



Številka: U-I-25/22-15

Datum: 17. 3. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Branimirja Štruklja, Ljubljana, Lidije Jerkič, Ljubljana, Petra Majcna, Koper, Jakoba K. Počivavška, Ljubljana, in Evelin Vesenjaka, Trbovlje, ki jih zastopa Iztok Ščernjavič, odvetnik v Domžalah, na seji 17. marca 2022

odločilo:

1. Člen 48 Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21) se razveljavi.

2. Predlagatelji sami nosijo svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelji na podlagi petega odstavka 21. a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 52/20 – v nadaljevanju ZRLI) vlagajo zahtevo za oceno ustavnosti 48. člena Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (v nadaljevanju ZDUPŠOP). Zatrjujejo, da je bil v postopku njegovega sprejemanja kršen drugi odstavek 90. člena Ustave, ker 48. člen ZDUPŠOP ne pomeni nujnega ukrepa, ki bi bil povezan z odpravo posledic nalezljive bolezni COVID-19, in zato ne spada v materijo interventnega zakona. Zato Državni zbor ne bi smel sprejeti sklepa o nedopustnosti referendumu glede ZDUPŠOP. Posledično naj bi bila kršena tudi 3. in 44. člen Ustave. Predlagatelji navajajo, da Državni zbor s Sklepom o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21 – v nadaljevanju Sklep) na deklaratorni ravni zasleduje legitimne cilje, vendar pa

izpodbijani 48. člen ZDUPŠOP ne pomeni ukrepa, ki bi bil povezan z odpravo posledic COVID-19. Zatrjujejo, da Državni zbor ni z veliko mero verjetnosti izkazal, da višanje plačnih razredov zdravnikov in zobozdravnikov res prispeva k zmanjševanju posledic COVID-19 krize. Opozarjajo, da v Sklepu med ukrepi, ki odpravljajo posledice epidemije, sploh ni omenil, da se za zdravnike in zobozdravnike odpravlja "kapica" iz drugega odstavka 7. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18 in 204/21 – v nadaljevanju ZSPJS). Prav tako naj ne bi utemeljil, kako oziroma na kakšen način materija višanja plačnih razredov ozkega kroga javnih uslužbencev zadosti kriteriju nujnih ukrepov, brez katerih odprave posledic naravne nesreče ni mogoče zagotoviti. Zakonodajalec naj tako ne bi vzpostavil (vzročne) povezave v smislu, da izpodbijani ukrep dejansko zasleduje deklarirane cilje oziroma k njim prispeva v kombinaciji z drugimi (že obstoječimi ali šele predvidenimi) ukrepi. Da zakonodajalcu ni uspelo izkazati nujnosti ukrepa, naj bi potrjevalo tudi mnenje Zakonodajno-pravne službe, razvidno iz magnetograma 68. nujne seje Odbora za finance z dne 23. 12. 2021 ob obravnavi amandmaja, ki je vpeljal izpodbijano določbo, in tudi drugo gradivo iz zakonodajnega postopka sprejemanja ZDUPŠOP. Tako naj bi bilo v obrazložitvi amandmaja navedeno, da je začasni ukrep izpolnitev vladne zaveze iz stavkovnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in sindikatom FIDES v skladu s sklepom Vlade RS št. 10103-2/2016/13 z dne 1. 12. 2016. Da naj bi izpodbijana določba pomenila uresničitev zavez iz stavkovnega sporazuma iz leta 2016, naj bi izhajalo tudi iz pojasnila ministra za zdravje. Predlagatelji opozarjajo, da pri presoji nujnosti ukrepa tudi ni mogoče spregledati, da uveljavitev 48. člena ZDUPŠOP časovno sovпада z zahtevo sindikata FIDES po izstopu zdravnikov in zobozdravnikov iz enotnega plačnega sistema. Po mnenju predlagateljev pri izpodbijanem ukrepu ne gre za ciljni odziv načasne izjemne razmere zaradi blaženja posledic epidemije COVID-19, temveč se z njim dejansko zasleduje interes sindikata FIDES po reformi plačnega sistema (zaradi preprečitve odhodov zdravnikov in zobozdravnikov iz javnega zdravstvenega sistema, ustreznega nagrajevanja mladih zdravnikov), ki ni povezana z boleznijo COVID-19.

2. Za primer, da bi Državni zbor v postopku pred Ustavnim sodiščem kot cilj izpodbijanega ukrepa začel zatrjevati, da je bil resnični cilj zakonodajalca v finančnem nagrajevanju zdravnikov in zobozdravnikov zaradi njihove preobremenjenosti, povezane z boleznijo COVID-19, predlagatelji navajajo, da ta ukrep tudi ni primeren za doseg cilja, ker enako obravnava vse zdravnike in zobozdravnike, čeprav naj z vidika tveganj, povezanih s COVID-19, več kot očitno ne bi bili vsi v enakem položaju. Ukrep naj ne bi bil primeren tudi zato, ker naj bi bila preobremenjenost zdravnikov zaradi bolezni COVID-19časne narave, časnih stvari pa naj se po naravi stvari ne bi reševalo s sistemskimi spremembami plačnega sistema, do česar naj bi prišlo v konkretnem primeru. Da materija 48. člena ZDUPŠOP ne sodi v interventno zakonodajo, naj bi potrjevalo tudi dejstvo, da naj bi šlo pri tem ukrepu za sistemsko spremembo plačnega sistema, do katere lahko pride sicer le v za to posebej predvidenem postopku, ki je urejen v VIII. poglavju ZSPJS. Že dejstvo, da je za tovrstne posege v plačni sistem v ZSPJS predviden poseben postopek spreminjanja, v katerega so vključeni vsi deležniki socialnega dialoga,

naj bi samo po sebi kazalo na to, da ne gre za materijo, ki se lahko obravnava v interventni zakonodaji. Predlagatelji poudarjajo, da nimajo težav s tem, da se požrtvovalnost in napor, ki so ga zdravstveni delavci in drugi javni uslužbenci (ne zgolj zdravniki in zobozdravniki) vložili v spopadanje z epidemijo COVID-19, ustrezno nagradi, vendar pa takšen cilj ne upravičuje systemske spremembe ZSPJS za zdravnike in zobozdravnike.

3. Predlagatelji navajajo, da je edina okoliščina, ki izpodbijani ukrep morda na prvi pogled povezuje z obvladovanjem bolezni COVID-19, dejansko zgolj njegova domnevna začasnost, kar pa ne zadošča za izkaz nujnosti v smislu drugega odstavka 90. člena Ustave. Pri tem opozarjajo, da je sicer tudi začasnost ukrepa vprašljiva, saj ni jasno, ali bi bilo mogoče zdravnikom, ki bi napredovali v letu 2022, dosežena napredovanja odvzeti.

4. Predlagatelji zatrjujejo tudi, da je zakonodajalec pri sprejemanju 48. člena ZDUPŠOP zagrešil še dve kršitvi zakonodajnega postopka, ki naj bi kazali na očitno samovoljo zakonodajne veje oblasti (2. člen Ustave). Navajajo, da predlog 48. člena ZDUPŠOP pred vložitvijo v zakonodajno obravnavo ni bil predložen Svetu za sistem plač v javnem sektorju (v nadaljevanju Svet), in to kljub temu, da se z njim dejansko posega v ZSPJS, zaradi česar Svet ni mogel podati mnenja, kot mu to nalaga 35. člen ZSPJS. Šlo naj bi za očitno samovoljo zakonodajalca in s tem za kršitev 2. člena Ustave. Do kršitev zakonodajnega postopka pri sprejemanju ZDUPŠOP naj bi prišlo tudi v Državnem svetu z zlorabo instituta odložilnega veta.

5. Državni zbor je odgovoril na zahtevo. Pojasnjuje, da izpodbijana določba ni bila sestavni del prvotnega besedila predloga zakona. Vanj naj bi bila vključena s sprejetjem amandmaja poslanskih skupin SDS, NSi in SMC ob obravnavi na seji matičnega delovnega telesa. Iz obrazložitve amandmaja naj bi bil razviden njegov namen določiti, da se za plačno skupino E – Delovna mesta na področju zdravstva, E1 – Zdravniki in zobozdravniki do 31. 12. 2022 ne bi uporabljala omejitev iz drugega odstavka 7. člena ZSPJS. V obrazložitvi amandmaja naj bi bilo poudarjeno, da začasni ukrep pomeni izpolnitev zaveze iz stavkovnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in sindikatom FIDES v skladu s sklepom Vlade RS št. 10103-2/2016/13 z dne 1. 12. 2016 in da je določbo o odstopu od predpisa, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, mogoče realizirati le, če bo za plačno skupino E1 izvedena sprememba Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 14/94, 15/94, 22/96, 23/96 – popr., 39/98, 46/98 – popr., 97/00, 60/08, 5/12, 40/12, 46/13, 16/17, 80/18, 160/20 in 88/21) na podlagi predhodnih pogajanj med partnerjema kolektivne pogodbe. Predstavnik Vlade naj bi na seji matičnega delovnega telesa pojasnil, da se z amandmajem, predvsem zaradi posebne obremenjenosti zdravnikov in zobozdravnikov v času slabih epidemioloških razmer zagotavlja pravna podlaga za uvrstitev zdravnikov in zobozdravnikov v višje plačne razrede, in sicer največ v 63. plačni razred. Državni zbor navaja, da je Zakonodajno-pravna služba na seji matičnega delovnega telesa izpostavila vprašanje, ali je predlagana rešitev, ki predstavlja odstop od ZSPJS, sploh povezana z namenom in vsebino obravnavanega zakona, oziroma je menila, da je umeščanje

predlagane rešitve, katere dokončna realizacija naj bi bila odvisna od kolektivnega pogajanja, vprašljivo. Državni zbor pojasnjuje, da so bila tudi v nadaljevanju postopka sprejemanja izpodbijane določbe izražena različna mnenja o njeni ustavni skladnosti, pri čemer je bil problem zmanjševanja števila zdravnikov jasno prepoznan. V stališčih zagovornikov predlagane rešitve (zlasti predstavnikov Vlade) naj bi bili poudarjeni vloga zdravnikov kot nosilcev zdravstvene dejavnosti in njihova odgovornost pri zdravljenju pacientov v zahtevni epidemiološki situaciji. Nujnost takojšnjega ukrepanja, povezanega s pomanjkanjem zdravnikov, naj bi narekovala že splošno znana narava trenutnih epidemioloških razmer. Podatki o številu hospitaliziranih oseb in oseb na intenzivni negi naj bi bili javno dostopni. Državni zbor navaja, da je v času omejevanja in blaženja posledic nalezljive bolezni COVID-19, ko je problem pomanjkanja zdravniškega kadra še posebej zaostren, tudi zaradi dodatnih razlogov odsotnosti, ne le na COVID-19 oddelkih, ampak na vseh področjih zagotavljanja zdravstvenega varstva, treba nadaljnje zmanjševanje kadrov zaustaviti in omiliti z ukrepom, ki se nanaša na problematiko zdravniških plač. Ukrep naj torej z obvladovanjem nalezljive bolezni COVID-19 ne bi bil povezan, ampak naj bi bil za učinkovito zagotavljanje zdravstvenega varstva bistven. Nujnost rešitve iz 48. člena ZDUPŠOP kot ukrepa za odpravo posledic naravne nesreče naj bi bila s tem, da je omejena le na plače zdravnikov, tako nedvomno podana. Državni zbor zatrjuje, da sprejetje izpodbijanega ukrepa, ki je usmerjen k plačam zdravnikov in zobozdravnikov, nima narave posega v plačni sistem, saj je interventen, začasen (do konca leta 2022) in v ničemer ne izključuje, da bi se problematika plačnega sistema v prihodnje urejala sistemsko, skladno s postopki, ki jih v ta namen določa ZSPJS, in ob upoštevanju vseh kategorij javnih uslužbencev. V zvezi s postopkom sprejemanja odločitve Državnega sveta, da o ZDUPŠOP ne bo zahteval ponovnega odločanja, Državni zbor pojasnjuje, da se do načina obravnave v Državnem svetu ob sprejemanju tega zakona, kot tudi do siceršnje prakse sprejemanja odločitev o zahtevah za ponovno odločanje o interventnih zakonih, z vidika svojih pristojnosti ne more opredeljevati.

6. Predlagatelji so se izjavili o odgovoru Državnega zbora. Navajajo, da odhodi zdravnikov iz javnega zdravstva niso povezani z epidemijo COVID-19, prav tako pa ukrep, ki temelji na očitno neenaki obravnavi zdravniškega osebja, ne more prispevati k učinkovitosti izvajanja zdravstvenega varstva. Menijo, da z višanjem zdravniških plač ni mogoče preprečiti odhoda zdravnikov, ker plača ni edini vidik, ki zaposlenega zadrži v delovnem razmerju ali ga vanj privabi. Prav tako naj višanje zdravniških plač ne bi moglo nadomestiti zdravnikov, ki so odsotni iz drugih razlogov (bolniškega staleža). Če bi bil ukrep nujen, bi moral po mnenju predlagateljev zakonodajalec omogočiti takojšen dvig zdravniških plač. Predlagatelji navajajo, da zakonodajalec z izpodbijanim ukrepom, s katerim posega v enotni plačni sistem javnih uslužbencev, ne zasleduje nagrajevanja zdravnikov in zobozdravnikov zaradi njihove preobremenjenosti ali pa zaradi dela v rizičnih razmerah, ker izpodbijani ukrep nekritično enači vse zdravnike in zobozdravnike, čeprav vsi zdravniki zaradi COVID-19 niso preobremenjeni, prav tako pa tudi niso vsi enako izpostavljeni tveganjem, povezanim z okužbo. Prav dejstvo, da je zakonodajalec v 48. člen ZDUPŠOP vključil tudi zobozdravnike, v celoti pa iz njega izpustil preostalo medicinsko osebje in tudi raziskovalno sfero, katere del nedvomno izjemno sodeluje pri

spopadanju s COVID-19 (npr. Institut "Jožef Stefan" in Kemijski inštitut), naj bi kazalo na to, da namen tega ukrepa nedvomno ni v nagrajevanju najzahtevnejših delovnih mest zaradi preobremenjenosti in dela v tveganih razmerah. Predlagatelji trdijo, da poseg v ZSPJS ni nujen ukrep za doseg cilja, ker bi lahko zakonodajalec zdravnike in zobozdravnike nagradil z dodatki. Poseg naj prav tako ne bi bil primeren, saj začasnih težav po naravi stvari ni primerno reševati s sistemskimi spremembami zakonodaje v okviru interventne zakonodaje. Predlagatelji menijo, da izpodbijani ukrep, s katerim je zakonodajalec izključil socialni dialog in zaobšel 33. člen ZSPJS, po naravi stvari ne more biti primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja, saj je o primernosti ukrepa mogoče razpravljati zgolj v primeru, ko je ukrep skladen z veljavno zakonodajo. Vztrajajo pri povrnitvi stroškov, ki so jim nastali v postopku pred Ustavnim sodiščem, ker naj bi šlo pri izpodbijani ureditvi za očiten primer zakonodajne protipravnosti.

7. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-25/22 z dne 10. 2. 2022 (Uradni list RS, št. 17/22) na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo izvrševanje izpodbijanega 48. člena ZDUPŠOP.

B. – I.

8. Po Ustavi ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Oblast se neposredno izvršuje v znanih oblikah t. i. neposredne demokracije, med katere spada tudi zakonodajni referendum. Z vidika delovanja državne oblasti pomeni zakonodajni referendum način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju zakonov kot najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa.¹

9. Zakonodajni referendum ureja Ustava v 90. členu. Predvideva ga kot naknadni zavrnitveni referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel. V zvezi z izvrševanjem referenduma državljanom (volivcem) zagotavlja dve pravici: najprej pravico 40.000 volivcev, da zahtevajo razpis referenduma (prvi odstavek 90. člena Ustave), nato pa še pravico glasovati na referendumu (tretji odstavek 90. člena Ustave). Podrobnejšo ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referenduma Ustava prepušča zakonski ureditvi (peti odstavek 90. člena).²

10. ZRLI ureja dva različna postopka odločanja Državnega zbora o nedopustnosti referenduma in prav tako dva različna postopka ustavnosodne kontrole te odločitve. Člen

¹ Povzeto po I. Kaučič v: I. Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 21.

² Peti odstavek 90. člena Ustave določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

21 ZRLI ureja postopek glede zakonov iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave,³ 21.a člen ZRLI pa postopek glede zakonov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

11. Drugače kot v postopku po 21. členu ZRLI Ustavno sodišče v postopku po 21.a členu ZRLI to svojo posebno pristojnost ustavnosodnega varstva referendumu izvršuje v postopku za oceno ustavnosti zakona, kar je sicer običajna pristojnost Ustavnega sodišča (prva alineja prvega odstavka 160. člena Ustave), in ne presoja le tega, ali so zakoni po vsebini skladni z Ustavo, temveč tudi, ali so bili sprejeti po ustavnoskladnem postopku.⁴ V okviru te presoje Ustavno sodišče skrbi tudi za varstvo ustavne pravice do referendumu, vključno s pravico 40.000 volivcev zahtevati razpis referendumu.⁵ Če bi državni organi, vključeni v referendumski postopek, s svojimi akti ali ravnanjem kršili ustavna pravila referendumskega postopka in s tem preprečili izvedbo referendumu, bi bil zakon, o

³ Na podlagi te zakonske določbe Državni zbor v štirinajstih dneh po vložitvi referendumske pobude sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendumu ni dopustno razpisati, in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Pobudnik lahko v petnajstih dneh od objave tega sklepa zahteva, naj Ustavno sodišče preizkusi njegovo ustavnost. Pobudnik lahko zahtevo umakne do odločitve Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče odloči o zahtevi v tridesetih dneh. Če je zoper sklep Državnega zbora na Ustavno sodišče vložena zahteva za oceno ustavnosti, Državni zbor zakona ne pošlje v razglasitev do objave odločitve Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, da sklep Državnega zbora ni v neskladju z Ustavo, oziroma do seznanitve, da je zahteva umaknjena. Če Ustavno sodišče ugotovi, da je sklep Državnega zbora v neskladju z Ustavo, ga razveljavi. Sklep Državnega zbora o nedopustnosti referendumu zadrži zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu in potek roka za njihovo zbiranje. Zbiranje podpisov se v primeru odločitve Ustavnega sodišča, da je sklep Državnega zbora v neskladju z Ustavo, nadaljuje naslednji dan po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, kar se objavi na spletni strani Državnega zbora.

⁴ Tudi tretji odstavek 21. člena ZUstS določa, da pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisov Ustavno sodišče odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti predpisi sprejeti. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998 (OdlUS VII, 93) navedlo, da zakonske določbe niso protiustavne samo, kadar je njihova vsebina v neskladju z Ustavo, ampak so lahko protiustavne tudi zaradi kršitev ustavnih pravil zakonodajnega postopka. V postopku pred Ustavnim sodiščem je torej potem, ko je bil zakon že sprejet in je začel veljati, mogoče izpodbijati samo vsebino zakona ali samo postopek, po katerem je bil zakon sprejet, ali oboje hkrati (glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-119/95 z dne 12. 10. 1995, Uradni list RS, št. 64/95, in OdlUS IV, 98, ter št. U-I-246/97 z dne 15. 10. 1997, Uradni list RS, št. 65/97, in OdlUS VI, 127).

⁵ Referendumski postopek je del zakonodajnega postopka v širšem smislu. V ožjem smislu zakonodajni postopek tako pomeni postopek sprejemanja zakona v Državnem zboru, v širšem smislu pa vključuje tudi zakonodajno iniciativo (88. člen Ustave), suspenzivni veto Državnega sveta (drugi odstavek 91. člena Ustave), zakonodajni referendum (90. člen Ustave), razglasitev zakona (prvi odstavek 91. člena in druga alineja prvega odstavka 107. člena Ustave) ter objavo zakona v Uradnem listu Republike Slovenije (154. člen Ustave).

katerem bi sicer moral biti izveden referendum, sprejet po protiustavnem postopku.⁶ Posebnost postopka po 21.a členu ZRLI je v tem, da je presoja Ustavnega sodišča omejena le na vprašanje, ali odločitev Državnega zbora, da referenduma ni dopustno razpisati, pomeni kršitev prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ta presoja je sicer vsebinske narave, ker mora Ustavno sodišče presoditi, ali gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Vendar če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da ne gre za tak zakon, bi to pomenilo, da je bil postopek sprejemanja zakona v neskladju z Ustavo, saj bi Državni zbor kršil ustavno pravilo o tem, kdaj ni dopustno razpisati referenduma.⁷

12. Kršitev pravil referendumskega postopka se ne razteza nujno na zakon kot celoto, četudi je v skladu z veljavno zakonsko ureditvijo zakonodajni referendum mogoče razpisati le o celotnem besedilu zakona.⁸ Do kršitve pravil referendumskega postopka, s katero bi zakonodajalec posegel v ustavno zagotovljeno pravico zahtevati razpis referenduma, lahko pride tudi v primeru, ko zakonodajalec v zakon, ki sicer ne more biti predmet referenduma, vključi posamezne določbe, glede katerih referendumsko odločanje po prvi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave ni izključeno.⁹ V tem primeru bi bila kršitev prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave podana le glede tistih zakonskih določb, ki po vsebini niso zakonska podlaga za nujne ukrepe za zagotovitev obrambe države, varnosti oziroma odprave posledic naravnih nesreč.¹⁰

13. Po izrecni zakonski določbi se postopek pred Ustavnim sodiščem po 21.a členu ZRLI lahko začne na zahtevo vsakega volivca in v roku petnajstih dni od uveljavitve zakona.¹¹

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-54/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/11).

⁷ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-480/20 z dne 11. 3. 2021 (Uradni list RS, št. 57/21), 13. točka obrazložitve, in št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 64/21), 19. točka obrazložitve.

⁸ Člen 9 ZRLI določa, da na zakonodajnem referendumu volivci odločajo o potrditvi zakona, ki ga je sprejel Državni zbor. Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09, in OdlUS XVIII, 20), 6. točka obrazložitve, v kateri je Ustavno sodišče pozvalo zakonodajalca, naj prouči, ali ureditev referenduma omogoča učinkovito uresničevanje človekove pravice do referenduma iz prvega odstavka 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave.

⁹ O tem, kdaj kršitev drugega odstavka 90. člena Ustave pomeni tudi zlorabo zakonodajne oblasti, glej B. Žuber, Ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 43–49. Kršitev prve alineje drugega odstavka 90. člena bi bila podana tudi v obratnem primeru, ko bi v zakon, ki sicer je lahko predmet referendumskega odločanja, zakonodajalec vključil določbe, ki bi morale biti v skladu s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzete iz referendumskega odločanja, in bi bil referendum o zakonu izveden, vendar pa v takem primeru ne bi šlo za kršitev pravice zahtevati razpis referenduma, varstvu katere je namenjen postopek po 21.a členu ZRLI.

¹⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-480/20, 14. točka obrazložitve.

¹¹ Peti odstavek 21.a člena ZRLI določa: "Zahtevo za oceno ustavnosti zakona zaradi kršitve drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije lahko v petnajstih dneh od uveljavitve

Gre za posebna postopkovna pravila, ki so *lex specialis* v razmerju do splošne ureditve postopka presoje ustavnosti zakona v ZUstS. ZRLI pa ne ureja posebej pooblastil Ustavnega sodišča glede končne odločitve o ustavnosti zakona (t. i. tehnike odločanja), kar pomeni, da tudi glede tega veljajo pravila, ki jih predvidevata Ustava in ZUstS oziroma jih je Ustavno sodišče razvilo v ustavnosodni presoji.

14. Navedena izhodišča omogočajo, da Ustavno sodišče tudi v postopku po 21.a členu ZRLI, enako kot v postopku ocene ustavnosti zakona po splošnih pravilih ZUstS, oceni ustavnost posameznih izpodbijanih zakonskih določb in ne nujno zakona kot celote. Če predlagatelj v zahtevi zatrjuje, da zakon vsebuje le nekatere določbe, o katerih bi morali volivci imeti pravico zahtevati razpis referendumu,¹² Ustavno sodišče presojo, ali gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, ustrezno omeji.

15. Državni zbor je na izredni seji 27. 12. 2021 po nujnem postopku sprejel ZDUPŠOP in nato na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave in 21.a člena ZRLI sprejel Sklep. Istega dne je bil ZDUPŠOP skupaj s Sklepom objavljen v Uradnem listu, veljati pa je začel naslednji dan po objavi, 30. 12. 2021.

16. Predlagatelji kot volivci vlagajo zahtevo za oceno ustavnosti 48. člena ZDUPŠOP in trdijo, da izpodbijajo navedeno zakonsko določbo, ker naj ne bi šlo za nujni ukrep za odpravo posledic naravne nesreče nalezljive bolezni COVID-19. Trdijo, da je bila z vključitvijo izpodbijane zakonske določbe v interventni zakon in sprejetjem Sklepa volivcem onemogočena vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referendumu o izpodbijani spremembi oziroma odstopu od drugega odstavka 7. člena ZSPJS. Zato so predpostavke za vložitev zahteve iz petega odstavka 21.a člena ZRLI izpolnjene glede zatrevanih kršitev prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

B. – II.

17. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere nedopustnosti zakonodajnega referendumu, in sicer referendumu ni dopustno razpisati:

- o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
- o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
- o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb,

zakona iz prvega odstavka tega člena vložiti le vsak volivec. Ustavno sodišče o zahtevi odloči v tridesetih dneh."

¹² Prvi odstavek 24.b člena ZUstS med drugim določa, da mora zahteva vsebovati navedbo členov predpisa, ki se z zahtevo izpodbijajo, ter navedbo razlogov neskladnosti z Ustavo.

- o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

18. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je ustavodajalec vnaprej izključil referendum o zakonih, navedenih v drugem odstavku 90. člena Ustave.¹³ V teh primerih sploh ni mogoče govoriti o pravici zahtevati referendum.¹⁴ To pomeni, da Ustavno sodišče pri presoji odločitve Državnega zbora, da je referendum nedopusten, ne opravi običajnega ustavnosodnega tehtanja med prizadetimi ustavnimi vrednotami (na eni strani pravico do referenduma in na drugi strani drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih varujejo zakoni, o katerih je referendum izključen), temveč v okviru ustavnega besedila in ob upoštevanju vseh okoliščin primera oceni zgolj, ali gre v konkretnem primeru za zakon iz drugega odstavka 90. člena Ustave.¹⁵

19. Zakonodajalec je z ZDUPŠOP spremenil in dopolnil določbe 13 različnih zakonov, določil odstop od določb 17 različnih zakonov ter določil začasne ukrepe zaradi preprečevanja širjenja, omilitve, obvladovanja, okrevanja in odprave posledic COVID-19 na področju zdravstva, dela, socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, gospodarstva, dodeljevanja finančnih spodbud in likvidnostnih sredstev ter zaščite, reševanja in pomoči (1. člen ZDUPŠOP). Iz prvega odstavka 1. člena ZDUPŠOP izhaja, da je bil namen zakonodajalca preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odprava posledic COVID-19 na različnih področjih družbenega življenja.

20. Državni zbor je nedopustnost referenduma o ZDUPŠOP utemeljil s tem, da gre za zakon iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ter se pri tem oprl na 2. točko 8. člena Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 97/10 – ZVNDN), ki med naravne nesreče uvršča tudi množični pojav nalezljive človeške bolezni. Glede na navedeno mora Ustavno sodišče odgovoriti na vprašanje, ali izpodbijani 48. člen ZDUPŠOP pomeni zakonsko podlago za nujne ukrepe za odpravo posledic naravne nesreče, ki upravičuje izključitev referenduma.

21. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-480/20, 24. točka obrazložitve, razlagalo ustavni pojem "odprave posledic naravne nesreče" in pri tem navedlo, da sta "opredelilni značilnosti naravnih nesreč, da (1) imajo izvor v naravi ter (2) prizadenejo družbo in povzročijo škodo za življenje, zdravje ali premoženje ljudi". Obrazložilo je, da je treba pojem odprave posledic naravnih nesreč iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave v tem okviru razumeti zlasti kot prizadevanje za odpravo oziroma omilitev negativnih posledic, ki jih je povzročila naravna nesreča.

¹³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15, in OdlUS XXI, 5), 49. točka obrazložitve.

¹⁴ Glede četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da ima Državni zbor celo dolžnost preprečiti referendum (prav tam).

¹⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-480/20, 20. točka obrazložitve, in št. U-I-483/20, 23. točka obrazložitve.

22. Ustavno sodišče je prav tako že razlagalo, kako razumeti pojem nujnosti. Obrazložilo je, da je nujnost iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave vezana na ukrepe in ne na zakon. Nujnost ukrepov je treba ugotavljati z vsebinskega vidika in ustavnopravno avtonomno, ne glede na zakonodajni postopek, po katerem je bil zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev odprave posledic naravne nesreče sprejet.¹⁶ Po stališču Ustavnega sodišča so nujni ukrepi tisti, ki se ob nastanku naravne nesreče ne smejo opustiti ali odložiti, oziroma ukrepi, brez katerih odprave posledic naravne nesreče ni mogoče zagotoviti.¹⁷ Sprejetje (nujnih) ukrepov in vrsta ukrepov, ki so potrebni za odpravo posledic naravne nesreče, sta nujno pogojena z nastankom posledic na določenem področju družbenega življenja.¹⁸ Med predvidenimi ukrepi in odpravo posledic naravnih nesreč mora obstajati stvarna (vzročna) povezava, ukrepi pa morajo biti tudi primerni za zagotovitev zelenega cilja, to je odpravo posledic naravne nesreče.¹⁹

23. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče tudi poudarilo, da je nujnost merilo, katerega uporaba je v konkretnem primeru odvisna od dejanskih okoliščin. Zato morajo biti dejstva, ki izkazujejo nujnost, navedena in razlogi za nujnost prepričljivo obrazloženi. Državni zbor oziroma Vlada, ki razpolagata s konkretnimi podatki, morata v postopku pred Ustavnim sodiščem utemeljiti, da gre za zakon o nujnih ukrepih, pri čemer morajo razlogi v bistvenem izhajati že iz sklepa o nedopustnosti referendumu. To velja še toliko bolj tedaj, ko gre za zakon, ki s svojimi določbami posega na številna področja družbe, v postopku pred Ustavnim sodiščem pa so izpodbijane le njegove posamezne določbe oziroma posamezni ukrepi. V tem primeru je ključno, da Državni zbor in Vlada posplošeno utemeljitev sklepa o nedopustnosti referendumu na ravni zakona konkretizirata v postopku pred Ustavnim sodiščem in v okviru razlogov sklepa o nedopustnosti referendumu utemeljita nujnost izpodbijanih ukrepov. Ustavno sodišče ocenjuje le, ali so ugotovitve in utemeljitve nujnosti ukrepov razumne.²⁰

24. V skladu z navedenimi izhodišči je Ustavno sodišče kot primer naravne nesreče že prepoznalo epidemijo COVID-19, ki je bila razglašena z odlokom Vlade, pri razlagi pojma epidemija pa v opombi opozorilo tudi na zakonsko dikcijo "množični pojav nalezljive bolezni". Zakon, ki pomeni zakonsko podlago za nujne ukrepe za zagotovitev odprave posledic epidemije COVID-19, je zato štelo za zakon iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.²¹

¹⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-480/20, 26. točka obrazložitve.

¹⁷ Prav tam, 27. točka obrazložitve.

¹⁸ Prav tam, 37. točka obrazložitve.

¹⁹ Prav tam, 28. točka obrazložitve.

²⁰ Prav tam, 30. in 31. točka obrazložitve.

²¹ Prav tam, 33. točka obrazložitve.

B. – III.

25. Drugi odstavek 7. člena ZSPJS določa, da je v plačnih podskupinah od C1 do J3 na delovnih mestih in v nazivih mogoče doseči največ 57. plačni razred. Z uveljavitvijo izpodbijanega 48. člena ZDUPŠOP je bilo od navedene zakonske določbe odstopljeno tako, da je določeno, da je ne glede na drugi odstavek 7. člena ZSPJS za plačno podskupino E1 – Zdravniki in zobozdravniki na delovnih mestih in v nazivih mogoče doseči največ 63. plačni razred za obdobje do 31. 12. 2022.

26. Množičen pojav nalezljive bolezni COVID-19, tudi če uradno ni razglašena epidemija, pomeni naravno nesrečo, ker ima izvor v naravi ter prizadene družbo in povzroči škodo za življenje, zdravje ali premoženje ljudi (21. točka obrazložitve). Zakon, ki pomeni zakonsko podlago za nujne ukrepe za zagotovitev odprave posledic množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19, je zato zakon iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

27. Vendar predlagatelji zatrjujejo, da izpodbijana sprememba ZSPJS, ki mimo zahtev iz 33. člena ZSPJS omogoča zvišanje plačnih razredov za vse zdravnike in zobozdravnike ter s tem posega v temelje enotnega plačnega sistema javnih uslužbencev in ruši postavljena razmerja med plačami javnih uslužbencev v posameznih plačnih podskupinah, ni nujen ukrep, s katerim bi se odpravljale posledice množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19.

28. Ustavno sodišče mora zato ob upoštevanju zgoraj navedenih izhodišč (22. in 23. točka obrazložitve te odločbe) glede na upoštevne navedbe presoditi, ali je Državni zbor izkazal dejstva, okoliščine in razloge, iz katerih izhaja, da je zagotovitev pravne podlage za zvišanje osnovnih plač vseh zdravnikov in zobozdravnikov na največ 63. plačni razred za obdobje do 31. 12. 2022 nujen ukrep za odpravo posledic množičnega pojava bolezni COVID-19. Ker sta sprejetje (nujnih) ukrepov in vrsta ukrepov, ki so potrebni za odpravo posledic naravne nesreče, nujno pogojena z nastankom posledic na določenem področju družbenega življenja, je Ustavno sodišče najprej ugotavljalo, katere so tiste posledice množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19 na področju ureditve osnovnih plač zdravnikov in zobozdravnikov oziroma širše na področju zdravstva, ki jih je treba nujno odpraviti.

29. Državni zbor v Sklepu izključitev referendumu o ZDUPŠOP utemeljuje s tem, da ta zakon dodatno blaži in odpravlja posledice naravne nesreče nalezljive bolezni COVID-19, saj določa ukrepe za omilitev in odpravo posledic COVID-19 za gospodarstvo, javne finance in državljane. Zaradi velikega števila okuženih z nalezljivo boleznijo COVID-19 in zaradi velike zasedenosti kapacitet bolnišničnih postelj, namenjenih bolnikom z nalezljivo boleznijo COVID-19, ter števila bolnikov, ki potrebujejo intenzivno zdravljenje zaradi nalezljive bolezni COVID-19, naj bi bilo treba sprejeti dodatne ukrepe za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic nalezljive bolezni COVID-19 na več družbenih področjih, in sicer na področju zdravstva, dela, socialnega varstva in gospodarstva. Iz Sklepa izhaja, da ZDUPŠOP kot specifične rešitve uvaja solidarnostne

dodatke za upokoјence in posebej ranljive skupine, dodatek za pripadnike sil za zaščito, reševanje in pomoč, enkratni solidarnostni dodatek za izboljšanje socialnega položaja oseb, pomoč za nakup antigenskih hitrih testov za samotestiranje na virus SARS-CoV-2, delno povrnitev izgubljenega dohodka za čas trajanja karantene na domu ali nezmožnosti opravljanja dela zaradi višje sile zaradi obveznosti varstva otroka, dodatno financiranje programov v podporo družini, vzpostavitev pravne podlage za podaljšanje veljavnosti turističnih bonov ter denarno odškodnino osebam, ki jim je s cepljenjem proti nalezljivi bolezni COVID-19 nastala škoda na zdravju, ki se kaže v resnem in trajnem zmanjšanju življenjskih funkcij. Iz Sklepa nadalje izhaja, da ZDUPŠOP pomeni nabor nujnih ukrepov, s katerimi bo mogoče takoj in učinkovito pomagati gospodarstvu in prebivalstvu pri obvladovanju posledic razširjenosti nalezljive bolezni ter premostitvi časa razširjenosti nalezljive bolezni.

30. Razen splošnega sklicevanja na potrebo po omilitvi in odpravi posledic množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19 na področju zdravstva oziroma dela Sklep torej osredotočene utemeljitve tega, zakaj je ukrep iz 48. člena ZDUPŠOP nujen za odpravo teh posledic, ne vsebuje. Izpodbijani ukrep v Sklepu tudi ni naveden med specifičnimi rešitvami, s katerimi se odpravljajo posledice množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19. Iz navedb v obrazložitvi Sklepa o velikem številu bolnikov in visoki zasedenosti bolniških postelj je mogoče ugotoviti (sklepati), da je škodljiva posledica, ki je nastala zaradi množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19 na področju zdravstva, posebna obremenjenost zdravnikov v času zahtevnih epidemioloških razmer. Enako izhaja iz odgovora Državnega zbora o poudarjeni vlogi zdravnikov kot nosilcev zdravstvene dejavnosti in njihovi odgovornosti pri zdravljenju pacientov v zahtevni epidemiološki situaciji. Državni zbor v odgovoru s sklicevanjem na obrazložitev predstavnika Vlade ob sprejemanju izpodbijanega 48. člena ZDUPŠOP na seji matičnega delovnega telesa kot razlog sprejetja izpodbijanega ukrepa navaja poleg posebne obremenjenosti zdravnikov tudi obremenjenost zobozdravnikov. Kot torej izhaja iz obrazložitve Sklepa in odgovora Državnega zbora, je škodljiva posledica množičnega pojava te nalezljive bolezni posebna obremenjenost zdravnikov in zobozdravnikov v času epidemioloških razmer. Teh pa ni nujno odpravljati s sistemsko spremembo plačnega sistema, ki se nanaša na osnovne plače vseh zdravnikov in zobozdravnikov ne glede na njihovo morebitno dodatno obremenjenost zaradi zdravljenja bolnikov z boleznijo COVID-19. Že doslej je namreč zakonodajalec omogočal dodatke tistim zdravnikom in zobozdravnikom, ki so pri svojem delu dodatno obremenjeni zaradi zdravljenja bolnikov s to boleznijo.²² Glede na navedeno izpodbijani ukrep iz 48. člena ZDUPŠOP ni nujen za odpravo ugotovljene posledice naravne nesreče množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19 v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

31. Iz odgovora Državnega zbora in zakonodajnega gradiva ob sprejemanju 48. člena ZDUPŠOP izhaja, da je bila izpodbijana določba dodana v predlog ZDUPŠOP na podlagi amandmaja poslanskih skupin SDS, NSi in SMC. V obrazložitvi amandmaja je navedeno,

²² Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-25/22, 10. točka obrazložitve.

da je "začasni ukrep izpolnitev vladne zaveze iz stavkovnega sporazuma med Vlado in sindikatom FIDES v skladu s sklepom Vlade RS št. 10103-2/2016/13 z dne 1. 12. 2016". Da ne gre za ukrep, povezan s preprečevanjem širjenja, omilitvijo, okrevanjem in odpravo posledic množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19, temveč za izpolnitev Vladne zaveze iz stavkovnega sporazuma iz leta 2016 in je zato je umestitev izpodbijane določbe v ZDUPŠOP vprašljiva, je ob obravnavi amandmaja na seji matičnega delovnega telesa opozorila tudi predstavnica Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, kar prav tako izhaja iz odgovora Državnega zbora. Izpolnitev stavkovnih zavez iz leta 2016 očitno ni povezana z množičnim pojavom nalezljive bolezni COVID-19 in je zato ni mogoče šteti za posledico pojava te bolezni, ki bi jo bilo treba nujno odpraviti z izpodbijanem ukrepom.

32. Državni zbor v odgovoru kot škodljivo posledico množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19 navaja tudi zmanjševanje števila zdravnikov (odhajanje zdravnikov) oziroma pomanjkanje zdravnikov. Ustavno sodišče, ne da bi se opredeljevalo do tega, ali je ta navedba glede na pravilo o trditvenem in dokaznem bremenu (23. točka obrazložitve) upoštevna,²³ ocenjuje, da je povsem pavšalna in neizkazana. Poleg tega je očitno, da domnevno odhajanje zdravnikov ni v vzročni zvezi z nalezljivo boleznijo COVID-19 oziroma ni posledica te bolezni, temveč je, kot izhaja iz splošno znanih dejstev, posledica že dalj časa trajajočega nezadovoljstva zdravnikov s plačnim sistemom in drugimi pogoji dela. Enako velja za pomanjkanje zdravnikov, ki pa ni le posledica nezadovoljstva s plačami in drugimi pogoji dela, temveč, kot izhaja iz splošno znanih dejstev, tudi drugih dejavnikov, kot sta politika izobraževanja zdravnikov, omogočanje specializacije itd. Glede na navedeno tudi domnevnega odhajanja oziroma pomanjkanja zdravnikov ni mogoče šteti za škodljivo posledico množičnega pojava nalezljive bolezni COVID-19, ki bi jo bilo treba nujno odpraviti z izpodbijanem ukrepom.

33. Iz magnetograma 91. izredne seje Državnega zbora z dne 27. 12. 2021, ki jo Državni zbor prav tako omenja v odgovoru, je razvidno, da naj bi se z izpodbijanem ukrepom pomagalo predvsem mladim zdravnikom. To navedbo je mogoče razumeti v smislu, da so plače mladih zdravnikov prenizke, izpodbijani ukrep pa naj bi omogočil njihovo zvišanje. Tudi ta razlog očitno ni povezan z množičnim pojavom nalezljive bolezni COVID-19, temveč s problematiko urejanja plač zdravnikov in zobozdravnikov, ki je bila že leta 2016 predmet omenjenega stavkovnega sporazuma. Sicer pa možnost zvišanja plač mladih zdravnikov ni odvisna od izpodbijanega ukrepa, saj ta omogoča zvišanje najvišjih zdravniških plač. Plačni razredi delovnih mest mladih zdravnikov pa so bistveno nižji in jih je mogoče zvišati ne glede na veljavnost izpodbijanega ukrepa iz 48. člena ZDUPŠOP. Glede na navedeno tudi tega razloga ni mogoče šteti za škodljivo posledico množičnega pojava bolezni COVID-19, ki bi jo bilo treba nujno odpraviti z izpodbijanem ukrepom.

²³ Zmanjševanje števila zdravnikov oziroma pomanjkanje zdravnikov ni navedeno kot razlog sprejetja izpodbijanega ukrepa oziroma kot škodljiva posledica nalezljive bolezni COVID-19 niti v Sklepu niti v zakonodajnem gradivu ob sprejemanju 48. člena ZDUPŠOP; Državni zbor ga prvič navaja šele v odgovoru na zahtevo.

34. Glede na vse navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da je Državni zbor razumno utemeljil, da je nalezljiva bolezen COVID-19 na področju zdravstva oziroma dela sicer povzročila posebno obremenjenost zdravnikov in zobozdravnikov, vendar pa izpodbijani ukrep iz 48. člena ZDUPŠOP ni nujen ukrep za odpravo te škodljive posledice v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave (30. točka obrazložitve). Zato je Državni zbor s Sklepom neupravičeno izključil zakonodajni referendum o 48. členu ZDUPŠOP, kar pomeni, da je bila izpodbijana zakonska določba sprejeta po protiustavnem postopku (11. točka obrazložitve) in je v neskladju s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče 48. člen ZDUPŠOP razveljavilo (1. točka izreka).

35. V postopku po 21.a členu ZRLI je presoja Ustavnega sodišča omejena le na vprašanje, ali odločitev Državnega zbora, da referendum ni dopustno razpisati, pomeni kršitev prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Zato Ustavno sodišče drugih očitkov predlagateljev ni presojalo.

36. Predlagatelji priglašajo stroške, ki so jim nastali v postopku pred Ustavnim sodiščem. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške postopka, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ker niso podani razlogi za drugačno odločitev, je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 2. točke izreka tega sklepa.

C.

37. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS ter tretje alineje drugega 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. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Točko 1 izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Točko 2 izreka je sprejelo soglasno. Sodnika Čeferin in Knez sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Matej Accetto
Predsednik