



Številka: U-I-189/25-21
Datum: 24. 9. 2026

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo družbe Boxmark Leather, d. o. o., Kidričevo, in drugih, ki jih vse zastopa dr. Jernej Podlipnik, odvetnik na Vrhniki, na seji 24. septembra 2026

odločilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 3. člena, 4. in 17. člena Zakona o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (Uradni list RS, št. 91/25 in 32/26) se zavrže.**
- 2. Člen 2 in prvi odstavek 3. člena Zakona o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov sta v neskladju z Ustavo, kolikor se nanašata na izplačilo zimskega regresa za leto 2025 delavcem, ki niso zaposleni v javnem sektorju na podlagi Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 95/24), v obsegu iz 83. točke obrazložitve te odločbe.**
- 3. V preostalem delu 2. člen in prvi odstavek 3. člena Zakona o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov nista v neskladju z Ustavo.**

OBRAZLOŽITEV

A.

Vsebina pobude

Splošno

1. Pobudniki Boxmark Leather, d. o. o., Kidričevo, Kristal, d. o. o., Šentjernej, Religo CNC, d. o. o., Šempeter pri Gorici, Jadran, d. o. o., Sežana, Združenje delodajalcev Slovenije, g. i. z., Ljubljana, Iskra, d. o. o., Ljubljana, Turistična agencija Sonček, d. o. o., Maribor, Hofer, d. o. o., Lukovica, ter Jaz in Božo, d. o. o., Koper, so vložili pobudo, s katero izpodbijajo Zakon o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (v nadaljevanju ZPZR).¹ Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju s 1., 2., 74., 89., 90., 147., 154. in 155. členom Ustave.

2. Pobudniki navajajo, da ZPZR neposredno posega v njihov pravni položaj, kot pravnih oseb in delodajalcev, ki so dolžni izpolnjevati obveznosti do delavcev, ki jim je ZPZR zagotovil pravico do zimskega regresa. Pobudniki pojasnijo, da med njimi ni nelikvidnih delodajalcev, na katere se nanaša 11. člen ZPZR. Vsi pobudniki naj bi svojo obveznost za leto 2025 morali izpolniti do 18. 12. 2025, pri čemer nekateri predstavijo tudi izračune njene višine. Trdijo, da jim ZPZR nalaga novo obveznost do delavcev, ne da bi o njej bilo treba izdati oblastveni akt. Izdajo posamičnega akta o tej obveznosti naj bi lahko dosegli le tako, da bi izpolnili znake prekrška ali celo kaznivega dejanja. Ne bi naj jih bilo sprejemljivo siliti v to, da se podredijo zakonu, za katerega menijo, da je protiustaven, pozneje pa v ločenih sodnih postopkih uveljavljajo vračilo tistega, kar je bilo plačano na podlagi protiustavnih pravil.

3. Pobudniki pojasnjujejo, da je bil ZPZR sprejet 11. 11. 2025 po nujnem postopku, potem ko naj bi Državni zbor imel predlog zakona le osem dni, in naj bi začel veljati 20. 11. 2025.

Navedbe pobudnikov glede zlorabe nujnega zakonodajnega postopka

4. Pobudniki glede ZPZR navajajo več očitkov o t. i. formalni protiustavnosti zakona. Najprej zatrjujejo zlorabo nujnega zakonodajnega postopka. Menijo, da sprejetje zakona po nujnem postopku, ko za to niso izpolnjeni pogoji iz Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 111/21, 58/23 in 35/24 – v nadaljevanju PoDZ-1), pomeni kršitev 2. člena Ustave oziroma načela pravne države. Večfazni postopek naj bi bil namenjen razpravi o vsebini zakona, iskanju najboljših rešitev in tehtanju argumentov za predlagane zakonske rešitve in proti njim. Sprejetje zakona po nujnem postopku v nasprotju s PoDZ-1 naj bi

¹ Pobudniki so sicer pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti vložili pred sprejetjem in uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravici do zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (Uradni list RS, št. 32/26 – v nadaljevanju ZPZR-A). Vendar se zakonske določbe, ki jih izpodbijajo pobudniki, z ZPZR-A niso spremenile. Ustavno sodišče je zato lahko štelo, da pobudniki izpodbijajo določbe ZPZR, ki je v tej odločbi opredeljen kot predpis, ki zajema tudi ZPZR-A.

tudi kršilo načelo demokratičnosti iz 1. člena Ustave. Večfaznost zakonodajnega postopka naj bi bila v funkciji zagotavljanja demokratičnega nadzora ljudstva nad zakonodajno funkcijo Državnega zbora in naj bi imela več drugih ugodnih posledic, ki jih opisuje pravna teorija. Pobudniki očitajo ZPZR kršitev 1., 2. in 89. člena Ustave tudi zato, ker naj bi bila odločitev za nujni zakonodajni postopek tako rekoč neobrazložena oziroma obrazložena povsem samovoljno in arbitrarno. Navajajo, da je v resnici prišlo do pospešenega sprejemanja ZPZR zaradi političnih posledic za ugled predsednika vlade, če njegova obljuba o izplačilu "božičnice" v letu 2025 ne bi bila uresničena. Ne bi naj grozile nikakršne težko popravljive posledice za delovanje države.

Navedbe pobudnikov glede zlorabe "omnibus" tehnike zakonodajnega normiranja

5. Pobudniki opozarjajo, da je pri ZPZR Vlada kot predlagatelj zakona uporabila specifično zakonodajno tehniko spreminjanja več različnih zakonov v okviru enega zakona (t. i. "omnibus" tehnika).² To označujejo kot zlorabo zakonodajnega postopka, ki naj bi bila še hujša, ker naj bi bila storjena hkrati z zlorabo nujnega postopka. Natančneje pojasnjujejo, da naj bi šlo za zlorabo, ker naj bi bil ta pristop uporabljen, da bi se preprečil morebitni razpis naknadnega zakonodajnega referendumu, ki bi ogrozil zamisli predsednika Vlade, da mora biti zimski regres izplačan do konca leta 2025. Pobudniki se sklicujejo na del mnenja Zakonodajnopravne službe Državnega zbora o "de facto" spreminjanju s predlogom ZPZR Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 158/22, 104/24 – v nadaljevanju ZDoh-2), kar naj bi lahko privedlo do ustavnopravno nedopustnega položaja. Pobudniki temu pritrjujejo in zatrjujejo neskladje ZPZR z 90. členom Ustave, ker naj bi vključitev vanj določb, ki spreminjajo ZDoh-2, privedla do tega, da naj naknadnega zakonodajnega referendumu o celotnem ZPZR na podlagi 90. člena Ustave ne bi bilo dopustno razpisati. Zakonodajalec naj bi tako ravnal zgolj zato, da bi onemogočil izvrševanje pravice do zakonodajnega referendumu o zimskem regresu. Ne bi naj bilo pomembno, da ni bila vložena pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu (v nadaljevanju referendumska pobuda) po 11. členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 52/20 in 30/24 – v nadaljevanju ZRLI). Še vedno naj ne bi šlo za hipotetičen očitek. Pobudniki vnaprej zavračajo mogočo razlago, da je o kršitvi ustavne pravice do referendumu ustavno dopustno odločati le, če do kršitve res pride, torej v okoliščinah primera iz 21. člena ZRLI, ki naj bi izključevale presojo skladnosti izpodbijanega zakona s pravico do referendumu, če referendumska pobuda sploh ni bila vložena. Tako razlogovanje po njihovem mnenju ne spoštuje ustavno utemeljene pristojnosti Ustavnega sodišča, da odloča o skladnosti zakonov z Ustavo

² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-371/22 z dne 2. 4. 2025 (Uradni list RS, št. 34/25), 15. in 21. točka obrazložitve.

6. Pobudniki navajajo tudi, da je uporaba t. i. omnibus tehnike zakonodajnega normiranja povzročila kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave, in sicer načela jasnosti in pomenke določljivosti ter načela pravne varnosti. Združitev več zakonskih materij v eno naj bi povzročila nejasnost, ki naj bi bila v neskladju tudi s 147. členom Ustave. Člen 4 ZPZR naj bi bil z vidika povprečnega plačnika davka nejasen in naj bi mu onemogočal, da bi jasno in predvidljivo ugotovil davčno obravnavo zimskega regresa.

Navedbe pobudnikov o kršitvi 2., 74. in 155. člena ter drugega odstavka 14. člena Ustave³

7. Pobudniki nadalje navajajo, da je obveznost izplačila delavcem zimskega regresa v predpisani višini in roku poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude delodajalcev, saj jim zapoveduje točno določeno ravnanje, ki ne omogoča nikakršnega polja za prosto podjetniško odločanje. Menijo, da gre celo za izvotlitev pravice iz 74. člena Ustave. Izhajajo iz stališča, da je pogodbeni svoboda pomemben del svobodne gospodarske pobude, in to tudi na delovnopravnem področju, kar naj bi veljalo tudi za svobodno dogovarjanje o plačilu za delo. Plačila iz naslova dosežene poslovne uspešnosti naj bi morala ostati v domeni prostega dogovarjanja med delavci in delodajalci in naj ne bi smela postati zakonsko obvezna in osamosvojena od uspešnosti poslovanja. Pobudniki trdijo, da obveznost plačila zimskega regresa ne prestane strogega testa sorazmernosti že zato, ker naj o tem v zakonodajnem gradivu ne bi bilo nobene navedbe.

8. Izpodbijana ureditev naj bi kršila tudi načelo socialne države iz 2. člena Ustave, ki naj bi varovalo tudi t. i. socialni dialog med delavci in delodajalci. Pobudniki to utemeljujejo z neodzivnostjo izvršilne veje oblasti na pisne predloge in zastavljena vprašanja delodajalskih organizacij v zvezi s predlogom ZPZR. Namen varstvenih določb delovnega prava, ki ščitijo delavca, naj ne bi moglo biti oblastveno vsiljevanje enotnih dodatnih bonitet mimo socialnega dialoga in brez ustrezne utemeljitve. V uzakonitvi zimskega regresa pobudniki prepoznajo prekomeren poseg, podelitev dodatne pravice brez pogajanj in izigravanje mehanizmov kolektivnega dogovarjanja. Zloraba koncepta delovnopravnega varstva iz ZPZR naj bi pomenila zlorabo in kršitev načela socialne države.

9. Pobudniki zatrjujejo tudi kršitev načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, k čemur naj bi pripomogli tudi zatrjevani zlorabi nujnega zakonodajnega postopka in t. i. omnibus tehnike. Naslovljenci nove ureditve naj se nanjo ne bi mogli prilagoditi, niti naj je ne bi mogli pričakovati. Posebej pa naj ne bi mogli pričakovati uveljavitve nove obveznosti v višini za vse leto, ne pa le v sorazmerni višini glede na čas od uveljavitve

³ Ustavno sodišče povzema sklop navedb, za katere pobudniki izrecno pojasnijo, da se nanašajo na 2. člen ter na prvi in drugi odstavek 3. člena ZPZR (v ta del povzetka je sicer vključena tudi ena navedba iz drugega dela zahteve, ki se nanaša na 17. člen ZPZR).

zakona pa do konca leta 2025. Ne bi naj bil izkazan stvarni razlog v prevladujočem javnem interesu, da morajo delodajalci plačati zimski regres tudi za obdobje pred 20. 11. 2025.⁴ Zloraba t. i. omnibus tehnike naj bi kršila načelo zaupanja v pravo tudi v zvezi s 17. členom ZPZR.

10. Pobudniki opisujejo negativne ekonomske učinke izplačila zimskega regresa na delodajalce v zasebnem sektorju, ki naj bi izhajali tudi iz zakonodajnega gradiva. Strošek v višini skoraj pol milijarde EUR naj bi poslabšal konkurenčnost slovenskega gospodarstva, ogrozil delovna mesta v najbolj izpostavljenih panogah in povišal stroške javnega sektorja, ki na koncu tudi bremenijo zasebni sektor. Nosilec svobodne gospodarske pobude naj bi izpodbijane določbe tako neposredno in posredno poslabšale pravni položaj v primerjavi s položajem pred sprejetjem ZPZR. Za to poslabšanje naj ne bi bilo stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu, še manj pa naj bi zakonodajalec morebitni ustavno dopustni cilj poskušal zasledovati v skladu z načelom sorazmernosti.

11. Pobudniki menijo, da v zakonodajnem gradivu ni prepričljivih podatkov ali raziskav, ki bi kazale na to, da obstoječi sistem urejanja plač in dodatkov ne zagotavlja zadovoljivih rešitev ali da obstaja izrazita težava, ki bi terjala tak enostranski ukrep. Že pred ZPZR naj bi številni delodajalci izplačevali božičnice oziroma nagrade za uspešnost. Zloraba ali sistemskih vrzeli, ki naj bi zahtevale nov obvezni prejemek, naj ne bi bilo. Posebej problematična naj bi bila nenadna uveljavitev zimskega regresa manj kot mesec in pol pred zaključkom tekočega poslovnega leta. Potencialno podaljšanje roka za izplačilo za podjetja v likvidnostnih težavah naj posega ne bi naredilo nič manj protiustavnega, saj naj ne bi bilo nobenih jamstev, da bo podjetje likvidnost doseglo v zakonskem roku.

12. Člen 2 in prva dva odstavka 3. člena ZPZR naj bi bili v delu, ki se tiče obveznosti izplačila zimskega regresa že v letu 2025 "za celotno leto", v neskladju s 155. členom Ustave. Pobudniki menijo, da se zakon, ki velja od 20. 11. 2025, dejansko uporablja že od 1. 1. 2025. S sklicevanjem na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 96/08, in OdlUS XVII, 49) izpostavljajo, da Ustava ne dovoljuje stanja, ki naj bi ga vzpostavil ZPZR; stanja, ko naj zavezanci na začetku leta 2025 ne bi mogli vedeti, da bo ta obveznost vzpostavljena na koncu leta, pri čemer jo je treba plačati tudi za obdobje pred uveljavitvijo ZPZR, vse od 1. 1. 2025 dalje. Zavezanci naj se tej obveznosti po uveljavitvi zakona zaradi njene navezanosti na v preteklosti zaključena dejanska stanja ne bi mogli izogniti. Pobudniki trdijo, da jim ZPZR za nazaj otežuje pravni položaj na podlagi dejstev, ki so nastala v preteklosti, ko zavezanci niso mogli vedeti, da bodo nekoč morali plačati obvezno dajatev za obdobje pred njegovo uveljavitvijo. Zavzemajo se za to, da Ustavno sodišče uporabi ista merila presoje kot

⁴ Pobudniki opozarjajo na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 11), 23. točka obrazložitve, in št. U-I-348/20 z dne 30. 5. 2024 (Uradni list RS, št. 52/24), 31. točka obrazložitve.

pri davkih, pri katerih naj bi sprememba zakonodaje znotraj davčnega leta pomenila poseg v pridobljene pravice za obdavčljive dogodke, ki so se zgodili pred spremembo, čeprav davčna obveznost nastane in zapade šele po spremembi.

13. Iz 2. člena ZPZR po mnenju pobudnikov jasno izhaja, da je treba zimski regres v sorazmernem delu izplačati tudi delavcem, ki jim je delovno razmerje prenehalo med koledarskim letom 2025, torej pred uveljavitvijo ZPZR in pred tem, ko je ta zakonska pravica sploh obstajala. Šlo naj bi za pravo retroaktivnost. Pobudniki menijo, da prava retroaktivnost ne bi nastopila samo, če bi se ZPZR razlagal tako, da imajo vsi delavci v letu 2025 pravico do izplačila zgolj sorazmernega deleža zimskega regresa glede na obdobje od uveljavitve zakona do konca leta. Vendar trdijo, da se zakon ne more tako razlagati, zato naj bi 2. člen ter prvi in drugi odstavek 3. člena ZPZR kršili prepoved povratne veljave predpisov iz 155. člena Ustave, za opravičilo katere naj v zakonodajnem gradivu ne bi bilo navedene in utemeljene nikakršne javne koristi.

14. Izpodbijane določbe ZPZR naj bi kršile načelo enakosti pred zakonom, saj naj delodajalci, ki so prenehali obstajati do 20. 11. 2025, ne bi imeli obveznosti plačila zimskega regresa. Nekdanji delavci teh delodajalcev, zaposleni v letu 2025, naj ne bi bili upravičeni do sorazmernega dela zimskega regresa, saj delodajalcu, ki je prenehal pred uveljavitvijo ZPZR, ta obveznost ne bi mogla nastati.

15. Pobudniki so predlagali, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje 2. člena ter prvega in drugega odstavka 3. člena ZPZR. Predlagali so tudi absolutno prednostno obravnavo svoje pobude.

Mnenje Vlade

16. O pobudi se je izrekla Vlada. V prvi vrsti predlaga zavrženje pobude, ker naj pobudniki ne bi izkazovali pravnega interesa za vložitev pobude. Izpodbijane določbe naj ne bi neposredno učinkovale na pravni položaj pobudnikov, pač pa naj bi zanje zgolj pomenile dodatno finančno obremenitev kot "posredno posledico zakonodajnega odločanja". Pobudnikom naj bi bilo sodno varstvo zagotovljeno v drugih postopkih.

17. Vlada navaja, da je Ekonomsko-socialni svet (v nadaljevanju ESS) na seji 10. 10. 2025 obravnaval izhodišča za razpravo o uvedbi "obvezne pravice delavcev do izplačila 14. plače (božičnice)". Vlada naj bi se na seji 16. 10. 2025 seznanila z besedilom predloga ZPZR in ga poslala v obravnavo na ESS ter predlagala sklic izredne seje ESS zaradi obravnave predloga. Izredna seja naj bi bila sklicana za 27. 10. 2025, vendar naj zaradi nesklepčnosti ne bi bila izvedena, ker naj bi predstavniki delodajalskih organizacij "napovedano zapustili sejo oziroma se je niso udeležili".

18. V zvezi z očitki o neskladju s 74. členom Ustave Vlada navaja, da zimski regres ni del plače, ampak drug prejemek iz delovnega razmerja, enako kot regres za letni dopust. Trdi, da je bil uveden z namenom, da bi pripomogel k povečanju zadovoljstva

delavcev, njihove motivacije za opravljanje dela ter delovne učinkovitosti ter da bi spodbudil počitek in regeneracijo delavcev v zimskem obdobju. Dotedanja delovnopravna ureditev naj ne bi predvidevala posebnega denarnega prejemka, ki bi delavcem pomagal kriti povečane življenjske stroške v zimskem obdobju (npr. višje stroške ogrevanja, prehrane, obdarovanja, potovanj itd.). Novo upravičenje naj bi, podobno kot regres za letni dopust, finančno razbremenilo delavca in mu zagotovilo dostojno preživljanje ter socialno varnost v obdobju leta, ko so življenjski stroški objektivno višji. Vlada meni, da sta s tem zagotovljeni socialna funkcija delovnega prava in socialna pravičnost. Nadalje opozarja, da uvedba zimskega regresa deluje tudi kot pozitivna spodbuda za zmanjšanje prekarnih oblik dela, saj naj bi povečala privlačnost delovnega razmerja v primerjavi s prekrasnimi oblikami dela. Po mnenju Vlade višina zimskega regresa delodajalcev ne obremenjuje pretirano; šlo naj bi za kompromis med socialno zaščito delavcev in finančnimi zmožnostmi delodajalcev, ki je v praksi (glede na regres za letni dopust) dokazano izvedljiv in družbeno sprejemljiv. Vlada opiše tudi pozitivne makroekonomske učinke zimskega regresa zaradi prelivanja v potrošnjo, kar naj bi koristilo tudi delodajalcem s povečano prodajo njihovih lastnih proizvodov in storitev.

19. Vlada zanika, da bi izpodbijane določbe kršile načelo socialne države iz 2. člena Ustave. Zakonska ureditev, ki zasleduje cilj socialne pravičnosti in solidarnosti z izboljšanjem materialnega položaja zaposlenih v obdobju povečanih življenjskih stroškov, naj bi dopolnjevala obstoječi sistem varstva delavcev z minimalnim standardom, ki naj bi zagotavljal osnovno ekonomsko varnost v času, ko so potrebe gospodinjstev največje. Vlada tudi meni, da je država v okviru funkcije socialne države upravičena poseči v razmerja med delavci in delodajalci, če kolektivna pogajanja ne zagotovijo primerne zaščite. Tako naj bi bilo pri minimalni plači, letnem dopustu in regresu za letni dopust. Le enotna zakonska ureditev – ne glede na panogo ali pogajalsko moč sindikatov – naj bi omogočala, da vsi delavci prejmejo dodatno podporo v zimskem obdobju, in preprečila poglobljanje socialnih razlik med panogami. Vlada navaja, da ZPZR postavlja minimalno raven socialne zaščite, s čimer naj bi ohranjal prostor za socialni dialog in hkrati zagotavljal osnovno socialno varnost vsem zaposlenim.

20. V okviru odgovora na očitke o kršitvi načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave in načela prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz 155. člena Ustave Vlada predvsem izpostavlja že predstavljene, po njenem mnenju pozitivne učinke zimskega regresa, torej zagotovitev dostojnega življenjskega standarda vseh zaposlenih z določitvijo novih zakonskih minimalnih standardov, ki veljajo za vse zaposlene, kar naj ne bi veljalo za plačilo za poslovno uspešnost.

Odgovor Državnega zbora

21. Državni zbor ni odgovoril na pobudo.

Izjava pobudnikov o navedbah Vlade

22. Pobudnikom je bilo mnenje Vlade poslano v izjavo, vendar se do njega niso opredelili.

Glede predloga za izdajo začasne odredbe

23. Predlog pobudnikov, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje 2. člena ter prvega in drugega odstavka 3. člena ZPZR, je Ustavno sodišče zavrnilo s sklepom št. U-I-189/25 z dne 5. 2. 2026, ker pogoji iz prvega odstavka 39. 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) niso bili izpolnjeni.

Glede prednostnega odločanja

24. Ustavno sodišče je že s sklepom št. U-I-189/25 z dne 5. 2. 2026, s katerim je zavrnilo predlog pobudnikov za začasno zadržanje izvrševanja 2. člena ter prvega in drugega odstavka 3. člena ZPZR, sklenilo, da bo zadevo obravnavalo prednostno.

B. – I.**Pravni interes za presojo izpodbijanih določb ZPZR in obseg ustavnosodne presoje določb ZPZR, za katere pobudniki izkazujejo pravni interes**

25. Pobudniki sicer v uvodu pobude navedejo, da izpodbijajo ZPZR, kar bi se lahko razumelo, da ga izpodbijajo v celoti. Čeprav poleg tega pobudniki na enem mestu navedejo, da je treba ZPZR razveljaviti v celoti, Ustavno sodišče ni štelo, da dejansko izpodbijajo vse določbe zakona.⁵ Iz pobude kot celote namreč izhaja drugače, saj se po vsebini omejuje na 2. člen, prva dva odstavka 3. člena ter 4. in 17. člen ZPZR. Ustavno sodišče je štelo, da pobudniki izpodbijajo te zakonske določbe. Pobudniki za izpodbijanje vseh določb ZPZR tudi sicer očitno ne bi imeli pravnega interesa.

26. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, lahko da, kdor izkaže pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Ta je 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 (drugi odstavek 24. člena ZUstS). Ker v obravnavani zadevi pobudo vlaga več pobudnikov, za izpolnjenost pogoja pravnega interesa zadošča, da pravni interes izkaže (vsaj) en pobudnik. Ustavno sodišče je (kot je to običajno v njegovi presoji)

⁵ Pač pa je navedeni predlog štelo za izraz stališča, da obstoj ZPZR po razveljavitvi izrecno izpodbijanih določb ne bi več sledil namenu zakonodajalca.

pravni interes pobudnikov ugotavljalo z vidika pravnega učinka posameznih izpodbijanih določb ZPZR neposredno na pobudnike (ne pa denimo z vidika njihovega pravnega učinka na kateregakoli delodajalca).

27. Drugi odstavek 3. člena ZPZR določa, da se s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti lahko v primeru nelikvidnosti delodajalca določi poznejši rok izplačila zimskega regresa, vendar najpozneje do 31. marca naslednjega koledarskega leta. Ustavnemu sodišču se ni treba ukvarjati z vprašanjem, ali v času sprejetja te odločbe že velja kakšna kolektivna pogodba na ravni dejavnosti z opisano vsebino. Ker pobudniki izrecno navedejo, da med njimi ni nelikvidnih delodajalcev, je treba sprejeti zaključek, da drugi odstavek 3. člena ZPZR nanje ne učinkuje. Ker drugi odstavek 3. člena ZPZR ne vpliva na pravni položaj pobudnikov, ti ne izkazujejo pravnega interesa za presojo njegove ustavnosti in je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (1. točka izreka).

28. Člen 4 ZPZR določa davčno (dohodninsko) obravnavo zimskega regresa za leto 2026 in naslednja leta.⁶ Pobudniki ga izpodbijajo z vidika pravnega položaja plačnikov davka.⁷ Člen 4 ZPZR posega v njihov pravni položaj, vendar njegov pravni učinek ni neposreden. Glede na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-174/22 z dne 23. 10. 2025 ima (tudi) plačnik davka na voljo posebno pravno sredstvo, zahtevek za vračilo davka, in lahko ustavnopravne očitke zoper 4. člen ZPZR uveljavlja v postopku z zahtevkom za vračilo davka, v postopkih s pravnimi sredstvi zoper odločitve davčnega organa in v upravnem sporu. Ko predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, in sicer hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS (to stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008, Uradni list RS, št. 6/08, in OdlUS XVII, 2). Pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti 4. člena ZPZR, zato je Ustavno sodišče pobudo zavrglo tudi v tem delu (1. točka izreka).

29. Člen 17 ZPZR določa: "Če ta zakon začne veljati po 18. decembru 2025, se, ne glede na prvi odstavek 3. člena tega zakona, zimski regres za leto 2025 izplača najpozneje naslednji delovni dan po uveljavitvi tega zakona." ZPZR ni bil uveljavljen po

⁶ Posebna ureditev za davčno leto 2025 je določena v 12. členu ZPZR.

⁷ Po četrtem odstavku 12. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 111/13, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 36/19, 66/19, 163/22, 100/24 in 100/25 – v nadaljevanju ZDavP-2) je plačnik davka oseba, ki je v skladu z ZDavP-2 ali zakonom o obdavčenju zavezana za izračunavanje ali plačevanje davka oziroma odtegotvanje davka od davčnih zavezancev in ki ta davek prenese državnemu proračunu, proračunom samoupravnih lokalnih skupnosti ali zavodom, pristojnim za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ali obvezno zdravstveno zavarovanje. Plačnik davka je tudi druga oseba, ki je v skladu z zakonom o obdavčenju dolžna plačati davek.

18. 12. 2026, ampak 20. 11. 2025.⁸ To pomeni, da je tedaj formalno bil uveljavljen tudi izpodbijani 17. člen ZPZR. Vendar navedena določba dejansko nikoli ni začela učinkovati oziroma ni bila uporabljena. Še več, očitno je, da nikoli ne bo uporabljena. Vanjo je bil namreč vgrajen odložni pogoj za njeno uporabo, ki se ni izpolnil in se ne more več izpolniti. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-389/18 z dne 10. 9. 2018 zavrglo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakonskih določb, ki se še niso uporabljale in za pobudnice še niso mogle ustvarjati nobenih pravnih posledic, saj niso mogle vplivati na njihov pravni položaj. Še toliko manj lahko na pravni položaj pobudnikov v obravnavani zadevi vpliva zakonska določba, ki se zagotovo nikoli ne bo uporabila. Ustavno sodišče je zavrglo tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 17. člena ZPZR (1. točka izreka).

30. Člen 2 ZPZR ureja pravico delavcev do zimskega regresa in določa njegovo višino ter v kakšni obliki mora biti izplačan. Določa tudi višino zimskega regresa za delavce, pri katerih je obdobje zaposlitve pri posameznem delodajalcu v posameznem koledarskem letu krajše od enega leta, in za delavce, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom. Prvi odstavek 3. člena ZPZR določa rok za letno izplačilo zimskega regresa.

31. Člen 2 in prvi odstavek 3. člena ZPZR neposredno posegata v pravni položaj pobudnikov. Ustavno sodišče šteje, da je neposredni poseg z navedenimi zakonskimi določbami v pravni položaj pobudnikov kot delodajalcev izkazan že tedaj, ko ima pobudnik zaposlenega vsaj enega delavca, ki mu je treba letno izplačevati zimski regres. To je z listinami izkazalo več pobudnikov.⁹ Dolžnost letnega plačevanja zaposlenim zimskega regresa v zakonsko predvideni višini in obliki ter v zakonsko določenem roku učinkuje neposredno na podlagi zakona, in morebitna izdaja posamičnega in konkretnega akta ni potrebna. Kršitev te dolžnosti je prekršek po prvi oziroma drugi alineji prvega odstavka 9. člena ZPZR, za katerega je predvidena kazen v obliki denarne globe. Pogoj pravnega interesa pobudnikov za vloženo pobudo je tako izpolnjen. Z vprašanjem, ali pravni interes izkazujejo vsi pobudniki, se Ustavnemu sodišču ni bilo treba ukvarjati, saj, kot je bilo navedeno, zadostuje, da pravni interes za posamezno izpodbijano določbo izkaže že en sam pobudnik ali nekateri od njih. Ker so pobudniki gospodarske družbe, ki opravljajo tržno dejavnost, peti pobudnik pa je gospodarsko interesno združenje, je mogoče pobudnikom pravni interes za pobudo priznati le, kolikor ZPZR ureja obveznosti delodajalcev v razmerju do tistih delavcev, ki niso zaposleni v javnem sektorju na podlagi Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 95/24 – v nadaljevanju ZSTSPJS).¹⁰

⁸ Glej prvi odstavek 21. člena ZPZR.

⁹ Pobudnik Religo CNC, d. o. o., Šempeter pri Gorici, je priložil plačilni listi za dve delavki za november 2025, v katerih je bila izkazana obveznost plačila zimskega regresa. Pobudnika Boxmark Leather, d. o. o., Kidričevo, ter Jaz in Božo, d. o. o., Koper, sta priložila seznam delavcev, ki sta jim bila dolžna izplačati zimski regres za leto 2025.

¹⁰ Glej opredelitev javnega sektorja v 1. točki 2. člena ZSTSPJS.

32. Upošteva je navedeno, je Ustavno sodišče pobudo v delu, ki se nanaša na 2. člen in na prvi odstavek 3. člena ZPZR, sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

33. Ustavno sodišče je izpodbijano ureditev presojalo, kolikor se nanaša na pobudnike in v okviru njihovih navedb oziroma očitkov, pri čemer se mu ni bilo treba opredeliti do navedb, ki so se izkazale za vsebinsko prazne oziroma pavšalne, tako da jih ni bilo mogoče preizkusiti.

B. – II.

Presoja z vidika domnevne zlorabe nujnega zakonodajnega postopka

34. Pobudniki menijo, da je bil ZPZR sprejet po t. i. nujnem postopku za sprejetje zakona iz 143. in 144. člena PoDZ-1, čeprav za to niso bili izpolnjeni poslovniški pogoji, kar naj bi pomenilo "zlorabo nujnega postopka", ki naj bi vodila v neskladje izpodbijanih določb s 1., 2. in 89. členom Ustave. Pobudniki zatrjujejo, da je zakon protiustaven že tedaj, ko za nujni postopek njegovega sprejemanja niso bili izpolnjeni pogoji iz PoDZ-1. S tem naj bi bilo kršeno načelo pravne države iz 2. člena Ustave zaradi samovoljnega odstopa Državnega zbora od lastnih, z Ustavo predpisanih pravil. Načelo demokratičnosti iz 1. člena Ustave naj bi bilo kršeno zaradi odstopa od večfaznega zakonodajnega postopka, ki naj bi bil v funkciji zagotavljanja demokratičnega nadzora ljudstva nad zakonodajno funkcijo Državnega zbora in naj bi obenem zagotavljal večjo javnost in transparentnost sprejemanja zakonodaje, pa tudi njeno pretehtanost in strokovnost. Pobudniki očitajo ZPZR kršitev 1., 2. in 89. člena Ustave tudi zato, ker naj bi bila odločitev za nujni zakonodajni postopek tako rekoč neobrazložena oziroma obrazložena povsem prazno, kot da je sploh ne bi bilo. V nujnem sprejemanju ZPZR vidijo težnjo predsednika Vlade po varstvu lastnega ugleda zaradi izpolnitve njegovih političnih obljub še v letu 2025.

35. Ustavno sodišče je že večkrat presodilo, da kadar odloča o skladnosti zakonov z Ustavo, odloča tudi o ustavnosti postopkov, po katerih so bili zakoni sprejeti (tretji odstavek v zvezi s prvim odstavkom 21. člena ZUstS). Velja, da na presojo skladnosti zakona z Ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, ampak le tista, v kateri je mogoče prepoznati tudi kršitev tistih pravil, ki so določena z Ustavo. Pri tem je pomembno, da Ustava o vsebini posameznih zakonodajnih faz in o postopkovnih vprašanjih glede oblikovanja predloga zakona nima določb.¹¹ Zakonske določbe torej niso protiustavne samo, kadar je njihova vsebina v neskladju z Ustavo, ampak so lahko

¹¹ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-128/93 z dne 23. 12. 1993 (OdIUS II, 126).

protiustavne tudi zaradi kršitev ustavno določenega postopka njihovega sprejemanja.¹² Pri presoji postopka, po katerem je bil zakon sprejet, je treba upoštevati tista pravila, ki so predpisana z Ustavo.¹³ Pravil o tem, kdaj se zakon sprejme po rednem postopku in kdaj po nujnem, Ustava ne vsebuje. To, ali so bile v konkretnem primeru podane v PoDZ-1 določene okoliščine za sprejetje zakona po nujnem postopku, pa po ustavnosodni presoji ni vprašanje, ki bi ga v skladu s svojimi pristojnostmi lahko presojalo Ustavno sodišče.¹⁴ Ob tem Ustavno sodišče ne izključuje, da bi lahko ob izkazanih hujših nepravilnostih v zvezi z uporabo nujnega ali skrajšanega zakonodajnega postopka vendarle presojalo, ali je bilo poseženo v sam ustavnopravni okvir zakonodajnega postopka.¹⁵

36. Ustavno sodišče mora torej odgovoriti na vprašanje, ali so se v postopku sprejemanja ZPZR pojavile take hujše nepravilnosti v zvezi z odločitvijo za nujni zakonodajni postopek, ki so zaradi svoje resnosti in teže zamajale sam ustavnopravni okvir zakonodajnega postopka.¹⁶ Ustavno sodišče ne vidi razlogov za odstop od svojega ustaljenega stališča, da za odločitev o protiustavnosti zakona ne more zadoščati že zgolj morebitna izkazana kršitev poslovnih pravil sama po sebi (tudi kršitev pravil iz prvega in drugega odstavka 143. člena PoDZ-1).¹⁷

37. Kot pravilno navajajo pobudniki, je Vlada predlog, da se ZPZR sprejme po nujnem postopku, utemeljila s sklicevanjem na potrebo po preprečitvi težko popravljivih posledic za delovanje države.¹⁸ Po razlogovanju Vlade naj bi ZPZR moral začeti veljati pred 18. 12. 2025, da bi bil zimski regres lahko delavcem izplačan še v tekočem koledarskem letu, sicer bi bil za leto 2025 "določen šele v letu 2026", kar naj bi bilo lahko ustavno sporno z vidika 155. člena Ustave. Uveljavitev ZPZR še v letu 2025 naj

¹² Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998 (OdlUS VII, 93), 6. točka obrazložitve.

¹³ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-482/22, U-I-14/23 z dne 27. 11. 2025 (Uradni list RS, št. 107/25), 61. točka obrazložitve (ki se sklicuje tudi na več predhodnih odločitev Ustavnega sodišča).

¹⁴ Prav tam. Glej tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-301/05 z dne 9. 3. 2006, 16. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28), 148. točka obrazložitve.

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-482/22, U-I-14/23, 61. točka obrazložitve.

¹⁶ Člen 89 Ustave se glasi: "Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovníkom drugače določeno."

¹⁷ "(1) Kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, lahko vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku. (2) Razloge za sprejem zakona po nujnem postopku vlada posebej utemelji."

¹⁸ Glej obrazložitev nujnega postopka za Predlog zakona o izplačilu zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov, EVA: 2025-1611-0083, z dne 30. 10. 2025.

bi nadalje bila pomembna tudi z vidika varstva ekonomskega položaja upokojencev in uživalcev nadomestil iz invalidskega zavarovanja, ki naj bi bili tako deležni izplačila zimskega dodatka že v letu 2025. Nazadnje pa naj bi bilo zaradi varstva pridobljenega statusa nekaterih "normirancev" treba zagotoviti, da se prenova sistema ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov uveljavi pred začetkom davčnega leta 2026.

38. Razlogi Vlade o potrebi po čimprejšnji uveljavitvi zakona, ki jim je pritrdil Državni zbor, ki je predlog ZPZR dejansko obravnaval po nujnem postopku, ne kažejo na hude in resne nepravilnosti, ki posegajo v sam ustavnopravni okvir zakonodajnega postopka. Izhodišče pobudnikov je sicer, da nujni zakonodajni postopek pomeni odstop od ustavne zahteve po večfaznem postopku (89. člen Ustave). Vendar pa ureditev nujnega zakonodajnega postopka v PoDZ-1 tem izhodiščem ne pritrjuje. V skladu s 144. členom PoDZ-1 je v prvi obravnavi izključena možnost splošne razprave o predlogu zakona (ki je predvidena v 122. členu PoDZ-1), druga in tretja obravnava pa se opravita, četudi na isti seji (in ne, praviloma, na zaporednih sejah; drugi odstavek 140. člena PoDZ-1). Pobudniki se – z izjemo ugotavljanja, ali so izpolnjeni pogoji za nujni zakonodajni postopek – podrobneje do postopka sprejemanja ZPZR ne opredeljujejo. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da izpodbijani določbi ZPZR nista v neskladju s 1., 2. in 89. členom Ustave.

B. – III.

Presoja z vidika domnevne zlorabe t. i. omnibus tehnike zakonodajnega normiranja

39. Pobudniki menijo, da je bila t. i. omnibus tehnika zakonodajnega normiranja (spreminjanje več različnih zakonov v okviru enega zakona) v primeru ZPZR izbrana z namenom zlorabe; to je z namenom, da bi se preprečil morebitni razpis naknadnega zakonodajnega referenduma, ki bi lahko preprečil, da bi bil ZPZR uveljavljen v času, ki bi še omogočal, da bi bil zimski regres izplačan do konca leta 2025. To naj bi bilo v neskladju z 90. členom Ustave. Glede na ustavno prepoved naknadnega zakonodajnega referenduma o zakonih o davkih¹⁹ naj bi vključitev vsebin s področja davčnega prava v predlog ZPZR pomenila, da so bile v predlog zakona, ki bi sicer lahko bil predmet referendumskega odločanja, vključene določbe, ki morajo biti izvzete iz referendumskega odločanja. Po mnenju pobudnikov naj bi zakonodajalec tako ravnal z izključnim namenom, da bi povzročil položaj, v katerem referendum o celotnem ZPZR ni ustavno dopustno razpisati. Brez uporabe t. i. omnibus tehnike in vključitve davčnih vsebin v ZPZR naj bi bil naknadni zakonodajni referendum o zakonu, ki bi urejal (le) zimski regres, ustavno dopusten.

¹⁹ Glej drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave.

40. Ustavno sodišče ugotavlja, da v tem delu ni mogoče prepoznati pravnega interesa pobudnikov. Ustavno sodišče je bilo v odločbi št. U-I-371/22 z dne 2. 4. 2025 (Uradni list RS, št. 34/25) že soočeno s trditvijo o neskladnosti z Ustavo zakona, ki je z uporabo t. i. omnibus tehnike spremenil več zakonov, in sicer prav zato, ker naj bi vključeval novelo davčnega zakona, kar naj bi lahko pripeljalo do položaja, da bi bile zakonske določbe, za katere bi predlagatelji referendumu menili, da morajo o njih odločati volivci na referendumu, in ki se ne nanašajo na področja, ki so izvzeta po drugem odstavku 90. člena Ustave, izključene iz referendumskega odločanja. Ustavno sodišče je v 24. točki obrazložitve navedene odločbe pojasnilo, da bi do takšnega ustavnopravno spornega položaja lahko prišlo le, če bi Državni zbor po prejemu referendumske pobude sprejel sklep o njegovi nedopustnosti. Šele s sprejetjem sklepa o nedopustnosti razpisa referendumu naj bi namreč lahko prišlo do posega v pravici iz 44. in 90. člena Ustave.

41. V obravnavanem primeru v zvezi z ZPZR ni bila vložena referendumska pobuda in ni bil sprejet sklep po 21. členu ZRLI. Pobudniki se sicer s temi stališči (ki so bila prvič sprejeta v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-371/22) ne strinjajo in navajajo, da je njihova posledica spregled ustavno utemeljene pristojnosti Ustavnega sodišča, da odloča o skladnosti zakonov z Ustavo oziroma da odloči "o vseh očitkih o protiustavnosti zakona, ne da bi bilo poprej treba v konkretnem postopku dokazati kršitev konkretne ustavne pravice, v tem primeru pravice do referendumu".

42. Ustavno sodišče teh argumentov pobudnikov ne more sprejeti. V odločbi št. U-I-371/22 je sprejelo zgolj stališče, po katerem je mogoče neskladje s 44. in 90. členom Ustave zatrjevati šele, če Državni zbor po vložitvi referendumske pobude odloči, da referendumu ni dopustno razpisati. Brez odločitve Državnega zbora pa ni mogoče prepoznati možnosti izboljšanja pravnega položaja v postopku pred Ustavnim sodiščem. Ustavnemu sodišču se zato do ostalih vprašanj, ki bi lahko bila pomembna za presojo pravnega interesa pobudnikov, ni bilo treba opredeljevati.

B. – IV.

Presoja z vidika načela socialne države iz 2. člena Ustave

43. Pobudniki zatrjujejo, da izpodbijana ureditev krši načelo socialne države iz 2. člena Ustave. Po njihovem mnenju ta določba Ustave varuje socialni dialog med delavci in delodajalci. V nasprotju s tem načelom naj bi bilo ravnanje izvršilne veje oblasti pred sprejetjem ZPZR, ko naj ne bi vsebinsko odgovarjala na pisne predloge in zastavljena vprašanja delodajalskih organizacij v zvezi s predlogom ZPZR. Pobudniki v ZPZR vidijo oblastveno vsiljevanje enotnih dodatnih bonitet mimo socialnega dialoga in brez ustrezne utemeljitve. Posegi v pogodbeno avtonomijo naj bi morali ostati omejeni na nujna varovala pred zlorabami. Pobudniki menijo, da je bil z ZPZR mimo socialnega dialoga in kolektivnih pogajanj politično zlorabljen koncept delovnopravnega varstva.

44. Pobudniki dejansko po vsebini ne utemeljijo posega v socialni dialog med delavci in delodajalci, pač pa se zavzemajo za priznanje posebnega položaja delodajalcem v postopku sprejemanja predpisov. Iz načela socialne države ne izhaja upravičenje delodajalskih združenj ali posameznih delodajalcev, da so pred sprejetjem predpisov, ki posegajo v njihove interese, o osnutkih teh predpisov posebej obveščeni, oziroma njihova pravica do opredelitve in odgovora na svoje pomisleke glede načrtovanih predpisov. Izpodbijani določbi ZPZR zato nista v neskladju z načelom socialne države iz 2. člena Ustave.

45. Preostale očitke, pri katerih se pobudniki sicer opirajo na načelo socialne države (2. člen Ustave), je Ustavno sodišče obravnavalo z vidika pravice do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave) in načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave) oziroma prepovedi povratne veljave pravnih aktov (155. člen Ustave).

B. – V.

Presoja z vidika ustavne pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave

46. Pobudniki navajajo, da 2. člen in prvi odstavek 3. člena ZPZR kršita 74. člen Ustave, ki varuje ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude. Izpodbijana ureditev naj bi delodajalcem zapovedovala izplačevanje zimskega regresa kot točno določeno ravnanje in naj jim ne bi puščala nikakršnega polja za prosto podjetniško odločanje. Zato naj bi šlo za poseg v pravico do podjetniške svobode, in to celo tak, ki naj bi navedeno pravico izvotlil. Pobudniki izpostavljajo krnitev pogodbene svobode, ki naj bi bila posledica tega, da je država posegla v svobodno dogovarjanje med delavci in delodajalci (individualno ali kolektivno) glede plačila iz dosežene poslovne uspešnosti. Uzakonitev zimskega regresa naj bi presegla potrebo po varstvu delavca kot šibkejši stranke. Pobudniki v tej zvezi vidijo legitimnost poseganja države v siceršnje mehanizme pogajanj med socialnimi partnerji le, ko gre za nujna varovala pred zlorabami. Pri zimskem regresu naj bi šlo, nasprotno, za "novo univerzalno pravico, ki presega okvir osnovne zaščite".

47. Svobodna gospodarska pobuda (prvi odstavek 74. člena Ustave) je zagotovljena vsem gospodarskim subjektom pri njihovem gospodarskem poslovanju in pomeni predvsem svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli, svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču,

izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.²⁰

48. Že Ustava v drugem odstavku 74. člena določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da slednje pomeni, da ima zakonodajalec široko polje proste presoje pri vrsti ukrepov gospodarske politike, ki jih šteje za potrebne, pri čemer je tudi sam zavezan z ustavno prepovedjo, da ne sme dopustiti opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo.²¹ Pravica do svobodne gospodarske pobude se torej lahko omeji, če to zahteva javna korist, vendar pa zakonodajalec v to pravico lahko poseže le toliko, kolikor je zaradi varovanja javne koristi treba vanjo poseči, upoštevajoč pri tem splošno načelo sorazmernosti.²² V prvem stavku drugega odstavka 74. člena Ustava poleg tega pooblašča zakonodajalca, da opredeli pogoje za ustanavljanje gospodarskih subjektov, s čimer se glede na ustaljeno ustavnosodno presojo²³ določa način uresničevanja te človekove pravice v smislu drugega odstavka 15. člena Ustave. Zakonodajalec ima prav na podlagi te ustavne določbe pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, tudi ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti.²⁴ Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ne bi bilo v skladu z Ustavo.²⁵

49. Člen 74 Ustave varuje pogodbeno svobodo oziroma pogodbeno avtonomijo poslovnih subjektov (gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov ter oseb, ki opravljajo samostojne poklice). Že v sklepu št. U-I-202/93 z dne 6. 10. 1994 (Uradni list RS, št. 74/94, in OdlUS III, 99), 4. točka obrazložitve, je Ustavno sodišče zapisalo, da je splošna avtonomija pogodbenih strank pri sklepanju pogodb obligacijskega prava utemeljena tudi v splošni svobodi ravnanja, ki je zagotovljena s 35. členom Ustave, in v svobodni gospodarski pobudi, določeni v 74. členu Ustave. Zato naj bi bile posamezne zakonske omejitve svobodne pogodbene volje lahko v skladu z Ustavo le, če izpolnjujejo ustavne pogoje za dopustnost omejevanja ustavnih pravic; kolikor gre

²⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/03 z dne 13. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 58/04 in 61/04, ter OdlUS XIII, 33), 7. točka obrazložitve.

²¹ Npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39), 42. točka obrazložitve, št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 72/21, in OdlUS XXVI, 13), 14. točka obrazložitve, in št. U-I-205/19, U-I-230/19 z dne 2. 9. 2025 (Uradni list RS, št. 76/25), 25. točka obrazložitve.

²² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10), 31. točka obrazložitve.

²³ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-137/97 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01, in OdlUS X, 43) in št. U-I-306/98 z dne 11. 4. 2002 (Uradni list RS, št. 37/02, in OdlUS XI, 60).

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-77/24 z dne 13. 3. 2025 (Uradni list RS, št. 19/25), 33. točka obrazložitve.

²⁵ Prav tam in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-16/98 z dne 5. 7. 2001 (Uradni list RS, št. 62/01, in OdlUS X, 144), 15. točka obrazložitve.

za opravljanje gospodarske dejavnosti, to pomeni pogoje iz drugega odstavka 74. člena Ustave. Iz sklepa Ustavnega sodišča št. Up-110/01 z dne 3. 7. 2001 (Uradni list RS, št. 60/01, in OdlUS X, 236, 17. točka obrazložitve), izhaja, da svobodna gospodarska pobuda oziroma pogodbeni svoboda kot ena njenih izraznih oblik obsega tako svobodo sklepanja pogodb in svobodo vsebinskega urejanja kot tudi svobodo oblikovanja tipa zaveze.

50. Tudi novejša presoja Ustavnega sodišča umešča pogodbeno svobodo gospodarskih subjektov v 74. člen Ustave. Svobodna gospodarska pobuda svojim nosilcem med drugim zagotavlja svobodno avtonomno urejanje obligacijskih razmerij (pogodbeno avtonomijo na področju obligacijskega prava).²⁶ Prvi odstavek 74. člena Ustave zagotavlja svobodo sprejemanja vsakršnih odločitev o opravljanju gospodarske dejavnosti, vključno s pogodbeno svobodo.²⁷ V odločbi št. U-I-104/22 z dne 22. 1. 2026 (Uradni list RS, št. 11/26), 340. točka obrazložitve, je Ustavno sodišče poudarilo, da je pogodbeni svoboda strank na področju podjetništva zagotovljena v okviru svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave; obsega tako svobodo sklepanja pogodb in svobodo vsebinskega urejanja kot tudi svobodo oblikovanja tipa zaveze. Pogodbeni svoboda na področju podjetništva pomeni, da se gospodarski subjekti lahko svobodno odločajo o sklenitvi pogodbe z drugimi subjekti in svobodno izbirajo svoje pogodbene partnerje.

51. Pri presoji zakonskih ukrepov, ki urejajo področje podjetništva, je temeljnega pomena vprašanje, ali je zakonodajalec predpisal način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude ali pa je pravico do svobodne gospodarske pobude omejil. Meja med načinom uresničevanja človekovih pravic in njihovo omejitvijo je gibljiva in težko določljiva. Nedvomno gre za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, ko predpis neobičajno intenzivno oži polje podjetniške svobode. Relativno manj omejujoči pogoji za opravljanje gospodarske dejavnosti lahko pomenijo izvrševanje pooblastila iz drugega odstavka 15. člena Ustave. Vendar pa gre pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti za določanje načina uresničevanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj oziroma ukrep realno vsebinsko zvezo s konkretno regulirano gospodarsko dejavnostjo. To je zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrta nevarnosti ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (na primer na področju varstva pri delu, varstva zdravega življenjskega okolja in podobno). Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave oziroma za omejitev te pravice.²⁸

²⁶ Sklep Ustavnega sodišča št. Up-558/17 z dne 11. 7. 2017, 5. točka obrazložitve.

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-558/19 z dne 12. 1. 2023 (Uradni list RS, št. 17/23), 19. točka obrazložitve.

²⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 81. in 83. točka obrazložitve.

52. Člen 2 in prvi odstavek 3. člena ZPZR vsebujeta, kot pravilno ugotavljajo pobudniki, kogentna pravna pravila. Ta pravila tudi delodajalcem iz zasebnega sektorja, kot so pobudniki, kot obvezno nalagajo: (a) da svojim delavcem enkrat letno v denarni obliki izplačajo zimski regres v višini polovice minimalne plače v Republiki Sloveniji;²⁹ (b) da mora delodajalec zimski regres izplačati najpozneje 18 dni po preteku plačilnega obdobja za izplačilo plače za mesec november tekočega koledarskega leta, torej 18. decembra v vsakem koledarskem letu, če pa je ta dan dela prost dan, prvi naslednji delovni dan; (c) da imajo delavci, ki imajo v posameznem koledarskem letu obdobje zaposlitve krajše od enega leta in/ali imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, pravico do sorazmernega dela zimskega regresa.³⁰

53. Vlada kot predlagatelj ZPZR je v zakonodajnem gradivu³¹ pojasnila, da predlog zakona določa novo delovnopravno pravico, to je pravico delavcev do zimskega regresa, in ureja davčno obravnavo tega prejemka. Z uvedbo novega prejemka se želi vsem delavcem v enakem položaju zagotoviti dodatni prejemek v posameznem koledarskem letu, ki bi pripomogel k izboljšanju njihovega zadovoljstva in motivacije za opravljanje dela. Zaradi novega prejemka pa bo posledično standardna oblika zaposlitve bolj privlačna. Pravico do zimskega regresa bodo imeli tudi funkcionarji, ki prejemajo plačo v skladu z določili zakona, ki ureja skupne temelje plačnega sistema v javnem sektorju. Namen izpodbijane ureditve, tako Vlada, je tudi v zagotovitvi enake davčne obravnave vsem v tem segmentu. Po predlogu bi bil namreč zimski regres oproščen plačila davkov in prispevkov do višine polovice minimalne plače. Namen (cilj) 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZPZR je glede na navedeno v zakonodajnem gradivu in v mnenju Vlade o pobudi predvsem v izboljšanju premoženjskega položaja delavcev, kar naj bi jih naredilo bolj zadovoljne in tudi delovno zavzete ter učinkovite. Prav tako naj bi izpodbijana ureditev zagotovila, da so vsi delavci (ne le tisti iz panog, v katerih imajo sindikati večjo pogajalsko moč) upravičeni do prejemka, ki jim zagotavlja dostojen življenjski standard v obdobju, za katero so značilni povečani življenjski stroški.

54. Ustavno sodišče zato ugotavlja, da je namen izpodbijane ureditve v doseganju splošnih ciljev na delovnopravnem področju, ki vključuje tudi varstvo zaposlenih. Upoštevajoč, da obveznost izplačila zimskega regresa zavezuje vse delodajalce iz zasebnega sektorja, ne glede na stopnjo regulacije njihove dejavnosti ali njene

²⁹ Za leto 2025 je to pomenilo 638,86 EUR.

³⁰ Razen v primerih, ko delavec dela krajši delovni čas v skladu s 67. ali 67.b členom Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19, 15/22 in 114/23 – v nadaljevanju ZDR-1), ko ima pravico do zimskega regresa v polni višini (krajši delovni čas v posebnih primerih in krajši delovni čas delavca pred upokojitvijo).

³¹ Glej obrazložitev Predloga zakona o izplačilu zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov, EVA: 2025-1611-0083, 3. 11. 2025, str. 1–2 in 13.

konkretne značilnosti, pri čemer gre za obveznost med strankama delovnega razmerja, glede katere ni mogoč drugačen dogovor, je treba v izpodbijani ureditvi prepoznati ukrep, ki posega v svobodno gospodarsko pobudo.

55. Ker izpodbijana ureditev posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali za takšno ureditev obstaja javna korist in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave).

56. Delavci so v delovnem razmerju v splošnem v podrejenem položaju nasproti delodajalcem.³² Prihodki iz delovnega razmerja so zanje pogosto eksistencialnega pomena, alternativne ustrezne možnosti zaposlitve pa pogosto niso (tako) na voljo. Pri pogajanjih o pogodbenih pogojih so delavci praviloma soočeni z informacijsko in premoženjsko močnejšimi pogodbenimi partnerji. Pogodbena avtonomija strank na področju delovnega prava je zato tradicionalno omejena in uokvirjena s prisilnimi predpisi, kolektivnimi pogodbami, prepovedjo diskriminacije in minimalnimi standardi varstva. Varstvo delavcev kot šibkejši strani v delovnem razmerju oziroma izboljšanje njihovega socialnega položaja, ki veča njihovo splošno blagostanje, je zagotovo lahko ustavno dopusten razlog za krčenje polja podjetniške svobode delodajalcev. Načelo socialne države (2. člen Ustave) in pravica do varstva dela (66. člen Ustave) zahtevata, da zakonodaja pri varovanju interesov delodajalcev ne prezre položaja delavca kot ekonomsko in socialno šibkejšega partnerja delovnega razmerja. Zato Ustava zakonodajalcu dopušča precej široko polje proste presoje pri socialni in ekonomski regulaciji delovnih razmerij.

57. Ustavno sodišče je kot javno korist, ki lahko upraviči poseg v svobodno gospodarsko pobudo, že prepoznalo varstvo tedenskega počitka zaposlenih ter posebno varstvo otrok in družinskega življenja (pri presoji predpisa, ki je določal, da trgovec ne sme določiti obratovalnega časa prodajaln ob nedeljah in z zakonom določenih dela prostih dnevih).³³ Tudi izboljšanje premoženjskega položaja delavcev

³² Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-63/03 z dne 27. 1. 2005 (Uradni list RS, št. 14/05 in 11/06 – popr., in OdlUS XIV, 32, 8. točka obrazložitve), navedlo, da je delovno pravo nastalo in se oblikuje z namenom, da na področju t. i. odvisnega dela, za katero sta značilni odvisnost in podrejenost delavca v razmerju do delodajalca, nadgradi civilno obligacijskopravno ureditev pogodb z zavezujočimi delovnopravnimi normami, ki določajo minimum pravic delavca in omejujejo pogodbeno svobodo strank. V odločbi št. Up-150/22 z dne 1. 2. 2024 (13. točka obrazložitve), je Ustavno sodišče navedlo, da je, upoštevaje posebno naravo delovnega prava, pri katerem gre praviloma za razmerje neprerejenih strank, v katerem je ekonomsko in pravno močnejši delodajalec, ki lahko s pozicije (pre)moči določa pogoje zaposlitve in njenega prenehanja, bistvena ureditev pravic delavcev s kogentnimi zakonskimi določbami, od katerih niti delodajalec niti delavec ne moreta odstopiti.

³³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20, 24. točka obrazložitve.

sodi med legitimne cilje za omejevanje svobodne gospodarske pobude. Za presojano kogentno obveznost delodajalcev, da svojim delavcem letno izplačujejo zimski regres na predpisan način, v predpisani višini (najmanj) polovice minimalne plače v Republiki Sloveniji in v predpisanem roku, čeprav se za to niso svobodno pogodbeno dogovorili, torej obstajajo razlogi, ki jih je mogoče pojmovati kot javno korist varstva delavcev, ki je v temelju sposobna upravičiti poseg v ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude.

58. Glede na to, da je za poseg podana javna korist, mora Ustavno sodišče v nadaljevanju presoditi še, ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Pri presoji dopustnosti posega v 74. člen Ustave Ustavno sodišče uporablja prilagojen test sorazmernosti, v okviru katerega se presoja le, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi te omejitve nastale.³⁴

59. Pobudniki z navedbami o preseganju okvira osnovne zaščite zatrjujejo, da je zakonodajalec z obveznim zimskim regresom pogodbeno svobodo znatno okrnil. Glede teže posledic omejitve je treba ugotoviti, da izpodbijane določbe ZPZR delavcem in delodajalcem ne jemljejo možnosti posamičnega ali kolektivnega dogovarjanja glede plačila iz dosežene poslovne uspešnosti, pa tudi glede morebitnega plačila višjega zimskega regresa od zakonsko določenega minimalnega zneska. Takšno dogovarjanje s sprejetjem ureditve o zimskem regresu ni postalo prepovedano.

60. Še pomembnejša je splošna omejenost učinka 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZPZR na pogodbeno svobodo tako z vidika vrste in objektivne teže za pobudnike spornega upravičenja v sistematiki delovnega prava kot tudi z vidika višine zimskega regresa. Tako kot regres za letni dopust iz 131. člena ZDR-1 tudi zimski regres ni ena izmed sestavin plače kot osnovnega elementa delovnega razmerja.³⁵ Člen 2 in prvi odstavek 3. člena ZPZR v ničemer ne posegata v svobodo posamičnega ali kolektivnega dogovarjanja o višini plač med delavci in delodajalci. Primerjava obvezne višine zimskega regresa (pol mesečne minimalne plače enkrat letno, sorazmerno manj za delavce, ki so zaposleni pri tem delodajalcu le del leta oziroma s krajšim delovnim časom) v primerjavi s pričakovano višino celotnih letnih prejemkov delavca iz delovnega razmerja, o katerih se je mogoče svobodno pogodbeno dogovarjati (upoštevaje siceršnje omejitve pogodbene avtonomije v delovnem pravu, zlasti pravila o minimalni plači), ne kaže na znatno krnitev varstvenega polja 74. člena Ustave.

³⁴ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-66/08, 86. točka obrazložitve, in št. U-I-311/11 z dne 25. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 44/13, in OdlUS XX, 6), 16. točka obrazložitve.

³⁵ Drugi odstavek 126. člena ZDR-1 določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Sestavni del plače je tudi plačilo za poslovno uspešnost, če je to dogovorjeno s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi.

61. Z vidika pričakovanih koristi od izpodbijane ureditve je treba poudariti, da obveznost plačila zimskega regresa kot dodatna premoženjska obveznost delodajalca do delavca zapade v plačilo konec leta, v času praviloma povečanih denarnih izdatkov. Njen učinek na blagostanje, delovno motivacijo delavcev, s tem pa tudi na družbeno stabilnost je zato še večji, kot bi bil sicer. Izpodbijani ukrep je v svojem bistvu določena, po obsegu dokaj omejena, obvezna premoženjska redistribucija od delodajalca k delavcem v obliki obveznega letnega denarnega izplačila, za katero je zakonodajalec ocenil, da je potrebna. Ob tem je treba izpostaviti široko polje proste presoje zakonodajalca pri uresničevanju ukrepov ekonomske in socialne politike, ki jih šteje za potrebne.³⁶

62. Glede na vse navedeno pozitivni učinki presoјane ureditve za javno korist izboljšanja socialnega položaja delavcev in njihovega splošnega blagostanja presežejo njene negativne posledice za pogodbeno svobodo delodajalcev. Člen 2 in prvi odstavek 3. člena ZPZR nista v neskladju z ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave.

B. – VI.

Presoja z vidika prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz 155. člena Ustave

63. Pobudniki 2. členu in prvemu odstavku 3. člena ZPZR očitajo kršitev tako načela zaupanja v pravo kot načela prepovedi retroaktivnosti (2. in 155. člen Ustave). Ti očitki so po vsebini omejeni na obveznost izplačila zimskega regresa že za leto 2025, kakor izhaja iz navedenih zakonskih določb. Poleg tega iz pobude izhaja, da pobudniki s tega vidika ne nasprotujejo ureditvi obveznosti plačila zimskega regresa že za leto 2025 v delu, v katerem se za ugotovitev upravičenosti do zimskega regresa in za določitev njegove višine upošteva obdobje od uveljavitve ZPZR do konca koledarskega leta 2025 (od vključno 20. 11. 2025 do vključno 31. 12. 2025). Drugače povedano, za pobudnike z vidika 2. in 155. člena Ustave ni ustavno sporno, da so (a) zimski regres za leto 2025 dobili delavci, ki so bili pri posameznem delodajalcu zaposleni vsaj en dan ali dlje v obdobju od uveljavitve zakona do konca leta, kolikor (b) bi se navedenim delavcem za izračun višine zimskega regresa za leto 2025 upoštevalo le obdobje zaposlitve med uveljavitvijo zakona in koncem leta, ne glede na to, ali so bili zaposleni v letu 2025 tudi pred uveljavitvijo ZPZR.³⁷ V tem obsegu je Ustavno sodišče navedene določbe tudi presojalo.

³⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-205/19, U-I-230/19, 25. in 35. točka obrazložitve.

³⁷ Za pobudnike je torej ustavno sporno tudi, da se morebitno obdobje zaposlitve pred uveljavitvijo ZPZR upošteva za določitev višine prejemka (npr. pri delavcu, ki je bil pri posameznem delodajalcu zaposlen od 1. 6. do 31. 12. 2025). Še bolj pa seveda, če je to obdobje odločilno že za samo določitev upravičenosti do zimskega regresa (npr. pri delavcu, ki je bil pri posameznem delodajalcu zaposlen od 1. 1. do 1. 11. 2025).

64. V splošnem pobudniki menijo, da bi bilo z vidika navedenih ustavnih določb sprejemljivo le, če bi zakonodajalec zimski regres za leto 2025 uvedel na način, da bi bili do njega vsi delavci upravičeni le v sorazmernem delu glede na obdobje zaposlitve od uveljavitve ZPZR (20. 11. 2025) do konca leta 2025. Obenem pobudniki izpodbijane zakonske določbe razlagajo drugače, in to tako, da naj bi bili na podlagi njih do zimskega regresa za leto 2025 upravičeni tudi delavci, ki jim je delovno razmerje (pri konkretnem delodajalcu, ki naj bi jim moral izplačati zimski regres) prenehalo pred uveljavitvijo ZPZR – in sicer sorazmerno glede na obdobje zaposlitve pri tem delodajalcu v letu 2025 pred uveljavitvijo ZPZR. Še toliko bolj pa torej tudi delavci, ki so delovno razmerje sklenili pred uveljavitvijo ZPZR, pa je trajalo vsaj še določen čas med uveljavitvijo ZPZR in koncem leta 2025; v tem primeru naj bi se pri določanju višine tem delavcem pripadajočega zimskega regresa za leto 2025 upoštevalo celotno obdobje zaposlitve pri posameznem delodajalcu v letu 2025.

65. Ustavno sodišče razlago ZPZR, ki jo ponujajo pobudniki, sprejema. Drugi odstavek 2. člena ZPZR določa, da ima delavec, ki sklene delovno razmerje ali mu to preneha med koledarskim letom in ima v posameznem koledarskem letu obdobje zaposlitve krajše od enega leta, pravico do sorazmernega dela zimskega regresa glede na obdobje zaposlitve pri posameznem delodajalcu. Iz zakonskega besedila ne izhaja, da se obdobje od 1. 1. do 19. 11. 2025 ne bi upoštevalo pri ugotavljanju upravičenosti in pri določanju višine zimskega regresa za leto 2025. Zakonodajalec glede tega vprašanja ni uzakonil posebne ureditve za leto 2025, kot je sicer ravnal glede zamika izplačila za leto 2025 (10. člen ZPZR), izplačila v primeru nelikvidnosti za leto 2025 (11. člen ZPZR) in še glede nekaterih drugih vprašanj (12.–14. člen ZPZR).

66. Dalje, v obrazložitvi Predloga zakona o izplačilu zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov, EVA: 2025-1611-0083, 3. 11. 2025, str. 34–35, je Vlada zapisala: "[...] Rok za izplačilo zimskega regresa se tako začne šteti 1. decembra in zapade v plačilo 18. decembra oziroma prvi naslednji delovni dan. Navedeno velja tudi v primeru, če je delavcu delovno razmerje že prenehalo med koledarskim letom. Delavec namreč pridobi pravico do zimskega regresa s sklenitvijo delovnega razmerja in je upravičen do izplačila le-tega, ne glede na to, ali je pri delodajalcu v posameznem koledarskem letu zaposlen celotno, ali pa le del leta. V primeru, da je delavec pri delodajalcu v koledarskem letu zaposlen krajše obdobje od enega leta, mu je (vsak posamezni) delodajalec dolžan izplačati sorazmeren del zimskega regresa [...]" Tudi v obrazložitvi predlagatelja ZPZR ni nobenega indica, da bi želel za leto 2025 uzakoniti kakorkoli drugačno ureditev glede ugotavljanja upravičenosti in določanja višine zimskega regresa, kot velja za naslednja leta. Vlada niti v mnenju o pobudi ne nasprotuje razlagi ureditve zimskega regresa za leto 2025, ki jo ponujajo pobudniki. Še več, Ministrstvo za delo, družino, socialne

zadeve in enake možnosti je 24. 11. 2025 na spletu objavilo posebno pojasnilo,³⁸ ki na vprašanje "Kdaj mi mora biti zimski regres izplačan, če sem bil zaposlen od 1. 1. do 31. 7. 2025?" ponuja odgovor, da mora biti zimski regres za koledarsko leto 2025 izplačan do 18. 12. 2025, z morebitnimi izjemami iz 10. in 11. člena ZPZR. To pojasnilo je tako pri delodajalcih kot pri delavcih lahko ustvarilo prepričanje, da je zimski regres za leto 2025 treba izplačati tudi delavcem, ki jim je delovno razmerje prenehalo pred 20. 11. 2025.

67. Ustavno sodišče je kot podlago svoje presoje torej vzelo razlago 2. člena ZPZR, po kateri so do zimskega regresa za leto 2025 upravičeni delavci, ki so bili v delovnem razmerju vsaj en dan v koledarskem letu 2025. Delavci imajo pravico do sorazmernega dela zimskega regresa za leto 2025 glede na obdobje zaposlitve v letu 2025 pri posameznem delodajalcu. Za izračunavanje višine zimskega regresa za leto 2025, ki jo je posamezni delodajalec (bil) dolžan plačati posameznemu delavcu, sta upoštevni tako obdobje zaposlitve v letu 2025 pred uveljavitvijo ZPZR kot tudi obdobje zaposlitve od uveljavitve ZPZR do konca leta 2025.³⁹ Pobudniki to razlago izrecno sprejemajo, v zakonskem besedilu ni ničesar, kar bi jo izključevalo, predlagatelj ZPZR je ne zavrača.

Presoja z vidika 155. člena Ustave glede zimskega regresa za leto 2025

68. Ustavno sodišče je – upošteva tak pomen izpodbijanih določb – najprej opravilo presojno trditev pobudnikov o kršitvi 155. člena Ustave. Za pobudnike, kot je bilo že navedeno, izpodbijane določbe ZPZR s tega vidika niso ustavno sporne, kolikor iz njih izhaja, da zimski regres za leto 2025 dobijo tudi delavci, ki so bili pri posameznem delodajalcu zaposleni vsaj en dan ali dlje v obdobju od 20. 11. do 31. 12. 2025, v višini, ki je izračunana le glede na obdobje zaposlitve v tem obdobju. V preostalem delu sta 2. člen in prvi odstavek 3. člena ZPZR za pobudnike nedopustno retroaktivna. Pobudniki navajajo, da ZPZR protiustavno določa "izplačilo zimskega regresa že v letu 2025 za celotno leto" oziroma da je 20. 11. 2025 za nazaj vzpostavil obveznost plačila zimskega regresa tudi za obdobje pred svojo uveljavitvijo, od 1. 1. 2025 dalje. Drugače povedano, določitev upravičenosti do zimskega regresa za leto 2025 glede na obdobje zaposlitve v letu 2025 pred uveljavitvijo ZPZR (čeprav je do uveljavitve ZPZR zaposlitev že prenehala) ter (v vsakem primeru) vračunavanje za namene določitve sorazmerne višine zimskega regresa za leto 2025 tudi obdobja zaposlitve pred uveljavitvijo ZPZR naj bi pobudnikom protiustavno otežila pravni položaj na podlagi dejstev, ki so nastala v preteklosti, ko zavezanci niso mogli vedeti, da bodo nekoč na njihovi podlagi morali plačati (višjo) obvezno dajatev.

³⁸ /www.gov.si/novice/2025-11-24-podrobneje-o-pravici-do-zimskega-regresa/ (glej dokument Podrobnosti in najpogostejša vprašanja in odgovori).

³⁹ Če je npr. neki delavec delal pri istem delodajalcu od 1. 3. do 31. 12. 2025, ima od njega pravico terjati tri četrtine polnega zimskega regresa, enako za delo v obdobju od 1. 1. do 30. 9. 2025.

69. Ustava v 155. členu prepoveduje povratno veljavo pravnih aktov s tem, ko določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Izjemoma lahko zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in se s tem ne posega v pridobljene pravice. Vendar se mora Ustavno sodišče najprej opredeliti do vprašanja, ali 2. člen in prvi odstavek 3. člena ZPZR, kolikor iz njiju izhaja obveznost plačila zimskega regresa za leto 2025, ugotovljena na način in v obsegu iz 66. točke obrazložitve te odločbe, sploh učinkujejo retroaktivno.

70. Predpis ima povratne učinke praviloma tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo, oziroma tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek po njegovi uveljavitvi, vendar njegove posamezne določbe učinkujejo tako, da za nazaj posežejo v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času veljavnosti prej veljavnega predpisa⁴⁰ oziroma (če predpis, ki bi posebej urejal isto področje, prej ni obstajal) v času pred začetkom veljavnosti predpisa s povratnim učinkom. ZPZR se je začel uporabljati ob svoji uveljavitvi, torej s tega vidika ne učinkuje povratno. Pobudniki menijo, da ne glede na to ZPZR posega v zaključena pravna dejstva. Trdijo, da gre za primer predpisa, ki jim za nazaj povečuje obveznosti oziroma jim otežuje pravni položaj na podlagi dejstev, nastalih v preteklosti, ko niso mogli vedeti, da bodo ta dejstva (nekoč) pravno učinkovala. Pri tem se sklicujejo na stališča Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-65/08. Opozarjajo, da se niso mogli pravočasno izogniti novi obveznosti (vsaj v delu) tako, da bi kakšnega delavca pred 1. 1. 2025 odpustili ali da bi pred uveljavitvijo ZPZR prenehali opravljati dejavnost.

71. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-65/08, 17. točka obrazložitve, sprejelo stališče, da pravni predpisi ne samo da praviloma ne smejo retroaktivno jemati pravic, temveč tudi ne smejo za nazaj povečevati obveznosti oziroma jih na novo, na podlagi dejstev, ki so nastala v preteklosti, konstituirati in sploh naslovnikom pravnih norm oteževati pravnega položaja na podlagi dejstev, ki so se zgodila v preteklosti, ko ti naslovniki niso mogli vedeti, da bodo ta dejstva nekoč pravno učinkovala – na podlagi predpisa, ki ga takrat, ko so nastopila, še ni bilo. Za pravo retroaktivnost je značilno tudi, da prizadeti dejanskega stanja, ki se je zaključilo v preteklosti, s svojim kasnejšim ravnanjem ne more več spreminjati ali dopolnjevati ter si s tem olajšati ali izboljšati pravni položaj.⁴¹ Za prav tak primer gre pri izpodbijanem delu 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZPZR. Zavezanci za zimski regres za leto 2025 (delodajalci) po uveljavitvi ZPZR 20. 11. 2025 ne morejo več za nazaj vplivati na okoliščino, od katere je odvisno ugotavljanje upravičenosti in višine zimskega regresa za leto 2025, to je na obstoj delovnega razmerja za posamezne delavce v obdobju od 1. 1. do 19. 11. 2025. Delovna razmerja,

⁴⁰ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 65/08, in OdlUS XVII, 42), 23. točka obrazložitve, št. U-I-158/11, 21. točka obrazložitve, in št. U-I-196/14 z dne 5. 11. 2015 (Uradni list RS, št. 90/15), 21. točka obrazložitve.

⁴¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-285/10 z dne 7. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 48/12), 8. točka obrazložitve.

ki so se začela in zaključila pred uveljavitvijo ZPZR, tvorijo očitno zaključene pravno upoštevne dejanske stanove. Vendar je zaradi kriterijev iz odločb št. U-I-65/08 in št. U-I-285/10 enako stališče treba sprejeti za delovna razmerja, ki so se začela pred uveljavitvijo ZPZR in so kontinuirano trajala do vključno njegove uveljavitve ali še dlje – glede obdobja trajanja pred 20. 11. 2025. Višina zimskega regresa se namreč določa sorazmerno glede na število dni zaposlitve v posameznem letu. Poleg tega zavezanci za zimski regres za leto 2025 po uveljavitvi ZPZR nikakor ne morejo več izboljšati svojega pravnega položaja glede okoliščin, nastalih v obdobju od začetka tega leta do uveljavitve. V izpodbijanem delu 2. člen in prvi odstavek 3. člena ZPZR učinkujeta retroaktivno.

72. Ustavno sodišče mora v nadaljevanju presoditi, ali so opisani povratni učinki izpodbijane ureditve ustavno dopustni. Vsaka retroaktivnost sama po sebi še ni v neskladju z Ustavo. Drugi odstavek 155. člena Ustave določa več meril, pod katerimi je, če so izpolnjena kumulativno, takšna retroaktivnost lahko ustavno dopustna, in sicer: 1) samo zakon lahko določi retroaktivnost, 2) samo posamezne zakonske določbe imajo lahko učinek za nazaj, vendar le tedaj, 3) kadar to zahteva javna korist in 4) če se s tem ne posega v pridobljene pravice.

73. Prvo merilo je izpolnjeno, saj je navedena retroaktivnost določena z zakonom. Zastavlja pa se vprašanje, ali je izpolnjeno drugo merilo, tj. da imajo le posamezne zakonske določbe učinek za nazaj. Po stališčih pravne teorije to izključuje povratno veljavo kar celotnega zakona, hkrati pa je ne omejuje na eno samo določbo, saj bi to bilo neživiljenjsko.⁴² Kljub temu je treba to merilo razumeti varnostno, saj zakonodajalca omejuje, da to lahko stori le na predmetno zelo ozkem področju.⁴³ Kot izjemo ga je treba razlagati ozko.⁴⁴ Za presojo, ali gre za posamezne zakonske določbe, ki imajo učinek za nazaj, ni odločilno formalno merilo, tj. ali je povratno učinkovanje določeno v zgolj eni zakonski določbi. Presoja mora temeljiti na materialnem oziroma vsebinskem merilu in pri tem izhajati iz vprašanja, kakšno je razmerje med zakonom (kot celoto) in posameznimi določbami, ki povratno učinkujejo. Če namreč zakon ureja vsebino, ki bi lahko veljala za naprej tudi brez zakonske določbe, ki učinkuje povratno, gre le za ustavno dopustno povratno učinkovanje posamezne zakonske določbe, in ne za ustavno nedopustno povratno učinkovanje zakona kot celote.⁴⁵

74. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-64/22, U-I-65/22 ugotovilo, da merilo, da imajo lahko povratni učinek le posamezne zakonske določbe, ni bilo izpolnjeno. Z

⁴² F. Grad, Ustava in retroaktivnost pravnih predpisov, Pravna praksa, št. 19 (2016), str. 6–9.

⁴³ M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 217–218.

⁴⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-348/20, 38. točka obrazložitve.

⁴⁵ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-64/22, U-I-65/22 z dne 17. 11. 2022 (Uradni list RS, št. 157/22, in OdlUS XXVII, 28), 32. točka obrazložitve, in št. U-I-348/20, 38. in 39. točka obrazložitve.

razveljavitvijo sporne ključne določbe in vseh določb, ki so se nanjo sklicevale, bi v zakonu ostala le vsebina, ki sama zase, torej brez razveljavljenih določb, ne bi imela nobenega smisla. Zato je šlo za povratno učinkovanje zakona kot celote, in ne le za povratno učinkovanje posameznih določb.

75. Ne gre za vprašanje, ali bi konkretna zakonska določba, ki učinkuje (tudi) povratno, ohranila smisel, če bi učinkovala samo za naprej. Treba je sprejeti povratno učinkovanje kot neločljiv integralni del te določbe ali določb in ugotoviti, ali bi brez njih (nasploh) sprejeti zakon še ustrezal pričakovanjem in ciljem zakonodajalca. Bistvenega pomena za presojo obstoja t. i. drugega merila iz drugega odstavka 155. člena Ustave je torej vprašanje, ali zakon brez povratno učinkujoče določbe še lahko doseže svoj bistveni namen.

76. Ustavno sodišče je ugotovilo, da retroaktivno učinkujeta 2. člen in prvi odstavek 3. člena ZPZR, in to le v delu, v katerem iz njiju izhaja obveznost plačila zimskega regresa za leto 2025 tudi delavcem, ki jim je zaposlitev prenehala v letu 2025 še pred uveljavitvijo ZPZR, in to, da se pri izračunavanju višine zimskega regresa za leto 2025 upošteva (tudi) obdobje zaposlitve v letu 2025 pred uveljavitvijo ZPZR. Čeprav navedene zakonske določbe učinkujejo tudi za naprej, so nedvomno retroaktivne. So središčnega pomena za urejanje materije zimskega regresa, saj iz njih izhaja, kdaj, v kateri obliki in v kakšni višini letno zapade zadevno periodično delovnopravno upravičenje. Vendar so v ZPZR vključene tudi druge, povsem ločene vsebine, to je prenova ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov, pa tudi t. i. zimski dodatek za uživalce pokojnin in nadomestil iz invalidskega zavarovanja.

77. Zato je treba sprejeti stališče, da bi določbe ZPZR, ki se ne nanašajo na zimski regres, lahko samostojno obstale tudi brez 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZPZR, ki učinkujeta povratno. Zato je tudi drugo merilo iz drugega odstavka 155. člena Ustave, tj. da imajo le posamezne zakonske določbe učinek za nazaj, izpolnjeno.

78. Tretje merilo dopustnosti povratnega učinka zakonskih določb je, da retroaktivnost zahteva javna korist. Po ustaljeni ustavnosodni presoji lahko povratno učinkovanje upraviči le posebna, prav povratno učinkovanje predpisa utemeljujoča javna korist, brez katere ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve. Ta javna korist mora biti glede na to, da se z njo utemeljuje izjema od ustavne prepovedi povratnega učinkovanja predpisa, v zakonodajnem postopku posebej ugotovljena. Zakonodajalec mora torej povratno učinkovanje pravne norme utemeljiti že v samem zakonodajnem gradivu. Te utemeljitve ne morejo nadomestiti morebitna kasnejša (po zaključenem zakonodajnem postopku prvič podana) utemeljevanja ciljev zakona, ki iz zakonodajnega gradiva niso razvidna.⁴⁶

⁴⁶ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-158/11, 26. točka obrazložitve, št. U-I-6/15, Up-33/15, Up-1003/15 z dne 5. 7. 2018 (Uradni list RS, št. 53/18, in OdlUS XXIII, 10), 35. točka

79. Za predpis, kot je ZPZR, ta dolžnost zakonodajalca velja še posebej poudarjeno, podobno kot je Ustavno sodišče v 27. točki obrazložitve odločbe št. U-I-158/11 zapisalo za retroaktivne zakone na davčnem področju.⁴⁷ Zimski regres za leto 2025 namreč ni zanemarljiva premoženjska obremenitev, za katero je mogoče sklepati, da jo poslovni subjekti lahko z lahkoto izvedejo brez možnosti vnaprejšnjih priprav in prilagoditev poslovnih načrtov. Vlada v svojem mnenju ne nasprotuje trditvi pobudnikov, da bodo morali zasebni delodajalci na podlagi sporne ureditve nositi nov strošek v skupnem znesku "skoraj pol milijarde EUR".⁴⁸

80. Zakonodajalec povratnega učinkovanja 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZPZR v zakonodajnem gradivu ni posebej utemeljil že zato, ker njunega povratnega učinkovanja v navedenem gradivu sploh ni prepoznal oziroma ugotovil. Zato niti ni poskušal izkazati obstoja posebne, prav povratno učinkovanje predpisa utemeljujoče javne koristi. Tak poskus namreč po naravi stvari zahteva (vsaj smiselno) navzven izkazano zavedanje, da se sprejema retroaktiven zakon.

81. Enako je treba ugotoviti za mnenje Vlade o pobudi. Vlada je v njem na očitke o kršitvi 155. člena Ustave zgolj na splošno ponovila razloge za sprejetje zakona iz zakonodajnega gradiva (zagotovitev dostojnega življenjskega standarda vseh

obrazložitve, in št. U-I-397/20 z dne 2. 12. 2021 (Uradni list RS, št. 196/21, in OdlUS XXVI, 37), 13. točka obrazložitve.

⁴⁷ "[...] Prepoved povratne veljave zakonov mora zakonodajalec še posebej spoštovati na davčnem področju. Ne le zaradi zgoščenosti in intenzivnosti pravnih razmerij med državo (davčno upravo) in davčnim zavezancem, ampak tudi zaradi asimetričnosti davčnoppravnega razmerja, ki pomeni poseg države v premoženjsko sfero davčnega zavezanca brez njenega neposrednega povračila, kot tudi zaradi splošnega občutka pravičnosti. Država z davčno politiko pomembno vpliva na premoženjsko sfero posameznikov. Zato ti svoja ravnanja razumljivo načrtujejo in uresničujejo tudi glede na predvidene davčnoppravne posledice teh svojih ravnanj. Kljub temu da davčni zavezanci vedo oziroma bi morali vedeti, da se veljavna davčna zakonodaja, upoštevna za njihove odločitve, lahko spremeni in da se tudi spreminja, upravičeno pričakujejo, da se bo ta spreminjala tako, da bodo spremembe pri svojih odločitvah lahko upoštevali, kar predpostavlja, da so z njimi seznanjeni [...] Zakonodajalec mora zato v primeru sprejetja davčnoppravne ureditve s povratnimi učinki v zakonodajnem gradivu izkazati obstoj posebej pomembnega, prav povratno učinkovanje upravičujočega javnega interesa."

⁴⁸ Pobudniki se pri tem sklicujejo na obrazložitev Predloga zakona o izplačilu zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov, EVA: 2025-1611-0083, 3. 11. 2025, str. 22, v katerem Vlada ocenjuje, da bo sprejetje zakona vplivalo na gospodarstvo na način, da bo izplačilo zimskega regresa delodajalcem v zasebnem sektorju povzročilo dodatni strošek do 483.886.618,92 EUR, kar pa naj bi bil "maksimalen možen" dodatni strošek, saj Vlada navaja, da pri tem ni upoštevala, da določena podjetja že danes izplačujejo del dohodka iz naslova poslovne uspešnosti in da bodo verjetno določen del tega dohodka namenila za izplačilo zimskega regresa.

zaposlenih brez razlike med njimi). Prav zato v obravnavanem primeru ni mogoče razmišljati o izjemi od stališča, da je treba povratno učinkovanje pravne norme utemeljiti že v samem zakonodajnem gradivu. V odločbi št. U-I-150/21 z dne 5. 6. 2024 (Uradni list RS, št. 55/24), 21. točka obrazložitve, je tako Ustavno sodišče sprejelo razloge iz mnenja Vlade o zahtevi, ki so izkazovali javni interes za povratno učinkovanje novih pravil o obrestovanju zapadlih davčnih obveznosti, čeprav javna korist za povratno učinkovanje v zakonodajnem postopku ni bila posebej ugotovljena. Vendar Ustavno sodišče pri presoji 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZPZR ne more enako ravnati. Vlada namreč s svojimi posplošenimi navedbami v mnenju niti ne stopi v dejanski dialog z obrazloženimi očitki pobudnikov o ustavno nedopustnem povratnem učinkovanju. Državni zbor in Vlada torej javne koristi za povratno učinkovanje izpodbijane ureditve nista niti poskušala izkazati, čeprav bi to morala storiti že v zakonodajnem gradivu.

82. Glede na navedeno 2. člen in prvi odstavek 3. člena ZPZR v izpodbijanem delu ne izpolnjujeta pogoja javne koristi, ki ga za izjemoma dopustno povratno učinkovanje zakona predpisuje drugi odstavek 155. člena Ustave.

83. Člen 2 in prvi odstavek 3. člena ZPZR sta v neskladju z Ustavo, kolikor se nanašata na izplačilo zimskega regresa za leto 2025 delavcem, ki niso zaposleni v javnem sektorju na podlagi ZSTSPJS, in kolikor določata, da se pri izračunavanju višine zimskega regresa za leto 2025 upošteva tudi obdobje zaposlitve v letu 2025 pred uveljavitvijo ZPZR, tako za delavce, ki jim je zaposlitev prenehala v letu 2025 pred uveljavitvijo ZPZR, kot tudi za delavce, ki so bili po njegovi uveljavitvi še zaposleni. Glede tega dela Ustavno sodišče preostalih zatrjevanih protiustavnosti ni presojalo. Navedeni določbi ZPZR v preostalem delu (torej delu, ki se nanaša na izplačilo zimskega regresa za koledarsko leto 2025, pa ni bil izpodbijan z vidika 2. in 155. člena Ustave, in delu, ki se nanaša na izplačilo zimskega regresa v koledarskih letih, ki sledijo letu 2025) nista v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

84. Razveljavitev 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZPZR v delu, v katerem sta v neskladju s 155. členom Ustave, bi v tej zadevi pomenila nedopusten poseg v legitimna pričakovanja zaposlenih, da lahko obdržijo sredstva, ki so jih prejeli na račun zakonsko uveljavljene pravice (2. člen Ustave). Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS glede izpodbijanih določb, kolikor se v protiustavnem delu nanašata na izplačilo zimskega regresa za leto 2025, sprejelo ugotovitveno odločbo (2. točka izreka).

C.

85. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 25. člena, prvega odstavka 48. člena in 21. člena ZUstS ter druge alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki mag. Nina Betetto,

dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Barbara Kresal, Neža Kogovšek Šalamon, Marko Starman, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Točko 1 izreka je sprejelo soglasno. Točki 2 in 3 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Svetlič. Sodnik Svetlič je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnica Betetto je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rok Čeferin
Predsednik

zanj

dr. Neža Kogovšek Šalamon
Podpredsednica