenj za shode v skladu z epidemiološkimi priporočili oziroma dolžnost organizatorjev predložiti načrt higienskih ukrepov. Ustavno sodišče Republike Slovenije je upoštevalo, da Vlada Republike Slovenije pred uveljavitvijo izpodbijanih ukrepov ni proučila, ali bi se cilj javnega zdravja lahko dosegel s takšnimi milejšimi ukrepi omejevanja shodov. To pa po presoji Ustavnega sodišča Republike Slovenije pomeni, da pri sprejemanju ukrepov tudi niso bile upoštevane pozitivne dolžnosti države, da glede na okoliščine v razumni meri zagotovi izvrševanje pravice do mirnega zbiranja, vključno z dolžnostjo sodelovanja z organizatorji.

Ker so presojane določbe odlokov prenehale veljati, je Ustavno sodišče Republike Slovenije na podlagi drugega odstavka v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS ugotovilo njihovo neskladje z Ustavo v delu, v katerem so prepovedovale shode v celoti oziroma so jih omejevale na do deset udeležencev. Odločilo je, da ima ugotovitev neskladnosti izpodbijanih odlokov s tretjim odstavkom 42. člena Ustave učinek razveljavitve.

1. **U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021**

Izrek odločbe:

1. Točka 4 prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21) je v neskladju z Ustavo.
2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
3. Do odprave ugotovljenega neskladja iz 1. točke izreka se uporablja 4. točka prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih, pri čemer se uporablja tudi za storitve.
4. Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 25/20, 29/20, 32/20, 37/20, 42/20, 44/20, 47/20, 53/20, 58/20 in 59/20) je bil v neskladju z Ustavo.
5. Ugotovitev iz prejšnje točke izreka ima učinek razveljavitve.

Kratek povzetek vsebine:

Ustavno sodišče Republike Slovenije je na pobudo več gospodarskih subjektov različnih pravnoorganizacijskih oblik presojalo 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, ki pooblašča Vlado Republike Slovenije, da zaradi preprečitve vnosa določene nalezljive bolezni v državo ali njene razširitve v državi prepove oziroma omeji promet s posameznimi vrstami blaga in izdelkov. Presojalo je tudi odlok Vlade Republike Slovenije, ki je bil sprejet na podlagi navedene zakonske določbe zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije COVID-19, ki je začasno prepovedoval ponujanje in prodajanje blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji. Pobudniki so zakonski ureditvi med drugim očitali, da Vladi Republike Slovenije podeljuje pooblastilo, da po lastni presoji, brez kakršnihkoli zakonskih omejitev in meril, izvirno odloča o omejevanju pravic posameznikov. Ustavno sodišče Republike Slovenije je te očitke presojalo z vidika 49. in 74. člena Ustave, ki zagotavljata svobodo dela oziroma svobodno gospodarsko pobudo, v povezavi z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave, ki zahteva, da izvršilna oblast deluje na podlagi in v okviru zakona.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je opozorilo na svojo dosedanjo presojo, po kateri izvršilna oblast ne sme izvirno urejati vprašanj, ki sodijo na področje zakonodajnega urejanja. Kadar zakonodajalec izvršilno oblast pooblasti za izdajo podzakonskega predpisa, mora v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za podrobnejše podzakonsko urejanje. Ustavno sodišče Republike Slovenije je poudarilo, da je zahteva po določnosti zakonske podlage še posebej stroga, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Splošni akt, s katerim se neposredno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine nedoločenega števila posameznikov, je lahko le zakon.

Ko gre za urejanje svobode dela in svobodne gospodarske pobude zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni, po oceni Ustavnega sodišča Republike Slovenije sicer ni v neskladju z Ustavo, če zakonodajalec zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti, ki izhajajo iz Ustave, izjemoma prepusti izvršilni oblasti predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo dela in svobodno gospodarsko pobudo nedoločenega števila gospodarskih subjektov. Vendar pa morajo biti v zakonu določena ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presodilo, da izpodbijana zakonska ureditev tej ustavni zahtevi ne zadosti, saj Vladi Republike Slovenije prepušča, da po lastnem preudarku določa trajanje omejitev in prepovedi, s katerimi se (tudi zelo intenzivno) posega v svobodo dela in svobodno gospodarsko pobudo (lahko tudi vseh) gospodarskih subjektov na ozemlju Republike Slovenije. Ob tem pa zakon tudi ne določa varoval, ki bi omejila prosto presojo Vlade Republike Slovenije, kot sta dolžnost posvetovanja in sodelovanja s stroko ter obveščanje javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih, ki so pomembna za odločanje o ukrepih. Ob tem je presodilo tudi, da ZNB ne daje podlage za sprejemanje ukrepov na področju ponujanja storitev, temveč le za blago (in izdelke).

Ustavno sodišče Republike Slovenije je zato ugotovilo, da je 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z 49. in 74. členom Ustave. Odločilo je, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpravi v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, do odprave neskladja pa je v skladu s 40. členom ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe, in sicer, da se uporablja 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, pri čemer se uporablja tudi za storitve. Tako je odločilo, da bi zavarovalo zdravje in življenja ljudi, ki bi lahko bila v prihodnje ogrožena zaradi odsotnosti zakonske podlage, in s tem preprečilo nastanek še hujšega protiustavnega stanja. Ustavno sodišče Republike Slovenije je s tem vnaprej zagotovilo zakonsko podlago za izdajo podzakonskih predpisov, ki urejajo ukrepe iz 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, hkrati pa tudi za vse še veljavne podzakonske predpise, ki so bili sprejeti na podlagi izpodbijanih zakonskih določb, in odločilo, da posledično sodišča navedenim podzakonskim predpisom za razmerja, nastala po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, zaradi v tej odločbi ugotovljene protiustavnosti ne smejo odreči veljave.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je posledično ugotovilo, da je bil v neskladju z istima ustavnima določbama tudi izpodbijani odlok Vlade Republike Slovenije. Odločilo je, da ima ugotovitev neskladnosti učinek razveljavitve.

1. **U-I- 132/21 z dne 2. 6. 2022**

Izrek odločbe:

1. V neskladju z Ustavo so bili:

– 7. člen Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20);

– 5. člen Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 60/20) in

– Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 90/20)

v delu, v katerem so urejali obvezno uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter obvezno razkuževanje rok.

1. Ugotovitev iz prejšnje točke izreka ima učinek razveljavitve.

Kratek povzetek vsebine:

Ustavno sodišče Republike Slovenije je odločalo o ustavnosti in zakonitosti treh vladnih odlokov, ki so zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije COVID-19 v zaprtih javnih prostorih zapovedovali uporabo zaščitne maske in razkuževanje rok. Pobudnika sta zatrjevala, da Vlada Republike Slovenije za uvedbo teh ukrepov ni imela podlage v ZNB.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presojo izpodbijanih odlokov opravilo, kljub temu da so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehali veljati, saj je ocenilo, da se v zadevi odpira posebej pomembno precedenčno ustavnopravno vprašanje sistemske narave, ki bi v primeru poslabšanja epidemičnih razmer utegnilo biti ponovno aktualno.

Glede na očitek pobudnikov je Ustavno sodišče izpodbijane določbe presojalo z vidika načela legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave, ki zahteva, da izvršilna oblast deluje na podlagi in v okviru Ustave in zakona.

Po presoji Ustavnega sodišča Republike Slovenije so določbe izpodbijanih odlokov, ki so vsem ljudem na ozemlju Republike Slovenije zapovedovale, naj pri gibanju in zadrževanju v zaprtih javnih prostorih uporabljajo zaščitno masko in naj si razkužujejo roke, posegale v splošno svobodo ravnanja, ki jo zagotavlja 35. člen Ustave. Upoštevaje stališča, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo že v odločbi št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021, to pomeni, da bi Vlada ta ukrepa smela uvesti le, če je imela za to dovolj natančno vsebinsko podlago v zakonu.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je proučilo določbe zakonov, na katere so se sklicevali izpodbijani odloki, pa tudi druge določbe ZNB. Po presoji Ustavnega sodišča Republike Slovenije v nobeni od teh določb ni mogoče najti pooblastila Vladi Republike Slovenije, da uvede splošno obveznost nošenja zaščitne maske in razkuževanja rok.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je sicer pritrdilo Vladi Republike Slovenije, da ima država, v njeni funkciji pa tudi Vlada Republike Slovenije kot izvršilna veja državne oblasti, v primeru pojava nalezljive bolezni po Ustavi dolžnost ustrezno zavarovati zdravje in življenje ljudi, če je to potrebno, tudi tako, da sorazmerno poseže v druge človekove pravice in temeljne svoboščine. Vendar to ne pomeni, da sme Vlada Republike Slovenije take posege predpisovati brez podlage v zakonu. Ustavna dolžnost državne oblasti namreč ni samo, da zavaruje zdravje in življenje ljudi, temveč tudi, da to stori na način, ki spoštuje načelo demokratičnosti, načela pravne države in načelo delitve oblasti, ki se vsa odražajo tudi v načelu legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je torej ugotovilo, da je Vlada Republike Slovenije ukrepa obvezne uporabe zaščitne maske in obveznega razkuževanja rok uvedla brez zakonske podlage, zato so bile izpodbijane določbe odlokov v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Ker so izpodbijani odloki prenehali veljati, jih Ustavno sodišče ni moglo razveljaviti, temveč je le ugotovilo njihovo neskladje z Ustavo in odločilo, da ima ta ugotovitev učinek razveljavitve.

1. **U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020**

Izrek odločbe:

1. Sklepa Vlade št. 00717-49/2020/4 z dne 5. 11. 2020 in št. 00717-49/2020/6 z dne 12. 11. 2020 nista začela veljati.
2. Sklep Vlade št. 18100-24/2020/4 z dne 26. 11. 2020 ni začel veljati.
3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 152/20) se sprejme.
4. Sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, št. 603-33/2020/4 z dne 5. 11. 2020 ni začel veljati.
5. Odločitev učinkuje po treh dneh od njene objave v Uradnem listu Republike Slovenije.

Kratek povzetek vsebine:

Pobudnika sta bila (preko svojih zakonitih zastopnikov) mladoletnika, ki obiskujeta osnovno šolo za otroke s posebnimi potrebami. Zaradi zaprtja šol jima je bil onemogočen dostop do vzgoje in izobraževanja po posebnih programih, do dodatne strokovne pomoči in do dodatnih specialnih obravnav, ki so jima zagotovljene v šoli. Pri učenju namreč potrebujeta specifično pomoč, individualiziran pristop in bistveno več prilagoditev kot njuni drugi vrstniki, teh znanj pa njuni starši nimajo. Poleg tega sta imela oba pobudnika vsak še zdravega osnovnošolskega sorojenca, ki pri šolskem delu prav tako potrebuje pomoč in nadzor staršev, ki pa hkrati skrbijo tudi za potrebna gospodinjska opravila. Ob sklicevanju na strokovne ugotovitve pobudnika poudarjata, da (i) je delež otrok med vsemi okuženimi zelo majhen, (ii) da otroci zbolevajo redkeje kot odrasli, (iii) da imajo praviloma blažje simptome bolezni in da so le izjemoma prenašalci bolezni, (iv) da vzgojno-izobraževalni zavodi za otroke s posebnimi potrebami pomenijo zelo majhen odstotek vseh osnovnih šol, majhen pa je tudi odstotek vseh otrok, ki se šolajo v teh zavodih, ter (v) da je tudi v oddelkih zelo majhno število otrok. Zato sta menila, da je zaprtje šol za otroke s posebnimi potrebami očitno nesorazmerno s pričakovanimi koristmi glede širjenja epidemije. Ukrep zaprtja šol jima je onemogočal napredek v njunem razvoju in usposabljanja za samostojno življenje, tako vzgojno-izobraževalno kot terapevtsko delo pa zanju pomeni ohranjanje vitalnih funkcij za življenje.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v svoji odločbi zapisalo, da preden predpisi začnejo veljati, morajo biti v skladu z Ustavo objavljeni v državnem uradnem listu, predpis pa začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Ukrepi o prepovedi zbiranja v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja na podlagi odloka so bili veljavni le prvih sedem dni od začetka uporabe odloka, v nadaljevanju pa je bila njihova veljavnost odvisna od veljavnosti sklepov Vlade Republike Slovenije o njihovem podaljšanju. Ker obravnavani sklepi Vlade Republike Slovenije niso bili objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije, torej niso mogli začeti veljati. Zaprtje šole torej ni imelo več pravne podlage.

Neveljaven je bil tudi sklep ministrice za izobraževanje o začasnem šolanju na daljavo. Materialno podlago za njegovo sprejetje je pomenil Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19[[20]](#footnote-20) (v nadaljevanju: ZZUOOP), ki med drugim določa, da lahko, če je to potrebno za omilitev in odpravo posledic COVID-19, vzgojno-izobraževalno delo poteka v obliki izobraževanja na daljavo, sklep pa sprejme minister, pristojen za izobraževanje. Izpodbijani sklep je določal, da se zaradi poslabšanja epidemiološke situacije v vzgojno-izobraževalnih zavodih začasno izvaja vzgojno-izobraževalno delo na daljavo, in sicer v osnovnih šolah in glasbenih šolah. Splošen izraz osnovna šola v tem sklepu je treba razumeti tako, da se nanaša na vse osnovne šole, vključno s tistimi, ki izvajajo prilagojene in posebne programe izobraževanja. Ker izpodbijani sklep ministrice pomenil izvirno odločitev o izvajanju pouka na daljavo, bi moral tudi ta biti uradno objavljen, pa ni bil, zato ni mogel začeti veljati.

Glede na to, da za izvajanje ukrepov, ki so bili podaljšani z neveljavnimi vladnimi sklepi, ni ustrezne pravne podlage, bi se morale te organizacije takoj ponovno odpreti. Ustavno sodišče Republike Slovenije je pri tem dopustilo možnost, da epidemiološka slika v državi še ni omogočala zbiranja ljudi v tako velikem številu zavodov s področja vzgoje in izobraževanja oziroma da so v zvezi z njihovim odprtjem morda potrebne določene usmeritve in organizacijske prilagoditve, zato je odločilo, da sprejeta odločitev učinkuje šele po preteku treh dni od njene objave v Uradnem listu Republike Slovenije. Ustavno sodišče Republike Slovenije je s tem pristojnim organom dalo na voljo dovolj časa, da ponovno pretehtajo strokovno utemeljenost takšnih ukrepov, se ustrezno odzovejo oziroma odredijo vse, kar je morebiti potrebno za ponoven začetek izvajanja vzgoje in izobraževanja v relevantnih institucijah.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je še dodalo, da bi bili, upoštevaje tedanje razmere, izpolnjeni tudi pogoji za začasno zadržanje dveh določb Odloka, ki se nanašata na prepoved izvajanja vzgoje in izobraževanja v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami, do presoje njegove ustavnosti in zakonitosti. Razlog je, da je število šolajočih se otrok s posebnimi potrebami tako majhno, da prepoved njihovega zbiranja in izvajanja dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja ne more pomeniti bistvenega doprinosa pri preprečevanju nadaljnjega širjenja virusa in obvladovanju epidemije. Nadaljnje izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa pa bi lahko imelo (težko popravljive) škodljive posledice za otroke s posebnimi potrebami iz razlogov, izpostavljenih zgoraj.

# PRAVNI POLOŽAJI GLEDE NA ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Glede na odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije je skladu s sistemsko ureditvijo glede kršitev prvega odstavka 39. člena ZNB, ki jih kot prekršek določajo 14. točka prvega odstavka in tretji odstavek 54. člena ZNB, za pravne osebe pa 10. točka prvega odstavka 54. člena ZNB, mogoče ločiti naslednje pravne položaje:

1. Na postopke o prekrških, ki so bili pravnomočno končani do začetka učinkovanja odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-79/20 (2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB) oziroma št. U-I-155/20 (4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB), odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije sami po sebi nimata vpliva, ker je Ustavno sodišče Republike Slovenije odlokom pripisalo učinek razveljavitve (in ne odprave, kar Ustavno sodišče Republike Slovenije stori, kadar ugotovi, da je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti). V primeru razveljavitve podzakonskih predpisov se namreč v skladu s tretjim odstavkom 45. člena ZUstS smiselno uporablja določba 44. člena istega zakona, iz katere izhaja, da se predpis, ki ga je ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno.
2. Na postopke o prekrških, ki do začetka učinkovanja odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-79/20 (2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB) oziroma št. U-I-155/20 (4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB) niso bili pravnomočno končani, navedeni odločbi vplivata, saj o njih še ni bilo pravnomočno odločeno, zato se odloki za njih niso smeli oziroma se ne smejo uporabiti v postopkih pred prekrškovnimi organi oziroma sodišči. Prekrškovni postopki so se morali po objavi predmetnih odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije ustaviti, globe pa v teh primerih niso smele biti izrečene.
3. Postopki o prekrških, začeti na podlagi odlokov, izdanih po začetku učinkovanja navedenih odločb, imajo podlago v teh odločbah Ustavnega sodišča Republike Slovenije, in sicer v 3. točki izreka odločbe U-I-79/20 in 3. točki izreka odločbe U-I-155/20, ki v skladu s 40. členom ZUstS določata način izvršitve in imata moč zakonske norme (gledati opombo 21). Z navedenima odločbama dvomesečni rok, določen za odpravo neskladnosti z Ustavo, ni bil spoštovan, vendar je Ustavno sodišče Republike Slovenije v zvezi s tem v odločbi št. U-I-793/21, U-I-822/21 z dne 17. 2. 2022, v 18. točki obrazložitve med drugim zapisalo:

»18. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-79/20 res določilo Državnemu zboru rok dveh mesecev za odpravo ugotovljene protiustavnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (2. točka izreka navedene odločbe). Vendar je hkrati na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS s 3. točko izreka citirane odločbe odločilo, da se protiustavni določbi uporabljata do odprave ugotovljene protiustavnosti. Zato se, ne glede na to, da Državni zbor po izteku roka, ki mu ga je določilo Ustavno sodišče, z neodzivnostjo nedopustno krši načela pravne države in načelo delitve oblasti, izpodbijani določbi lahko uporabljata na podlagi 3. točke izreka citirane odločbe Ustavnega sodišča.[[21]](#footnote-21) Glede na to je pobudnikov očitek, da se izpodbijani določbi ZNB uporabljata nedopustno, očitno neutemeljen. Prav tako očitno neutemeljeno je pobudnikovo zatrjevanje, s katerim izraža v bistvu nestrinjanje z odločbo Ustavnega sodišča, da razveljavitev zakonske določbe sama po sebi sploh ne bi mogla privesti do protiustavnega stanja. Ustavno sodišče je prav v 101. točki obrazložitve odločbe št. U-I-79/20 izrecno povedalo, da je moralo ob ugotovljeni protiustavnosti hkrati zavarovati zdravje in življenje ljudi, ki sta prav tako ustavno posebej in visoko varovani vrednoti, saj bi bilo protiustavno, če bi država opustila izpolnjevanje svojih pozitivnih obveznosti pri njunem varstvu.3 Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo pobudnika za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB kot očitno neutemeljeno zavrnilo (2. točka izreka). Zato se ni spuščalo v vprašanje, ali so za oceno ustavnosti navedenih določb ZNB izpolnjene procesne predpostavke.«.

Glede na navedeno odloki, ki so bili sprejeti na podlagi določb ZNB in na podlagi odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije predstavljajo ustrezno pravno podlago.

1. Prekrški, storjeni na podlagi odlokov, ki so učinkovali v času, ko podaljšanje ukrepov, ki so jih ti odloki določali, ni bilo objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije (odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-445/20) niso imeli pravne podlage.

**Pojasnilo glede učinkov pravnomočnosti odločitve:[[22]](#footnote-22)**

Namen pravnomočnosti posamičnega pravnega akta je doseči njegovo pravno stabilnost oziroma nespremenljivost. Pravnomočnost izdane odločbe (enako tudi sodbe ali sklepa) je posebna lastnost, ki jo odločba dobi po samem zakonu, ko se za to izpolnijo predpisani pogoji. Odločba tedaj preide v pravno stanje, v katerem je ni več mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti. S tem se (prekrškovna) stvar dokončno reši, zato o isti stvari ni več mogoč nov postopek oziroma ni več dopustno ponovno odločanje (*res iudicata*, *ne bis in idem*, načelo pravne varnosti in zaupanja v pravo). Pravnomočna prekrškovna odločba se izjemoma vendarle lahko spremeni ali razveljavi z izrednima pravnima sredstvoma – zahtevo za varstvo zakonitosti (169. do 171. člen ZP-1) ter odpravo ali spremembo odločbe na predlog prekrškovnega organa (171.a do 171.č člen ZP-1).

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbah, v katerih se je opredelilo do učinka svoje odločitve, odločilo, da imajo učinek razveljavitve. Navedeno pomeni, da se nepravnomočno končani prekrškovni postopki morajo ustaviti, na pravnomočno zaključene postopke pa odločbe nimajo vpliva. Ustavno sodišče Republike Slovenije se v teh odločbah ni odločilo za učinek odprave odlokov – v tem primeru bi bilo potrebno odpraviti tudi vse škodljive posledice.[[23]](#footnote-23), [[24]](#footnote-24)

# STATISTIKA PREKRŠKOVNIH ORGANOV

Glede na vsebinsko zamejitev strokovne analize pravnih podlag je Ministrstvo za pravosodje v mesecu juliju 2022 zaprosilo vsa ministrstva, da od prekrškovnih organov iz svoje pristojnosti pridobijo in posredujejo statistične podatke o naslednjih prekrških:

1. po 14. točki prvega odstavka 57. ZNB;
2. po tretjem odstavku 57. člena ZNB;
3. po 10. točki prvega odstavka 54. člena ZNB, pri čemer je treba upoštevati tudi 18. člen ZZUOOP, ki je znake prekrška iz 10. točke prvega odstavka 54. člena ZNB razširil od dne uveljavitve ZZUOOP, torej od 24. 10. 2020 – zaprošeni so bili podatki za pravne osebe zaradi ugotovitve neustavnosti 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB;
4. po 2. in 3. točki prvega odstavka 37. člena ZJZ;
5. po 2., 3., 4. in 5. točki prvega odstavka 38. člena ZJZ;
6. po 1. točki prvega odstavka 39. člena ZJZ.

Zaprošeni so bili podatki za celoten čas trajanja ukrepov zoper bolezen COVID-19 – v času od 12. marca 2020 (razglasitev epidemije) do 30. maja 2022 (zadnji dan veljavnosti vseh vladnih ukrepov).

Zaprosilo za posredovanje podatkov o prekrškovnih postopkih se nanaša na prekrškovne postopke, ki so se vodili zoper posameznike, pri čemer je težišče analize na prekrškovnih postopkih, ki so se vodili na podlagi določb ZNB.

Zaradi odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije v odločbi št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021 in spoštovanja 14. člena Ustave so v analizi zajeti tudi podatki o prekrškovnih postopkih, ki so se vodili zoper pravne osebe zaradi izvršitve prekrška iz 10. točke prvega odstavka 54. člena ZNB. Iz podatkov o prekrškovnih postopkih ni razvidno, ali so v število zadev zajeti tudi postopki zoper odgovorne osebe oziroma druge gospodarske subjekte – samostojne podjetnike posameznike oziroma posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost.

Glede prekrškov po ZJZ analiza vključuje kršitve določb iz II. poglavja ZJZ z naslovom »Organiziranje shodov in prireditev«, kar pomeni, da so bili podatki pridobljeni glede prekrškovnih zadev zoper organizatorje javnih zbiranj.

V roku za pripravo analize je Ministrstvo za pravosodje prejelo statistične podatke naslednjih prekrškovnih organov: Policije, Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZIRS), Uprave Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (v nadaljevanju: UVHVVR), Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju: IJS), Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport (v nadaljevanju: IŠŠ), Tržnega inšpektorata Republike Slovenije (v nadaljevanju: TIRS), Inšpektorata za infrastrukturo (v nadaljevanju: IRSI), Inšpektorata Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju: IRSD), Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve (v nadaljevanju: IRSNZ), Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo (v nadaljevanju: IRSKGLR), Urada Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju: UPPD), Uprave Republike Slovenije za jedrsko varnost (v nadaljevanju: URSJV), Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP), Inšpektorata Republike Slovenije za kulturo in medije (v nadaljevanju: IRSKM), Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju: IRSVNDN), Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS), Urada Republike Slovenije za kemikalije (v nadaljevanju: UKEM) in Uprave Republike Slovenije za varstvo pred sevanji (v nadaljevanju: URSVS).

**Kratek povzetek statistike glede prekrškov po ZNB:**

Pojasnilo glede metodoloških omejitev pri obdelavi statističnih podatkov: pridobljeni statistični podatki, kljub manjšim razlikam pri poročanju prekrškovnih organov, omogočajo celovit prikaz v zvezi s prekrškovnimi postopki, ki so bili vodeni v času obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19. Manjše razlike v poročanju prav tako v ničemer ne vplivajo na povzetek statistike, kot je prikazan v nadaljevanju.

1. Agregirani podatki – za vse zaprošene prekrške po ZNB in ZJZ – za posameznike in pravne osebe skupaj:

|  |  |
| --- | --- |
| **VSI PREKRŠKOVNI ORGANI** | |
| **Skupno št. uvedenih postopkov** | 62.133 |
| **Skupno št. ustavitev prekrškovnega postopka  brez izdaje odločbe o prekršku** | 6.079 |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov z izrekom sankcije za prekršek (globe)** | 18.304 |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov  z izrekom opomina** | 2.061 |
| **Skupno št. zadev, ki še niso pravnomočno zaključene** | 415 |
| **Skupno št. zadev, kjer je bila globa oziroma polovica globe poravnana prostovoljno** | 9.807 |
| **Skupno št. zadev, ki so bile posredovane v prisilno izterjavo na FURS** | 9.763 |
| **Skupno št. izrečenih opozoril** | 36.401 |
| **Skupni znesek vseh plačanih glob** | **1.765.592,58 evrov** |
| **Skupni znesek vseh glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **3.988.948,05 evrov** |
| **Skupaj znesek plačanih glob in glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **5.754.540,63 evrov** |

1. Agregirani podatki – za prekrške posameznikov po ZNB (14. točka prvega odstavka 57. člena in tretji odstavek 57. člena ZNB):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **VSI PREKRŠKOVNI ORGANI** | | **% od vseh prekrškov, zajetih v analizi** |
| **Skupno št. uvedenih postopkov** | 53.107 | 85,47% |
| **Skupno št. ustavitev prekrškovnega postopka  brez izdaje odločbe o prekršku** | 2.703 | 44,46% |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov z izrekom sankcije za prekršek (globe)** | 17.807 | 97,28% |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov  z izrekom opomina** | 1.392 | 67,54% |
| **Skupno št. zadev, ki še niso pravnomočno zaključene** | 229 | 55,18% |
| **Skupno št. zadev, kjer je bila globa oziroma polovica globe poravnana prostovoljno** | 8.110 | 94,93% |
| **Skupno št. zadev, ki so bile posredovane v prisilno izterjavo na FURS** | 9.696 | 98,87% |
| **Skupno št. izrečenih opozoril** | 28.936 | 79,49% |
| **Skupni znesek vseh plačanih glob** | **1.435.499,58 evrov** | 24,95% |
| **Skupni znesek vseh glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **3.865.637,05 evrov** | 67,18% |
| **Skupaj znesek plačanih glob in glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **5.301.136,63 evrov** | 92,12% |

1. Agregirani podatki – za prekrške pravnih oseb po ZNB (10. točka prvega odstavka 54. člena ZNB):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **VSI PREKRŠKOVNI ORGANI** | | **% od vseh prekrškov, zajetih v analizi** |
| **Skupno št. uvedenih postopkov** | 8.348 | 13,45% |
| **Skupno št. ustavitev prekrškovnega postopka  brez izdaje odločbe o prekršku** | 3.237 | 53,25% |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov z izrekom sankcije za prekršek (globe)** | 444 | 2,43% |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov  z izrekom opomina** | 658 | 31,93% |
| **Skupno št. zadev, ki še niso pravnomočno zaključene** | 143 | 34,46% |
| **Skupno št. zadev, kjer je bila globa oziroma polovica globe poravnana prostovoljno** | 403 | 4,72% |
| **Skupno št. zadev, ki so bile posredovane v prisilno izterjavo na FURS** | 88 | 0,90% |
| **Skupno št. izrečenih opozoril** | 6.900 | 18,98% |
| **Skupni znesek vseh plačanih glob** | **325.383,00 evrov** | 5,65% |
| **Skupni znesek vseh glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **113.786,00 evrov** | 1,98% |
| **Skupaj znesek plačanih glob in glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **439.169,00 evrov** | 7,63% |

1. Podatki – za prekrške organizatorjev zaradi kršitev II. poglavja ZJZ (2. in 3. točka prvega odstavka 37. člena ZJZ, 2., 3., 4. in 5. točka prvega odstavka 38. člena ZJZ in po 1. točka prvega odstavka 39. člena ZJZ)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **VSI PREKRŠKOVNI ORGANI** | | **% od vseh prekrškov, zajetih v analizi** |
| **Skupno št. uvedenih postopkov** | 678 | 1,28% |
| **Skupno št. ustavitev prekrškovnega postopka  brez izdaje odločbe o prekršku** | 139 | 5,14% |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov z izrekom sankcije za prekršek (globe)** | 53 | 0,30% |
| **Skupno št. pravnomočno zaključenih postopkov  z izrekom opomina** | 10 | 0,72% |
| **Skupno št. zadev, ki še niso pravnomočno zaključene** | 45 | 10,84% |
| **Skupno št. zadev, kjer je bila globa oziroma polovica globe poravnana prostovoljno** | 28 | 0,35% |
| **Skupno št. zadev, ki so bile posredovane v prisilno izterjavo na FURS** | 24 | 0,25% |
| **Skupno št. izrečenih opozoril** | 565 | 1,96% |
| **Skupni znesek vseh plačanih glob** | **4.710,00 evrov** | 0,08% |
| **Skupni znesek vseh glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **14.235,00 evrov** | 0,25% |
| **Skupaj znesek plačanih glob in glob, posredovanih v prisilno izterjavo FURS** | **18.945,00 evrov** | 0,33% |

**Kratek povzetek statistike glede prekrškov organizatorjev po ZJZ:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| POLICIJA | **2. in 3. točka prvega odstavka 37. člena ZJZ** | **2., 3., 4. in 5. točka prvega odstavka 38. člena ZJZ** | **1. točka prvega odstavka 39. člena ZJZ** | **SKUPAJ** |
| **št. uvedenih postopkov** | 2 | 141 | 521 | 664 |
| **št. ustavitev prekrškovnega postopka  brez izdaje odločbe o prekršku** | 0 | 132 | 7 | 139 |
| **št. pravnomočno zaključenih postopkov z izrekom sankcije za prekršek (globe)** | 1 | 46 | 6 | 53 |
| **št. pravnomočno zaključenih postopkov  z izrekom opomina** | 0 | 9 | 1 | 10 |
| **št. zadev, ki še niso pravnomočno zaključene** | 0 | 43 | 2 | 45 |
| **št. zadev, kjer je bila globa oziroma polovica globe poravnana prostovoljno (če je mogoče: tudi skupen znesek plačanih glob)** | 0 | 24 | 4 | 28 |
| **znesek plačanih glob** | 0 | 4.410 evrov | 300 evrov | 4.710 evrov |
| **št. zadev in znesek glob, ki so bile posredovane v prisilno izterjavo na FURS** | 1 | 22 | 0 | 23 |
| **znesek glob, ki so bile posredovane v prisilno izterjavo FURS** | 1.700 evrov | 7.825 evrov | 0 | 9.535 evrov |
| **št. izrečenih opozoril** | 1 | 43 | 514 | 558 |

**Skupne ugotovitve iz statistične analize:**

1. Prekrškovni organi, ki so bili pristojni za izrekanje glob zaradi storitve prekrška iz 14. točke prvega odstavka 57. člena ZNB, so Policija, ZIRS, IJS, IŠŠ, IRSI in IRSD.
2. Prekršek iz tretjega odstavka 57. člena ZNB – iz podatkov izhaja, da je Policija izrekla globo v višini 1.200 evrov v enem primeru, globa pa je bila posredovana v prisilno izterjavo na FURS.
3. Prekrškovni organi, ki so bili pristojni za izrekanje glob zaradi storitve prekrška iz 10. točke prvega odstavka 54. člena ZNB, so ZIRS, IŠŠ, TIRS, IRSI, IRSD.
4. Statistika kaže, da sta Policija in ZIRS glede na vse plačane in v prisilno izterjavo posredovane globe obravnavala cca. 95% zadev (Policija cca. 77%, ZIRS pa cca. 18%) – torej organa, ki sta običajno stvarno pristojna na nadzor nad določbami ZNB oziroma ZJZ. Ob tem je treba pojasniti, da je bila Policija stvarno pristojna za izvajanje nadzora v zvezi z ukrepi iz prvega odstavka 39. člena ZNB šele z uveljavitvijo 15. člena ZZUOOP – dne 24. 10. 2020.
5. Glede na plačane in v prisilno izterjavo posredovane globe se je na posameznike nanašalo cca. 93% zadev, na pravne osebe pa cca. 7% zadev.
6. Vsi storilci prekrškov (tako posamezniki kot pravne osebe) so plačali cca. 30% izrečenih glob, 70% izrečenih glob so pristojni prekrškovni organi posredovali v prisilno izterjavo na FURS.
7. Iz podatkov o plačanih in v prisilno izterjavo posredovanih glob se kaže razlika med posamezniki in pravnimi osebami – statistika kaže, da so pravne osebe prostovoljno plačale cca. 75% glob, ki so bile izrečene pravnim osebam, posamezniki pa so prostovoljno plačali »le« cca. 25% glob, ki so jim bile izrečene.
8. Posredovani podatki kažejo, da neobičajna širitev stvarne pristojnosti za obravnavo prekrškov iz ZNB ni imela velikega učinka, razen v primeru Policije. Organi, ki so naknadno pridobili pristojnost za izvajanje nadzora nad izvrševanjem ZNB,[[25]](#footnote-25) kršiteljev v prekrškovnih postopkih praktično niso kaznovali, ampak izrekali skoraj izključno opozorila.[[26]](#footnote-26)
9. Policija je od 4. 6. 2021 dalje, ko je Ustavno sodišče Republike Slovenije odločilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo, za ugotovljene kršitve ZNB izrekala opozorila po 38. členu Zakonu o nalogah in pooblastilih policije[[27]](#footnote-27) (v nadaljevanju: ZNPPol). Od 4. 6. 2021 do 21. 2. 2022 je bilo izrečenih 1.191 opozoril po 38. členu ZNPPol.

**Dodatno – posebnost pri vodenju prekrškovnih postopkov FURS:**

FURS je v obravnavanem obdobju vodila večje število prekrškovnih postopkov na podlagi 12.a točke prvega odstavka 54. člena ZNB, ki določa, da se z globo kaznuje pravna oseba, če ne ravna v skladu z ukrepi pristojne inšpekcije iz drugega odstavka 46.a člena ZNB ali če se jih onemogoča.

Uradne osebe FURS so tako v primeru ugotovljenih kršitev ravnale v skladu s četrto alinejo drugega odstavka 46.a člena ZNB ter pri izvajanju nadzora nad ukrepi Vlade Republike Slovenije iz prvega odstavka 39. člena ZNB (odloki) ravnale tako, da so kršiteljem izrekale preventivne upravne ukrepe na podlagi 33. člena ZIN ter določile rok za odpravo ugotovljenih nepravilnosti (praviloma takoj oz. primeren kratek rok glede na okoliščine primera). Šele v primeru neupoštevanja upravnih ukrepanj so uvedle postopek o prekršku, in sicer zaradi prekrška po 12.a točki prvega odstavka 54. člena ZNB. Predmetni prekršek se nanaša na pravne osebe.

|  |  |
| --- | --- |
| FINANČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE | **12.a točka prvega odstavka 54. člena ZNB** |
| **št. uvedenih postopkov** | 84 |
| **št. ustavitev prekrškovnega postopka  brez izdaje odločbe o prekršku** | 0 |
| **št. pravnomočno zaključenih postopkov z izrekom sankcije za prekršek (globe)** | 49 |
| **št. pravnomočno zaključenih postopkov  z izrekom opomina** | 3 |
| **št. zadev, ki še niso pravnomočno zaključene** | 32 |
| **št. zadev, kjer je bila globa oziroma polovica globe poravnana prostovoljno (če je mogoče: tudi skupen znesek plačanih glob)** | 44 |
| **Znesek plačanih glob** | 89.600 evrov |
| **št. zadev in znesek glob, ki so bile posredovane v prisilno izterjavo na FURS** | / |
| **št. izrečenih opozoril** | 111 |

# ZAKLJUČNE UGOTOVITVE ANALIZE

1. V času od 15. marca 2020 do 30. maja 2022 je bilo za obvladovanje nalezljive bolezni COVID-19 izdanih 533 odlokov (podatek iz Registra predpisov Slovenije).
2. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v svojih odločbah ugotovilo, da so 2., 3. in 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo zaradi kršitve načela legalitete (120. člen Ustave). Na podlagi teh določb je Vlada Republike Slovenije sprejemala odloke, ki so v primeru prekrška iz 14. točke prvega odstavka 57. člena ZNB, prekrška iz tretjega odstavka 57. člena ZNB in prekrška iz 10. točke prvega odstavka 54. člena ZNB »napolnili« vsebino (znake) navedenih prekrškov.
3. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v svojih odločbah ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo z učinkom razveljavitve določbe 14 odlokov:
4. petih odlokov v delu, v katerem so bili sprejeti na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-79/20),
5. petih odlokov v delu, v katerem so prepovedovali shode oziroma jih omejevali na do deset udeležencev (odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-50/21),
6. enega odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-155/20),
7. treh odlokov v delu, v katerem so urejali obvezno uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter obvezno razkuževanje rok (odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-132/21).
8. Ustavno sodišče Republike Slovenije je izrecno ugotovilo, da zaradi neobjave v Uradnem listu Republike Slovenije nista začela veljati dva sklepa Vlade Republike Slovenije in en sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, znanost in šport (odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020).
9. Po objavi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021, je bilo objavljenih še 148 odlokov, po objavi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021, je bilo objavljenih še 42 odlokov.
10. O prekrških po ZNB in ZJZ sta skoraj izključno odločala Policija in ZIRS – v cca. 95% primerih zadev glede na plačane oziroma v prisilno izterjavo posredovane globe.
11. V analiziranem obdobju je bilo glede na prej navedene pravne podlage uvedenih cca. 62.000 prekrškovnih postopkov.
12. Glede na plačane in v prisilno izterjavo posredovane globe se je na posameznike nanašalo cca. 93% zadev, na pravne osebe pa cca. 7% zadev. Podatki torej kažejo, da so bili v prekrškovnih postopkih pretežno obravnavani posamezniki.
13. Skupen znesek glob za prekrške po ZNB in ZJZ za vse kategorije storilcev prekrškov znaša 5.754.540,63 evrov, od tega je bilo prostovoljno plačanih 1.765.592,58 evrov (cca. 30%), v prisilni izterjavi pa je 3.988.948,05 evrov (cca. 70%).

**Priloga:**

Priloga 1 – tabela odlokov, izdanih za obvladovanje nalezljive bolezni COVID-19.

1. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21 in 178/21 – odl. US. [↑](#footnote-ref-2)
3. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21. [↑](#footnote-ref-3)
4. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021. [↑](#footnote-ref-4)
5. Tako npr. dr. Fišer v prispevku »Uporaba represije pri množičnih kršitvah«, Dnevi prekrškovnega prava 2022, GV založba, Ljubljana, str. 10. [↑](#footnote-ref-5)
6. Uradni list RS, št. 19/20. [↑](#footnote-ref-6)
7. Uradni list RS, št. 68/20. [↑](#footnote-ref-7)
8. Uradni list RS, št. 75/22. [↑](#footnote-ref-8)
9. Uradni list RS, št. [64/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-2970) – uradno prečiščeno besedilo. [↑](#footnote-ref-9)
10. Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US. [↑](#footnote-ref-10)
11. Določba 14. točke prvega odstavka 57. člena ZNB določa: »Z globo od 400 do 4.000 eurov se kaznuje za prekršek posameznik,  če ravna v nasprotju s prvim odstavkom 39. člena tega zakona.«. [↑](#footnote-ref-11)
12. Določba tretjega odstavka 57. člena ZNB določa: »Če je v primeru prekrška iz 14. točke prvega odstavka tega člena, za katerega se kaznuje posameznik, ki organizira zbiranje ljudi v nasprotju s predpisom, s katerim je določen ukrep prepovedi oziroma omejevanja zbiranja ljudi na javnem kraju na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena tega zakona, narava prekrška posebno huda zaradi povzročitve nevarnosti za zdravje večjega števila ljudi v času, ko je zbiranje ljudi prepovedano zaradi nevarnosti širjenja nalezljive bolezni, se posameznik kaznuje z globo od 1.200 do 12.000 eurov.«. [↑](#footnote-ref-12)
13. Na podlagi določbe 7. točke prvega odstavka 4. člena ZJZ je organizatorka ali organizator shoda oziroma prireditve fizična ali pravna oseba, za račun katere se izvede shod oziroma prireditev, in vsak, ki se javno razglaša za organizatorja ali kot organizator nastopa pred državnim organom. [↑](#footnote-ref-13)
14. Določba 10. točke prvega odstavka 54. člena ZNB določa: »Z globo od 4.000 do 100.000 eurov se kaznuje za prekršek pravna oseba, če opravlja promet posameznih vrst blaga in izdelkov v nasprotju s 4. točko prvega odstavka 39. člena tega zakona.«. [↑](#footnote-ref-14)
15. Uradni list RS, št. [70/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2998) in [139/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-2450). [↑](#footnote-ref-15)
16. Uradni list RS, št. 17/11. [↑](#footnote-ref-16)
17. Uradni list RS, št. 156/21 – uradno prečiščeno besedilo in 161/21 – popr. [↑](#footnote-ref-17)
18. Glej tudi sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-475/20 z dne 3. 6. 2021, s katerim je predmetno sodišče zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prvega, drugega in tretjega odstavka 1. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 181/20).

    Razlog zavrnitve: o vprašanju pogojev za sorazmernost ukrepa omejitve gibanja na občine se je Ustavno sodišče že izreklo v odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20). Ker pobuda ne odpira novih pomembnih ustavnopravnih vprašanj, jo je Ustavno sodišče zavrnilo. [↑](#footnote-ref-18)
19. Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21. [↑](#footnote-ref-19)
20. Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 167/21 – odl. US in 206/21 – ZDUPŠOP. [↑](#footnote-ref-20)
21. Da ima del izreka odločbe Ustavnega sodišča, sprejet na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, moč zakonske norme, je Ustavno sodišče poudarilo že v sklepu št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003 (OdlUS XII, 101), 24. točka obrazložitve; glej tudi odločbo št. Up-624/11 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 55/14, in OdlUS XX, 36), 14. točka obrazložitve. [↑](#footnote-ref-21)
22. Iz Zakona o prekrških s komentarjem, GV založba, Ljubljana, 2018; str. 994. [↑](#footnote-ref-22)
23. Drugi odstavek 45. člen ZUstS določa, da ustavno sodišče odpravi protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, kadar ugotovi, da je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti. Odprava učinkuje za nazaj (*ex tunc*). [↑](#footnote-ref-23)
24. 46. člen ZUstS določa:

    »46. člen

    (1) Vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega podzakonskega predpisa oziroma splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, nastale škodljive posledice, lahko zahteva njihovo odpravo. Če so posledice nastale s posamičnim aktom, sprejetim na podlagi odpravljenega predpisa oziroma splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, ima upravičeni pravico zahtevati spremembo ali odpravo posamičnega akta pri organu, ki je odločil na prvi stopnji.

    (2) Spremembo oziroma odpravo posamičnega akta iz prejšnjega odstavka lahko upravičena oseba zahteva v treh mesecih od dneva objave odločbe ustavnega sodišča, če od vročitve posamičnega akta do vložitve pobude ali zahteve ni preteklo več kot eno leto.

    (3) Če so posledice nastale neposredno na podlagi predpisa ali drugega splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, ki ga je ustavno sodišče odpravilo, se odprava posledic zahteva od organa, ki je izdal predpis oziroma splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil. Upravičena oseba poda zahtevo v rokih iz prejšnjega odstavka tega člena.

    (4) Če ni mogoče odpraviti posledic po prejšnjih odstavkih, lahko upravičena oseba zahteva odškodnino pred sodiščem.«. [↑](#footnote-ref-24)
25. Stvarna pristojnost za izvajanje nadzora je bila razširjena dvakrat, in sicer z 18. členom ZZUOOP in 55. členom Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (v nadaljevanju: ZIUPOPDVE). [↑](#footnote-ref-25)
26. Dodatno pojasnilo: podatki o uvedenih postopkih se nanašajo na uvedene prekrškovne postopke – pristojni prekrškovni organi so na svojih področjih izrekali tudi »opozorila« v okviru upravnega postopka. [↑](#footnote-ref-26)
27. Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US, 47/19 in 153/21 – odl. US. [↑](#footnote-ref-27)