



Številka: Su 49/2024-1

Datum: 16. 1. 2024

**USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE**  
Beethovnova ulica 10  
1000 Ljubljana

### **ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI**

četrtga, petega in šestega odstavka 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač; in

drugega odstavka 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na sodnike,

s predlogom, da naj Ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023

**in**

**PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVANJE**

## 1. Uvodno:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) je z odločbo U-I-772/21-37 z dne 1. 6. 2023 (v nadaljevanju: odločba) odločilo o zahtevi Sodnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sodni svet) za oceno ustavnosti zakonske ureditve sodniških plač. Ugotovilo je, da so v neskladju z Ustavo četrti, peti in šesti odstavek 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS), kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač; ter drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike. Državnemu zboru je naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku šestih mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Odločba je bila v Uradnem listu objavljena 3. 7. 2023, naloženi šestmesečni rok pa je potekel 3. 1. 2024.

Ker Državni zbor ugotovljenega neskladja z Ustavo v postavljenem roku ni odpravil, Sodni svet, ki je v okviru svojih pristojnosti in mednarodnih standardov dolžan varovati neodvisnost sodne veje oblasti, izhajajoč iz desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (ZSSve), vlaga zahtevo za oceno ustavnosti četrtega, petega in šestega odstavka 5. člena ZSPJS, kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač, ter drugega odstavka 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike s predlogom, da Ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe.

Sodni svet poudarja, da je zaradi že ugotovljene protiuštavnosti navedenih določb, ki se še vedno uporabljajo, ogrožena sodniška neodvisnost. Materialni položaj sodnikov in s tem poseg v njihovo neodvisnost zaradi makroekonomskih razlogov in opustitev dolžnih ravnanj nosilcev zakonodajne in izvršne oblasti se namreč še nadalje stopnjuje.

V 138. točki obrazložitvi odločbe je Ustavno sodišče zapisalo, da izdaja ugotovitvene odločbe v tem primeru pomeni, da se bo morala do izdaje novih plačnih predpisov, s katerimi bo moral zakonodajalec odpraviti ugotovljene protiuštavnosti, še naprej uporabljati izpodbijana plačna ureditev. Ustavno sodišče se ob izdaji ugotovitvene odločbe ni odločilo za določitev načina izvršitve odločbe po drugem odstavku 40. člena ZUstS, s katerim bi za čas do odprave ugotovljenih protiuštavnosti samo uredilo vprašanja v zvezi z ureditvijo sodniških plač. Odprava ugotovljenih protiuštavnosti bi namreč po oceni Ustavnega sodišča zahtevala kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev ter ne nazadnje vseh drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo **načeloma** opraviti za to pristojni organi. V ta okvir sodi tudi določitev ureditve, s katero bo zagotovljeno usklajevanje sodniških plač.

Nadalje je Ustavno sodišče v 139. točki obrazložitve odločbe navedlo, da je z namenom, da bi ugotovljeno protiuštavno stanje trajalo čim krajši čas, zakonodajalcu določilo najkrajši možni rok, v katerem bo lahko po presoji Ustavnega sodišča **z gotovostjo** odpravil ugotovljene protiuštavnosti. Odločilo je, da mora zakonodajalec ugotovljene protiuštavnosti odpraviti v roku šestih mesecev (2. točka izreka odločbe). Pri tem je Ustavno sodišče upoštevalo, da sta zakonodajalec in Vlada **že dalj časa seznanjena z obravnavano problematiko**, zaradi česar naj bi bilo za pripravo in sprejetje nove ureditve potrebno manj časa.

Del presoje Ustavnega sodišča se nanaša na oceno ustavnosti ureditve osnovnih plač sodnikov, tj. določitev plačnih razredov sodnikov in njihovo vrednost, ki pomenijo splošno ureditev materialnega položaja sodnikov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS). Ustavno sodišče se je v tej zadevi ukvarjalo tudi s trditvami Sodnega sveta o neuskaljevanju sodniških plač z rastjo cen življenjskih potrebščin. Presojalo je ustavnost padca vrednosti sodniških plač v določenem obdobju, z vidika načela neodvisnosti sodnikov pa prav tako zelo pomembno dejstvo, da slovenska zakonodaja ne vsebuje določb, ki bi dejansko zagotavljale redno usklajevanje sodniških plač. Vprašanje relativne stabilnosti sodniških plač oziroma ohranjanje njihove realne vrednosti je eno izmed meril, ki lahko že samo po sebi kaže na to, da plače sodnikov niso v skladu z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave.

Ustavno sodišče je v odločbi ugotovilo, da je ureditev osnovnih plač sodnikov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS) v neskladju z ustavnim načelom sodniške neodvisnosti, ki ga zagotavlja 125. člen Ustave, in sicer zaradi nespoštovanja ustavne zahteve po stabilnosti sodniških plač. Te so v dobrih desetih letih občutno izgubile realno vrednost. Ustavno sodišče je namreč ugotovilo, da je stopnja inflacije v obdobju od začetka junija 2012 do konca maja 2023 znašala 25,4 odstotka, medtem kot so se na drugi strani v istem obdobju izhodiščne osnovne plače sodniških funkcij najprej povišale za 4,5 odstotka (dvig plačnih razredov plačne lestvice za 4,5 odstotka s 1. oktobrom 2022) in za dodatne 4 odstotke s 1. aprilom 2023 (dvig uvrstitev funkcij za en plačni razred s 1. aprilom 2023).

Po presoji Ustavnega sodišča je v nasprotju z načelom (materialne) sodniške neodvisnosti tudi ureditev usklajevanja vrednosti plačnih razredov (četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ZSPJS), saj se sodniške plače le praviloma uskladijo enkrat letno. Ker s tem ni zagotovljeno, da bo v primeru dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač tudi dejansko prišlo do uskladitve sodniških plač, ni izpolnjena ustavna zahteva, po kateri mora zakonodajalec predvideti mehanizme, ki bodo preprečevali dokajšen padec realne vrednosti sodniških plač. Skladna s to zahtevo bi bila le ureditev, ki bi za primer, ko bi prišlo do dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač, sama določala njihovo uskladitev. Pri tem bi moralo biti predvideno periodično preverjanje morebitnega nastanka navedene okoliščine, ki se ne bi smelo izvajati v prevelikih časovnih razmikih. Ker to ni zagotovljeno, so četrti odstavek 5. člena ZSPJS in z njim povezana peti in šesti odstavek tega člena, kolikor se nanašajo na sodnike, v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave.

Ureditev o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede pa je v nasprotju z Ustavo tudi z vidika načela delitve oblasti (2. stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Ustavno sodišče je namreč ugotovilo, da obstajajo bistvena, in s tem neustavna nesorazmerja med plačnim položajem sodnikov in poslancev. Gre za razliko med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev, ki obsegajo od 11 do skoraj 13 plačnih razredov, odvisno od višine (dodatnega mesečnega) pavšalnega zneska, ki ga prejemajo poslanci za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti, ob tem pa vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svétnik poslance v izhodiščnem plačnem razredu z najnižjim mesečnim pavšalom presegata le še za dva oziroma tri plačne razrede, s poslanci v izhodiščnem plačnem razredu z najvišjim mesečnim pavšalom pa sta skoraj izenačena.

Ustavno sodišče ima pomemben položaj v sistemu delitve oblasti, njegov položaj in pristojnosti so opredeljene v Ustavi. Zakon o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS) ga opredeljuje kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1. člen ZUstS). Ustava v tretjem odstavku 161. člena določa, da pravne posledice odločitev Ustavnega sodišča ureja zakon, ZUstS pa v tretjem odstavku 1. člena določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne. Ne glede na to, da "le" zakon določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezujoče, to pravilo izhaja iz temeljnih ustavnih načel – načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) – in bi veljalo tudi, če ZUstS ne bi imel take določbe. Tako do vprašanja, kaj storiti, če se odločbe Ustavnega sodišča ne bodo izvršile v postavljenem roku, sploh ne bi smelo priti. Že samo spoštovanje načela pravne države namreč zapoveduje, da se odločbe Ustavnega sodišča morajo spoštovati in uresničiti.

Pravno obveznost Državnega zbora, kadar Ustavno sodišče izda ugotovitveno odločbo, določa drugi odstavek 48. člena ZUstS; zakonodajalec mora protiustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča, odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče.

Odločba št. U-772/21 je bila v Uradnem listu objavljena 3. 7. 2023, naloženi šestmesečni rok pa je potekel 3. 1. 2024. Državni zbor bi se na odločbo št. U-I-772/21 moral odzvati s prejemom ustreznega zakona, s katerim bi odpravil izgubo realne vrednosti sodniških plač in uzačkonil nadaljnje redno usklajevanje vrednosti plačnih razredov z inflacijo, hkrati pa bi zagotovil primerljivost sodniških plač s poslanskimi.

Ni sporno, da zakonodajalec ugotovljene protiustavnosti do dne vložitve tega predloga v nobenem delu ni odpravil, pa čeprav je bilo Ustavno sodišče v obravnavani odločbi prepričano, da bo to **z gotovostjo** storil najkasneje do 3. 1. 2024. S tem, ko se Državni zbor na odločbo ni odzval, so sodstvo kot celota in sodniki kot posamezniki ostali brez učinkovitega ustavno-sodnega varstva zoper njegovo samovoljno ravnanje. Zato Sodni svet predlaga, da v tej zadevi to varstvo začasno zagotovi Ustavno sodišče.

Zakonodajalec v obravnavanem primeru ni spoštoval zakonske obveznosti iz 1. člena ZUstS, ki jo je sam sprejel in ki tudi sicer izhaja iz temeljnih ustavnih načel, najprej načela pravne države (2. člen Ustave), po katerem mora ustavnost in zakonitost na prvem mestu spoštovati zakonodajalec sam. S svojo neodzivnostjo pri uresničenju obveznosti, ki izhajajo iz odločbe Ustavnega sodišča ter tudi neposredno iz ZUstS, zakonodajalec hudo krši načela pravne države in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) ter grobo posega v ustavni položaj Ustavnega sodišča kot varuha Ustave, katerega odločbe so obvezne. Gre za napad na avtoriteto Ustavnega sodišča.

Bistvena vsebina načela delitve oblasti namreč ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dolžnosti, ki jih ima znotraj svojega delokroga – še zlasti, kadar ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo. Pravilo, da morajo državni organi in nosilci javnih pooblastil (tako kot tudi vse fizične in pravne osebe), vključno z zakonodajalcem, upoštevati, spoštovati in izvrševati sodne odločbe, torej tudi odločbe Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije. Nespoštovanje sodnih odločb pomeni zanikanje vladavine prava in vzpostavljanje vladavine nevezane in neomejene volje.<sup>1</sup>

Vsakokratna opustitev zgoraj opisane ustavne in zakonske dolžnosti je torej nedopustna oziroma ustavnopravno nevzdržna ter predstavlja zanikanje vladavine prava. Še toliko bolj nedopustno pa je, če katera izmed neizvršenih odločb Ustavnega sodišča zadeva zakonsko ureditev, ki prizadeva neodvisnost sodne oblasti. Ta je namreč eden od temeljev ustavnega reda, ki je v celoti namenjen zagotavljanju človekove pravice vsakogar do sodnega varstva.

In prav za takšno situacijo gre v konkretni zadevi, kar pomeni, da gre za večkratno zelo hudo kršitev najbolj temeljnih ustavnih načel, tj. načela pravne države, načela delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, katerih spoštovanje je predpogoj za zagotavljanje človekove svobode in njegovih pravic.

Iz navedenega razloga Sodni svet vlaga ponovno zahtevo za oceno ustavnosti in Ustavnemu sodišču predlaga, da na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določi način izvršitve svoje odločbe št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023 s ciljem stopnjevanja sankcij za neodzivnost zakonodajalca ob že ugotovljeni neustavnosti zakonskem ureditve, ki se nadaljuje in stopnjuje.

Namen omenjenega instituta je namreč v zagotovitvi spoštovanja ustavnih pravic v času dokler zakonodajalec ne odpravi ugotovljene protiustavnosti, če narava predmeta urejanja to dopušča, pod pogojem, da gre za začasno ureditev. Običajno sicer Ustavno sodišče o načinu izvršitve svoje odločbe odloči hkrati z ugotovitvijo protiustavnosti predpisa. Vendar pa iz že pojasnjene namena instituta izhaja, da mora biti njegova razlaga široka, in sicer ne le glede obsega ukrepov, temveč tudi glede časovnega okvira za naložitev ukrepov, kar pomeni, da je določitev načina izvršitve odločbe v ločenem sklepu v določenih izjemnih, sistemsko najnujnejših, primerih dopustna tudi po sprejemu ustavne odločbe.<sup>2</sup>

Primer kot je konkretni, torej zaradi svoje narave in posledic za temelje slovenske ustavnopravne ureditve, po oceni Sodnega sveta terja, da Ustavno sodišče izjemoma začasno prevzame pristojnost zakonodajalca.<sup>3</sup> Pri tem suverenost zakonodajalca po oceni Sodnega sveta ne bo ogrožena, saj bo zagotovljeno spoštovanje najpomembnejših ustavnih načel. Gre

<sup>1</sup> Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-248/08-15 z dne 11. 11. 2009 ter U-I-114/11-12 z dne 9. 6. 2011.

<sup>2</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-114/11-12 z dne 9. 6. 2011, 16. točka.

za situacijo, v kateri Ustavno sodišče preprosto **ne sme** dopustiti nespoštovanja svoje odločitve. Drugačna razlaga, to je absolutno odrekanje Ustavnemu sodišču, da tudi v primerih, ko je to resnično **nujno** za učinkovito varstvo ustavnih pravic in temeljnih svoboščin to pooblastilo uporabi, bi pomenilo nedopustno bistveno znižanje standarda pravne varnosti v Republiki Sloveniji.

## 2. Podrobnejši razlogi za predlog za določitev načina izvršitve odločbe št. U-I-772/21

Sodni svet se zaveda, da je mogoče odločbo št. U-I-772/21 po vsebini ustavnoskladno uresničiti na več možnih načinov in da ima zakonodajalec glede tega prosto izbiro. Kot je Ustavno sodišče navedlo v točki 138 odločbe, „zahteva odprava ugotovljenih protiustavnosti kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev ter nenazadnje vseh drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo načeloma opraviti za to pristojni organi. V ta okvir sodi tudi določitev ureditve, s katero bo zagotovljeno usklajevanje sodniških plač.“

Pri določitvi roka šestih mesecev, ki ga je Ustavno sodišče z odločbo postavilo Državnemu zboru, in ki se je iztekel 3. 1. 2024, je bilo upoštevano, „da sta zakonodajalec in Vlada že dalj časa seznanjena z obravnavano tematiko, zaradi česar naj bi bilo za pripravo in sprejetje nove ureditve potrebno manj časa“ (tč. 139 odločbe). To se je potrdilo neposredno po objavi odločbe v Uradnem listu, saj je bil med predstavniki sodstva, Sodnega sveta in tožilstva ter ministrico za pravosodje in (takratno) ministrico za javno upravo dosežen Dogovor o ureditvi plač funkcionarjev sodne veje oblasti in državno tožilskih funkcionarjev, pri čemer je šlo za sklepno dejanje dalj časa trajajočih usklajevanj. Ta dogovor, ki je bil na strani predstavnikov sodstva, Sodnega sveta in tožilstva podpisan 3. oziroma 4. 7. 2023, s strani predstavnic Vlade pa ne, potrjuje, da je bil sistemski razmislek o ureditvi sodniških plač na ravni Vlade, ki je po Ustavi pooblaščen in dolžna predlagati zakone, dokončan prav v času izdaje obravnavane odločbe Ustavnega sodišča oziroma da razlog za njeno neizpolnitev ni v pretirani kompleksnosti obravnavanega vprašanja.

Zgoraj omenjeni usklajeni dogovor kasneje ni bil sklenjen, saj ni bil podpisan s strani predstavnic Vlade, ki sta tik po podpisu s strani sodstva nepričakovano izgubili svoj mandat za podpis, niti uresničen, saj je bil vezan na sprejem novega zakona, ki bi uredil skupne temelje sistema plač v javnem sektorju. Nadaljevanje pogajanj s socialnimi partnerji in drugimi deležniki glede dokončne vsebine je zastalo in je bilo odloženo brez navedbe tehtnih razlogov in brez jasne časovne opredelitve. Tako je sprejem navedenega zakona povsem negotov, usklajeni dogovor, ki bi se moral začeti izvrševati s 1. 1. 2024, pa brez slehernega učinka.

Do tega trenutka Državni zbor RS ni izkazal nobene pripravljenosti za odpravo ugotovljenih neustavnosti, čeprav lahko zakonodajni postopek z vložitvijo predloga zakona sproži (tudi) vsak poslanec. Na poziv Sodnega sveta, ali namerava zakonodajalec izvršiti odločbo Ustavnega sodišča, se je 20. 9. 2023 odzvala predsednica Državnega zbora RS zgolj s pojasnilom zakonskih pristojnosti in zagotovitvijo, da bo državni zbor, če bo prejel zakonske predloge v zvezi z odpravo neustavnosti, pričel z zakonodajnim postopkom.

Tako predsednik Vlade dr. Robert Golob kot ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan v javnosti sicer zatrjujeta, da se zavedata dolžnosti poskrbeti za odpravo ugotovljenih neustavnosti, toda hkrati tudi povsem jasno odlagata Vladne in s tem posledično tudi zakonodajne aktivnosti v nedoločljivo prihodnost, jih povezujeta s celovitim urejanjem novega plačnega sistema in se s tem oddaljujeta od spoštovanja načela pravne države, ki zapoveduje spoštovanje sodnih odločb, še zlasti pa odločb Ustavnega sodišča. Sodni svet opozarja, da v obdobju šestih mesecev, ko je tekel rok za odpravo ugotovljenih neustavnosti, Državni zbor in Vlada nista izkazala nobenih formalnih aktivnosti v smeri zakonodajnega postopka. Nasprotno; iz medijskih objav in odgovorov predsednika vlade in ministrice za pravo-

<sup>3</sup> Z delom odločbe, v katerem Ustavno sodišče določi način izvršitve, ne izvaja ustavnosodne presoje in s tem tudi ne razlaga nujno Ustave, zato v tem delu ne gre za t. i. meritorno ustavnosodno odločitev, s katero odloči o ustavnosti predpisa. Zaradi tega način izvršitve odločbe nima ustavnopravne moči, pač pa ima moč zakona (prim. M. Pavčnik, Teorija prava, str. 419).

sodje izhaja, da naj bi bila ustavna odločba „izvršena z zamikom,“ predvsem pa, da je odprava neustavne zakonske ureditve sodniških plač in njihovega usklajevanja pravzaprav odvisna od pogajanj s sindikati javnega sektorja, ker naj bi Vlada želela doseči sistemsko rešitev plačnega sistema v javnem sektorju.<sup>4</sup> In ne le to. Dne 10. 1. 2024 je Vlada s sindikati javnega sektorja podpisala Dogovor o uskladitvi vrednosti plačnih razredov plačne lestvice in datumu izplačila regresa za letni dopust v letu 2024 (v nadaljevanju Dogovor). Hkrati so se sindikati s podpisom sporazuma zavezali, da do 13. 9. 2024 ne bodo sprožili nobenih stavkovnih aktivnosti v zvezi z vsebino Dogovora. Vendar ta zaveza ne velja, če Vlada za katero od skupin javnih uslužbencev ali **funkcionarjev** določi ali se dogovori za odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah z učinkovanjem pred 13. 9. 2024, kar dejansko pomeni, da Vlada (in posledično Državni zbor) odločbe Ustavnega sodišča o protiustavnosti zakonske ureditve, ki ureja sodniške plače, ne namerava spoštovati najmanj do 13. 9. 2024.

Sodni svet ponovno poudarja, da ideja o (popolni) prenovi plačnega sistema v javnem sektorju sodi v domeno političnega interesnega usklajevanja in kot taka ne more predstavljati alternative ustavnopravno upoštevnim argumentom. Politični cilji izvršilne veje oblasti oziroma vladajoče koalicije, ki se oblikujejo in izvršujejo „preko“ Vlade, ne morejo prevladati nad temeljnimi ustavnimi načeli, na katerih stoji državna ureditev, in med katerimi Sodni svet ponovno izpostavlja načeli pravne države in delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) in načelo neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave). Iz javno dostopnih pojasnil nosilcev izvršilne (in zakonodajne) veje oblasti, še manj pa iz njihovih pisnih odgovorov Sodnemu svetu, namreč ni razvidno, v čem vidijo tak trenutni ustavnopravni pomen *sistemske* prenove plačnega sistema v javnem sektorju, da lahko pretehta nad ustavno zapovedano obveznostjo izpolnitve ustavne odločbe in ki bi zahteval zadržanje odprave (že) ugotovljenih neustavnosti plačnega položaja sodnikov.

Sodniki so kot vsi nosilci oblasti v službenem razmerju z državo. Niso in ne smejo biti z nikomer v delovnem razmerju, zato urejanje njihovega materialnega položaja tudi ne more biti primerljivo z urejanjem položaja javnih uslužbencev in ustavnopravno logično, ne sme biti odvisno od pogajanj vlade s sindikati, ki predstavljajo in zastopajo interese javnih uslužbencev pri urejanju njihovih delavskih pravic.

Sodni svet je prepričan, da ustavnopravnih argumentov za opustitev ustavno zapovedanih dolžnosti zakonodajalca ni, nikakor pa kot takega ni mogoče označiti „parcialnega reševanja situacije,“ kot obveznost odprave neustavnega plačnega položaja sodnikov s povsem politično vrednostno obarvano konotacijo imenuje Vlada. Kot rečeno, ima zakonodajna veja oblasti, izvršilna pa v kontekstu najpogostejšega predlagatelja zakonov, znotraj z Ustavo opredeljenih temeljnih pravnih načel, pravic in temeljnih svoboščin polje proste presoje o tem, kakšna naj bo najustreznejša zakonodajna rešitev za urejanje pravnih razmerij na ozemlju Republike Slovenije in kako se bo udejanjala v praksi. Navedeno izrecno izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Vendar ideja o prenovi plačnega sistema v javnem sektorju ne bo nič manj uresničljiva, če bi Državni zbor v postavljenem roku izpolnil obveznost, ki mu jo je naložilo Ustavno sodišče, saj je imel tudi za to na voljo več možnih vsebinskih rešitev.

Da je Ministrstvo za pravosodje skušalo pravočasno odpraviti z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljeno neustavno stanje, ni sporno, a ti predlogi na Vladi niso bili sprejeti iz predvsem očitno političnih razlogov.

Glede na ravnanje Vlade in Državnega zbora v času teka šestmesečnega roka za odpravo ugotovljenih neustavnosti, oziroma v letu 2023, ko sta kljub zatrjevani težki proračunski situaciji po avgustovskih poplavih, v katero Sodni svet sicer ne dvomi, razporedila pomembna denarna sredstva za druge zakonske obveznosti oziroma „parcialne“ interese, je Sodni svet prepričan, da ustavnopravnih razlogov za neizpolnitev omenjene odločbe ni in na tem mestu

<sup>4</sup> Zgolj primeroma izpostavljene medijske objave: Večer 6. 1. 2024 (Pravosodna ministrica ne bo odstopila); Delo 6. 1. 2024 (Levica Plačni sistem je treba rešiti kot celoto in Ministrica poziva sodnike, naj umirijo žogico); Dnevnik 6. 1. 2024 (Ministrica sodnikom: Še malo potrpljenja, prosim).

zgolj primeroma izpostavlja nekatera sprejeta ravnanja, ki so povzročila dodatno obremenitev državnega proračuna:

- sprejet finančni načrt Državnega zbora za leti 2024 in 2025, ki proračunska sredstva za sofinanciranje političnih strank viša z dosedanjih 2,5 milijona na 5 milijonov evrov. Tako so se skupna sredstva strank, ki jih prejmejo iz proračuna, skoraj podvojila;
- v prvih osmih mesecih lanskega leta je bila povprečna plača v podskupini E-1 Zdravniki in zobozdravniki za 684 evrov bruto (znesek vključuje tudi dodatke) višja kot v istem obdobju leta 2022;
- Po Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 se bo redna uskladitev pokojnin in nadomestil iz invalidskega zavarovanja delno opravila že v januarju, in sicer za 8,2 odstotka.

Sodni svet si ne jemlje pristojnosti presoje, ali je bilo povečanje proračunskih sredstev za opisane namene upravičeno ali ne, a ravnanja izvršilne in zakonodajne veje oblasti jasno izkazujejo, da je sredstev za izpolnjevanje določenih obveznosti iz naslova pravne in socialne države dovolj, zato sklicevanje na težak finančni položaj države ob opustitvi izvršitve odločbe št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023 ne more biti upoštevno.

V opisanih okoliščinah pa sodnikom – in s tem sodstvu kot celoti – nastaja škoda, ki ne zajema le materialnega prikrajšanja, ki traja že več kot deset let in se le še pogloblja, pač pa pomeni predvsem poglobljanje neustavnega stanja celotne sodne veje oblasti in nastavke ustavnopravne krize pravne države. S tem, ko zakonodajalec ni izvršil odločbe Ustavnega sodišča št. U-772/21 je posredno postavil pod vprašanje neodvisnost vsakega posameznega sodnika v vsaki posamezni zadevi, ki mu je dodeljena v obravnavo, pri čemer je pravica do neodvisnega sodnika zahteva prava EU ter 6. člena EKČP.

Edini način, da se zagotovi spoštovanje načela pravne države; odločbe Ustavnega sodišča in njeno izvršitev, Sodni svet vidi v odločitvi Ustavnega sodišča, ki bo (začasno) določila ustavnoskladne prejemke sodnikov in njihovo redno usklajevanje. Ob tem Sodni svet poudarja, da takšna odločitev na eni strani ne bo posegla v pravice drugih, na drugi strani pa je delna odprava nesorazmerij in delna izvršitev odločbe Ustavnega sodišča v javnem interesu. Kot je že poudarilo Ustavno sodišče, je zagotovitev materialne neodvisnosti sodnikov pomembna zaradi varstva pred pritiski sodnika, ki lahko vplivali na njegovo odločanje. Dohodki sodnikov morajo biti primerne višine tudi zaradi zagotavljanja njihovih osebnih oziroma družinskih potreb. Sodnik, čigar dohodki ne dosegajo primerne višine za zadovoljevanje njegovih osebnih oziroma družinskih potreb, je namreč bolj izpostavljen različnim političnim pritiskom in finančni stiski. Dohodki sodnikov morajo biti tudi v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica in ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. Pri določanju dohodkov sodnikov pa mora zakonodajalec upoštevati tudi stroge omejitve, ki veljajo za sodnike v zvezi z možnostjo iskanja drugih virov zaslužka. Gre torej za spoštovanje načel pravne države, delitve oblasti in sodniške neodvisnosti, kot temeljev demokratične ureditve in ustavnoskladnega delovanja države v korist vseh prebivalcev in prebivalcev Republike Slovenije.

### **3. Predlog načina uresničitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21**

Sodni svet predlaga, da se pri načinu ustavnoskladne odprave z odločbo ugotovljenih neustavnosti upošteva Predlog Zakona o dodatku sodnikov in državnih tožilcev, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje.

Sodni svet pojasnjuje, da je s strani Ministrstva za pravosodje novembra 2023 prejel v izjavo predlog zakona, ki določa dodatek za opravljanje funkcije v višini 577,73 EUR bruto mesečno. Stališče ministrstva je bilo, da se dodatek za opravljanje funkcije, izhajajoč iz Ustavne odločbe U-I-772/21 z dne 1. 6. 2013 z namenom zmanjšanja razlik med plačnim položajem funkcionarjev sodne veje oblasti in funkcionarjev zakonodajne veje oblasti določi v višini 577,73 EUR bruto mesečno, kolikor znaša razlika v vrednosti najvišjega plačnega razreda okrajnega sodnika (52. plačni razred) in najnižjega plačnega razreda poslanca (56. plačni ra-

zred) v skladu s Prilogo 3 ZSPJS. Ob tem ni bilo pojasnjeno, zakaj se opravlja primerjava s sodnikom, ki je že napredoval štiri plačne razrede, z najnižjim plačnim razredom, v katerega so uvrščeni poslanci Državnega zbora brez upoštevanja mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti, pri čemer gre za pravico, določeno z drugim odstavkom 29. člena ZPos.

Sodni svet razpolaga tudi s kasnejšim dokumentom iz delovnega področja ministrstva za pravosodje, ki določa dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto kot del plače, ki pripada vsem sodnikom v isti višini, ne glede na sodniško mesto in sodniški naziv, in sicer od 1. junija 2023 dalje, to je od dne, ko je bila z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljena neustavnost, kar naj se uporablja kot začasna rešitev do celovite ureditve plačnega sistema za sodnike. Obstoj takega predloga zakona je s strani ministrstva tudi sicer nesporen, saj ga je kot ponujeno rešitev večkrat citirala ministrica za pravosodje<sup>5</sup> in ob tem poudarila, da ni bil sprejet zgolj zaradi pomanjkanja politične volje glede na potreben obseg sredstev.

Sodni svet se ob tem glede višine dodatka in dejstev glede zaostajanja sodniških plač (neusklajevanje z rastjo življenjskih stroškov in primerljivost s funkcionarji drugih vej oblasti) sklicuje na razloge, ki jih je v utemeljitvi predloga zakona navedlo ministrstvo. Da je predlagana rešitev primerna in takšna, ki vsaj deloma odpravlja ugotovljeno neustavnost, šteje tudi pristojno ministrstvo samo, kar naj Ustavno sodišče upošteva v skladu z načelom *volenti non fit iniuria*.

Predlagani dodatek v višini 1.071,59 EUR bruto bi postal del rednega dohodka sodnikov, ki bi materialni položaj sodnikov delno izboljšal in delno odpravil ugotovljeno neustavnost. Višina dodatka predstavlja razliko med najnižjo plačo okrajnega sodnika in najnižjo plačo poslanca (torej razliko med 48. in 56. plačnim razredom brez upoštevanja dodatnega mesečnega pavšalnega zneska, ki ga prejemajo poslanci), kar predstavlja izenačitev vsaj na ravni osnovnih plač in gre po prepričanju Sodnega sveta za razumen predlog začasne ureditve neustavnega stanja. Poleg tega je ministrica za pravosodje v enem od zadnjih intervjujev izjavila, da ima Vrhovno sodišče sredstva že zagotovljena v svojem proračunu, tako da dodatni finančni pritisk po njeni izjavi res ne bi bil velik, in sicer med dvema in tremi milijoni evrov za leto 2024 in 2025<sup>6</sup>, kar praktično predstavlja enak znesek, kot so si ga poslanci zagotovili iz proračuna za politično delovanje strank.

Opisani predlog Ministrstva za pravosodje (deloma) odpravlja bistvo ugotovljenih neustavnih nesorazmerij med plačnim položajem sodnikov in poslancev, ki je v tem, da razlika med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev obsega od 11 do skoraj 13 plačnih razredov. Z dodatkom v višini 1.071,59 EUR bruto bi vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svétnik poslance v izhodiščnem plačnem razredu (56.) z najnižjim mesečnim pavšalom (500,00 EUR) presegala za več kot sedem plačnih razredov, poslance v izhodiščnem plačnem razredu z najvišjim mesečnim pavšalom (800,00 EUR) pa za šest plačnih razredov, kar je pomembno več kot dva oziroma tri plačne razrede, kar je razmerje, glede katerega je Ustavno sodišče ugotovilo neustavno neskladje.

To predstavlja tudi (vsaj delno) odpravo posega v načelo materialne neodvisnosti, ker pomeni 36,8 % vrednosti plačnega razreda najnižje uvrščenega okrajnega sodnika in se s tem deloma odpravi tudi realno znižanje plač iz zadnjih desetih let na račun inflacije, ki je bila v tem obdobju 25,4 %, kar je Ustavno sodišče že ugotovilo v odločbi.<sup>7</sup>

Predlagani način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča torej ne pomeni, da je s tem izpolnjeno vse, kar bi sodnikom moralo pripadati ob odpravi nesorazmerij plač z drugimi plačami v

5 Vir: <https://siol.net/novice/slovenija/predlog-ministrstva-sodnikom-in-tozilcem-po-tisoc-evrov-dodatno-na-mesec-622624>

6 Prav tam.

7 Po podatkih spletne strani statističnega urada stopnja inflacije v obdobju od januarja 2013 do konca decembra 2023 znaša celo 26,3 %.



javnem sektorju in bo to šele predmet nove zakonske ureditve. Gre le za nujno odpravo že nastalega zaostanka, ki je dosegel mejo protiustavnosti.

Sodni svet na podlagi vsega navedenega Ustavnem sodišču **predlaga**:

1. da ugotovi nadaljnji obstoj že ugotovljene protiustavnosti četrtega, petega in šestega odstavka 5. člena ZSPJS, kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač; in drugega odstavka 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike, ki temelji na protiustavni ureditvi materialnega položaja sodnikov, ki se v danih makroekonomskih razmerah (visoka inflacija, itd.) še nadalje poslabšuje in določi, da funkcionarjem sodne oblasti, ki so sodniki in katerih funkcije so s Prilogo 3 ZSPJS uvrščene v plačno podskupino A3,<sup>8</sup> poleg plače in drugih prejemkov pripada še dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto mesečno za polni delovni čas;
2. da se plače sodnikov in dodatek za opravljanje sodniške funkcije usklajuje na način, kot se bodo usklajevale plače v javnem sektorju (in ne le enkrat letno v višini 60 % stopnje rasti cen življenjskih potrebščin, kot je brez obrazložitve predlagano v predlogu zakona, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje). Dodatek za opravljanje sodniške funkcije bi namreč postal del plače sodnikov in ni videti razumnih razlogov za posebno oziroma drugačno usklajevanje od načina usklajevanja plač. S tem bo ustrezno preprečen tudi dokajšen padec realne vrednosti plač in dodatka za opravljanje sodniške funkcije, in
3. da se predlagana rešitev uporablja začasno od ugotovitve protiustavnosti dne 1. 6. 2023 do celovite ureditve plačnega sistema za sodnike.

Na ta način bo Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo nov način izvršitve svoje odločbe št. U-I-772/21 in, kar je najpomembneje, dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj sodstva<sup>9</sup> oziroma preprečilo nadaljnjo degradacijo sodne veje oblasti s strani drugih dveh vej oblasti. Možnost ponovnega poziva zakonodajalcu na odpravo ugotovljenega neskladja je glede na zgoraj navedene okoliščine, popolno pasivnost in nekritičen odnos zaradi kršitve temeljev ustavnopravne ureditve že *a priori* oceniti kot neučinkovito, zato bo mogoče odločbo št. U-I-772/21 udejanjiti le na način, da bo Ustavno sodišče samo določilo način njene izvršitve. Predlog začasne določitve načina izvršitve, kot navedeno, izhaja iz samega predloga ministrstva in bi torej z avtoriteto Ustavnega sodišča nadomestila le tisto politično voljo, ki je protiustavno izostala za sprejetje navedene nujne rešitve v okoliščinah, v katerih se materialni položaj sodnikov realno še nadalje poslabšuje.

Poleg tega Sodni svet opozarja, da je več deset sodnikov (preko 50) spomladi 2023 vložilo pritožbe zoper odločbe predsednikov sodišč glede uvrstitve v plačne razrede po novi plačni lestvici, ki je začela veljati z dnem 1. 4. 2023, in v teh pritožbah (ponovno) opozorilo na protiustavnost zakonskih določb, čemur je Ustavno sodišče v svoji odločbi v bistvenem delu pritrnilo. Dokler nova zakonodaja ni sprejeta oz. določen način izvršitve ustavne odločbe, takšno protipravno stanje Sodnemu svetu tudi onemogoča odločanje o pritožbah posameznih sodnikov, s čimer je kršena njihova pravica do ustreznega pravnega sredstva (oz. sodnega varstva).

Sodni svet se zaveda, da drugi odstavek 40. člena ZUstS pomeni (sicer za zagotovitev ustavnosti nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti ter da mora o načinih izvršitve svojih odločb Ustavno sodišče odločati pazljivo in z ustrezno mero samoomejevanja. Jasno je tudi, da od Ustavnega sodišča (načeloma) ni mogoče zahtevati, naj prevzema

<sup>8</sup> Sodni svet ne nasprotuje, da Ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe, tako da se tak dodatek določi tudi vsem funkcionarjem državnega tožilstva, katerih funkcije so s Prilogo 3 ZSPJS uvrščene v plačno podskupino A4, in funkcionarjem Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki so sodniki in katerih funkcije so s Prilogo 3 ZSPJS uvrščene v plačno podskupino A4, kot izhaja iz predloga zakona, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje, a se glede položaja teh skupin funkcionarjev glede na svoje zakonske pristojnosti ni pristojen opredeljevati.

<sup>9</sup> prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-114/11-12 z dne 9. 6. 2011 (točka 16 in opomba 6).

zakonodajno pristojnost in ureja kompleksna življenjska razmerja, pri urejanju katerih ima Državni zbor praviloma široko polje proste (politične) presoje. Tovrstno odločanje Ustavnega sodišča mora biti izjema, vendar Sodni svet meni, da predstavlja obravnavana situacija podlago za tovrstno izjemo. Odločba, ki bi jo moral Državni zbor izvršiti, vsebuje vse potrebne napotke, ki zakonodajalcu omogočajo, da sprejme ustavnoskladno rešitev, glede na okoliščine pa je bil določen razumen rok za izvršitev odločbe. Kljub temu zakonodajalec, ki glede tega, ali naj odločitev izvrši ali ne, v resnici nima izbire, tega samovoljno ni storil in povsem očitno čaka na predhodna ravnanja Vlade, slednja pa tega ne stori. Sodni svet se je zato na Ustavno sodišče ponovno obrnil v okoliščinah, ob katerih je jasno, da so bili in bodo vsi apeli (ki naj niti ne bi bili potrebni) na Državni zbor in Vlado neuspešni, saj ta organa svoje z Ustavo določene funkcije nista opravila in ravnanje v smeri izpolnitve naloženega samovoljno in brez sprenevedanja odlagata na nedoločeno prihodnost. Gre za izjemno pomembno vprašanje, ki vpliva na neodvisnost sodstva, s tem pa na stanje pravne države in razmerje med vejami oblasti. V situaciji, ko Državni zbor in Vlada ne izpolnjujeta svojih ustavnih pristojnosti in neustavnega stanja na tako pomembnem področju nista pravočasno uredili, bo mogoče to doseči le na način, ki ga s to zahtevo predlaga Sodni svet.

#### 4. Predlog za absolutno prednostno reševanje zadeve

Sodni svet Ustavnemu sodišču predlaga, da zadevo skladno z drugim in tretjim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča obravnava absolutno prednostno. Gre namreč zgolj za določitev načina izvršitve že ugotovljene neustavnosti in s tem zagotovitev učinkovitega sodnega varstva pred Ustavnim sodiščem, po tem, ko je postavljeni rok za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča za zakonodajalca že pretekel, pri čemer iz ravnanj izvršilne in zakonodajne oblasti izhaja, da ni predvidenih nobenih konkretnih aktivnosti v smeri skorajšnje uresnitve odločbe Ustavnega sodišča. Pogojevanje s celovitim urejanjem plačnega sistema v javnem sektorju, kar je izjemno zahteven projekt z dolgotrajnimi pogajanjimi socialnih partnerjev in usklajevanji z interesnimi skupinami, ki v danem trenutku nima še niti začrtanih temeljev, odlaga izvršitev odločbe št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023 v nedoločeno prihodnost, kar pa že uspešno uveljavljeno sodno varstvo materialne neodvisnosti sodnikov pred Ustavnim sodiščem povsem relativizira in docela zmanjšuje njegov pomen, kar je ob upoštevanju vseh načel pravne države nesprejemljivo.



**Predsednik Sodnega sveta  
Vladimir Horvat**

#### Priloge

- Predlog Zakona o dodatku sodnikov in državnih tožilcev, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje
- Dopis predsednice Državnega zbora z dne 20. 9. 2023
- Dogovor o ureditvi plač funkcionarjev sodne veje oblasti in državnotožilskih funkcionarjev, podpisan 3. oziroma 4. 7. 2023
- Članki: Večer 6. 1. 2024 (Pravosodna ministrica ne bo odstopila); Delo 6. 1. 2024 (Levica Plačni sistem je treba rešiti kot celoto in Ministrica poziva sodnike, naj umirijo žogico); Dnevnik 6. 1. 2024 (Ministrica sodnikom: Še malo potrpljenja, prosim) in Siol 18.12.2023: (Predlog ministrstva sodnikom in tožilcem po tisoč evrov dodatno na mesec)
- Izpis s spletne strani SURS glede stopnje inflacije