



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 411-07/25-1/9

Datum: 6. 11. 2025

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o izplačilu zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (ZIZR), nujni postopek, EPA 2496-IX.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava), pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

I. Splošne pripombe

Kljub izjemno kratkemu roku, ki je dan ZPS za proučitev gradiva in pripravo pisnega mnenja v roku, ki bi bil predlagatelju oziroma pooblaščenim vlagateljem amandmajev na voljo za oblikovanje morebitnih amandmajev, ZPS uvodoma izpostavlja, da Predlog zakona z namenom izplačil zimskega regresa in zimskega dodatka ter prenove sistema ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (v nadaljevanju normiranci) uveljavi v tekočem koledarskem letu oziroma pred začetkom davčnega leta 2026,¹ vsebinsko posega v tri zakone z različnih pravnih področij. Pri tem je predlagatelj uporabil specifično zakonodajno tehniko noveliranja različnih zakonov v okviru enega zakona (t. i. omnibus pristop), ki odstopa od običajnega načina ločenega spreminjanja oziroma noveliranja vsakega zakona posebej.

Čeprav je bilo istočasno spreminjanje več zakonov z enim zakonom v dosedANJI zakonodajni praksi že večkrat uporabljeno, ZPS ponovno opozarja, da je takšen pristop dopusten zgolj izjemoma, v vsebinsko strogo omejenem obsegu in ob izkazanih utemeljenih razlogih, da običajna tehnika noveliranja za ureditev določenega (družbenega) vprašanja ni ustrezna. Uporaba omnibus pristopa je tako dopustna zgolj v primeru enotnosti osrednje vsebine oziroma izhodišča zakonskega urejanja, istovrstnosti predlaganih zakonskih rešitev in njihove neločljive medsebojne povezanosti. Šteje se, da so predlagane zakonske rešitve neločljivo povezane, če je njihova vsebinska skladnost in hkratna uveljavitev – do katere zaradi različnega teka zakonodajnega postopka, npr. veta Državnega sveta ali zahteve za razpis zakonodajnega referenduma,

¹ Navedbe iz spremnega dopisa Predloga zakona, v utemeljitev nujnega zakonodajnega postopka.

v primeru ločenega noveliranja vsakega zakona posebej morebiti ne bi prišlo – nujno potrebna, da se prepreči takšno neskladje med posameznimi zakonskimi določbami, ki bi bilo v nasprotju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave.²

Glede na navedeno ZPS izpostavlja, da je vprašljiva vsebinska enotnost cilja Predloga zakona, ki je v uveljavitvi zakona v letošnjem letu. Predlagane rešitve namreč niso istovrstne in medsebojno neločljivo povezane do te mere, da bi zahtevale istočasno obravnavo in uveljavitev predlaganih zakonskih sprememb, kar bi utemeljevalo uporabo t.i. omnibus pristopa pri noveliranju. Predlagane zakonske rešitve bi bilo zato ustrezneje hkratno obravnavati v okviru (ločenega) noveliranja vsakega zakona posebej in s tem zagotoviti večjo jasnost in preglednost ter celovitost pravnega normiranja, kar pomembno prispeva k pravni varnosti in je neločljiv del načela pravne države iz 2. člena Ustave. Takšnemu mnenju je sledilo tudi Ustavno sodišče, ki je ob presoji ustavne skladnosti Zakona za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države (ZZNŠPP) presodilo, da izbira načina noveliranja načeloma sodi v polje proste presoje zakonodajalca, ustavnopravno upoštevana pa bi postala, če bi bila zaradi nje kršena kakšna ustavna določba, zlasti načelo jasnosti in pomenske določljivosti ter načelo pravne varnosti, ki izhajata iz načela pravne države (2. člen Ustave). Zato mora biti omnibus tehnika uporabljena le kot izjema.³

Ker se Predlog zakona nanaša na več zakonov, ki posegajo na različna področja pravnega urejanja, je treba izpostaviti tudi ustavnopravni vidik, povezan z institutom zakonodajnega referendumu iz 90. člena Ustave. S III. Poglavjem (ter 19. do 21. členom Predloga zakona, ki predstavljajo njegove prehodne določbe) se namreč *de facto* spreminja Zakon o dohodnini (v nadaljevanju ZDoh-2), ki v bistvu predstavlja novelo zakona s področja davčnega prava. Ob tem je treba opozoriti, da drugi odstavek 90. člena Ustave izrecno določa štiri zakonodajna področja oziroma vrste zakonov, o katerih referendumu ni dopustno razpisati, med katerimi so skladno z drugo alinejo tega odstavka tudi zakoni o *davkih*, carinah in drugih obveznih dajatvah ter zakon, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna. Tako so v Predlog zakona, ki bi sicer lahko bil predmet referendumskega odločanja, vključene določbe, ki bi morale biti skladno z drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzete iz referendumskega odločanja. Skladno z veljavno zakonsko ureditvijo je mogoče razpisati zgolj referendum o zakonu v celoti, ne pa morebiti zgolj o njegovih posameznih določbah, za katere bi predlagatelji referendumu menili, da morajo o njih odločati volivci na referendumu in ki se ne nanašajo na področja, navedena v drugem odstavku 90. člena Ustave.⁴ Postopek presoje dopustnosti referendumu v prvi fazi opravlja Državni zbor. Če skladno z drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave razpis zakonodajnega referendumu o Predlogu zakona ne bi bil dopuščen, četudi bi se primarno nanašal na druge določbe Predloga zakona in ne na določbe njegovega III. poglavja, bi se s tem nedopustno poseglo v pravice, izhajajoče iz instituta zakonodajnega referendumu. Če bi razpis zakonodajnega referendumu o Predlogu zakona bil dopuščen, pa bi bil dopusten tudi v delu, ki je skladno z drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzet iz referendumskega odločanja (referendum o zakonu o davkih). V obeh primerih lahko Državni zbor sprejme odločitev, ki je po mnenju ZPS ustavnopravno sporna, zato vključitev odstopov, ki pomenijo spremembe ZDoh-2 v Predlog zakona lahko privede do ustavnopravno nedopustnega položaja.

Izpostaviti je treba še, da so v Predlog zakona vključene tudi določbe o zimskem dodatku, ki je primarno predmet urejanja v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Vendar je glede njegove zadnje novele (ZPIZ-2O) v teku zbiranje

² Primerjaj: odločba Ustavnega sodišča št. U-I-370/06 z dne 17. 1. 2008, točka 26; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-81/96 z dne 12. 3. 1998, točka 14.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-371/22 z dne 2. 4. 2025, 22. točka obrazložitve.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009, točka 6.

podpisov volivcev pod zahtevo za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma. To pomeni, da se na tak način obide morebitno referendumsko odločanje, kar pomeni neskladje z 90. členom Ustave.

S predlaganimi rešitvami glede normirancev se zakonska ureditev v relativno kratkem časovnem obdobju ponovno spreminja. V tem primeru je zakonodajalec zavezan k spoštovanju načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), po katerem lahko enake pravne položaje uredi različno le, če ima za to razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Če v zakonodajnem gradivu tak razlog ni naveden, je treba rešitve dodatno utemeljiti, sicer je dolžan enako urediti tudi pravni položaj subjektov, za katere je v vmesnem času veljala drugačna ureditev.⁵

Ponovno je treba temeljito proučiti tudi poglavje o prehodnih in končnih določbah, ki so bistvene zaradi pravne varnosti in pravnih posledic. Bistvo prehodnih določb je namreč v tem, da se z njimi uredijo vprašanja, kot izhaja iz same besede, prehoda iz ene (dosedanje) v drugo ali vsaj drugačno pravno ureditev, ko torej nova ureditev v celoti ali delno nadomesti prejšnjo in v tem okviru posega v trajajoča razmerja oziroma upravičena pravna pričakovanja. Zato je izjemno sporno, da se v prehodne določbe Predloga zakona umeščajo tudi določbe glede zimskega dodatka. Glede na to, da ZPIZ-2O, ki je sicer zimski dodatek vzpostavil, ne velja, bi bilo treba njegovo umestitev v pravni red vzpostaviti s tem zakonom in ne zgolj njegovo izvedbo v prehodnih določbah.

V poglavju o prehodnih in končnih določbah je skladno z ustaljenimi pravili nomotehnike treba tudi upoštevati, da predlagane rešitve, zlasti glede ZDoh-2,⁶ terjajo uskladitev podzakonskih predpisov (določiti primeren instrukcijski rok za uskladitev podzakonskih predpisov oziroma prenehanje veljavnosti podzakonskih predpisov).

Kljub temu, da naslov ni normativni del zakona, je treba opozoriti, da ne odraža bistva njegove vsebine. Ne gre namreč le za *izplačilo* zimskega regresa, saj se s tem Predlogom zakona šele uvaja, določbe glede zimskega dodatka, čeprav tvorijo pomemben del zakonske ureditve, pa v naslov Predloga zakona sploh niso vključene.

II. Pripombe k posameznim členom

K 1. členu

Tudi ta člen, ki napoveduje vsebino zakona, ni skladen z naslovom zakonskega predloga (vzpostavitev novega instituta ali le izplačilo zimskega dodatka), hkrati pa ne vsebuje navedbe, da bo zakon uredil tudi zimski dodatek.

Okrajšava za delavca je odveč, saj se v nadaljnjem besedilu ne pojavlja več. Enako velja za okrajšavo za funkcionarja. Predlagatelj naj besedilo ponovno prouči v smislu, ali sta ta dva subjekta temeljna subjekta zakona, kot to zahteva peti odstavek 115. člena Poslovnika državnega zbora.

K 2. členu

Člen se začne z dikcijo »Do ureditve v zakonu, ki ureja delovna razmerja« (bolje: v ZDR-1, kot ga je napovedal že 1. člen Predloga zakona), kar pomeni, da gre za prehodno določbo, ki pa je v vključena v materialni del Predloga zakona. Da gre za začasni ukrep (interventne narave), je bolje napovedati drugače, ne pa na predlagani način. Normativna ureditev, ki je sprejeta v obliki zakonskih določb, pač velja, dokler jo drug zakon ne uredi drugače, in ob tem določi prenehanje veljavnosti interventne začasne ureditve.

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-69/03 z dne 20. 10. 2005.

⁶ Na potrebo po spremembi podzakonskega akta nakazuje zapis v Uvodu zakonskega predloga.

Pripomba velja tudi za druge določbe Predloga zakona, ki vsebujejo isto dikcijo.

K 3. členu

V zakonodajnem gradivu ni utemeljitve, čemu se ukrepi (v tem členu in smiselno tudi v prehodnih določbah) vežejo ravno na 18. dan po preteku plačilnega obdobja, kar je treba pojasniti.

Prav tako je treba pojasniti hipotetično situacijo, če bi delodajalec ravno zaradi izplačila zimskega regresa postal nelikviden.

Tretji odstavek se sklicuje na *določbo prejšnjega odstavka*. Ker ta vsebuje dve določbi, ni jasno, katera je mišljena, zato je treba sklic precizirati.

K 4. členu

Prvi odstavek je nerazumljiv. Vzpostavljena je namreč dilema vključitve ali izključitve plačila za poslovno uspešnost. ZPS meni, da prvi stavek ni pravilno zaključen, saj določa, da se zimski regres do določene višine ne všteva v davčno osnovo za dohodnino, nadaljuje pa se z »vendar skupaj s plačilom za poslovno uspešnost«. ZPS ocenjuje, da bi bilo primerneje v normo vključiti navedbo iz obrazložitve člena, ki je dovolj jasna in razumljiva.

Prvi odstavek se kar trikrat sklicuje na 12. točko prvega odstavka 44. člena ZDoh-2, kar je treba poenostaviti. Načelo jasnosti in določnosti sodi pod okrilje načela pravne države iz 2. člena Ustave, ki je s tako kompleksno oblikovanimi in nejasnimi normami lahko kršeno.

V drugem odstavku je vprašljiv sklic na četrti odstavek 44. člena ZDoh-2, saj je vsebinsko že vključen v prvi odstavek obravnavanega člena.

Prav tako je v tretjem odstavku vprašljiv sklic na sedmi odstavek 109. člena ZDoh-2. Po mnenju ZPS je pravilno sklicevanje na šesti odstavek. Pripomba velja tudi za **12. člen** Predloga zakona.

K 5. členu

V navedbi Uradnih listov Republike Slovenije za citiranje objave ZPIZ-2, manjka uradni list, kjer je objavljen zadnji poseg v ZPIZ-2.

Ker določbe Predloga zakona v tem delu načeloma enačijo situacijo predlaganega zimskega regresa z letnim regresom, bi bilo po oceni ZPS v prvem odstavku obravnavanega člena primerno narediti navezavo na tretji odstavek 144. člena ZPIZ-2, ki določa, da se in do katere višine se ne plačujejo prispevki za socialno varnost od letnega regresa.

Glede na ureditev plačila (oprostitve) prispevkov, kot jo določa ta člen, se ZPS zastavlja vprašanje potrebnosti posega (tudi) v Zakon o prispevkih za socialno varnost.⁷

K 6. in 7. členu

Člena predstavljata III. Poglavje Predloga zakona in urejata položaj normirancev.

Naslov, uvod, besedilo členov in obrazložitve so sestavni deli vsakega predloga zakona.⁸ Slednji trije deli predstavljajo zakonodajno gradivo, ki med drugim služi tudi za razumevanje in interpretacijo posameznih zakonskih določb. Zato v obravnavanem primeru ZPS opozarja na neskladje med gradivom v Uvodu in predlaganimi zakonskimi

⁷ Uradni list RS, št. 5/96 in nasl.

⁸ Prvi odstavek 115. člena Poslovnika državnega zbora.

rešitvami. V povzetku⁹ Uvod zakonskega predloga namreč v podpoglavju 1.3 zvezi z normiranci pojasnjuje, da je dolžnost države, da se s sprejetjem ustreznih zakonskih sprememb odziva na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, prav tako pa je njena dolžnost odpravljati anomalije, ki se pokažejo na določenih področjih. Eno takih področij, za katerega se je v letih spremljanja sistema izkazalo, da se je sistem prelevil v anomalijo, ki bistveno posega v davčna načela, je tudi področje obdavčitve dohodkov fizičnih oseb iz naslova dejavnosti, kadar se zavezanci odločijo za ugotavljanje davčne osnove na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov. Navedena poenostavitve, torej davčno priznavanje normiranih odhodkov namesto dejanskih odhodkov posameznega zavezanca, predstavlja pavšalno določitev dohodka zavezanca, torej odmik od načela obdavčevanja po ekonomski sposobnosti zavezanca ter s tem tudi od enake davčne obravnave zavezancev z enakimi oziroma podobnimi dejanskimi dohodki v zameno za administrativno poenostavitve in posledično večjo gotovost oziroma pravno varnost. Takšen odmik je utemeljen in sprejemljiv, dokler v splošnem ne začne predstavljati znatnega odmika od upoštevanja dejanskega dohodka zavezanca, in se lahko utemelji z administrativno poenostavitvijo, dokler ne vnaša prevelike neenakosti med zavezance glede na dejanske odhodke oziroma dejanski dohodek zavezanca ter dokler takšen sistem ne predstavlja prevelike spodbude za spremembo obnašanja zavezancev in njihovih naročnikov, ki ni ekonomsko utemeljeno in povzroča distorzije na drugih družbenih sistemih (npr. trg dela, socialna zavarovanja in socialna varnost). Navedeni sistem nedvomno uvaja enako davčno obremenitev za zavezance, ki so lahko v bistveno različnem položaju glede na dejansko dosežen dohodek, ter za nekatere zavezance lahko predstavlja visoko davčno ugodnost, za katero ni stvarno utemeljenih razlogov. To je treba pri določanju elementov sistema, predvsem priznane višine normiranih odhodkov, tudi upoštevati. Z zvišanjem deleža priznanih normiranih odhodkov se namreč navedene neenakosti povečujejo, saj se s tem viša tudi delež zavezancev v sistemu, katerih dejanski odhodki so bistveno nižji od normiranih in katerim se pavšalno ugotovljen dohodek ugotovi bistveno nižje oziroma ugodneje od njihovega dejanskega dohodka. Višanje deleža priznanih normiranih odhodkov povečuje število tistih deležnikov v sistemu, katerih obnašanje je usmerjeno predvsem v cilj doseganja čim večje davčne ugodnosti.

Nadalje Uvod navaja, da se je zaradi ugotovitev, da se sistem uporablja predvsem kot instrument zniževanja davčne obveznosti zlasti pri zavezancih v dejavnostih z nizkimi dejanskimi stroški ter tudi pri zavezancih z višjimi dohodki, z novelami ZDoh-2 (ZDoh-2S, ZDoh-2AB) nekatere elemente spremenilo tako, da se ob ohranitvi administrativne enostavnosti sistema bolj upoštevata ekonomska moč zavezanca in s tem pravičnost sistema ter zmanjša privlačnost sistema za uporabo kot instrumenta zniževanja davčnih obveznosti. Tako bi se sistem ponovno približal enemu osnovnih načel obdavčenja fizičnih oseb z dohodnino, to je obdavčenje po ekonomski moči, na način, da se v čim večji meri približa zavezancem, katerim je bil dejansko namenjen, ter omili spodbudo za uporabo sistema kot instrumenta zniževanja davčne obveznosti in zmanjša negativne učinke na sisteme socialnih zavarovanj, socialne varnosti in na trg dela.

Vendar pa se v nasprotju z navedenimi trditvami, podkrepljenimi tudi z analizami in praktičnimi primeri, Uvod zaključuje tako: »Z namenom, da se podjetnikom omogoči, da se posvetijo svojemu delu in ustvarjanju dodane vrednosti, ob tem pa ne izgubljajo delovnih ur oziroma sredstev z administrativnimi zahtevami, se predlaga sprememba sistema normiranih odhodkov v smeri spremembe praga prihodkov za vstop in izstop v in iz sistema normiranih odhodkov, s čimer se bo spodbudilo posameznike, da svojo dejavnost širijo in še vedno ohranijo administrativno enostaven način ugotavljanja davčne obveznosti, ob hkratni ohranitvi veljavnega sistema na delu, ki je zmanjšal razlike med zavezanci znotraj sistema oseb, ki opravljajo dejavnost.«¹⁰

⁹ Za potrebe tega mnenja ZPS povzema navedbe iz 1.3. oddelka Uvoda zakonskega predloga.

¹⁰ Uvod, neoznačena 12. stran.

Glede na tako pogosto spreminjanje določb ZDoh-2 glede normirancev ZPS opozarja še na ustavnopravni vidik predlaganih določb. Različno urejanje enakega vprašanja v kratkem času v več zakonih, je po oceni ZPS sporno z vidika načela pravne varnosti (stabilnost in preglednost pravnega reda, predvidljivost ipd.).

Varstvo pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej je zagotovljeno z 2. členom Ustave, da je Slovenija pravna država. Med načela pravne države sodi tudi načelo varstva zaupanja v pravo. To načelo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Ob tem prizadeti ne uživa pravnega varstva pred tistimi posegi države z učinkom za naprej, ki prekomerno posegajo v načelo varstva zaupanja v pravo kot enega izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave (t. i. neprava retroaktivnost).¹¹ Skladno z ustaljeno sodno prakso Ustavnega sodišča je zato takšen poseg v pravni položaj subjektov z učinkom za naprej ustavno dopusten, če ima zakonodajalec za takšen poseg stvaren razlog, utemeljen v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu in če so spremembe na pravnem področju relativno predvidljive, tako da so prizadeti subjekti s spremembo lahko vnaprej računali. V zvezi s tem ZPS izpostavlja, da se naslovljenci, torej normiranci niso mogli prilagoditi na predlagano novo ureditev, niti je niso mogli pričakovati. Hkrati je to dejstvo pomembno tudi zato, ker posamezne predlagane rešitve upoštevajo tudi predhodna davčna leta. ZPS ocenjuje, da zahtevani pogoji, kot jih je vzpostavila ustavnosodna presoja, niso izpolnjeni tako, da bi zakonodajalec lahko na ustavnoskladen način posegel v sistem normirancev mesec dni pred iztekom koledarskega in s tem tudi davčnega leta, saj za to v zakonodajnem gradivu ni izkazan stvarni razlog, prevladujoč v javnem interesu.

Ne glede na navedeno ZPS izpostavlja, da naj bi določbe 6. in 7. člena, upoštevajoč normativni zapis 1. člen Predloga zakona in tudi naslov poglavja, predstavljale odstop od določb ZDoh-2. Kljub temu, da naj bi Predlog zakona uredil le odstop, predvsem od 48. člena ZDoh-2, njegove določbe ponavlja, kar ne more predstavljati odstopa. Hkrati je obrazložitev zapisana tako, kot da gre za novelo ZDoh-2, sklicujoč se pri tem na posamezne odstavke 48. člena ZDoh-2. ZPS zato ponavlja, da tak pristop k zakonskemu urejanju ni pravilen. Določbe tega poglavja Predloga zakona bi bilo zato treba ponovno proučiti in zapisati le tiste, ki pomenijo odstop od ZDoh-2.

K 8. členu

Vsebina drugega odstavka ne pomeni izjeme od prvega odstavka, na kar nakazuje njegov zapis, temveč gre za deljeno pristojnost nadzora nad zakonom med inšpektoratom, pristojnim za delo,¹² in Finančno upravo Republike Slovenije, kar je treba ustrezno zapisati.

K 9. členu

Kljub temu, da Predlog zakona vsebuje tri vsebinske sklope, so kazenske sankcije predvidene le v okviru določb glede zimskega regresa. Utemeljitev za tak restriktiven pristop ni.

V tretjem odstavku je ob posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikih eksplicitno naveden še javni gospodarski zavod, brez posebne utemeljitve. ZPS zato izpostavlja, da se glede na ustanovitelja javni gospodarski zavod lahko šteje za posrednega uporabnika, da ga je šteti za javni sektor,¹³ in zato ni razvidno, zakaj je določen še posebej. Če pa se določba zgleduje po predpisih s področja javnih financ, je treba pojasniti, čemu ob javnem gospodarskem zavodu ni naveden tudi javni zavod.¹⁴

¹¹ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-187/05 z dne 18. 10. 2007, točka 10.

¹² Ker gre za interventni zakon, je primerneje zapisati konkretno ime inšpektorata.

¹³ Gl. obrazložitev 3. člena Predloga zakona.

¹⁴ Prim. 63. člen Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2024 in 2025.

Pripomba smiselno velja tudi za **14. člen** Predloga zakona.

V tretjem odstavku manjka materialna določba zakona, za kršitev katere je določena sankcija.

Peti odstavek predvideva sankcijo za delodajalca posameznika, kar je treba ponovno proučiti, saj takega subjekta Zakon o prekrških ne pozna. Enostavčna obrazložitev člena, ki pomeni zgolj kratek povzetek določb, ni ustrezna, niti zaznanega problema ne pojasni.

K 10. členu

Določba drugega odstavka ni pravilna, saj določba prejšnjega odstavka za javni sektor ne velja.

K 11. členu

Kljub temu, da se obrazložitev glede pojma likvidnosti sklicuje na Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju postopkih, bi bilo treba eksplicitno določiti trenutek nelikvidnosti v razmerju do obravnavanega Predloga zakona.

Izraz »najpozneje do« ni ustrezen, saj zadošča le en element (*do*), ki sam prav tako določi skrajni rok. Pripomba velja tudi za naslednje člene Predloga zakona.

K 12. členu

Zastavlja se vprašanje, ali so določbe tega člena sploh potrebne, saj za leto 2025 ne predstavljajo izjem. Prim. s 4. členom Predloga zakona, na katerega se člen sklicuje. Če pa predlagatelj želi,¹⁵ da bi se že izplačana poslovna uspešnost, hkrati z zimskim regresom, v presežku ne vključila v davčno osnovo od dohodka iz delovnega razmerja, je bolje to zapisati na kratek in jasen način. Tudi sicer je treba določbo prvega odstavka preoblikovati, saj vsebuje kar dve izjemi (*ne glede na*).

Pripomba smiselno velja tudi za drugi odstavek obravnavanega člena, zadnji stavek (uporabljajo pa se tudi ...), pa je treba zapisati normativno korektno.

K 14. členu

ZPS je že v pripombi k 3. členu izpostavila, da zakonodajno gradivo ne da utemeljitve za določitev roka. Enaka pripomba velja tudi za obravnavani člen. Hkrati je treba opozoriti, da se v ustaljeni zakonodajni praksi, ravno v izogib časovnim zapletom, kot je to v danem primeru, prehodne določbe zakona, če ni utemeljenega razloga za drugačno ureditev, standardno sklicujejo na določene dni od uveljavitve zakona. Sugestija velja predvsem za obravnavani člen, hkrati pa tudi za tiste, ki določajo časovne roke.

V naslov in nadaljnje odstavke je treba zapisati, da gre za državni proračun (ali proračun Republike Slovenije), saj to ni eksplicitno določeno, niti ni v predhodnih določbah (npr. v 13. členu) zanj določena okrajšava.

K 15. členu

Dikcija »in dodatno prejetih sredstev iz proračuna« terja določnejši zapis, saj je sklepati, da so to le tista proračunska sredstva iz državnega proračuna, ki so namenjena za zimski regres.

K 16. členu

Opozoriti je treba, da se kljub določbam II. Poglavja Predloga zakona, zgolj za leto 2025 določa, da se znesek zimskega regresa ne všteva v dohodek pri uveljavljanju pravic po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Ker so predlagane normativne

¹⁵ Tako navaja obrazložitev člena.

rešitve sicer zapisane tako, da bodo veljale ne le v letu 2025, temveč tudi dlje, je to izjemo treba pojasniti. Obrazložitev člena pomeni zgolj enovrstični povzetek predlagane določbe.

K 17. členu

Člen vsebuje skrajno nenavaden pogoj »Če ta zakon začne veljati po 18. decembru 2025 ...«.

ZPS v zvezi s tem opozarja, da zakonske norme ne trpijo pogojevanja, še zlasti ne v povezavi z uveljavitvijo zakona. Da mora biti zakon objavljen, preden lahko začne veljati, določa že 154. člen Ustave. Pri tem je pomembno upoštevati tudi ustavno načelo zaupanja v pravo. Zakonskih določb ni pravilno oblikovati tako, da se neka rešitev določa kot odstop, ki bi bil pogojen s časom uveljavitve zakona. Tudi sicer mora biti v zakonu veljavnost ali uporaba zakonskih določb jasno in nedvoumno določena, kar še toliko bolj velja za zakon kot celoto. To tudi pomeni, da zakon (sam zase) ne more določati različnih časovnih opredelitev (začetka) veljavnosti ali celo pogojnih časovnih opredelitev. Glede na vse okoliščine mora zakonodajalec presoditi, katera časovna opredelitev (začetka) veljavnosti oziroma uporabe zakona je v konkretnem primeru najbolj ustrezna. Vse to so zahteve ustavnega načela pravne države in v tem okviru načela pravne varnosti in načela jasnosti in določnosti. Tudi pravice in obveznosti, ki jih zakon določa, mora zakonodajalec v zakonu natančno opredeliti in v tem okviru tudi jasno določiti časovno opredelitev oziroma kdaj je treba pravico in s tem obveznost zagotoviti. Pomembno je tudi, da pravica ni zagotovljena le formalno, ampak da je tudi učinkovita, da jo je možno uveljavljati oziroma da je zakonska ureditev dejansko izvedljiva. Smiselno enako velja za obveznost.

Torej pogojevanje uporabe pravne norme z negotovim datumom uveljavitve zakona posega v načelo pravne varnosti, jasnosti in določnosti in je v nasprotju z ustaljeno nomotehniko končnih določb ter pravili o uveljavitvi in začetku uporabe določb (tudi 154. členom Ustave). Če se želi urediti izplačilo zimskega dodatka za leto 2025, je treba določiti zgolj rok za to izplačilo, ki naj teče od uveljavitve zakona, brez uporabe pogoja.

Skrajno kratek je tudi rok "najpozneje naslednji delovni dan po uveljavitvi tega zakona". Hkrati tak rok niti ni izvedljiv. Ker gre praktično za najkrajši možni rok, je v njem odveč vsaj beseda "najpozneje".

K 18. členu

Člen, ki se nanaša na zimski dodatek, je nepravilno umeščen med prehodne določbe Predloga zakona, saj v njem ni materialne osnove. Kot že navedeno, je narava prehodnih določb v reševanju zatečenega stanja, ki določi prehod iz prejšnje v novo ureditev, česar pa v tem Predlogu zakona ni.

Zimski dodatek se kot nov institut v pravni red uvaja z ZPIZ-2O, ki pa je t.i. *viseč zakon*, saj je zaradi zahteve za razpis referendumu njegova uveljavitev bodoče negotovo dejstvo. Če predlagatelj meni, da ga je treba urediti v tem interventnem zakonskem predlogu, bi moral prvi do peti odstavek tega člena umestiti v njegov materialni del.

Sklic na 67. člen ZIPRS2526 je treba precizirati tako, da bo jasno, da sta izključena najmanj njegova peti in sedmi odstavek, ki se nanašata na rok, ki je že potekel, prav tako pa bi bilo treba določbe 67. člena ZIPRS2526 prilagoditi relevantnemu času. Nekatere določbe se v opredeljevanju upravičencev namreč sklicujejo na datum 1. 1. 2025, njihova uporaba pa bi pomenila retroaktivno učinkovanje zakona.

V šestem odstavku je sklicevanje na zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, problematično. Zakon, ki je kot nov institut uvedel zimski dodatek, je ZPIZ-2O, ki ni uveljavljen, veljavni ZPIZ-2 pa tega dodatka ne vključuje.

K 19. členu

Ker 23. člen ZDoh-2AB, na katerega se sklicuje obravnavani člen, vsebuje več določb, je izraz »določba«, kot je v členu uporabljen, nepravilen, saj bi bilo treba določno zapisati, katera določba se izvzema iz uporabe.

K 20. členu

Zaradi neustrezne obrazložitve člena, ki pomeni le povzetek (ponovitev) predlagane določbe, je presoja ZPS onemogočena, saj je vsebina in namen predlaganega člena brez pojasnila in utemeljitve nerazumljiv.

K 21. členu

Enako kot v pripombi k 19. členu, ZPS opozarja, da je treba v drugem odstavku tega člena sklic na »določbi 6. in 7. člena tega zakona« precizirati.

Dr. Andreja Kurent, l.r.
sekretarka

Nataša Voršič
vodja

Poslano:

– Odboru za finance