SOGLASJE SINDIKATOV:

Sindikat zdravstva in socialnega varstva Slovenije
Irena Ilešič Čujovič

Sindikat delavcev v zdravstveni negi Slovenije
Slavica Mencingar

Sindikat zdravstva in socialnega skrbstva Slovenije
Aleksander Jus

Sindikati v zdravstvu Slovenije – PERGAM
Vladimir Lazić

Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije
Marjana Kolar

1412. **Odločba o prenehanju ustanove Ustanova Veronike Deseniške – fundacija**

Na podlagi prvega odstavka 3. člena, tretje alineje 31. člena in prvega odstavka 32. člena Zakona o ustanovah (Uradni list RS, št. 70/05 – uradno prečiščeno besedilo in 91/05 – popr.) ter 32.a člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23) je Ministrstvo za kulturo izdalo naslednjo

O D L O Č B O
o prenehanju ustanove Ustanova Veronike Deseniške – fundacija

1. Ustanova Veronike Deseniške – fundacija, Kidričeva ulica 25, 3000 Celje, preneha.
2. V tem postopku stroški niso nastali.

Št. 0140-34/2024-8
Ljubljana, dne 22. aprila 2025
EVA 2024-3340-0051

Dr. Asta Vrečko
ministrica
za kulturo

USTAVNO SODIŠČE

1413. **Odločba o ugotovitvi, da je Zakon o Državnem svetu, kolikor ureja volitve predstavnika samostojnih poklicev v Državni svet, v neskladju z Ustavo**

Številka: U-I-476/22-20
Datum: 17. 4. 2025

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na podlagi pobude Inženirske zbornice Slovenije, Ljubljana, ki jo zastopa Carmen Dobnik, odvetnica v Ljubljani, na seji 17. aprila 2025

o d l o č i l o:

1. Zakon o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo in 16/23) je, kolikor ureja volitve predstavnika samostojnih poklicev v Državni svet, v neskladju z Ustavo.
2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnica Zakonu o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve) očita obstoj protiustavne pravne praznine in neskladje s 43. členom Ustave. Zatrjuje, da iz tretjega odstavka 96. člena in iz 98. člena Ustave izhaja, da mora organizacijo in volitve v Državni svet urediti zakon, torej ZDSve. Navaja, da iz drugega odstavka 15. člena in iz 43. člena Ustave izhaja zahteva, da bi morale biti volitve v Državni svet jasno in natančno urejene. Volilna pravica naj bi bila temeljna človekova pravica, za katero je nujno, da so pogoji za njeno uresničevanje jasno in določno urejeni v ZDSve. Pobudnica meni, da v primeru predstavnika samostojnih poklicev temu standardu očitno ni zadoščeno. ZDSve naj ne bi določal, kdo ima volilno pravico za predstavnika samostojnih poklicev. Pobudnica navaja, da do jasnega odgovora ni mogoče priti z uveljavljenimi metodami razlage. Zatrjuje, da Državna volilna komisija (v nadaljevanju DVK) in drugi državni organi ne znajo natančno opredeliti, kateri člani organizacij se lahko upoštevajo za določanje števila elektorjev, ki pripadajo posamezni poklicni organizaciji, in kateri posamezniki izpolnjujejo pogoje za kandidiranje za predstavnika samostojnih poklicev. To naj bi jasno izhajalo tudi iz ravnanja DVK pri vodenju postopka splošnih volitev za predstavnika samostojnih poklicev v letu 2022. DVK naj bi različno obravnavala interesni organizaciji odvetnikov in inženirjev. Pri odvetnikih naj bi dovolila, da na volitvah sodelujejo tisti posamezniki, ki poklic odvetnika opravljajo samostojno in v okviru odvetniške družbe, katere lastniki so. Pri inženirjih pa naj bi dovolila, da na volitvah sodelujejo zgolj tisti posamezniki, ki poklic inženirja opravljajo samostojno oziroma kot samostojni podjetniki. Pobudnica meni, da iz navedenega jasno izhaja, da obstoječa ureditev v ZDSve dopušča nedopustno širok prostor za razlago pogojev za uresničevanje volilne pravice. Zatrjuje, da tudi uporaba uveljavljenih metod razlage pravnih pravil ne daje jasnega odgovora na izpostavljeno vprašanje. Navaja, da je Vrhovno sodišče oblikovalo razlago, da pogoje za volilno pravico pri inženirjih izpolnjuje tisti posameznik, ki poklic opravlja kot samostojni podjetnik, vendar naj bi ravno iz prej opisanega ravnanja DVK izhajalo, da takšne razlage ni mogoče jasno in enakopravno uporabiti za vse interesne organizacije.

2. Pobuda je bila posredovana v odgovor Državnemu zboru, ki zavrača očitek pobudnice o obstoju protiustavne pravne praznine. Navaja, da je v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo (zakonska) pravna praznina protiustavna le, če se je ne da zapolniti z uveljavljenimi metodami razlage. Meni, da je mogoče na podlagi določb ZDSve in s pravili razlage jasno določiti aktivno in pasivno volilno pravico pri volitvah v Državni svet za predstavnika samostojnih poklicev. Pri tem navaja, da je treba upoštevati: 1) namen ustavodajalca pri ureditvi zastopstva posameznih interesnih skupin v drugem odstavku 96. člena Ustave, 2) dejstvo, da je Vrhovno sodišče že večkrat razložilo pojem samostojni poklic iz tretje alineje drugega odstavka 96. člena Ustave, in 3) dejstvo, da je pobudnica v pobudi že podala razlago določb, za katero meni, da je ustavnoskladna. Glede namena Državni zbor pojasnjuje, da je iz razprav o nastajanju nove Ustave mogoče razbrati, da je bil s pojmom samostojni poklic mišljen svobodni poklic. Ta je v Pravnem terminološkem slovarju opredeljen kot poklic, ki ga opravlja oseba kot glavno dejavnost, ne da bi bila v delovnem razmerju za več kot polovič-

ni čas, pojma svobodni poklic in samostojni poklic pa sta sinonima. Državni zbor zato ocenjuje, da je bil namen ustavodajalca, da samostojne poklice zastopajo posamezniki, ki samostojno opravljajo poklic kot glavno dejavnost, ne da bi bili v delovnem razmerju. Meni, da je mogoče do takšne razlage priti tudi z drugimi metodami razlage. Državni zbor navaja, da je Vrhovno sodišče že večkrat razložilo pojem samostojni poklic, in se pri tem sklicuje na sodbo št. II Uv 1/2008 z dne 22. 2. 2008, v kateri je sodišče sprejelo stališče, da so predstavniki samostojnih poklicev zgolj tisti člani poklicne organizacije, ki svojo dejavnost opravljajo kot samostojni nosilci oziroma izvajalci pridobitne (poklicne) dejavnosti in so torej po pravnem statusu samostojni podjetniki (v skladu s šestim odstavkom 2. člena Zakona o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 42/06, 60/06 – popr. in 10/08 – ZGD-1), ne pa tisti, ki so kot delojemalci zaposleni. Pri tem Državni zbor izpostavlja, da je Ustavno sodišče s sklepom št. Up-628/08 z dne 4. 3. 2008 potrdilo to odločitev in sprejelo stališče, da takšnemu stališču Vrhovnega sodišča ni mogoče očitati očitne napačnosti. Državni zbor se sklicuje tudi na odločitev Vrhovnega sodišča št. Uv 12/2022 z dne 7. 11. 2022, v kateri naj bi sodišče ponovilo predhodno stališče. Iz navedenega naj bi izhajalo, da je Vrhovno sodišče, ki skrbi za enotno sodno prakso in za ustavnoskladno razlago zakonodaje, v dveh sodbah enotno razložilo pojem samostojni poklic, ne da bi začelo postopek abstraktne presoje pred Ustavnim sodiščem, ker je štelo, da je mogoče pojem ustavnoskladno razložiti. Glede razlage pobudnice pa Državni zbor ponovi, da tudi dejstvo, da je pobudnica podala lastno ustavnoskladno razlago, jasno kaže, da ZDSve ne vsebuje protiustavne pravne praznine.

3. Odgovor je bil posredovan pobudnici. Ta vztraja pri predhodnih očitkih in zavrača argumente Državnega zbora. Glede razprav o nastajanju Ustave navaja, da Državni zbor ni predložil nobenega dokaza, s katerim bi utemeljil svoje navedbe. O razlaganju pojma samostojni poklic s pomočjo Pravnega terminološkega slovarja pa, da gre zgolj še za dodaten dokaz, da pojem v ZDSve ni ustrezno definiran. Pobudnica dodatno pojasnjuje, zakaj je zakonska ureditev nejasna in nedoločna. Zatrjuje, da iz drugega odstavka 2. člena ZDSve, ki ureja pogoje za uresničevanje volilne pravice za vse predstavnike funkcionalnih interesov, ne izhaja jasno, na katere od predstavnikov se nanaša pogoj, da morajo v Republiki Sloveniji opravljati dejavnosti, in na katere pogoj, da so v delovnem razmerju. Navaja še, da tudi iz vsebine 14., 28., 29. in 32. člena ZDSve ne izhajajo jasni odgovori glede pogojev za uresničevanje volilne pravice v skupini samostojnih poklicev. Pobudnica nasprotuje stališču Vrhovnega sodišča iz sodbe št. II Uv 1/2008, saj meni, da je to stališče napačno. Zatrjuje, da stališče sodišča ne izhaja iz Ustave in ZDSve, saj navedena pravna vira uporabljata zgolj pojem samostojni poklic, ne pa besedne zveze samostojno opravljanje poklica, na kar bi morda kazala statusna oblika samostojnega podjetnika. Meni, da je stališče tudi po vsebini napačno, saj so nosilci interesov določene poklicne skupine tisti posamezniki, ki poklic opravljajo, pri čemer ni pomembno, na kakšni podlagi in v kakšni statusni obliki ga opravljalo. Zatrjuje, da je Ustavno sodišče takšno stališče pri volitvah predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja sprejelo z odločbo št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 z dne 29. 11. 2018 (Uradni list RS, št. 81/18, in OdlUS XXIII, 15), ter meni, da bi to stališče moralo veljati tudi pri volitvah predstavnika samostojnih poklicev. Pobudnica navaja, da je bil namen ustavodajalca, da se v Državnem svetu zagotovi čim širše predstavništvo različnih funkcionalnih interesov, ter je zato stališče o samostojnih podjetnikih kot edini vrsti samostojnega poklica s tem ciljem v neskladju. Zatrjuje še, da tudi če se sprejme stališče, da je samostojno opravljanje poklica bistven kriterij za opredelitev pojma samostojni poklic, statusna oblika samostojnega podjetnika ne more biti edina oblika za samostojno opravljanje poklica. Meni, da v okvir tega pojma sodijo še osebe, ki so zaposlene v gospodarski družbi, v kateri imajo lastniške deleže, ali v zavodu, katerega edini ustanovitelj so. Pobudnica meni, da iz vsega navedenega jasno izhaja, da v ZDSve obstaja protiustavna pravna praznina. Zatrjuje, da bi zakonodajalec za uresničevanje volilne pravice moral urediti vsaj tri vprašanja: i) kateri so samostojni poklici, ii) kaj pomeni, da se poklic opravlja v pomembnem delu svojega delovanja, in iii) na kakšnih pravnih podlagah se opravlja ta poklic. Pobudnica meni še, da ima zakonodajalec precejšnje polje proste presoje pri urejanju teh vprašanj.

B. – I.

4. Ustavno sodišče je pobudo s sklepom št. Mp-2/22, U-I-476/22 z dne 22. 6. 2023 sprejelo v obravnavo.

5. Od sprejetja pobude v obravnavno je bil ZDSve spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 12/24 – ZVDZ-E). Zakon je razveljavil drugi odstavek 2. člena ZDSve, ki je določal prepoved uresničevanja volilne pravice osebam, ki so bile postavljene pod skrbništvo in za katere je bilo ob tem dodatno ugotovljeno, da niso sposobne razumeti pomena, namena in učinkov volitev. Zakonska sprememba na pravni položaj pobudnice ne vpliva, zato je Ustavno sodišče ni pozvalo, da bi se o spremembi izjavila.

B. – II.

6. Pobudnica zatrjuje, da ZDSve vsebuje protiustavno pravno praznino. Navaja, da iz vsebine 2., 14., 28., 29. in 32. člena ZDSve ne izhaja jasno, kdo spada v skupino samostojnih poklicev oziroma kateri so samostojni poklici ter na kakšnih pravnih podlagah se ti poklici lahko opravljajo. Zatrjuje, da iz drugega odstavka 15. člena in iz 43. člena Ustave izhaja zahteva za jasno in določno urejanje teh vprašanj. Iz navedenega izhaja, da pobudnica ne uveljavlja obstoja protiustavne pravne praznine, ampak zatrjuje, da pogoji za pridobitev volilne pravice za predstavnika samostojnih poklicev v ZDSve niso dovolj jasno in določno urejeni. Glede na to je Ustavno sodišče pobudničine navedbe presojalo z vidika načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov, ki je kot eno od načel pravne države varovano v okviru 2. člena Ustave.

7. Načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen norme. Načelo med drugim zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. To ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago. Z vidika pravne varnosti pa postane predpis sporen takrat, ko s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do njegove jasne vsebine, oziroma tedaj, ko se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti vsebine norme.[1] Gre za prepoved, da bi bili naslovniki pravnih norm izpostavljeni ustavnopravno nevzdržni in nesprejemljivi stopnji nepredvidljivosti in negotovosti glede pravnih posledic njihovih storitev in opustitev, ki je, upoštevaje vse okoliščine, ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva. V temelju to načelo pravne države prepoveduje obstoj predpisov, ki že zaradi svoje nejasne ubeseditve v konkretnih primerih omogočajo arbitrarno delovanje javne oblasti.[2]

8. Kdaj predpis v ustavnopravnem pogledu zadosti zahtevi po jasnosti in pomenski določljivosti, je odvisno tudi od pravnega področja, ki ga zakon ureja.[3] Pobuda očita nejasnost določbam ZDSve, ki urejajo pogoje za pridobitev volilne pravice pri volitvah predstavnika samostojnih poklicev v Državni svet. Vprašanje jasnosti in pomenske določljivosti se v konkretnem primeru torej postavlja na področju volilnega prava.

---

[1] Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-75/21 z dne 3. 10. 2024 (Uradni list RS, št. 96/24), 31. točka obrazložitve, št. U-I-33/23 z dne 16. 5. 2024 (Uradni list RS, št. 47/24), 74. in 75. točka obrazložitve, in št. U-I-130/22 z dne 21. 3. 2024 (Uradni list RS, št. 30/24), 33. točka obrazložitve.

[2] Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-33/23, 75. točka obrazložitve, in št. U-I-49/17, U-I-98/17 z dne 28. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 30/19, in OdlUS XXIV, 2), 18. točka obrazložitve.

[3] Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-49/17, U-I-98/17, 19. točka obrazložitve, in št. U-I-75/21, 35. točka obrazložitve.

9. Državni svet ima v organizaciji državne oblasti v Republiki Sloveniji poseben položaj.[4] Je organ, v katerem so zastopani nosilci socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov ter ga sestavlja 40 članov (prvi odstavek 96. člena Ustave). Državni svet lahko Državnemu zboru predlaga sprejetje zakonov; zahteva od Državnega zbora, da o že sprejetem zakonu ponovno odloča (odložilni veto); zahteva uvedbo preiskave o zadevah javnega pomena (parlamentarne preiskave) in po lastni iniciativi ali na podlagi zahteve Državnega zbora daje Državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti (97. člen Ustave). Državni svet v razmerju do Državnega zbora opravlja iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo.[5] Ustavno sodišče je že pojasnilo, da iz njegovih pristojnosti izhaja, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije, vendar sam ne sprejema zakonov, ima pa vlogo korekcijskega mehanizma zakonodajne oblasti Državnega zbora. Zato je Državni svet drugi dom slovenskega parlamenta v sistemu nepopolne dvodomnosti.[6]

10. Državni svet ni splošen predstavniški organ. Ne zastopa interesov vseh državljanov (kot Državni zbor), ampak posamične interese družbenih skupin, ki so v njem zastopane.[7] Odseval naj bi družbeno strukturiranost ter pestrost interesov različnih družbenih skupin, ki imajo možnost na institucionalen način vplivati na delovanje Državnega zbora.[8] Državni svet je sestavljen iz predstavnikov teritorialnih (lokalnih) in predstavnikov funkcionalnih interesov.[9] V okviru funkcionalnih interesov so zastopani interesi tistih interesnih oziroma družbenih skupin, ki imajo na podlagi Ustave v Državnem svetu svojega predstavnika.

11. Ustava določa, da Državni svet sestavljajo: štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov (drugi odstavek 96. člena Ustave). Zakonodajalec je sestavo Državnega sveta dodatno konkretiziral. Določil je, da skupino kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev sestavljajo dva predstavnika kmetov ter po en predstavnik obrtnikov in samostojnih poklicev (28. člen ZDSve). Za negospodarske dejavnosti je določil, da jih zastopajo en predstavnik univerz, visokih šol in višjih šol, en predstavnik za področje vzgoje in izobraževanja, en predstavnik za področje raziskovalne dejavnosti, en predstavnik za področje kulture in športa, en predstavnik za področje zdravstva in en predstavnik za področje socialnega varstva (prvi odstavek 34. člena ZDSve).

12. Zaradi posebnosti Državnega sveta je zakonodajalec uredil volilni sistem, ki je drugačen kot pri volitvah v Državni zbor. Uzakonil je posredne volitve, na katerih imajo pomembno vlogo interesne organizacije,[10] v katere se združujejo posamezniki oziroma člani družbenih skupin, ki so zastopane v Državnem svetu. V okviru interesnih organizacij se izvede začetna faza volitev. Na podlagi svojih pravil interesne organizacije izvolijo svoje predstavnike, t. i. elektorje, v volilno telo (14. člen ZDSve) ter predlagajo kandidate, ki bi lahko bili izvoljeni v Državni svet (15. člen ZDSve). S tem omogočijo izvedbo volitev, ki potekajo na volilnem zboru. Volilni zbor sestavljajo elektorji vseh interesnih organizacij, ki glasujejo o predlaganih kandidatih ter s tem izvolijo člane Državnega zbora za svojo interesno skupino (17. do 23. člen ZDSve).[11]

13. Tudi volilna pravica ima pri volitvah v Državni svet posebne značilnosti. Imajo jo zgolj tisti posamezniki, ki so člani interesnih skupin, zastopanih v Državnem svetu.[12] Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je njihova volilna pravica, enako kot volilna pravica pri volitvah v Državni zbor, varovana v prvem in drugem odstavku 43. člena Ustave.[13] Tudi za varstvo te volilne pravice veljata načeli enake in splošne volilne pravice (sicer uveljavljeni le znotraj posamezne interesne skupine) ter načeli svobodnega in tajnega glasovanja.[14] Iz navedenega izhaja, da je tudi volilna pravica pri volitvah v Državni svet temeljna politična pravica in ima osrednji pomen za demokratično državo. Je bistvenega pomena za vzpostavitev in delovanje učinkovite demokracije, ki temelji na vladavini prava. Pravila, ki urejajo volilno pravico pri volitvah v Državni svet, morajo biti do te mere določna, da ne pride do arbitrarnosti pri njihovi uporabi.[15] Uresničevanje volilne pravice in zlasti posegi vanjo morajo biti v zakonu (enako kot pri volitvah v Državni zbor) jasno in določno urejeni.[16]

14. Volilna pravica pri volitvah v Državni svet je pravica pozitivnega statusa, ki od države zahteva, da z zakonom uredi način njenega uresničevanja. Brez ustrezne zakonske ureditve te pravice ni mogoče uresničevati. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da ima volilna pravica pri volitvah v Državni svet, enako kot volilna pravica pri volitvah v Državni zbor, posebno pravno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le kolektivno, tj. skupaj z drugimi volivci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku.[17] Zato tudi za te volitve velja, da so proces, ki se mora odvijati in končati v določenem kontinuiranem obdobju, in da je zato vsa opravila treba opraviti v zakonsko točno določenih rokih. Tudi pri teh volitvah volivci volilno pravico uresničujejo s ciljem oblikovanja predstavniškega telesa, ki mora biti konstituirano v čim krajšem času po izvedenih volitvah, da se zagotovi učinkovito izvrševanje oblasti.[18]

15. Opisane značilnosti volilne pravice pri volitvah v Državni svet vplivajo na obseg zahtev, ki izhajajo iz načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (2. člen Ustave) in zavezujejo zakonodajalca pri zakonskem urejanju volitev in volilne pravice. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da čim pomembnejša je ustavno varovana dobrina, tem bolj

---

[4] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 195/20, in OdlUS XXV, 26), 19. točka obrazložitve.

[5] Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-474/18, 19. točka obrazložitve, in št. U-I-332/05 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07, in OdlUS XVI, 73), 4. točka obrazložitve.

[6] Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-474/18, 19. točka obrazložitve, in št. U-I-295/07 z dne 22. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 105/08, in OdlUS XVII, 56), 10. in 11. točka obrazložitve.

[7] Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1033/17 z dne 30. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 72/17, in OdlUS XXII, 33), 8. točka obrazložitve.

[8] F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 446.

[9] Prav tam, str. 447.

[10] Pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov gre za lokalne skupnosti. Ker odločba obravnava vprašanje ustavnosti zakonske ureditve volilne pravice za predstavnika samostojnih poklicev, bodo v nadaljevanju zanemarjene volitve predstavnikov lokalnih interesov.

[11] Če za določeno družbeno skupino obstaja zgolj ena interesna organizacija, je zakonodajalec predvidel izjemo. V tem primeru volilno telo za volitve člana Državnega sveta sestavljajo člani predstavniškega telesa te interesne organizacije (prva alineja 11. člena ZDSve).

[12] Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1033/17, 8. točka obrazložitve.

[13] Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, 17. točka obrazložitve, št. Up-1033/17, 7. točka obrazložitve, in št. Mp-1/12 z dne 21. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 18/13, in OdlUS XX, 2), 7. točka obrazložitve.

[14] Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, 19. točka obrazložitve, in št. Up-1033/17, 8. točka obrazložitve.

[15] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 4. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 42/15, in OdlUS XXI, 3), 17. točka obrazložitve, in z J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 30.

[16] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14, 17. točka obrazložitve.

[17] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, 19. točka obrazložitve.

[18] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-305/98 z dne 19. 11. 1998 (OdlUS VII, 241), 5. točka obrazložitve.

je poudarjena zahteva po določnosti zakonskega urejanja.[19] Zaradi pomembnosti volilne pravice, ki je osrednja politična pravica demokratične države, in zaradi posebnih značilnosti volilnega postopka je zahteva po določnosti in konkretnosti zakonskega urejanja na področju volilnega prava posebnega pomena. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da morajo biti volilna pravila, ki urejajo postopek štetja glasov, prejetih po pošti, v zakonu določena tako jasno, da so razumljiva že na prvi pogled.[20] Iz načela jasnosti in določnosti predpisov torej izhaja zahteva po visoki stopnji določnosti in konkretnosti zakonskega urejanja volitev.

16. To poudarjeno velja za pravila, ki določajo pogoje za pridobitev volilne pravice. Pogoji za pridobitev volilne pravice so vrednostno izhodišče vsakih volitev, saj določijo obseg in vrsto posameznikov, ki imajo pravico sodelovati pri izboru predstavnikov družbene skupnosti. Zato gre za enega od temeljih elementov volilnega prava oziroma temeljnih pravil vsakih volitev.[21] Nujno je, da je že določen čas pred začetkom volilnega postopka jasno, kateri posamezniki bodo imeli pravico sodelovati na volitvah. V nasprotnem primeru se pri posameznikih, ki želijo sodelovati, ter pri organih, ki vodijo volilni postopek, pojavljajo negotovosti in dvomi o pravilni izvedbi celotnega volilnega postopka. To lahko vodi do večjega števila sporov o pravilnosti volilnega izida in zamika pri oblikovanju predstavniškega organa, kar lahko ogroža ustavne vrednote, ki opredeljujejo volitve: pošten volilni postopek, verodostojnost volilnega izida ter zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev.[22] Zato mora za določanje pogojev za pridobitev volilne pravice veljati visoka stopnja določnosti zakonskih pravil. Pogoji morajo biti urejeni na način, da so že na prvi pogled jasni. Ta ustavna zahteva primarno naslavlja zakonodajalca. Te svoje odgovornosti zakonodajalec ni razbremenjen niti tedaj, ko nedoločnost (bolj ali manj uspešno) zapolnjujejo volilni organi in volilni sodniki v konkretnih volilnih postopkih. Pravna negotovost o vsebini pogojev mora namreč biti odpravljena že na začetku volilnega postopka.

17. V obravnavani zadevi je sporno, ali je zakonodajalec dovolj določno uredil pogoje za pridobitev volilne pravice pri volitvah v Državni svet za interesno skupino samostojnih poklicev. Pojem samostojni poklic opredeljuje skupino, ki ima predstavnika v Državnem svetu. S tem je določena meja med družbenimi skupinami, ki so v Državnem svetu zastopane, in tistimi, ki niso. Zakonska opredelitev pojma samostojni poklic mora omogočati določitev posameznikov, ki lahko v okviru ustreznih interesnih organizacij sodelujejo pri volitvah in tudi postanejo člani Državnega sveta. Zgolj posamezniki, za katere je mogoče šteti, da opravljajo samostojen poklic, so namreč lahko nosilci interesa te družbene skupine. Zato lahko zgolj oni volijo in so izvoljeni v Državni svet. Od vsebine pojma samostojni poklic so torej odvisni pogoji za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice pri izvolitvi predstavnika te družbene skupine v Državni svet.

18. Samostojni poklic je nedoločen pravni pojem (drugi odstavek 96. člena Ustave). Ustava pooblašča zakonodajalca, da volitve v Državni svet uredi z zakonom, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (prvi odstavek 98. člena Ustave). Ustavodajalec je torej zakonodajalcu prepustil široko polje proste presoje pri urejanju pogojev za pridobitev volilne pravice pri volitvah predstavnika samostojnih poklicev, vključno z opredelitvijo, kateri poklici sodijo v interesno skupino samostojnih poklicev, ki ji Ustava zagotavlja predstavnika v Državnem svetu. Kljub temu zakonodajalec pri urejanju pogojev ni popolnoma svoboden, saj mora upoštevati značilnosti poklicev, ki se uvrščajo med samostojne poklice,[23] ter druge družbene skupine, ki so še zastopane v Državnem svetu, oziroma preostalo sestavo Državnega sveta.

19. Zakon določa, da se v Državni svet (iz)voli en predstavnik samostojnih poklicev. Volijo ga poklicne organizacije samostojnih poklicev, ki so organizirane za območje države (tretja alineja 28. člena ZDSve). Poklicne organizacije, ki lahko sodelujejo pri volitvah predstavnika samostojnih poklicev, so zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije samostojnih poklicev, ki so organizirane za območje države (prva alineja 29. člena ZDSve), ter sekcije samostojnih poklicev v drugih poklicnih zbornicah, združenjih, društvih, zvezah in drugih poklicnih organizacijah, organizirane za območje države (druga alineja 29. člena ZDSve). Predstavnika samostojnih poklicev voli volilno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki organizacij samostojnih poklicev, organiziranih za območje države (prvi odstavek 32. člena ZDSve). Vsaka organizacija samostojnih poklicev izvoli v volilno telo po enega predstavnika ne glede na število članov in po enega predstavnika na vsakih dopolnjenih sto članov (drugi odstavek 32. člena ZDSve).

20. Zakonodajalec je pogoje za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice za predstavnika samostojnih poklicev uredil enako kot za druge predstavnike funkcionalnih interesov. Pravico voliti imajo državljani Republike Slovenije in tujci, ki so na dan glasovanja že dopolnili osemnajst let starosti in ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju (prvi in drugi odstavek 2. člena ZDSve). Pravico biti izvoljen za člana Državnega sveta pa imajo polnoletni državljani Republike Slovenije, ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju (tretji odstavek 2. člena ZDSve).

21. Zakonodajalec interesne skupine samostojnih poklicev ni uredil dovolj določno. Z izjemo tega, da gre za poklice, ki se združujejo v poklicne organizacije (zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije samostojnih poklicev) na ravni države, zakonodajalec vsebine pojma samostojni poklic ni natančneje opredelil ali zamejil (ločil od drugih poklicnih skupin, ki nimajo predstavnika v Državnem svetu). Okoliščina, da se posamezniki, ki opravljajo določen poklic, združujejo v poklicne organizacije, ki so organizirane za območje države, sama po sebi ne omogoča vsebinske opredelitve pojma samostojni poklic, saj so poklicne organizacije značilne za mnogo poklicev. Zakonodajalec bi lahko vsebino pojma samostojni poklic opredelil na različne načine, na primer z naštevanjem poklicev, ki sodijo v to družbeno skupino, z opredelitvijo statusne oblike, v kateri se samostojni poklici opravljajo, s kombinacijo obeh pristopov ali na drug način. Pri tem pa bi moral upoštevati tudi značilnosti samostojnih poklicev. Iz zakona niso razvidna niti okvirna vsebinska merila ali okoliščine, iz katerih bi jasno in določno izhajalo, kateri poklici štejejo za samostojne. Zato je ZDSve, kolikor ureja pogoje za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice pri volitvah predstavnika samostojnih poklicev v Državni svet, v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (2. člen Ustave) (1. točka izreka).

22. Ugotovljena protiustavnost bi narekovala razveljavitev zakonske ureditve v delu, ki ureja volitve predstavnika samostojnih poklicev. Vendar ta ni mogoča, saj ne bi pomenila odprave posledic ugotovljene protiustavnosti, ampak bi se protiustavnost še povečala. Razveljavitev bi povzročila, da za izvedbo

---

[19] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-75/21, 31. točka obrazložitve, in št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996 (Uradni list RS, št. 25/96, in OdlUS V, 40), 38. točka obrazložitve.

[20] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-7/07, Up-1054/07 z dne 7. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 54/07, in OdlUS XVI, 63), 15. točka obrazložitve.

[21] Iz 5. točke Revidirane razlagalne izjave o stabilnosti volilnega prava (Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law, approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting, Venice, 20 June 2024, and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session, Venice, 21-22 June 2024), ki je bila sprejeta kot dopolnitev oziroma razlaga točke II.2.b Kodeksa dobrih praks v volilnih zadevah, izhaja, da so pravila, ki opredeljujejo aktivno ali pasivno volilno pravico, temelj pravila volilnega prava. Zanje velja, da ne bi smela biti predmet sprememb manj kot eno leto pred volitvami ali pa bi morala biti urejena v ustavi ali pa na ravni, ki je višja od običajnega zakona.

[22] Ustavno sodišče je navedene vrednote opredelilo v odločbi št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, 19. točka obrazložitve, ko je pojasnjevalo pravno naravo sodnega varstva volilne pravice.

[23] Člen 137 Ustave na primer ureja položaj odvetništva kot samostojne in neodvisne službe ter notariata kot javne službe.

naslednjih volitev v Državni svet v skupini samostojnih poklicev ne bi obstajala zakonska pravna podlaga. Če zakonodajalec ne bi pravočasno odpravil protiustavnosti, bi to lahko pomenilo, da bi bila izvedba volitev v tej skupini močno otežena oziroma celo onemogočena. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). Ustavno sodišče pojasnjuje, da je enoletni rok določilo zato, da Državni zbor protiustavnost odpravi v primernem času pred izvedbo naslednjih volitev v letu 2027 ter volivcem in interesnim organizacijam omogoči ustrezno pripravo za sodelovanje na volitvah.

C.

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

Dr. Rok Čeferin
predsednik

1414. Odločba o razveljavitvi 7. člena Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Ljubljana, kolikor pod zap. št. 489 kategorizira javno pot »Vrhovci, c. XXI, od Pod jezom do h.st. 38« (odsek 714082) v delu, ki poteka po zemljišču s parc. št. 1871/45, k. o. 1994 Dobrova

Številka: U-I-21/23-14
Datum: 8. 5. 2025

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Andreje Babič, Ljubljana, na seji 8. maja 2025

o d l o č i l o:

Člen 7 Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Ljubljana (Uradni list RS, št. 99/22), kolikor pod zap. št. 489 kategorizira javno pot »Vrhovci, c. XXI, od Pod jezom do h.st. 38« (odsek 714082) v delu, ki poteka po zemljišču s parc. št. 1871/45, k. o. 1994 Dobrova, se razveljavi.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnica navaja, da izpodbija 7. člen Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju Odlok) pod zap. št. 489, ker je v neskladju s 33. in 69. členom Ustave. Trdi, da je lastnica zemljišča s parc. št. 1871/45, k. o. 1994 Dobrova. O kategorizaciji naj bi bil obveščena, ko naj bi prejela vabilo za udeležbo na mejni obravnavi, s katero naj se ne bi strinjala, ker naj bi se nanašala na zasebna zemljišča. Navedeno zemljišče naj bi v naravi predstavljalo slepo ulico v lasti lastnikov nepremičnin, katere prvotni in izključni namen naj bi bil dostop do teh nepremičnin. Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju MOL) naj pred kategorizacijo javne poti ne bi sklenila pravnega posla, s katerim bi postala lastnica pobudničinega zemljišča. Prav tako naj tega zemljišča ne bi pridobila v razlastitvenem postopku. Pobudnica predlaga, naj Ustavno sodišče razveljavi izpodbijani del 7. člena Odloka.

2. MOL ni odgovorila na pobudo. Po pozivu Ustavnega sodišča, naj predloži podatke o poteku javne ceste po zemljišču s parc. št. 1871/45, k. o. 1994 Dobrova, iz evidence o javnih cestah, je MOL pojasnila, da na podlagi Odloka po tem zemljišču poteka kategorizirana občinska cesta – javna pot, odsek 714082, »Vrhovci, c. XXI, od Pod jezom do h.st. 38«.

3. Pobudnica se je opredelila do dodatnih podatkov MOL. Pri svojih navedbah vztraja in jih še dodatno pojasnjuje.

B.

4. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj 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, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena ZUstS 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. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo predpisi o kategorizaciji občinskih javnih cest učinkujejo neposredno na pravne položaje lastnikov zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane javne ceste. Kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, se pobuda vloži v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic (tretji odstavek 24. člena ZUstS).

5. Pobudnica je med drugim predložila izpisek iz zemljiške knjige za zemljišče s parc. št. 1871/45, k. o. 1994 Dobrova, ki potrjuje njeno lastništvo tega zemljišča. Da po navedenem zemljišču poteka odsek javne poti 714082 (»Vrhovci, c. XXI, od Pod jezom do h.st. 38«), ni sporno. Pobudnica tako izkazuje pravni interes za vloženo pobudo. Odlok je bil v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen 22. 7. 2022 in je začel veljati petnajsti dan po objavi, tj. 6. 8. 2022 (11. člen Odloka). Pobuda je bila vložena 27. 1. 2023, tj. v roku iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS, in je pravočasna.

6. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

7. Ustava v 69. členu določa, da je razlastitev (odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist) mogoča le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini in pod pogoji, ki jih določa zakon. S tem členom Ustava zaradi zagotovitve javne koristi kljub ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, ki jo zagotavlja 33. člen Ustave, omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini. Ustava v 69. členu zahteva, naj zakon uredi pogoje za razlastitev, razlastitev pa se lahko opravi v postopku, v katerem se za konkretni primer ugotovi, ali so izpolnjeni zakonski pogoji za razlastitev, in v katerem sta zagotovljeni tudi sodno varstvo ter nadomestilo v naravi ali odškodnina.

8. Pojem in status javnih cest ureja 3. člen Zakona o cestah (Uradni list RS, št. 132/22 in 29/23 – v nadaljevanju ZCes-2). Javne ceste so prometne površine, ki so splošnega pomena za promet in jih lahko vsakdo prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s tem zakonom in zakonom, ki ureja pravila cestnega prometa. V prvem odstavku 49. člena ZCes-2 je določeno, da so javne ceste državne in občinske. Po drugem odstavku 49. člena ZCes-2 so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske pa v lasti občin. Enake določbe je imel tudi Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15 in 10/18 – ZCes-1), ki je veljal v času sprejetja Odloka, in pred tem tudi že Zakon o javnih cestah (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 42/09 in 109/09 – ZJC). Občina določeno cesto kategorizira, če je za takšno