

Tudi interventni zakon mora spoštovati Ustavo

Kaj je pokazal predhodni ustavnopravni pregled ZIURS

mag. Franc Derganc | www.modro-poslovanje.si

Čistopis 4 | 21. oktober 2026

Zakon lahko obljublja razvoj, nižje davke in manj administracije. Toda tudi tak zakon mora spoštovati Ustavo. Zato smo pri ZIURS preverjali, ali so njegove rešitve jasne, ali primerljive ljudi obravnavajo enako in ali so posegi v njihove pravice dovolj utemeljeni. Predhodni pregled je izpostavil 11 sklopov visokega ustavnopravnega tveganja. To so vprašanja, na katera mora zakonodajalec dati prepričljive odgovore.

Izhodišče in podrobnejša analiza: [Koliko slovenske javno-dajatvene zakonodaje prestane ustavni test](#)

I Kaj smo preučevali in kako

Preučevali smo ("ali zakon ni skladen z Ustavo RS") Zakon o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije – ZIURS, v besedilu, ki je bilo predmet izhodiščne raziskave. Zanimalo nas je, ali njegove rešitve dovolj upoštevajo ustavne pravice ljudi.

Raziskava AI TAXIN-a je potekala po korakih. Najprej smo zakonsko besedilo razdelili na posamezne spremembe. Zakon namreč posega na različna področja, zato lahko vsaka sprememba odpira drugačna vprašanja. Tako smo prepoznali najmanj 87 točk, ki zahtevajo samostojno preverjanje.

Za njihovo preverjanje smo določili dvanajst vprašanj. Med drugim: ali je pravilo jasno, ali primerljive ljudi obravnava enako, ali je poseg v njihove pravice potreben in ali imajo dovolj časa za prilagoditev? **Preverjali smo tudi, ali so za ukrepe predstavljeni podatki in razlogi, ki jih upravičujejo.**

AI TAXIN je pomagal pregledovati besedilo, iskati povezave s pravnimi viri in sodnimi odločbami ter izpostavljati morebitne težave. Kjer v pregledanem gradivu ni bilo zadostnih podatkov ali obrazložitev, je bilo to posebej označeno. Manjkajočega odgovora nismo šteli za dokaz, da je rešitev ustrezna.

Rezultat je bil predhodni pregled, ki pokaže, katera mesta zahtevajo posebno strokovno pozornost. Celovito preverjanje vseh 87 točk še ni bilo zaključeno. AI TAXIN ni odločal o neustavnosti zakona: pomagal je urediti vprašanja in opozorila, ki jih mora nato presoditi človek.

Osnovno vprašanje raziskave je preprosto: ali je država dovolj jasno pojasnila in dokazala, da njene rešitve spoštujejo Ustavo?

II Kaj je ugotovila raziskava

V prvi fazi smo prepoznali najmanj 87 nevtraliziranih točk oziroma samostojnih sprememb, ki zahtevajo ustavnopravno preverjanje. To so mesta, kjer lahko sprememba vpliva na pravice ljudi, njihovo obremenitev ali pravno varnost.

Predhodni pregled je posebej izpostavil 11 sklopov z visokim ustavnopravnim tveganjem, ki skupaj zajemajo 14 posameznih sprememb. Nekateri sklopi namreč vključujejo več povezanih posegov.

87 prepoznanih točk ne pomeni 87 ugotovljenih neustavnosti. Tudi vseh 87 točk še ni bilo dokončno in enako poglobljeno presojenih. Gre za obseg potrebnega preverjanja, znotraj katerega so bila prepoznana posebej občutljiva področja.

Pri več ukrepih iz pregledanega gradiva ni bilo mogoče potrditi zadostnih analiz njihovih posledic. Odprta so ostala vprašanja, kdo pridobi, kdo nosi stroške in kako spremembe vplivajo na skupne sisteme. To ne pomeni nujno, da analize ne obstajajo, temveč da v gradivu za pregled niso bile izkazane.

Manjkajoča obrazložitev še ne dokazuje neustavnosti. Pomeni pa, da ustavna upravičenost ukrepa ni dovolj pojasnjena.

III Kje zakon ne poda zadostnih ustavnopravnih odgovorov

Najpomembnejša odprta vprašanja predhodnega pregleda so predstavljena v preglednici. Ta povzema tveganja iz raziskave, ne že ugotovljenih kršitev Ustave.

Področje	Kaj bi lahko bilo protiustavno – preprosto povedano	Kateri člen Ustave RS bi bil lahko kršen in zakaj	Sklic na del izhodiščne analize
1. Normiranci	Odstranitev varovalk lahko omogoči davčne ugodnosti tistim, ki dejavnost spretno razdelijo ali preoblikujejo.	14. člen – enakost pred zakonom. Primerljiva gospodarska moč bi lahko bila različno obdavčena predvsem zaradi možnosti preoblikovanja poslovanja. Preveriti je treba upravičenost razlikovanja.	D. Kartoni z najizrazitejšim tveganjem CH-07 — ZDOH2-48-ANTIABUSE-IZBRIS Izbris pravil proti zlorabam pri normirancih.
2. Davek od najemnin	Lastnik plača različen davek glede na starost, družino ali prebivališče najemnika. Je razlikovanje upravičeno?	14. člen – enakost pred zakonom. Različno obdavčitev primerljivega dohodka je treba stvarno utemeljiti. Stanovanjski cilj lahko upraviči ugodnost, vendar je treba preveriti ustreznost pogojev.	D. Kartoni z najizrazitejšim tveganjem CH-12 — ZDOH2-135C-POSEBNA-5 Posebna 5-odstotna obdavčitev najemnin.
3. Prispevna kapica	Najvišji dohodki dobijo razbremenitev. Ni dovolj pojasnjeno, kako bo zagotovljeno financiranje skupnih blagajn.	14. člen – enakost; 2. člen – socialna država; 50. člen – socialna varnost. Presoditi je treba upravičenost razbremenitve ter posledice za solidarnost in financiranje pravic. Kapica sama po sebi še ni protiustavna.	D. Kartoni z najizrazitejšim tveganjem CH-25 — ZPSV-6A-CAP7500 Najvišja prispevna osnova 7.500 EUR.
4. Prispevki samozaposlenih in kmetov	Posebna ugodnost temelji na prihodkih, ki ne pokažejo vedno dejanske sposobnosti plačevanja.	14. člen – enakost; 50. člen – socialna varnost. Prihodki in dobiček niso isto. Merilo lahko neustrezno razlikuje med ljudmi s primerljivim dejanskim dohodkom. Preveriti je treba tudi posledice za njihove pravice.	D. Kartoni z najizrazitejšim tveganjem CH-33 — ZPIZ2-145A-45 Posebna nizka prispevna osnova; v zbirnem pregledu CH-33–35.

Področje	Kaj bi lahko bilo protiustavno – preprosto povedano	Kateri člen Ustave RS bi bil lahko kršen in zakaj	Sklic na del izhodiščne analize
5. Samodejno prenehanje zaposlitve	Človek lahko izgubi zaposlitev zaradi izpolnitve pokojninskih pogojev.	49. člen – svoboda dela; 14. člen – enakost; 66. člen – varstvo dela. Prenehanje zaposlitve, povezano s starostjo, zahteva posebej tehtno in sorazmerno utemeljitev.	E. Najmočnejša delovnopravna zastavica CH-39 — ZDR1-119A-AUTO-END Prenehanje pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu.
6. Že zaposleni starejši	Novo pravilo poseže tudi v njihova obstoječa delovna razmerja.	2. člen – zaupanje v pravo; 49. člen – svoboda dela; 14. člen – enakost. Preveriti je treba upravičenost spremembe obstoječega položaja in ustreznost prehodnega obdobja.	E. Najmočnejša delovnopravna zastavica CH-43 — ZDR1-PREHOD-AUTO-END Prehodni enoletni rok za že upravičene delavce.
7. Odgovornost delodajalcev	Del stroškov povzročene škode se prenese na zdravstveno blagajno.	2. člen – socialna država; 14. člen – enakost; 50. in 51. člen – socialna varnost in zdravstveno varstvo. Utemeljiti je treba, zakaj stroške prevzema skupnost in kako to vpliva na financiranje varstva zavarovancev.	H. Regres ZZS proti delodajalcu CH-76 — ZZVZZ-GROSS-NEGLIGENCE CH-77 — ZZVZZ-CAP20X Omejitev odgovornosti in višine povračila.
8. Vladno odločanje o DDV	Vlada dobi široko izbiro, kdaj začne veljati nižji davek. Ali zakon dovolj natančno določa meje te izbire?	147. člen – zakonsko določanje davkov; 2. člen – pravna varnost. Zakon mora dovolj natančno določiti meje vladnega odločanja, da je davčna obravnava predvidljiva.	I. Začasni energetski DDV CH-79 — ENERGY-VAT-ACTIVATION-9.5 Aktivacija 9,5-odstotne stopnje s sklepom Vlade.
9. Globe	Prekrškovna določba kaže na napačen člen. Človek mora jasno vedeti, za katero ravnanje mu grozi globa.	28. člen – zakonitost kaznovanja; 2. člen – določenost pravil. Kaznovalno pravilo mora jasno opredeliti prepovedano ravnanje. Napačen sklic lahko povzroči nedopustno nejasnost.	I. Začasni energetski DDV CH-81 — ENERGY-VAT-FINES-CROSSREF Napačni sklic prekrškovne določbe.
10. Gostinstvo	Vračanje starih pravil ustvarja negotovost, katera pravila veljajo.	2. člen – jasnost prava in pravna varnost. Ljudje morajo zanesljivo ugotoviti, katera različica predpisov velja. Ponovna uporaba starega režima sama po sebi še ni protiustavna.	J. Gostinstvo – oživitev starega pravnega režima CH-82 — ZGOS-SUSPEND-REVIVE
11. Uveljavitev naslednji dan	Ljudje in ustanove lahko dobijo premalo časa za prilagoditev.	2. člen – pravna varnost in zaupanje v pravo; 154. člen – uveljavitev predpisov. Drugačen rok od običajnega je dovoljen. Preveriti pa je treba, ali je pri tako obsežnih spremembah prilagoditev dejansko mogoča.	K. CH-87 – začetek veljavnosti naslednji dan Presoja 63. člena ZIURS.

Vir preglednice: priloga izhodiščnega članka s predhodnim pregledom ZIURS. Oznake CH in naslovi poglavij omogočajo iskanje posameznega mesta v analizi. Povezave s člani Ustave v tretjem stolpcu so dodatna pravna razčlenitev za to preglednico; ne pomenijo dokončne ugotovitve njihove kršitve.

Pri teh vprašanjih je treba pregledati zakon skupaj z njegovo obrazložitvijo in strokovnimi podlagami. Vseh izračunov ni treba zapisati v zakonske člene. Morajo pa biti ključne odločitve razumljivo utemeljene, pravila pa dovolj jasna.

Država sme uvajati ugodnosti in spreminjati dosedanje ureditve. Vendar mora pojasniti, zakaj je izbrana razlika med ljudmi upravičena in zakaj je poseg v njihove pravice potreben. Besede »razvoj«, »poenostavitev« ali »nujnost« same ne odgovorijo na vprašanje, ali je ukrep ustavno dopusten. Pokazati je treba tudi njegove dejanske posledice.

IV Kako bi lahko to bolje uredili in zakaj

Pred sprejetjem pomembne spremembe bi morala država javno in razumljivo odgovoriti na pet vprašanj.

Prvič: kateri problem rešujemo? Problem mora biti jasno opisan in podprt s podatki. Tako lahko ljudje preverijo, ali predlagani ukrep odgovarja na dejansko težavo.

Drugič: kdo bo pridobil in kdo bo nosil breme? Pri davčni ali prispevni ugodnosti je treba pokazati, komu koristi, koliko stane in kako bo vplivala na financiranje skupnih potreb.

Tretjič: zakaj je različna obravnava upravičena? Če sta dva človeka v primerljivem položaju, zakon pa ju obravnava različno, mora država za to navesti stvaren razlog.

Četrtič: ali lahko cilj dosežemo z manjšim posegom v pravice? Pred posegom v zaposlitev ali drug pomemben položaj je treba preveriti tudi možnosti, ki človeka manj prizadenejo.

Petič: ali bodo ljudje nova pravila lahko razumeli in izvajali? Zakon mora biti jasen, notranje usklajen in izvedljiv. Ljudje potrebujejo primeren čas za prilagoditev ter učinkovito možnost varstva, če država njihova upravičenja napačno presodi.

Obsežne spremembe različnih sistemov bi bilo smiselno obravnavati ločeno. Tako bi javnost in poslanci lažje razumeli posamezne ukrepe, njihove koristi in posledice. Napake ter nejasnosti pa je treba odpraviti pred uporabo zakona.

Zakaj vse to zahtevati? Ker zakoni ne smejo kršiti Ustave.

Ustava postavlja meje tudi demokratično izvoljeni oblasti. Varuje človeka, njegovo enakost, pravno varnost in temeljne pravice. Zato mora biti preverjanje ustavnosti sestavni del priprave zakona. Država mora že ob njegovem sprejetju znati pojasniti, zakaj so njegove rešitve ustavno upravičene.

Podrobnejša raziskava: [Koliko slovenske javno-dajatvene zakonodaje prestane ustavni test](#)

mag. Franc Derganc, Modro poslovanje, 2. september 2026, zlasti priloga s predhodnim pregledom ZIURS. Ta članek poljudno predstavlja ugotovitve navedene raziskave; ne predstavlja nove celovite presoje poznejših različic zakona.

Ustavna podlaga preglednice: Ustava Republike Slovenije – Ustavno sodišče RS