



Številka: U-I-155/20-24

Datum: 7. 10. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, in v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo samostojnega podjetnika Stanislava Vrhunca, s. p., Kranj, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška družba Završek & Šnajder, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 7. oktobra 2021

odločilo:

- 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.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki, gospodarski subjekti različnih pravnoorganizacijskih oblik, predlagajo presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja

blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Odlok), in sicer le v delu, ki se nanaša na ponujanje storitev. Odlok je sprejela Vlada 15. 3. 2020, veljati pa je začel 16. 3. 2020, pri čemer je bil že večkrat spremenjen in dopolnjen. Po vsebini pa pobudniki izpodbijajo tudi 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB), ki je bil pravna podlaga za sprejetje Odloka.

2. Pobudniki zatrjujejo, da je bil Odlok sprejet brez pravne podlage, saj naj bi 39. člen ZNB dajal podlago le za omejitve ali prepoved ponujanja in prodaje posameznih vrst blaga in izdelkov, ne pa tudi za prepoved opravljanja storitev. Odlok naj bi tako grobo in brez vsake podlage posegal v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, pravico do varstva dela iz 66. člena Ustave, svobodo dela iz 49. člena Ustave in pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave; 39. člen ZNB, ki je bil podlaga za sprejetje Odloka, pa naj bi bil podnormiran. Ukrepi v 39. členu ZNB naj ne bi bili dovolj določno opredeljeni, po prepričanju pobudnikov pa bi morali vsebovati tudi varovalke proti arbitrarnosti državne oblasti. ZNB bi moral vsebovati tako določena merila za odreditev posameznega ukrepa kot tudi podlago za določanje časovne omejenosti in pogostosti preverjanja nadaljnje potrebnosti trajanja omejitve, kot to velja npr. pri priporu. Člen 39 ZNB naj bi tako bil v neskladju z 2. členom Ustave.

3. Omejevalni ukrepi, kot je izpodbijani, ki prepoveduje ponujanje in prodajo storitev, so po mnenju pobudnikov lahko določeni le z zakonom, s podzakonskim predpisom pa le ob upoštevanju hierarhije splošnih aktov iz 153. člena Ustave ter vezanosti uprave na Ustavo in zakon iz 120. člena Ustave. Dodajajo, da Odlok ne zadosti načelu *lex certa*, saj je nejasen in dvoumen ter omogoča popolnoma različne razlage tega, katere dejavnosti so dovoljene in katere prepovedane. Zato naj bi bil v neskladju tudi z 2. členom Ustave. Pobudniki nadalje navajajo, da v Republiki Sloveniji ni bilo razglašeno izredno stanje po 92. členu Ustave in da je ogrožen obstoj države, ker gospodarstvo ne more delovati. Ker 39. člen ZNB daje ministru za zdravje pooblastilo, da sprejema podzakonske predpise z zakonsko močjo, naj bi bilo poseženo tudi v načelo delitve oblasti (3. člen Ustave).

4. Pobuda je bila posredovana Državnemu zboru in Vladi, ki sta nanjo odgovorila. Državni zbor glede zatrjevanje protiustavnosti 39. člena ZNB navaja, da gre pri 2., 3. in 4. točki prvega odstavka 39. člena ZNB za tri izmed "drugih posebnih ukrepov", ki so del posebnih ukrepov za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni, kot to določa 10. člen ZNB. Njihova odreditev naj bi bila vezana na pogoj, da "z drugimi ukrepi iz ZNB ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo zanesejo in v njo razširijo določene nalezljive bolezni". Šlo naj bi za sistem ukrepov, ki vključuje presojo pristojnih organov o tem, kateri ukrep naj se v določenih okoliščinah uporabi. Zakon naj bi sistem izbire uredil po načelu najblažjega ukrepa. Pri tem naj ne bi posebej določal, da se lahko strožji ukrep uporabi šele, če je bil pred tem uporabljen milejši ukrep. Sistem varstva pred nalezljivimi boleznimi naj bi na ta način omogočal ustrezen odziv in prilagoditev dejanskim razmeram oziroma potrebam. S tako ureditvijo je, po mnenju Državnega zbora, spoštovano načelo sorazmernosti iz 2. člena Ustave. Glede 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB Državni zbor meni, da ne omogoča vsesplošne prepovedi prodajanja blaga in izdelkov, temveč je

prepoved omejena na posamezne vrste blaga in izdelkov, upošteva izpodbijani odlok pa je bilo le začasno omejeno neposredno ponujanje in prodajanje blaga in storitev potrošnikom. Omejitve glede ponujanja storitev naj bi bile del vsebinskega okvira, kot ga določa prvi odstavek 39. člena ZNB, saj je treba upoštevati namen ukrepa, ki je v preprečevanju stikov med ljudmi, kar naj bi znatno zmanjšalo oziroma preprečilo širjenje nalezljive bolezni.

5. Vlada glede navedb v pobudi, ki se nanašajo na Odlok, navaja, da je ustanovila posebno delovno skupino, ki je sodelovala pri njegovem sprejemanju, in da so bila pri sprejetju ključna izhodišča zdravstvene stroke. Opozarja, da zdravstvena stroka ne pozna blažjega in učinkovitejšega ukrepa za zaježitev in obvladovanje širjenja bolezni COVID-19, zato je začasna omejitev ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom učinkovita rešitev. Izbrane naj bi bile omejitve, ki kar najbolj ščitijo zdravstveno stanje, obenem pa v najmanjši možni meri omejujejo osebno svobodo državljanov, saj je Odlok dopustil določene izjeme, ki so bile nujno potrebne za zagotavljanje delovanja države in življenje prebivalcev. Odlok je bil le začasne narave in nikoli ni prepovedoval gospodarske dejavnosti med gospodarskimi subjekti, temveč le s potrošniki. Vlada pojasnjuje epidemiološko situacijo v času sprejetja ukrepa in poudarja, da bi nesprejetje izpodbijanega ukrepa lahko privedlo do hujših škodljivih posledic za zdravje in življenje posameznikov in za zdravstveni sistem kot celoto. Dodatno pojasnjuje začasno naravo ukrepa in dodaja, da vsak dan preverja epidemiološko stanje v Republiki Sloveniji in primernost sprejetih ukrepov. Strinja se, da je pri pobudnikih prišlo do zmanjšanja prihodkov, vendar poudarja, da so bili sprejeti številni ekonomski ukrepi, ki naj bi te posledice ublažili. Vlada tudi meni, da ni posegla v pravice iz 49., 50. in 66. člena Ustave, saj svoboda dela ni bila omejena, interventni zakoni pa naj bi zagotovili socialno varnost državljanov. Pojasnjuje, kakšno normativno tehniko je uporabila pri Odloku, in meni, da Odlok ni v neskladju z 2. členom Ustave, saj so njegove določbe dovolj jasne, da se lahko vsak povprečen, prava nevešč posameznik ravna po njih oziroma določi svoj pravni položaj. Glede neskladnosti izpodbijanega odloka s 3. členom Ustave Vlada pojasnjuje, da je hierarhično nadrejena ministru za zdravje in da to daje sprejetemu odloku le še dodatno težo. Odlok je bil sprejet na podlagi ZNB in 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 – v nadaljevanju ZVRS), ki mu dajeta tudi vsebinsko zakonsko podlago. Zato Odlok ni v neskladju s 153. členom Ustave.

6. Glede začetka postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka v delu, ki se nanaša na ponujanje in prodajanje blaga, je Vlada prav tako odgovorila in navaja, da tudi za blago velja vse, kar je navedla v svojem odgovoru glede storitev. Ponavlja, da so ukrepi le začasni in da postopoma že sprošča vse sprejete ukrepe. V posebnem odgovoru, ki se je nanašal le na začetni postopek za presojo ustavnosti Odloka v delu, ki se nanaša na blago, je Vlada dopolnila svoj odgovor. Ponovno je opozorila na začasno naravo sprejetih ukrepov in poudarila, da je ob rednem spremljanju epidemiološkega stanja 18. 5. 2020 odpravila večino sprejetih ukrepov. Ker pa takratna epidemiološka slika ni omogočala odprave vseh ukrepov, je Vlada sprejela Odlok o omejitvah ponujanja in prodajanja blaga

in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 67/20 – v nadaljevanju Odlok1), s katerimi je prepovedala le še ponujanje nekaterih storitev na področju turizma, kmalu pa je sprostila tudi te ukrepe. Ponovno poudarja, da je bil Odlok sprejet zaradi varovanja zdravja in da ni imela možnosti sprejetja milejših ukrepov.

7. Vlada je podala tudi svoja stališča glede zatrjevane protiustavnosti 39. člena ZNB. Navaja, da so ukrepi, ki so naštetih v prvem odstavku 39. člena ZNB, sorazmerni in nujni za doseg cilja, ki je obvladovanje in preprečevanje nalezljivih bolezni z namenom varovanja zdravja ljudi. Tako obvladovanje in preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni kot varovanje zdravja sta ustavni kategoriji, ki dajeta vsebinsko podlago za sprejetje ukrepov iz 39. člena ZNB. Po mnenju Vlade je bistveno, da se vsi ukrepi sprejemajo na podlagi mnenja zdravstvene stroke. Glede vprašanja prepovedi opravljanja storitev, kjer naj bi prišlo po mnenju pobudnikov za preseganje zakonske določbe, Vlada pojasnjuje, da po Odloku ne gre za vsesplošno prepoved prodajanja blaga in izdelkov, saj ta na poslovanje gospodarskih subjektov med seboj ne učinkuje. Prav tako prepoved ni neomejena, saj je dovoljena prodaja na daljavo in so določene izjeme, za katere prepoved ne velja. Vlada dodaja še, da je ves čas spremljala potek epidemije in prilagajala sprejete ukrepe spremenjenim okoliščinam. Umanjkanje besede storitev po mnenju Vlade ne more pomeniti neskladja z Ustavo. Zakonsko dopustna ukrepa omejevanja gibanja po 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB naj bi namreč zajemala tudi gibanje in zbiranje v nastanitvenih obratih, gostilnah, frizerskih in kozmetičnih salonih, kar naj bi se zrcalilo v prepovedi neposrednega ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom, omejitvi delovnega časa in omejitvi dostopa do obratov. Vlada dodaja še, da ZNB ne opredeljuje posebej izrazov "blago" in "izdelek", v skladu s sistematično razlago pa je treba upoštevati zakonodajo s področja varstva potrošnikov, v kateri so ti izrazi opredeljeni. Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami (Uradni list RS, št. 53/07 – v nadaljevanju ZVPNPP) naj bi določal, da je "izdelek" blago ali storitev, vključno z nepremičninami, pravicami in obveznostmi. Zato je treba po mnenju Vlade razlagati pojme iz 39. člena ZNB le v skladu z razlago izrazov v potrošniški zakonodaji.

8. Vsi prejeti odgovori in stališča so bili posredovani pobudnikom, ki nanje niso odgovorili.

B. – I.

Procesne predpostavke

9. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-155/20 z dne 7. 5. 2020 pobudo glede izpodbijane določbe ZNB in dela Odloka, ki se nanaša na storitve, sprejelo v obravnavo in z istim sklepom na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) začelo postopek za oceno ustavnosti tudi preostalega dela Odloka, ki se nanaša na blago. V času odločanja Ustavnega sodišča je Odlok prenehal veljati. Razveljavil ga je Odlok1. V takem primeru Ustavno sodišče v skladu z drugim odstavkom 47. člena ZUstS

odloči o ustavnosti izpodbijanega predpisa, če so izkazani pogoji iz prvega odstavka 47. člena ZUstS, tj. če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti.

10. Kot je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20, 43. točka obrazložitve) in ponovilo v odločbah št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20) in št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21), je namen 47. člena ZUstS, da se Ustavno sodišče pri presoji predpisov lahko osredotoči na presojo veljavnih predpisov in le ob izkazanih pogojih iz tega člena tudi na presojo tistih, ki so prenehali veljati že pred vložitvijo zahteve ali pobude oziroma v času postopka pred Ustavnim sodiščem. Ker namen te določbe ni, da bi se preprečil ustavnosodni nadzor nad zakonodajno ali izvršilno oblastjo v primeru predpisov, katerih veljavnost je izrazito vpeta v časovno omejene okvire, je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da lahko posebej izražen javni interes utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS. Do tega bo prišlo takrat, kadar zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o posebno pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanih sistemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, ki bodo sprejeti v prihodnosti.

11. Pobuda obravnava vprašanje ustavne skladnosti predpisov, s katerimi lahko v primeru preprečevanja in obvladovanja širjenja hujše nalezljive bolezni COVID-19 prihaja do posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine oziroma ustavno zagotovljene pravice (npr. svobodno gospodarsko pobudo, svobodo dela, splošno svobodo ravnanja) vseh gospodarskih subjektov, pa tudi vseh potrošnikov in negospodarskih subjektov v Republiki Sloveniji. Epidemija nalezljive bolezni COVID-19 je bila sicer po uveljavitvi izpodbijanega odloka preklicana (Odlok o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19), Uradni list RS, št. 68/20), a je bila nato z dnem 19. 10. 2020 ponovno razglašena (Odlok o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 146/20). Nekateri ukrepi, ki so jih urejali izpodbijani odloki, so bili v enaki ali podobni obliki z nadaljnjimi odloki uvedeni ponovno in so bili v veljavi še kar nekaj časa med odločanjem Ustavnega sodišča v tej zadevi. Hkrati po razumni oceni glede na zaostrovanje četrtega vala epidemije ni mogoče izključiti možnosti njihove ponovne uvedbe.¹ Ker mora biti veljavnost tovrstnih ukrepov časovno omejena, je pričakovati, da Ustavno sodišče tudi v prihodnje ne bo moglo opraviti vsebinske presoje predpisov v času njihove še posebno kratke veljavnosti.² Zato je bilo treba presoditi, ali pobudniki odpirajo posebno pomembna precedenčna ustavnopravna vprašanja.

¹ Trenutno v Republiki Sloveniji ni omejitev na področju ponujanja in prodajanja blaga in storitev, razen Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/21, 149/21, 152/21 in 155/21).

² Prim. 28. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-83/20.

12. Obravnavana pobuda odpira vprašanje, ki ga je mogoče opredeliti kot pomembno ustavnopravno vprašanje. Gre za vprašanje ustavne skladnosti 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ter na tej določbi temelječega izpodbijanega odloka, ki so mu sledili številni vsebinsko primerljivi odloki, ker naj navedena določba ZNB ne bi vsebovala dovolj določnih meril za omejevanje svobodne gospodarske pobude in svobode dela. Ustavno sodišče se še ni imelo priložnosti izreči o ustavni dopustnosti tovrstnih, lahko tudi zelo invazivnih posegov v navedene ustavno zagotovljene pravice. Zato gre v takem primeru za odločitve o pomembnih, precedenčnih ustavnopravnih vprašanjih, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati v zvezi z uveljavitvijo prihodnjih aktov enake narave in primerljive vsebine. Vzpostavitev pravne predvidljivosti ravnanj pristojnih organov državne oblasti v takih pogojih in predvsem skrb za zagotavljanje spoštovanja ustavnih vrednot, med njimi še posebno ustavno zagotovljenih pravic, na upoštevanju katerih je zasnovan ustavni red (Preambula Ustave), zato utemeljujeta javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča, ki pomeni izjemo od drugega odstavka 47. člena ZUstS. V obravnavanem primeru so podane specifične okoliščine, zaradi katerih bi strogo upoštevanje zahteve po izkazani pravovarstveni potrebi privedlo do položaja, ko Ustavno sodišče o pomembnih ustavnopravnih vprašanjih, ki jih odpira pobuda in katerih razrešitev je tudi izrazito v javnem interesu, neposredno na podlagi pobude sploh ne bi moglo presojati. To bo takrat, kadar zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o posebno pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanjih systemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti.³

B. – II.

Presoja 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB

13. Člen 39 ZNB določa:

"Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko minister, pristojen za zdravje, 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.

³ Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, 61. točka obrazložitve.

O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora minister, pristojen za zdravje, nemudoma obvestiti Vlado Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije in javnost."

14. S 7. členom Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 – ZIUZEOP) je bil 39. člen ZNB spremenjen tako, da se je besedilo v napovednem stavku prvega odstavka "minister, pristojen za zdravje," nadomestilo z besedilom "Vlada Republike Slovenije", drugi odstavek pa je bil spremenjen tako, da se glasi:

"O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora Vlada Republike Slovenije nemudoma obvestiti Državni zbor Republike Slovenije in javnost."

15. Pobudniki izpodbijanemu členu ZNB očitajo podnormiranost in s tem neskladje z 2. členom Ustave.

16. Izhodišče presoje primerov, kot je obravnavani, je Ustavno sodišče že obširno pojasnilo v odločbi št. U-I-79/20 (zlasti 68. do 72. točka obrazložitve). Kot izhaja iz citirane odločbe in tudi sicer iz ustaljene ustavnosodne presoje, je v izhodišču presoje drugi odstavek 120. člena Ustave, ki ureja temeljno ustavno načelo, t. i. načelo legalitete ali legalitetno načelo.⁴ Iz načela legalitete izhajata dve zahtevi: (1) podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko sprejeti le *na podlagi zakona*, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu, (2) poleg tega pa morajo biti *v okviru zakona*, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena.⁵ Za presojo izpodbijanih določb ZNB je pomembna prva zahteva, po kateri sme izvršilna oblast delovati samo na podlagi vsebinske in dovolj določne ureditve v zakonu. Izvršilna oblast potrebuje dovolj jasno in natančno zakonsko ureditev tistih vprašanj, katerih urejanje sodi v izključno pristojnost zakonodajalca, tj. vprašanj, ki so poglavitna, temeljna, osrednja za določen pravni sistem, a hkrati niso tako pomembna, da bi bila urejena že v Ustavi.⁶ Izvršilna oblast teh vprašanj ne sme originarno (izvirno) urejati. Pooblastila za tako urejanje ji ne sme dati niti zakon. Vso stvarino, ki bodisi po Ustavi bodisi zaradi svojega pomena sodi v domet zakonskega urejanja, sme urejati le zakonodajalec z zakonom, izvršilni oblasti pa sme prepustiti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje.⁷ Kadar zakonodajalec izvršilno oblast pooblasti za izdajo podzakonskega

⁴ Tako že v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993 (Uradni list RS, št. 67/93, in OdlUS II, 109) in št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 37/95, in OdlUS IV, 51), 18. točka obrazložitve.

⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 17.–19. točka obrazložitve.

⁶ Glej M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 249.

⁷ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-50/00 z dne 30. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 54-I/02, in OdlUS XI, 93), 6. točka obrazložitve.

predpisa, mora prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje.⁸ V zakonu morajo biti jasno izraženi ali iz njega nedvomno razvidni namen zakonodajalca in vrednostna merila za izvrševanje zakona.⁹ Golo oziroma *bianco* pooblastilo izvršilni oblasti (tj. pooblastilo, ki ni dopolnjeno z vsebinskimi kriteriji) pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca, ki ni v skladu z ustavnim redom.¹⁰

17. Kot je Ustavno sodišče že obširno pojasnilo v 70. točki obrazložitve odločbe št. U-I-79/20, vse navedeno velja tudi za urejanje pravic in obveznosti, saj gre za področje urejanja, ki že po 87. členu Ustave sodi v izključno pristojnost zakonodajalca.¹¹ Hkrati je pojasnilo tudi, da še strožje zahteve po določenosti zakonske podlage veljajo, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (71. točka obrazložitve odločbe št. U-I-79/20) oziroma v primeru pravnih subjektov za omejevanje njihovih ustavno zagotovljenih pravic. Ko torej gre za poseganje v te pravice s splošnim aktom, tj. aktom, ki se nanaša na nedoločeno število posameznikov, mora zakonodajalec določiti dovolj določna merila za tako urejanje.¹² Pri tem mora biti zakonsko pooblastilo izvršilni oblasti toliko bolj restriktivno in precizno, kolikor večji je poseg ali učinek zakona na posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine.¹³ Vselej pa mora biti dovolj natančno, da izvršilni oblasti ne omogoča izvirnega urejanja omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. S tem se zagotavljata predvidljivost in pravna varnost v zvezi z udejanjanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, obenem pa se zmanjšuje nevarnost njihovega arbitrarnega oblastnega omejevanja.¹⁴ Z vidika vezanosti uprave na Ustavo in zakon pomeni dovolj določna zakonska podlaga ključno varovalo pred arbitrarnim poseganjem izvršilne oblasti v človekove pravice in temeljne svoboščine.

18. Prvi odstavek 39. člena ZNB, vključno z omejitvijo ali prepovedjo prometa posameznih vrst blaga in izdelkov po 4. točki prvega odstavka 39. člena ZNB, vsebuje pooblastilo Vladi za sprejetje oblastnih omejevalnih ukrepov države, ki imajo jasen in nedvoumen javnopravni namen: tj. preprečiti in obvladovati nalezljive bolezni v Republiki Sloveniji. Izpodbijana 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB posega v pravici do svobodne gospodarske pobude in svobode dela. Ustava v prvem odstavku 74. člena

⁸ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-16/98 z dne 5. 7. 2001 (Uradni list RS, št. 62/01, in OdlUS X, 144), 18. točka obrazložitve, in št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84), 126. točka obrazložitve.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-50/00, 6. točka obrazložitve.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ O namenu te določbe glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 24/97, in OdlUS VI, 46), 13. točka obrazložitve.

¹² Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, 72. točka obrazložitve.

¹³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4), 150. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 5/98, in OdlUS VI, 158), 42. in 43. točka obrazložitve.

Ustave zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo. Ta je prepoznana kot pomembna človekova pravica in ustavna vrednota.¹⁵ Gre za skup pravic in upravičenj, ki med drugim obsegajo pravico opravljati gospodarsko oziroma pridobitno dejavnost, pravico ustanoviti gospodarski subjekt in pravico do izbire njegove pravnoorganizacijske oblike, kot tudi pravico biti lastnik oziroma družbenik gospodarskega subjekta, pravico vodenja gospodarskega subjekta v skladu z ekonomskimi načeli, svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekt uresničuje svoje pridobitne interese v konkurenci na trgu, izbiro poslovnih partnerjev, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.¹⁶ Prvi odstavek 74. člena Ustave tako zagotavlja svobodo sprejemanja vsakršnih odločitev o opravljanju gospodarske dejavnosti.¹⁷

19. Kot izhaja iz ustavnosodne presoje, je svobodna gospodarska pobuda tesno povezana s svobodo dela iz 49. člena Ustave. Kot je že pojasnilo Ustavno sodišče:

"Določba 74. člena Ustave je relevantna z vidika posameznih gospodarskih subjektov, tako pravnih oseb kot posameznikov, ki na trgu opravljajo določeno dejavnost, ki jo sestavljajo različna dela, storitve. Določba 49. člena Ustave pa je relevantna z vidika posameznika, ki opravlja določeno delo, bodisi samostojno ali kot delavec v odvisnem delovnem razmerju. Za samostojne podjetnike posameznike,¹⁸ ki opravljajo delo kot svojo dejavnost, sta tako v tej zvezi relevantni obe omenjeni ustavni določbi."¹⁹

20. V primeru 4. točke 39. člena ZNB gre za očiten poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Zakon namreč predvideva možnost, da se promet z blagom in izdelki ne le omeji, ampak celo prepove. Tako intenzivno ožetje polja podjetniške svobode,²⁰ ki pravzaprav pomeni prepoved opravljanja gospodarske dejavnosti, je Ustavno sodišče že opredelilo kot poseg v pravico

¹⁵ Glej denimo odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39), 42.–43. točka obrazložitve.

¹⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-140/99 z dne 8. 7. 1999 (OdlUS VIII, 183), 3. točka obrazložitve; in št. U-I-59/03 z dne 13. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 61/04, in OdlUS XIII, 33), 7. točka obrazložitve.

¹⁷ R. Zagradišnik v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. del: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 588.

¹⁸ Prvi pobudnik je samostojni podjetnik posameznik.

¹⁹ Tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002 (Uradni list RS, št. 32/02, in OdlUS XI, 44), 18. točka obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010 (Uradni list RS, št. 61/10).

²⁰ V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo je tehtanje med posegom v pravico do svobodne gospodarske pobude in načinom njenega izvrševanja odvisno od tega, kako močno predpis oži polje podjetniškega udejstvovanja. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 83. točka obrazložitve.

do svobodne gospodarske pobude, saj gre za omejitev možnosti pridobivati sredstva.²¹ Absolutno prepoved opravljanja določenih dejavnosti pa je Ustavno sodišče prav tako že opredelilo kot poseg v pravico do svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave.²²

21. Pravica do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena in pravica do svobode dela iz 49. člena Ustave sta pravici, ki že sami po sebi zahtevata zakonsko urejanje. Zakonodajalec ima za urejanje posamezne gospodarske dejavnosti za to trdno oporo v drugem odstavku 74. člena Ustave, ki določa, da zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij in da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da navedeni ustavni določbi predpisujeta ustrezno zakonsko ureditev, zakonodajalčeva opustitev te dolžnosti pa bi pomenila oviro pri izvrševanju pravice do svobodne gospodarske pobude oziroma protiustavno pravno praznino.²³ Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da javna korist iz drugega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave vključuje tudi varstvo zdravja in življenja ljudi.²⁴ Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-83/20 (42. točka obrazložitve) poudarilo, da ima državna oblast v primeru pojava epidemije nalezljive bolezni, ki lahko resno ogrozi zdravje ali celo življenje ljudi, dolžnost, da ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi. Prepočasen ali nezadosten odziv državne oblasti 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).

22. Državna oblast ima torej po Ustavi dolžnost, da v primeru pojava nalezljive bolezni ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi; če je to potrebno, tudi tako, da omeji svobodno gospodarsko pobudo in svobodo dela. Vendar pa mora pri tem upoštevati, da morajo biti te omejitve v temelju določene že v zakonu, morebitno pooblastilo izvršilni veji oblasti za podrobnejše urejanje teh omejitev pa mora biti dovolj določno.²⁵ Glede svobodne gospodarske pobude je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da iz Ustave ne izhaja zahteva, da morajo biti v zakonu urejeni vsi pogoji za opravljanje gospodarske dejavnosti,²⁶ vendar pa iz drugega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave izhaja

²¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-19/92 z dne 26. 11. 1992 (Uradni list RS, št. 59/92, in OdlUS I, 98). Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-77/08, 18. točka obrazložitve.

²² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-77/08, 18. točka obrazložitve.

²³ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-173/97 z dne 21. 1. 1999 (Uradni list RS, št. 9/99, in OdlUS VIII, 14), 6. točka obrazložitve, in št. U-I-16/98, 15. točka obrazložitve.

²⁴ Tako v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-36/03 z dne 9. 6. 2005, 12. točka obrazložitve. Zakonodajalec je ne samo upravičen, temveč na podlagi prvega odstavka 51. člena Ustave celo dolžan sprejeti ukrepe, s katerimi se posameznikom in prebivalstvu v celoti zagotovi najvišja možna stopnja zdravja (tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-127/01 z dne 12. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 25/04, in OdlUS XIII, 10), 13. in 17. točka obrazložitve.

²⁵ Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, 76. točka obrazložitve.

²⁶ Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-178/12 z dne 16. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 90/13), 13. točka obrazložitve.

zahteva, da morajo biti z zakonom določeni tisti posebni pogoji za opravljanje gospodarske dejavnosti, ki so namenjeni varstvu pomembnih splošnih dobrin in pravic drugih – javnih koristi, s podzakonskim aktom pa le ob spoštovanju načela hierarhije splošnih aktov (tretji odstavek 153. člena Ustave) ter vezanosti uprave na Ustavo in zakon (drugi odstavek 120. člena Ustave).²⁷ Pri tem je treba upoštevati tudi, da morajo biti vsebina in meje javne koristi razvidne iz zakonske ureditve posameznega področja.²⁸ Za obravnavani primer to pomeni, da bi morali biti posebni pogoji za opravljanje gospodarske dejavnosti v obdobju vnosa ali razširjanja določene nalezljive bolezni v Republiki Sloveniji določeni z zakonom, s podzakonskim predpisom pa ob upoštevanju načela hierarhije splošnih aktov ter vezanosti uprave na Ustavo in zakon, saj gre pri ukrepih po 4. točki prvega odstavka 39. člena ZNB za ukrepe, ki so namenjeni varstvu življenja in zdravja ljudi kot pomembnima splošnima dobrinama – javni koristi.

23. Izpodbijana 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB Vladi omogoča odreditev ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja določene nalezljive bolezni posega v svobodno gospodarsko pobudo in svobodo dela. Te omejitve neposredno posegajo v pravice nedoločenega števila gospodarskih subjektov. Predpis, ki neposredno omejuje navedeni ustavno zagotovljeni pravici, je lahko le zakon. V odločbi št. U-I-79/20 (82. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče že pojasnilo, da z izpodbijano zakonsko ureditvijo zakonodajalec Vladi ni prepustil le podrobnejšega urejanja že sprejetih omejitev svobodne gospodarske pobude, temveč tudi odločanje o tem, ali bo ob pojavu posamezne nalezljive bolezni sploh poseženo v ustavno zagotovljene pravice nedoločenega kroga pravnih naslovnikov. Iz navedene odločbe (83. točka obrazložitve) izhaja tudi, da bi v običajnih okoliščinah že s podelitvijo takšnega pooblastila kršil Ustavo, ker pa gre za nalezljive bolezni, je treba upoštevati, da gre za poseben položaj. Ta zahteva hitro spreminjanje in prilagajanje epidemiološkim razmeram. Zato Državnemu zboru ni mogoče odreči možnosti, da predpisovanje ukrepov izjemoma prepusti izvršilni veji oblasti, ob pogoju, da je v zakonu določen ali iz njega vsaj jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobodne gospodarske pobude ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Če te vsebinske podlage v zakonu ni, ni mogoče govoriti o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom. Ustavno sodišče bo zato v nadaljevanju presojal, ali izpodbijana določba ZNB zadosti navedeni ustavni zahtevi.

24. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-79/20 (84. in 85. točka obrazložitve) pojasnilo, da prvi odstavek 39. člena ZNB določa, kdaj se smejo ukrepi odrediti po tem členu, in da je namen omejitev iz zakona dovolj jasno razviden. Prav tako je poudarilo, da je zakonodajalec v ta del zakona vgradil enega izmed elementov splošnega načela

²⁷ Prav tam. Tako tudi v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-44/98 z dne 13. 12. 2001 (OdlUS X, 215), 8. točka obrazložitve.

²⁸ Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-48/97 z dne 6. 7. 2000 (Uradni list RS, št. 66/00, in OdlUS IX, 185), 6. točka obrazložitve.

sorazmernosti, tj. element nujnosti. Ustavno sodišče je presojo določnosti 39. člena ZNB z vidika namena in pogojev za odreditev ukrepov po tem členu že opravilo v odločbi št. U-I-79/20, ko je presojalo 2. in 3. točko prvega odstavka tega člena. V tem delu so ugotovitve iz odločbe št. U-I-79/20 upoštevne tudi v tej zadevi, ki se nanaša tudi na 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB. V nadaljevanju prvi odstavek 39. člena ZNB določa kategorije možnih omejitev in prepovedi. V 4. točki prvega odstavka določa, da lahko Vlada "omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov".

25. Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v presojo navedb pobudnikov glede (ne)določnosti meril za odreditev ukrepov, ugotavlja, da 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB ne vsebuje določb o dopustnem trajanju odrejenih ukrepov. Enako velja za ukrepe po 1. in 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB, medtem ko je za ukrep po 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB izrecno določeno, da se sme ukrep odrediti le do prenehanja nevarnosti širjenja nalezljivih bolezni. Sistematična razlaga bi lahko dopuščala sklep, da je tudi ukrep po 4. točki prvega odstavka 39. člena ZNB mogoče ohraniti v veljavi le, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljivih bolezni, dokler je torej ukrep nujno potreben. Vendar pa je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-79/20 (93. točka obrazložitve) ob presoji 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB presodilo, da s to zahtevo, ki izhaja že iz namena 39. člena ZNB, Vladi ne daje zadostne vsebinske podlage za predpisovanje trajanja ukrepov in da ji dopušča, da v celotnem obdobju širjenja nalezljive bolezni povsem samostojno odloča o trajanju ukrepov in da njihovo veljavnost vnaprej določi za celotno trajanje nevarnosti širjenja nalezljive bolezni, ne da bi bila dolžna ukrepe periodično preverjati, ustrezno prilagajati oziroma podaljšati.

26. Že v odločbi št. U-I-79/20 je Ustavno sodišče presodilo, da zakonodajalec v 39. člen ZNB ni vgradil kakšnih drugih varoval, s katerimi bi lahko omejil prosto presojo Vlade, kot je dolžnost sodelovanja in posvetovanja s stroko (94. točka obrazložitve), jasno, natančno in vsestransko seznanjenje javnosti s (strokovnimi) ugotovitvami (95. točka obrazložitve), zato te presoje glede izpodbijane 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ne bo ponavljalo.

27. Iz vsega navedenega tako izhaja, da je zakonodajalec dal Vladi bistveno preširoko polje proste presoje tudi pri ukrepu po 4. točki prvega odstavka 39. člena ZNB. Ob pomanjkanju meril o dopustnem trajanju ukrepov, dolžnosti posvetovanja in sodelovanja s stroko ter ustreznega obveščanja javnosti je zakonodajalec Vladi prepustil, da po lastnem preudarku izbira obseg in trajanje ukrepov, s katerimi se (tudi zelo intenzivno) posega v podjetniško udejstvovanje in pravico do dela vseh subjektov na ozemlju Republike Slovenije. Zapoveduje ji le, naj presodi, ali vnosa ali razširitve nalezljive bolezni ni mogoče preprečiti z drugimi ukrepi po ZNB. Zakonodajalec se je tako odrekel svoji izključni ustavni pristojnosti, da ob upoštevanju splošnega načela sorazmernosti na splošni in abstraktni ravni odloča o omejitvah ustavno zagotovljenih pravic.²⁹

²⁹ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, 97. točka obrazložitve.

28. Državni zbor v odgovoru na pobudo sicer trdi, da ZNB ureja sistem izbire med posameznimi ukrepi po načelu prehajanja od blažjega ukrepa, ki še lahko prepreči vnos ali širjenje nalezljive bolezni, do najstrožjega ukrepa za tak namen, pri čemer ne določa izrecno, da se sme strožji ukrep, ki pomeni večji poseg v pravice posameznikov, uporabiti le pod pogojem, da je bil pred tem uporabljen milejši ukrep. Po njegovem mnenju se tudi na ta način sistem varstva prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi ustrezno odzove in prilagodi dejanskim razmeram oziroma potrebam. S tako ureditvijo naj bi bilo spoštovano tudi načelo sorazmernosti iz 2. člena Ustave. Tem trditvam Državnega zbora ni mogoče pritrčiti. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v 98. točki obrazložitve odločbe št. U-I-79/20, iz 39. člena ZNB (kot tudi iz Ustave) izhaja zgolj, da varstvo življenja in zdravja ljudi *lahko* upraviči poseg v svobodno gospodarsko pobudo in svobodo dela. To pomeni, da je treba vselej presoditi še, ali je določen ukrep primeren in nujen za varstvo in življenje ljudi ter ali pričakovane koristi za varstvo teh vrednot odtehtajo težo njegovega posega v navedeni ustavno zagotovljeni pravici. Ta presoja, ki jo mora v izhodišču opraviti zakonodajalec, iz 39. člena ZNB, kot je že bilo pojasnjeno, ne izhaja.

29. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je zakonodajalec s 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB pooblastil Vlado, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni odloča o posegih v pravice do svobodne gospodarske pobude in svobode dela, ne da bi ji določil zadostno vsebinsko podlago za izvrševanje tega pooblastila. Izpodbijana 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB je zato v neskladju z 49. členom in prvim odstavkom 74. člena Ustave.

30. Ugotovljena protiustavnost bi narekovala razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve. Vendar pa je Ustavno sodišče moralo upoštevati, tako kot v odločbi št. U-I-79/20 (101. točka obrazložitve), da bi z razveljavitvijo 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB izvršilna oblast izgubila kakršnokoli zakonsko podlago za omejevanje na področju blaga in storitev zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni, vključno z boleznijo COVID-19. Dokler zakonodajalec ne bi sprejel nove zakonske ureditve, tako država morda ne bi mogla izpolnjevati svoje pozitivne ustavne obveznosti, da varuje zdravje in življenje ljudi. Ker sta pravica do zdravja in življenja temeljni ustavni vrednoti, bi razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve lahko privedla do še hujšega protiustavnega stanja kot v primeru, če se protiustavna ureditev za določen čas ohrani v veljavi. Iz tega razloga Ustavno sodišče izpodbijane zakonske ureditve ni moglo razveljaviti. Ker so med vprašanji, ki bi jih morala izpodbijana ureditev obravnavati, kompleksna strokovna vprašanja, Ustavno sodišče tudi ni moglo ugotoviti protiustavnosti izpodbijane zakonske ureditve in na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS z načinom izvršitve odločbe določiti ustavnoskladne prehodne zakonske ureditve. Glede na navedeno je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS odločilo, da je 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo (1. točka izreka), da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka), do odprave ugotovljenega neskladja pa se še najprej uporablja 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, pri čemer se jo lahko uporablja tudi na področju storitev (3. točka izreka). Ustavno sodišče je torej, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, do

odprave ugotovljene protiustavnosti omogočilo uporabo protiustavne zakonske določbe. S tem je 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. 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.

31. Pri določitvi dolžine roka za odpravo ugotovljene protiustavnosti je Ustavno sodišče upoštevalo enake okoliščine, kot jih je upoštevalo in pojasnilo že pri določitvi roka za odpravo ugotovljene protiustavnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (102. točka obrazložitve odločbe št. U-I-79/20). Zato jih ne ponavlja. Po oceni Ustavnega sodišča je rok dveh mesecev dovolj dolg, da omogoča odpravo protiustavnega stanja.

B. – III.

Presoja Odloka

32. Odlok je bil sprejet s sklicevanjem na 2., 3. in 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, v uvodu pa sta kot zakonska podlaga navedena tudi 2. člen in osmi odstavek 20. člena ZVRS.

33. Ustavno sodišče je že v 104. točki obrazložitve odločbe št. U-I-79/20 pojasnilo, zakaj 2. člena in osmega odstavka 20. člena ZVRS ni mogoče šteti kot (vsebinske) podlage za podzakonsko urejanje ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, in da je treba vsebinsko podlago za vladne ukrepe, sprejete zaradi širjenja nalezljivih bolezni, iskati v zakonu, ki ureja področje preprečevanja nalezljivih bolezni, torej ZNB. Zato je Ustavno sodišče tudi v tem primeru štelo, da je bil Odlok sprejet na podlagi 2., 3. in 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB.

34. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-79/20 presodilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave, medtem kot je v obravnavanem primeru presodilo, da je 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z 49. členom in prvim odstavkom 74. člena Ustave (1. točka izreka). Navedeno pomeni, da je v neskladju s temi ustavnimi določbami tudi Odlok. Ker je Odlok prenehal veljati, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS ugotovilo njegovo neskladje z Ustavo (4. točka izreka).

35. V skladu s prvim odstavkom 47. člena ZUstS Ustavno sodišče odloči, ali ima ugotovitev neskladnosti neveljavnega podzakonskega predpisa z Ustavo učinek razveljavitve ali odprave. Ustavno sodišče je v 3. točki izreka odločbe št. U-I-79/20

odločilo, da se 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB uporabljata kljub njuni neskladnosti z Ustavo, v 3. točki izreka te odločbe pa je enako odločilo tudi za 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB. S tem je za vnaprej omogočilo izdajanje podzakonskih predpisov na podlagi 2., 3. in 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB in hkrati zagotovilo zakonsko podlago za vse še veljavne podzakonske predpise, ki so bili sprejeti na podlagi teh zakonskih določb. Tako je odločilo zato, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, ki bi lahko bila zaradi odsotnosti zakonske podlage za omejevanje gibanja in zbiranja zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni v prihodnje ogrožena, in s tem preprečilo nastanek še hujšega protiustavnega stanja. Navedeno pa ne more biti razlog, da Ustavno sodišče ne bi določilo učinka razveljavitve ali odprave izpodbijanega odloka, ki je prenehal veljati pred sprejetjem te odločbe. Edini učinek, ki ga ta odlok še ima, je, da se uporablja za spore glede vprašanj, ki jih je urejal v času svoje veljavnosti. Ta uporaba pa na širjenje bolezni COVID-19 nima več vpliva in zato ne more prispevati k varovanju zdravja in življenja ljudi. Ustavno sodišče tako ni imelo razloga, da ugotoviti o neskladnosti izpodbijanega odloka z Ustavo ne bi določilo učinka razveljavitve ali odprave. Ustavno sodišče je odločilo, da ima ugotovitev neskladnosti izpodbijanega odloka z Ustavo učinek razveljavitve (5. točka izreka).

36. Glede na takšno odločitev Ustavnemu sodišču drugih očitkov, ki se nanašajo na Odlok, ne bi bilo treba presoјati. Vendar pa pobudniki odpirajo pomembno ustavnopravno vprašanje, ki zahteva odgovor. Med drugim namreč zatrjujejo, da 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB ne daje podlage za sprejetje ukrepov, ki bi omejevali ali prepovedovali opravljanje storitev, temveč le za prepoved ali omejitve, povezane z blagom in izdelki.

37. Pobudnikom je treba pritrditi, da 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB ne daje podlage za prepoved ali omejevanje opravljanja storitev. Ustavno sodišče je v sklepu o sprejetju pobude št. U-I-155/20 z dne 7. 5. 2020 sicer sprejelo stališče, da so blago in storitve vedno bolj tako dejansko kot pravno povezani, da nakup blaga pogosto vključuje tudi servisno komponento in da med njima obstaja tesna medsebojna zveza,³⁰ kot tudi, da ekonomska in pravna narava storitvenih in proizvodnih dejavnosti nista v temelju popolnoma različni. Vendar temeljno pravilo razlage pravnih aktov zahteva, da se mora, če je to le mogoče,³¹ ta gibati v mejah jezikovnega pomena in jezikovnih možnosti, ki jih ponuja razlagana določba. In pri intenzivnih posegih v ustavne pravice je še toliko pomembnejše, da je jezikovni okvir jase, določen in dovolj podroben.

³⁰ Tudi Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU) je že večkrat izreklo, da za prosti pretok blaga in prosti pretok storitev veljajo enaka pravila. Več o tem J. Snell, *Goods and Services in EC Law, A Study of Relationship Between the Freedoms*, Oxford University Press, Oxford 2002, str. 24. Prim. tudi 57. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU), ki predvideva subsidiarno opredelitev storitev v primerjavi s prostim pretokom blaga, kapitala in oseb.

³¹ Izjeme se nanašajo zlasti na pravne praznine in na t. i. nadaljnje razvijanje prava. O tem glej na primer M. Pavčnik, *Argumentacija v pravu*, 3. izdaja, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 123 in nasl.

38. ZNB pojmov blago in izdelek ne opredeli. S pomočjo njunih jezikovnih pomenov³² je mogoče blago opredeliti kot vse surovine in proizvode, ki imajo denarno protivrednost in ki so lahko sami po sebi predmet gospodarske transakcije,³³ medtem ko so izdelki le tisti proizvodi z denarno protivrednostjo, ki so predmet gospodarske transakcije v svoji končni obliki in drugače kot blago niso predmet nadaljnjih proizvodnih procesov. Ob takem izhodišču 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ni mogoče razlagati na način, da bi pojma blago in izdelek vključevala tudi storitve,³⁴ ne glede na prej opisano medsebojno zvezo. S tako razlago bi namreč bila prekoračena meja opisanega jezikovnega pomena besed blago in izdelki.³⁵ Tudi iz prevladujočega dela ekonomske teorije izhaja, da se blago in storitve razlikujejo in da so glavne razlike v blagu oziroma neoprijemljivosti storitev, nujnosti takojšnje potrošnje storitev in nemožnosti hrambe storitev oziroma nenujnosti takojšnje potrošnje blaga in možnosti njegove hrambe.³⁶ Glede na njune inherentne značilnosti blaga in storitev ni mogoče enačiti. Jezikovna razširitev pomena besede izdelek na storitve, za katero se zavzema Vlada, ko se sklicuje na opredelitev pojma izdelek po ZVPNPP,³⁷ ni mogoča, ker ZVPNPP uporabo besede izdelek v opisanem pomenu izrecno omejuje le na uporabo v tem zakonu in ker bi taka razširitev preseгла jezikovni pomen in jezikovne možnosti besed blago in izdelek, ki bi jo zato moral ZNB izrecno določiti.³⁸ Ustavno sodišče tako pojasnjuje, da je na podlagi 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB mogoče omejiti ali prepovedati le promet z blagom oziroma izdelki, ne pa tudi opravljanje ali izvajanje oziroma ponujanje storitev.

³² SSKJ, spletna izdaja 2014, opredeljuje blago kot izdelek ali pridelek, namenjen tržišču, medtem ko opredeljuje izdelek kot nekaj, kar je izdelano, narejeno z ročnim, strojnim ali umskim delom.

³³ Glej tudi sodbo Sodišča EU v zadevi *Komisija proti Italiji*, 7/68, z dne 10. 12. 1968. Glej tudi V. Vilimková, *The concept of goods in the case law of the Court of Justice*, *The Lawyer Quarterly*, let. 6, št. 1 (2016), str. 39–48, in J. Snell, nav. delo, str. 4–15.

³⁴ SSKJ, spletna izdaja 2014, opredeljuje storitev kot naročeno delo, ki se opravi za koga navadno za plačilo: podjetje opravlja določene storitve; obračunati, plačati, podražiti storitve; cene storitev / gostinske, komunalne, obrtne, poštna, prevozniške storitve; intelektualne, zdravstvene storitve.

³⁵ Tudi Sodišče EU pri opredelitvi pojma blaga izhaja iz jezikovnega pomena besede blago in daje poudarek na možnosti prodaje in prenosa blaga ter njegovi oprijemljivosti. Tako F. Smith in L. Woods, *A Distinction Without a Difference: Exploring the Boundary Between Goods and Services in the World Trade Organization and the European Union*, *Yearbook of European Law*, let. 24 (2005), str. 491. Avtorici menita, da implicitna pomembnost oprijemljivosti pri opredelitvi blaga izhaja iz sodbe Sodišča EU v zadevi *Sacchi*, 155/73, z dne 30. 4. 1974.

³⁶ Glej podrobneje F. Smith in L. Woods, nav. delo, str. 500–501 in zlasti opombo 240.

³⁷ ZVPNPP v tretji alineji 3. člena opredeljuje izdelek kot blago in storitev, vključno z nepremičninami, pravicami in obveznostmi.

³⁸ ZVPNPP je začel veljati bistveno kasneje kot ZNB, in sicer 16. 6. 2007. Sprejet je bil zaradi prenosa potrošniške direktive EU v pravni red Republike Slovenije, njegov namen pa je določiti ravnanja in opustitve, ki so v razmerju do potrošnika nepoštene, in ne varstvo pred nalezljivimi boleznimi.

39. Vlada glede storitev navaja še, da je treba kot podlago za sprejetje izpodbijanega odloka upoštevati tudi 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, ki naj bi se zrcalili v prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev. Tej navedbi ni mogoče slediti. Splošna prepoved ali omejitev opravljanja storitev ne more temeljiti na prepovedi zbiranja in prepovedi gibanja iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, ki se že pojmovno lahko nanašata le na določene storitve. Poleg tega je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-79/20 že ugotovilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo.³⁹

C.

40. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena in drugega odstavka v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Jadek Pensa ter sodnika Knez in Šorli. Sodnik Knez je dal odklonilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik

³⁹ Prim. 35. točko obrazložitve te odločbe.