



**Številka:** U-I-132/21-25

**Datum:** 2. 6. 2022

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudi Vladka Begana, Šmarje pri Jelšah, in Žana Pajtlerja, Maribor, na seji 2. junija 2022

odločilo:

### 1. V neskladju z Ustavo so bili:

- **7. člen Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20);**
- **5. člen Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 60/20) in**
- **Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 90/20)**

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

### 2. Ugotovitev iz prejšnje točke izreka ima učinek razveljavitve.

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Pobudnika izpodbijata določbe treh vladnih odlokov, ki so zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije COVID-19 oziroma zaradi preprečitve ponovnih izbruhov nalezljive bolezni COVID-19 v zaprtih javnih prostorih zapovedovale obvezno uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter obvezno razkuževanje rok.

2. Pobudnik Vladko Began (v nadaljevanju prvi pobudnik) izpodbija 7. člen Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20 – v nadaljevanju Odlok/52) v delu, ki določa, da sta pri gibanju in zadrževanju na zaprtem javnem kraju, kjer se izvajajo storitve, navedene v 3. členu tega odloka, obvezna uporaba zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter razkuževanje rok. Prvi pobudnik pojasnjuje, da je bil po navedbah Vlade ta člen sprejet na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP in 82/21 – v nadaljevanju ZNB), vendar po oceni prvega pobudnika navedeni točki urejata zgolj prepoved oziroma omejitev gibanja in zbiranja, ne pa tudi obvezne uporabe zaščitne maske in obveznega razkuževanja rok. Po mnenju prvega pobudnika zakonske podlage za navedena ukrepa ni mogoče najti niti v drugih določbah ZNB. Iz tega razloga naj bi bil 7. člena Odloka/52 v izpodbijanem delu v neskladju z 39. členom ZNB in tako nezakonit.

3. Prvi pobudnik je pobudo razširil na kasnejši Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 60/20 – v nadaljevanju Odlok/60), ki naj bi vseboval bistveno enake določbe kot Odlok/52.

4. Pobudnik Žan Pajtler (v nadaljevanju drugi pobudnik) izpodbija Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (v nadaljevanju Odlok/90). Trdi, da se Odlok/90 sklicuje na prvi odstavek 4. člena ZNB, ki po njegovi oceni govori izključno o načelni pravici posameznika in ne daje nikakršnih pooblastil državi. Pooblastila državi naj bi bila določena šele v II. delu ZNB, ki nosi naslov *Ukrepi za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni*. Odlok/90 naj bi tako obveznosti državljanov urejal izvirno, s čimer naj bi kršil ustavno načelo legalitete.

5. Ustavno sodišče je pobudi vročilo Vladi, ki pojasnjuje, da gre pri ukrepu obvezne uporabe zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter razkuževanja rok za ukrep splošnega pomena, ki ga Vlada lahko sprejme na podlagi pooblastila iz tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17 – v nadaljevanju ZVRS), materialna podlaga za uvedbo tega ukrepa pa je po oceni Vlade 4. člen ZNB, ki določa, da ima vsakdo pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami, obenem pa ima dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. Vlada meni, da se izvršilni predpisi ne izdajajo le *na podlagi*, temveč tudi *v zvezi z* določbo, ki je povezana z vsebino specialnega pooblastila. Na očitke drugega pobudnika, da 4. člen ZNB govori izključno o načelni pravici posameznika in ne daje pooblastil državi, Vlada odgovarja, da ima država, v njeni funkciji pa tudi Vlada kot izvršilna veja oblasti, ustavnopravno pozitivno obveznost, da ustvarja okoliščine, ki posameznikom na ozemlju Republike Slovenije omogočajo ohranitev zdravja. Po mnenju Vlade navedeno izhaja tudi iz 51. člena Ustave, saj pravica do zdravstvenega varstva kot

človekova pravica pozitivnega statusa zahteva aktivno delovanje države, ki mora z ustreznimi ukrepi zagotoviti učinkovito uresničevanje te pravice. Vlada pojasnjuje, da sta se z Odlokom/60, ki naj bi bil sprejet na podlagi 2. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, omejili gibanje in zbiranje ljudi na javnih krajih, hkrati pa se je dopustilo gibanje ljudi na določenih mestih pod pogojem uporabe zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela. Brez določitve obvezne uporabe zaščitne maske naj bi bilo za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19 morebiti treba omejiti gibanje tudi na krajih, površinah in mestih, kjer je bilo gibanje z uporabo zaščitne maske dovoljeno. Vlada trdi, da je ukrep obveznega nošenja maske v zaprtih prostorih sprejela na podlagi mnenja zdravstvene stroke, in pojasnjuje pozitivne učinke pravilnega nošenja maske.

6. Odgovor Vlade je bil vročen pobudnikoma. Prvi pobudnik je odgovoril, da pri pobudi vztraja. Drugi pobudnik se o odgovoru Vlade ni izjavil.

## **B. – I.**

### *Glede obsega presoje*

7. Prvi pobudnik navaja, da izpodbija 7. člen Odloka/52, vendar po vsebini ta člen izpodbija zgolj, kolikor se nanaša na obvezno uporabo zaščitne maske in razkuževanje rok. Enako velja za Odlok/60, na katerega je prvi pobudnik pobudo razširil. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da prvi pobudnik izpodbija 7. člen Odloka/52 in 5. člen Odloka/60 v delih, v katerih sta se nanašala na obvezno uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter obvezno razkuževanje rok.

### *Glede pravnega interesa za vložitev pobud*

8. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

9. Odlok/52 in Odlok/60 sta bila sprejeta ob sklicevanju na 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB in sta v 1. členu določala, da so zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije COVID-19 začasno prepovedani gibanje in zbiranje ljudi na javnih krajih in površinah v Republiki Sloveniji ter dostop na javne kraje in površine v Republiki Sloveniji, 1. člen Odloka/52 pa je prepovedoval tudi gibanje izven občine stalnega ali začasnega prebivališča. V 3. členu obeh odlokov so bile določene izjeme od tega pravila. Izpodbijana 7. člen Odloka/52 in 5. člen Odloka/60 sta določala, da sta pri gibanju in zadrževanju na zaprtem javnem kraju, kjer se izvajajo storitve, navedene v 3. členu odlokov, ob

upoštevanju ohranjanja varne razdalje do drugih oseb obvezna uporaba zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela (šal, ruta ali podobna oblika zaščite, ki prekrije nos in usta) ter razkuževanje rok. Izpodbijani določbi Odloka/52 in Odloka/60 sta se torej nanašali na vse posameznike na območju Republike Slovenije in jim pri gibanju in zadrževanju na vseh zaprtih javnih krajih, kjer so se izvajale storitve, do katerih so posamezniki v času veljavnosti teh odlokov smeli dostopati, zapovedovali uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter razkuževanje rok.

10. Oba odloka sta za primer kršitve izpodbijanih določb predvidevala odgovornost za prekršek in napotovala na prekrškovne sankcije po zakonu, ki ureja nalezljive bolezni (9. člen Odloka/52 in 7. člen Odloka/60). ZNB opredeljuje prekrške posameznikov v 57. členu. V 14. točki prvega odstavka 57. člena ZNB je določeno, da se z globo od 400 do 4.000 EUR kaznuje za prekršek posameznik, če ravna v nasprotju s prvim odstavkom 39. člena ZNB. Iz navedenega izhaja, da sta izpodbijani določbi Odloka/52 in Odloka/60 skupaj z navedenimi določbami ZNB tvorili prekrškovni normi.

11. Prvi pobudnik sicer ne trdi, da je bil zaradi kršitve izpodbijanih določb obsojen za prekršek, in hkrati s pobudo tudi ne vlaga ustavne pritožbe zoper odločbo, izdano v prekrškovnem postopku, ki bi se opirala na izpodbijane določbe. Vendar pa od pobudnika tudi ni mogoče zahtevati, naj za utemeljitev pravnega interesa s kršitvijo domnevno protiustavnih oziroma protizakonitih določb izpodbijanih odlokov izpolni dejanski stan prekrška. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da je pravni interes za vložitev pobude izkazan, četudi pobudnik pobude ne vloži skupaj z ustavno pritožbo zoper posamični pravni akt, ki se opira na zanj ustavno sporne določbe splošnega akta, če bi pobudnik izdajo takega posamičnega akta lahko izzval zgolj tako, da bi ravnal v nasprotju s prisilnimi predpisi,<sup>1</sup> oziroma tako, da bi se izpostavil nesprejemljivemu pravnemu tveganju.<sup>2</sup> Iz tega razloga Ustavno sodišče tudi v primerih, ko bi pobudnik izdajo posamičnega akta lahko dosegel le tako, da bi izpolnil znake prekrška, šteje, da je pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti splošnega akta podan.<sup>3</sup> Za tak primer gre tudi v obravnavani zadevi. Glede na navedeno je bil pravni interes prvega pobudnika za presojo ustavnosti in zakonitosti 7. člena Odloka/52 in 5. člena Odloka/60 v času vložitve pobude izkazan.<sup>4</sup>

12. Tudi Odlok/90 se je nanašal na vse posameznike na območju Republike Slovenije. V osrednjem, 2. členu je določal, da sta pri gibanju in zadrževanju v zaprtem javnem

---

<sup>1</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18, in OdlUS XXIII, 2), 19. točka obrazložitve.

<sup>2</sup> Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, 13. točka obrazložitve.

<sup>3</sup> Sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-107/15 z dne 7. 2. 2019, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-40/17 z dne 18. 12. 2019, 21. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 58/20), 16.–18. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21), 45.–47. točka obrazložitve.

prostoru ob upoštevanju vseh navodil in higienskih priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ), ki so objavljena na spletnih straneh NIJZ, obvezna uporaba zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza (šal, ruta ali podobna oblika zaščite, ki prekrije nos in usta) ter razkuževanje rok.

13. Drugače kot Odlok/52 in Odlok/60 ta odlok ni napotoval na prekrškovne sankcije po zakonu, ki ureja nalezljive bolezni. Odlok/90 se tudi ni skliceval na 2. in/ali 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB ali na katero drugo določbo ZNB, kršitev katere bi bila opredeljena kot prekršek. Kljub temu pa je Odlok/90 za posameznike neposredno ustvarjal pravne obveznosti. Posameznik, ki določb odloka ne bi upošteval, bi ravnal v nasprotju s prisilnim predpisom. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da je bil pravni interes drugega pobudnika za presojo ustavnosti Odloka/90 ob vložitvi pobude podan.

*Glede pravovarstvene potrebe za nadaljevanje postopka kljub prenehanju veljavnosti izpodbijanih predpisov*

14. Izpodbijani odloki so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehali veljati. Odlok/52 je prenehal veljati z uveljavitvijo Odloka/60 (8. člen Odloka/60), tj. 30. 4. 2020. Odlok/60 je v 6. členu določal, da strokovno utemeljenost ukrepov iz tega odloka Vlada ugotavlja vsakih sedem dni in ob upoštevanju strokovnih razlogov odloči, ali naj se ti ukrepi še naprej uporabljajo, ali pa ukrepe spremeni oziroma odpravi ter o tem obvesti Državni zbor in javnost. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v delni odločbi in sklepu št. U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 179/20, 11.–15. točka obrazložitve), je treba takšno določbo razlagati tako, da se veljavnost ukrepov zgolj na podlagi odloka izteče po sedmih dneh od njegove izdaje, nadaljnja veljavnost ukrepov pa je odvisna od veljavnosti nadaljnjih sklepov Vlade o njihovem podaljšanju, pri čemer se morajo ti sklepi pred začetkom svoje veljavnosti objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije. Ker v obdobju sedmih dni po začetku veljavnosti Odloka/60 v Uradnem listu Republike Slovenije ni bil objavljen sklep Vlade ali drug predpis, s katerim bi bila veljavnost ukrepov iz Odloka/60 podaljšana, je odlok s potekom tega roka prenehal veljati. Podobno velja glede Odloka/90, ki je začel veljati 25. 6. 2020 in je v 3. členu vseboval enako določbo kot Odlok/60 v 6. členu, s to razliko, da je določal štirinajstdnevni rok za odločitev Vlade o nadaljnji veljavnosti oziroma spremembi ukrepov. Ker v obdobju štirinajstih dni po začetku veljavnosti Odloka/90 v Uradnem listu Republike Slovenije ni bil objavljen predpis, s katerim bi bila veljavnost ukrepov iz odloka podaljšana, je tudi Odlok/90 s potekom tega roka prenehal veljati.

15. V primeru, ko med postopkom pred Ustavnim sodiščem predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, v izpodbijanem delu preneha veljati, je spremenjen ali dopolnjen, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti le, če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiuštavnosti oziroma nezakonitosti (drugi odstavek v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS). Če so bile namreč posledice protiuštavnosti oziroma nezakonitosti predpisa, ki je prenehal veljati, že

odpravljene, morebitna ugoditev pobudi ne bi imela vpliva na pobudnikov pravni položaj. V takem primeru pobudnik nima pravovarstvene potrebe za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa in je treba pobudo na podlagi tretjega odstavka 25. člena v zvezi s 47. členom ZUstS zavreči.

16. Vendar pa je Ustavno sodišče že v 43. točki obrazložitve odločbe št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20, in OdlUS XXV, 17) sprejelo stališče – ki ga je najprej ponovilo v odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20, in OdlUS XXV, 18, 27. točka obrazložitve), nato pa še v številnih drugih odločbah –, da lahko v primeru presoje predpisov, ki se sprejemajo periodično in za časovno omejeno dobo, posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS. To bo takrat, kadar zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o posebej pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanih sistemске narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti.

17. Po presoji Ustavnega sodišča je vprašanje, ali sta bila ukrepa obvezne uporabe zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter obveznega razkuževanja rok sprejeta na podlagi zakona, takšno posebej pomembno precedenčno ustavnopravno vprašanje. Navedena ukrepa sta se nanašala na vse posameznike na ozemlju Republike Slovenije, predpisovali pa so ju številni nadaljnji odloki Vlade. Med vsemi ukrepi za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 sta bila ta ukrepa ob izboljšanju epidemične situacije v začetku leta 2022 ukinjena zadnja. Ukrep obvezne uporabe zaščitne maske v vseh zaprtih javnih prostorih je tako veljal do 13. 4. 2022,<sup>5</sup> ukrep obveznega razkuževanja rok v vseh zaprtih javnih prostorih pa vse do

---

<sup>5</sup> Obvezna uporaba zaščitne maske v vseh zaprtih javnih prostorih je bila nazadnje predpisana v 11. členu Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 22/22, 29/22 in 37/22). Odlok o spremembah Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 51/22), ki je začel veljati 14. 4. 2022, je uporabo zaščitne maske zapovedoval le še pri gibanju in zadrževanju v zaprtih prostorih izvajalcev zdravstvene dejavnosti in izvajalcev socialnovarstvenih storitev in programov, ki izvajajo nastanitev. Podobno določbo je vseboval tudi kasnejši Odlok o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 68/22), ki je v 2. členu uporabo zaščitne maske zapovedoval pri gibanju in zadrževanju v zaprtih prostorih izvajalcev zdravstvene dejavnosti, razen v lekarnah, in izvajalcev socialnovarstvenih storitev in programov, ki izvajajo nastanitev. Ukrep obvezne uporabe zaščitne maske je bil v celoti odpravljen z Odlokom o prenehanju veljavnosti Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-1 (Uradni list RS, št. 75/22), ki je začel veljati 31. 5. 2022.

30. 5. 2022.<sup>6</sup> Glede na navedeno po oceni Ustavnega sodišča ni nerazumno predvidevati, da bosta v primeru poslabšanja epidemičnih razmer ukrepa ponovno uvedena. Ker je obdobje veljavnosti predpisov, ki urejajo tovrstne ukrepe, posebej kratko, pa tudi ni verjetno, da bi Ustavno sodišče lahko opravilo vsebinsko presojo posameznega predpisa še v času njegove veljavnosti.

18. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudi, kolikor se nanašata na vprašanje, navedeno v prejšnji točki obrazložitve, sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

## B. – II.

19. Po drugem odstavku 120. člena Ustave upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Načelo vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago ter okvir – t. i. načelo legalitete oziroma legalitetno načelo – je eno temeljnih ustavnih načel.<sup>7</sup> Tesno je povezano z drugimi temeljnimi ustavnimi načeli, kot so načelo demokratičnosti (1. člen Ustave), načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave). Načelo demokratičnosti zahteva, da najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na državljane, sprejemajo neposredno izvoljeni poslanci z zakoni, izvršilna oblast pa lahko deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona.<sup>8</sup> Navedeno zahteva tudi načelo delitve oblasti; ker je zakonodajna pristojnost po Ustavi podeljena Državnemu zboru (86. do 89. člen Ustave), drugi državni organi ne smejo spreminjati ali samostojno urejati zakonske materije.<sup>9, 10</sup> Tudi načela pravne države zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in posamezniki urejajo s splošnoveljavnimi in abstraktnimi zakoni ter da so zakonske določbe jasne, pomensko določljive in s tem predvidljive.<sup>11</sup> Načelo legalitete je tesno povezano še s 153. členom Ustave (usklajenost pravnih aktov), ki zahteva, da so podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni

---

<sup>6</sup> Ukrep je bil nazadnje predpisan v prvem odstavku 4. člena Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 68/22), ki je veljal do vključno 30. 5. 2022.

<sup>7</sup> Tako že odločbi 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.

<sup>8</sup> Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 in št. U-I-73/94, 18. točka obrazložitve.

<sup>9</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 19. točka obrazložitve.

<sup>10</sup> Izjema je določena v 108. členu Ustave. Gre za uredbe z zakonsko močjo, ki jih lahko izdaja predsednik republike na predlog Vlade, kadar se Državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati. Z uredbo z zakonsko močjo se lahko izjemoma omejijo posamezne pravice in temeljne svoboščine, kakor to določa 16. člen Ustave. Vendar pa mora predsednik republike uredbe z zakonsko močjo predložiti v potrditev Državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

<sup>11</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 in št. U-I-73/94, 18. točka obrazložitve.

(tretji odstavek 153. člena Ustave), na zakonu ali na zakonitem predpisu pa morajo temeljiti tudi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (četrty odstavek 153. člena Ustave). Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave zavezuje tudi Vlado kot vrh uprave.<sup>12</sup>

20. Načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave vsebuje 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. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da izvršilna oblast za svoje delovanje (tudi normodajno) sicer ne potrebuje izrecnega pooblastila v zakonu (t. i. izvršilne klavzule). Potrebuje pa dovolj jasno in natančno zakonsko ureditev tistih vprašanj, katerih urejanje sodi v izključno pristojnost zakonodajalca, tj. vprašanj, ki so poglobitna, temeljna, osrednja za določen pravni sistem, a hkrati niso tako pomembna, da bi bila urejena že v Ustavi.<sup>13</sup> Izvršilna oblast teh vprašanj ne sme originarno (izvirno) urejati.<sup>14</sup>

21. Izvršilna oblast predvsem ne sme originarno urejati pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb, saj to področje urejanja že po 87. členu Ustave sodi v izključno pristojnost zakonodajalca. Zakonsko materijo, ki ureja pravice in obveznosti posameznikov, lahko dopolni oziroma nadalje razčleni le tako, da ne opredeljuje dodatnih pravic in obveznosti ter da z zakonom urejene pravice in obveznosti ne širi ali zožuje, saj bi v nasprotnem primeru posegla v sfero zakonodajne veje oblasti.<sup>15</sup>

22. Tudi originarno urejanje načina uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine je po Ustavi pridržano zakonodajalcu. Iz drugega odstavka 15. člena Ustave izhaja, da je dovoljeno način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin predpisati le z zakonom. Še toliko bolj navedeno velja za omejevanje človekovih pravic. Predpis, ki neposredno omejuje človekove pravice in temeljne svoboščine nedoločenega števila oseb, je praviloma lahko le zakon.<sup>16</sup> Kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, je dovoljeno od tega pravila odstopiti samo v izjemnih primerih. Ustavno sodišče je v navedeni zadevi (v kateri je presojalo ustavno skladnost 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB) tak primer prepoznalo pri urejanju prepovedi oziroma omejitev gibanja in zbiranja, s katerimi se država odziva na pojav nalezljive bolezni. Pojasnilo je, da se lahko okoliščine, ki so

---

<sup>12</sup> Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 31), 8. točka obrazložitve.

<sup>13</sup> Glej M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 249.

<sup>14</sup> Glej 69. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-79/20.

<sup>15</sup> Glej prav tam, 70. točka obrazložitve.

<sup>16</sup> Glej prav tam, 71., 72. in 82. točka obrazložitve.



pomembne za predpisovanje teh ukrepov, hitro spreminjajo ter terjajo zelo hiter odziv in prilagajanje sprejetih ukrepov, čemur zakonodajni postopek ni prilagojen. Po presoji Ustavnega sodišča v tem specifičnem položaju zakonodajalcu ni mogoče odreči možnosti, da (zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti, ki izhajajo iz Ustave) predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov, izjemoma prepusti izvršilni oblasti. Vendar pa mora najprej v zakonu sam določiti dovolj natančna vsebinska merila, ki jih mora izvršilna oblast pri tem upoštevati; v zakonu mora biti določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>17</sup>

23. Izpodbijani odloki so vsem posameznikom na ozemlju Republike Slovenije zapovedovali, naj v zaprtih javnih prostorih uporabljajo zaščitno masko ali drugo obliko zaščite ustnega in nosnega predela ter naj si razkužujejo roke.

24. Ustava v 35. členu zagotavlja nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti in osebnostnih pravic. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-137/93 z dne 2. 6. 1994 (Uradni list RS, št. 42/94, in OdlUS III, 62) pojasnilo, da Ustava s tem zagotavlja tudi splošno svobodo ravnanja ljudi. Pravica do splošne svobode ravnanja daje posamezniku pravico, da "razpolaga sam s seboj" in s tem, kar mu je kot osebi lastno, brez zunanjih vplivov. Za posameznika je namreč pomembno, da izbere svoj življenjski slog, da razvije svojo osebnost in da živi tako, kot se sam odloči.<sup>18</sup>

25. V splošno svobodo ravnanja sodi tudi pravica posameznika, da odloča o tem, ali bo na javnih mestih prekrival svoj obraz (z zaščitno masko ali drugo obliko zaščite ustnega in nosnega predela) in ali bo uporabljal sredstva za razkuževanje rok. To velja ne glede na to, ali posameznik z uporabo zaščitne maske in razkužil varuje (tudi) svoje zdravje. Ustavno sodišče je namreč že sprejelo stališče, da splošna svoboda ravnanja zajema tudi pravico svobodnega in samostojnega odločanja o lastnem zdravju.<sup>19</sup> Ukrepa, s katerima se vsem posameznikom na ozemlju Republike Slovenije zapoveduje, naj pri gibanju in zadrževanju v zaprtem javnem prostoru uporabljajo zaščitno masko in naj si razkužujejo roke, zato posegata v splošno svobodo ravnanja, ki jo zagotavlja 35. člen Ustave.

---

<sup>17</sup> Prav tam, 83. točka obrazložitve.

<sup>18</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 27/09, in OdlUS XVIII, 12), 10. točka obrazložitve. Iz odločbe izhajata, da zakonska ureditev, ki prepoveduje kajenje v zaprtih javnih in delovnih prostorih, posega v splošno svobodo ravnanja.

<sup>19</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-2595/08 z dne 23. 9. 2010 (Uradni list RS, št. 86/10), 7. točka obrazložitve.

26. Glede na navedeno v izhodišču velja, da sme ta ukrepa predpisati le zakonodajalec. Ker je Vlada ukrepa predpisala zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije COVID-19 (1. člen Odloka/52 in Odloka/60) oziroma zaradi preprečitve ponovnih izbruhov nalezljive bolezni COVID-19 (1. člen Odloka/90), pa je treba upoštevati tudi stališče iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, po katerem lahko zakonodajalec v primeru, ko gre za odziv na pojav nalezljive bolezni, predpisovanje določenih ukrepov, s katerimi se neposredno posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, izjemoma prepusti izvršilni oblasti. Po presoji Ustavnega sodišča je položaj, ko se država na pojav nalezljive bolezni odziva z ukrepoma obvezne uporabe zaščitne maske in obveznega razkuževanja rok, primerljiv tistemu, ki ga je presojalo v zadevi št. U-I-79/20. Tudi okoliščine, ki so pomembne za predpisovanje navedenih ukrepov, se namreč lahko hitro spreminjajo, zato obstaja bojazen, da Državnemu zboru ukrepov ne bi uspelo uvesti, odpraviti ali prilagoditi dovolj hitro, da bi bodisi učinkovito zavaroval zdravje in življenje ljudi bodisi odpravil nesorazmerne posege v človekove pravice in temeljne svoboščine, do katerih bi prihajalo na podlagi tedaj veljavne zakonske ureditve. Iz navedenih razlogov sme zakonodajalec v tem specifičnem položaju tudi predpisovanje obvezne uporabe zaščitne maske in obveznega razkuževanja rok izjemoma prepustiti izvršilni oblasti. Vendar pa ji mora za predpisovanje teh ukrepov določiti dovolj natančna vsebinska merila.

27. Glede na navedeno mora Ustavno sodišče presoditi, ali je zakonodajalec Vlado pooblastil za predpisovanje obravnavanih ukrepov, in če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, ali ji je določil dovolj natančna vsebinska merila.

28. Odlok/52 in Odlok/60 sta bila sprejeta ob sklicevanju na 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok/90 pa ob sklicevanju na 2. člen in tretji odstavek 20. člena ZVRS v zvezi s prvim odstavkom 4. člena ZNB. Vlada se v odgovoru sklicuje tudi na tretji odstavek 21. člena ZVRS.

29. Člen 2 ZVRS opredeljuje pristojnosti Vlade. Prvi odstavek navedenega člena določa, da Vlada v skladu z Ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Preostala odstavka 2. člena ZVRS se nanašata na iniciativno funkcijo Vlade (drugi odstavek) in proračunski memorandum (tretji odstavek). Tretji odstavek 20. člena ZVRS ureja naloge operativne skupine sekretariata Sveta za nacionalno varnost. Tretji odstavek 21. člena ZVRS pa določa, da Vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja Vlada z odlokom.

30. Navedene določbe ZVRS torej na splošni ravni opredeljujejo pristojnosti Vlade in njenih teles ter določajo vrsto akta, s katerim Vlada ureja vprašanja splošnega pomena. Kot take ne dajejo vsebinske podlage za podzakonsko urejanje ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni posega v človekove pravice ali temeljne

svoboščine. Vsebinsko podlago za vladne ukrepe, sprejete zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni, je treba iskati v zakonu, ki ureja področje preprečevanja nalezljivih bolezni, torej v ZNB.<sup>20</sup>

31. Prvi odstavek 4. člena ZNB, na katerega se sklicuje Odlok/90, nanj pa opozarja tudi Vlada v svojem odgovoru, določa, da ima vsakdo pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami ter dolžnost varovati soje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. Citirane določbe ni mogoče razumeti kot samostojne pravne podlage za odrejanje ukrepov, temveč kot pravno načelo oziroma vodilo, s katerim naj se razlagajo druge določbe zakona. Sporočilo te določbe je namreč izrazito splošno; po eni strani opredeljuje namen zakona, tj. varstvo vsakogar pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami, po drugi strani pa sporoča, da je za doseg tega cilja posameznikom treba naložiti tudi določene obveznosti. Katere so te obveznosti, pa iz te določbe ne izhaja. Obveznosti posameznikov in pristojnih oseb so urejene šele v II. poglavju ZNB, ki določa posamezne ukrepe za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni, pri čemer ločeno ureja splošne (9. člen ZNB) in posebne ukrepe (10. do 42. člen ZNB). Šele te določbe pomenijo operacionalizacijo pravnega načela iz prvega odstavka 4. člena ZNB in bi lahko bile podlaga za predpisovanje obveznosti posameznikom.<sup>21</sup> Vendar pa ZNB tudi med splošnimi in posebnimi ukrepi ne ureja obveznosti vseh posameznikov, naj uporabljajo zaščitno opremo in druga zaščitna sredstva, s katerimi se preprečuje širjenje nalezljivih bolezni (med katera bi bilo mogoče uvrstiti uporabo zaščitnih mask in razkuževanje rok), niti ne daje pooblastila Vladi, da tako obveznost predpiše sama.

32. Po presoji Ustavnega sodišča tako pooblastilo tudi ne izhaja iz 2. in 3. točke 39. člena ZNB, na podlagi katerih sta bila sprejeta Odlok/52 in Odlok/60. Navedeni točki določata, da lahko Vlada, kadar z ukrepi, določenimi z ZNB, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih ter prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni. Ustavno sodišče je sicer že v odločbi št. U-I-79/20 sprejelo stališče, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave, saj ne vsebujeta zadostne vsebinske podlage za vladno odločanje o posegih v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja. Ne glede na navedeno pa Ustavno sodišče

---

<sup>20</sup> Tako že odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, 104. točka obrazložitve.

<sup>21</sup> Pravna načela so vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil, njihovo razumevanje in način njihovega izvrševanja. Tudi obvezna pravna načela so uporabna samo ob predpostavki, da so operacionalizirana in ima ta izpeljava zanesljivo oporo v pravnih pravilih, pravnih institutih in njihovih medsebojnih povezavah. Pravna načela niso vrednostna merila, iz katerih bi bilo mogoče kar neposredno in intuitivno (po "pravnem občutku") ustvarjati vsebino pravnih pravil, ki so v pravnem besedilu opredeljena nedoločno ali pa so le oblikovno nakazana (M. Pavčnik, nav. delo, str. 130–131).

pojasnjuje, da 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB niti ni mogoče razlagati tako, da omogočata uvedbo obveznega nošenja zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter razkuževanja rok.

33. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-79/20 (89. točka obrazložitve) pojasnilo, da lahko prepoved oziroma omejitev gibanja iz 2. točke prvega odstavka 39. člena ZNB zajema raznovrstne prepovedi, kot so prepoved dostopa na določena mesta (pri čemer so lahko ta mesta javna ali zasebna, odprta ali zaprta), prepoved gibanja zunaj določenega območja (na primer omejitev gibanja na krajevno skupnost, občino, regijo), lahko pa tudi zelo intenzivne posege v svobodo gibanja, ki se lahko približujejo že razveljavitvi te svoboščine, kot so splošna prepoved gibanja ob določenih urah v dnevu (ki lahko zajemajo krajši ali daljši del dneva) ali prepoved zapustitve doma ob določitvi posameznih izjem (ki so lahko zelo različne). Poleg tega se lahko navedene vrste omejitev gibanja nanašajo na vse posameznike ali le na nekatere skupine posameznikov (ki so lahko spet različno opredeljene). Iz 91. točke obrazložitve odločbe št. U-I-79/20 izhaja, da je prepoved zbiranja ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih iz 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB glede opredelitve načinov omejevanja pravic določnejša kot prepoved oziroma omejitev gibanja iz 2. točke prvega odstavka navedenega člena, saj je pooblastilo Vladi omejeno na primeroma navedena javna mesta. Kljub temu pa je zakonodajalec tudi pri predpisovanju prepovedi zbiranja Vladi prepustil široko polje proste presoje. Ustavno sodišče k temu dodaja, da zakonodajalec Vlade tudi ni omejil pri izbiri nomotehničnega pristopa predpisovanja prepovedi oziroma omejitev gibanja in zbiranja. Tako navedene zakonske določbe Vladi omogočajo, da izčrпно predpiše, kje, kdaj in komu je gibanje ali zbiranje prepovedano, lahko pa oblikuje tudi splošnejšo prepoved gibanja in zbiranja, nato pa od te prepovedi določi posamezne izjeme, torej določi, na katerem prostoru, v katerem času ali za katere osebe ta prepoved ne velja.

34. Iz navedenega izhaja, da 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB zajemata širok spekter prepovedi gibanja in zbiranja ter da so lahko te prepovedi formulirane na različne načine. Vsem tem prepovedim pa je skupno, da gre za prepovedi prav določenega ravnanja ljudi, tj. njihovega gibanja in zbiranja. ZNB sicer v 2. točki prvega odstavka 39. člena (drugače pa v 3. točki tega odstavka) ne govori zgolj o prepovedi, temveč tudi o omejevanju gibanja. Kot je razvidno iz primerov, navedenih v prejšnji točki obrazložitve, pa gre tudi pri omejevanju gibanja po naravi stvari za neko obliko prepovedi gibanja, le da ta prepoved na določenem območju ni absolutna, temveč je omejena, denimo na posamezne dele tega območja, lahko pa tudi na določene osebe ali na določen čas.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Dejstvo, da zakonodajalec govori v 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB tako o prepovedi kot o omejitvi zbiranja, v 3. točki tega odstavka pa zgolj o prepovedi zbiranja, je mogoče pripisati oceni zakonodajalca, da je treba v 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB, ki se nanaša na območja, ki so lahko tudi zelo široka (okužena ali neposredno ogrožena območja), posebej poudariti, da je mogoče na teh območjih gibanje prepovedati tudi le delno (ga torej omejiti), medtem ko pri 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB, ki se nanaša na precej ožje prostorske enote (zbiranje ljudi po

Prepoved oziroma omejitev gibanja in zbiranja ljudi po 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB je tako treba razumeti kot prepoved gibanja oziroma zbiranja ljudi ali določenih skupin ljudi na določenem prostoru in/ali v določenem času. Pravil, ki posameznikom ne prepovedujejo gibanja ali zbiranja, temveč jim prepovedujejo ali zapovedujejo druga ravnanja, po drugi strani ni mogoče šteti za prepoved oziroma omejitev gibanja in zbiranja po tej določbi. Tako tudi zapoved uporabe zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter razkuževanja rok (pri čemer Ustavno sodišče na tem mestu še pušča ob strani, da se je v obravnavanih primerih ta zapoved nanašala na določeno gibanje in zadrževanje) očitno ni prepoved oziroma omejitev gibanja in zbiranja ljudi v smislu 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Z nobeno od uveljavljenih metod razlage namreč ni mogoče priti do sklepa, da prepoved gibanja ali zbiranja vsebuje tudi zapoved uporabe zaščitne opreme in drugih zaščitnih sredstev za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni.

35. V obravnavanem primeru so bile sicer izpodbijane določbe formulirane tako, da so obveznost nošenja maske in razkuževanja rok zapovedovale *pri gibanju in zadrževanju* v zaprtem javnem prostoru, kar bi bilo mogoče razumeti na način, da so gibanje ljudi (v zaprtih javnih prostorih) pogojevale z nošenjem zaščitne maske in razkuževanjem rok. Vendar pa tudi takšna zapoved oziroma prepoved nima podlage v 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB. Pooblastila Vladi, da lahko prepove oziroma omeji gibanje in zbiranje ljudi, ni mogoče razlagati tako široko, da lahko Vlada gibanje in zbiranje ljudi pogojuje s spoštovanjem drugih ukrepov, za predpisovanje katerih sicer ni pooblaščen (v obravnavanem primeru z obveznim nošenjem zaščitne maske in razkuževanjem rok), še posebej, če ti ukrepi posegajo v druge človekove pravice ali temeljne svoboščine.<sup>23</sup> Taka razlaga bi namreč Vladi omogočala, da pod krinko prepovedi oziroma omejitev gibanja in zbiranja ureja številna druga vprašanja iz pristojnosti zakonodajalca (vključno z omejevanjem drugih človekovih pravic ali temeljnih svoboščin), za urejanje katerih je zakonodajalec ni pooblastil. Tako bi lahko Vlada zgolj na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB kot alternativo (oziroma pod grožnjo) prepovedi gibanja in zbiranja predpisala katerokoli prepoved ali zapoved, ki je v zvezi s preprečevanjem širjenja nalezljivih bolezni, ne glede na to, v katere človekove pravice ali temeljne svoboščine bi s tem posegla. Taka razlaga bi bila v nasprotju z drugim odstavkom 120. člena Ustave, po katerem lahko Vlada vprašanja, ki sodijo v izključno pristojnost

---

šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih), tega pojasnila zakonodajalec ni štel kot potrebnega.

<sup>23</sup> Te primere je treba ločiti od primerov, navedenih v prejšnjih točkah obrazložitve, ko je gibanje oziroma zbiranje omejeno na določene skupine oseb. Tudi pravilo, ki gibanje ali zbiranje pogojuje s spoštovanjem nekega drugega ukrepa, je sicer mogoče izraziti na način, da je gibanje oziroma zbiranje dovoljeno le določenim osebam, tj. tistim, ki ta drugi ukrep spoštujejo. Vendar pa je med obema položajema pomembna razlika. Medtem ko gre v prvem primeru za omejevanja gibanja na osebe z določenimi lastnostmi, nalogami ipd., je v drugem primeru v opisu osebe vsebovano drugo pravno pravilo (zapoved ali prepoved, katere spoštovanje je postavljeno kot pogoj za gibanje oziroma zbiranje).

zakonodajalca, ureja samo na podlagi zakona. Če torej zakonodajalec Vlade ni pooblastil, da za splošno populacijo predpisuje obvezno uporabo zaščitne opreme in drugih zaščitnih sredstev, s katerimi se preprečuje širjenje nalezljivih bolezni, Vlada spoštovanja takih ukrepov tudi ne sme predpisati kot pogoj za gibanje in zbiranje ljudi, četudi je po zakonu gibanje in zbiranje ljudi pooblaščen prepovedati oziroma omejiti. Navedeno velja ne glede na to, ali je ukrep obveznega nošenja zaščitne maske in razkuževanja rok v okoliščinah konkretnih primerov milejši od prepovedi oziroma omejitve gibanja in zbiranja. Ne gre namreč za vprašanje, ali so ukrepi Vlade v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (ki izhaja iz 2. člena Ustave), temveč za (predhodno) vprašanje, ali ima Vlada za urejanje teh ukrepov sploh podlago v zakonu. Zgolj na podlagi dejstva, da je zakonodajalec Vlado pooblastil za določen poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino, ni mogoče sklepati, da jo je pooblastil tudi za vse milejše ukrepe (ki lahko celo posegajo v druge človekove pravice ali temeljne svoboščine).<sup>24</sup>

36. Ustavno sodišče sicer pritruje Vladi, da ima država, v njeni funkciji pa tudi Vlada kot izvršilna veja oblasti, ustavnopravno pozitivno obveznost, da ustvarja okoliščine, ki posameznikom na ozemlju Republike Slovenije omogočajo ohranitev zdravja. Kot je Ustavno sodišče že nekajkrat poudarilo, ima državna oblast v primeru pojava nalezljive bolezni po Ustavi dolžnost, da ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi; če je to potrebno, tudi tako, da (sorazmerno) poseže v druge človekove pravice in temeljne svoboščine.<sup>25</sup> Vendar pa to ne pomeni, da sme Vlada ukrepe, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, predpisovati brez podlage v zakonu. Ustavna dolžnost državne oblasti namreč ni samo, da ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi, temveč tudi, da to stori na način, ki spoštuje načelo demokratičnosti, načela pravne države in načelo delitve oblasti, ki se vsa odražajo tudi v načelu legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave (glej 19. točko obrazložitve te odločbe).

37. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da Vlada v ZNB ni imela podlage za uvedbo ukrepa obvezne uporabe zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter za razkuževanje rok v zaprtih javnih prostorih, zato so bili 7. člen Odloka/52, 5. člen Odloka/60 in Odlok/90 v delu, v katerem so urejali obvezno uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter obvezno razkuževanje rok, v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

---

<sup>24</sup> Tudi Vrhovno sodišče je v sodbi št. IV Ips 10/2021 z dne 21. 9. 2021 sprejelo stališče, da iz besedila 14. točke prvega odstavka 57. člena v zvezi z 2. točko prvega odstavka 39. člena ZNB ni mogoče določno in predvidljivo prepoznati, da je prekršek po teh določbah tudi kršitev zapovedi nošenja zaščitne maske pri gibanju in zadrževanju v zaprtih javnih prostorih. Med drugim je navedlo, da je ukrep nošenja zaščitne maske ukrep drugačne kvalitete, kot je ukrep prepovedi oziroma omejitve gibanja in zbiranja, zato mora imeti samostojno zakonsko podlago, ne glede na to, ali se zdi po naravi milejši (18. in 19. točka obrazložitve navedene sodbe).

<sup>25</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-83/20 (42. točka obrazložitve) in št. U-I-79/20 (75. in 76. točka obrazložitve).

38. Ustavno sodišče poudarja, da se s to odločbo ne opredeljuje do vprašanja, ali bi presojana ukrepa, če bi bila odrejena na ustrezni zakonski podlagi, v okoliščinah konkretnih primerov sorazmerno posegla v splošno svobodo ravnanja iz 35. člena Ustave.

39. Ker so izpodbijani odloki prenehali veljati, je Ustavno sodišče na podlagi drugega v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS ugotovilo njihovo neskladje z Ustavo (1. točka izreka).

40. 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 odločilo, da ima ugotovitev neskladnosti izpodbijanih odlokov z Ustavo učinek razveljavitve (2. točka izreka).

### C.

41. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 47. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 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. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Svetlič in Šorli. Sodnik Šorli je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnik Knez in sodnica Šugman Stubbs pa pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Matej Accetto  
Predsednik