

RS  
USREPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**Številka:** U-I-8/24-29**Datum:** 31. 5. 2024

**DELNO ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA  
DR. RAJKA KNEŽA  
K DOPOLNILNI ODLOČBI IN SKLEPU ŠT. U-I-8/24 Z DNE 30. 5.  
2024**

I.

1. Pri odločitvi v tej zadevi je način izvršitve tisti, s katerim se je Ustavno sodišče ukvarjalo precej več kot z odločitvijo (zavrženjem).<sup>1</sup> Ustavno sodišče je začasno vstopilo v položaj zakonodajalca in odredilo valorizacijo sodniških plač vse od leta 2012. Ni posegalo v vrednotenje plačnih razredov ali njihovo novo določanje za sodnike, kar tudi pomeni, da *de iure* – v smislu novih plačnih razredov – ni določalo novih plač sodnikom. Valorizacija pomeni (le) ohranjanje vrednosti, ki ima *de facto* učinek višjih nominalnih plač. Kljub temu je s tem gotovo poseglo v plačna razmerja znotraj in zunaj sodne vaje oblasti. Zame je to bil poglobitveni zadržek pri podpori načina izvršitve (2. točka izreka). Prav zato, ker je vsako poseganje v regulacijo plač in plačna razmerja zelo kompleksno vprašanje, je Ustavno sodišče v neizvršeni odločbi št. U-I-772/21 pojasnilo, da načina izvršitve ne bo določilo.<sup>2</sup> Zdaj ga je. V ločenem mnenju pojasnim tudi, zakaj sem vseeno podprl način izvršitve.

---

<sup>1</sup> Pojasnim, da sem podprl način izvršitve, kljub temu da nisem podprl zavrženja zahteve (1. točka izreka). Ni običajno, da sodnik ne podpre (vsebinske) odločitve, nato pa podpre način izvršitve, kajti način izvršitve je vezan na (vsebinsko) odločitev. Vendar je v tem primeru situacija posebna. Namreč, način izvršitve je vezan na prejšnjo odločitev v zadevi št. U-I-772/21, ki pa sem jo podprl. V tej zadevi, h kateri dajem ločeno mnenje, sem si prizadeval, da ne bi zavrgli zahteve, ampak da bi ponovno ugotovili protiustavnost, kajti ta zahteva Sodnega sveta je tista, iz katere črpamo obrazložitev kršitve načela ločenosti oblasti (kar opisujem v nadaljevanju mnenja). Ko torej tudi po vsebini preidemo iz kršitve načela zahteve po materialni neodvisnosti sodnikov iz zadeve št. U-I-772/21 v sfero načela ločenosti oblasti, nespoštovanja pravila o prirejenosti oblasti in njenega instituta zavor in ravnovesij in je z načinom izvršitve narejen izrazit preskok, za kar podlago podaja nova zahteva, zavrženje, po mojem mnenju, ni na mestu.

<sup>2</sup> Trk s stališčem v 138. točki obrazložitve odločbe št. U-I-772/21 je nedvoumen: "138. Ustavno sodišče se ni odločilo za določitev načina izvršitve odločbe po drugem odstavku 40. člena ZUstS, s katerim bi za čas do odprave ugotovljenih protiustavnosti samo uredilo vprašanja v zvezi z ureditvijo sodniških plač. Odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva namreč

## II.

2. Bistveno izhodišče je nova paradigma, ki tudi loči to zadevo od drugih neizvršenih odločb Ustavnega sodišča. Poskušam jo razložiti širše od obrazložitve, pri tem pa odgovoriti tudi na pomisleke sodnikov, ki so pri tej odločitvi ostali v manjšini. Torej, v tej tako imenovani zadevi "sodniške plače" ne gre več za vprašanje, koliko znaša plača nekega sodnika, **temveč gre za vprašanje ustavno zaukazanega odnosa ločenosti in prirejenosti vej oblasti**. Pred seboj sem imel torej drugačno vprašanje kot v odločbi, h kateri je zdaj dodan način izročitve št. U-I-772/21. Pri slednji odločbi je bilo vprašanje presoje višine sodniških plač z vidika materialne neodvisnosti, nato pa, ko odločba ni izvršena – in neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča že sama po sebi pomeni hudo kršitev prava in načela delitve oblasti – pa to pomeni postavljanje sodne veje oblasti v podrejen in s tem odvisne položaj (v primerjavi z zakonodajno in izvršno). Zato to ni več le vprašanje materialne neodvisnosti sodnikov, **ampak je v bistvenem prešlo v vprašanje kršitve elementa ločevanja oblasti, to je zavor in ravnovesij, ki je tudi element instituta prirejenosti oblasti**.<sup>3</sup> Medtem ko, tako kot pojasnjuje Ustavno sodišče, Državni zbor in Vlada lahko samostojno določata višino plač (za pojasnilo o tem glej 28. točko obrazložitve), pa je sodna veja oblasti – žal – v izrazito podrejenem položaju.<sup>4</sup> Poudarjam izrazito, ker menim, tako kot sem pisal že v ločenem mnenju k

---

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."

<sup>3</sup> Seveda, absolutna izvedba načela delitve oblasti ne obstaja v nobeni državni ureditvi, ker bi to pomenilo, da nosilci posamezne veje oblasti postavljajo sami sebe na funkcijo in le njej sami tudi odgovarjajo (organizacijska neodvisnost) ter da si le sami določajo svojo pristojnost in da s svojimi odločitvami ne smejo posegati v področje druge veje oblasti (funkcionalna neodvisnost). Tako državna oblast kot celota ne bi mogla delovati. Bistvo načela oblasti je, kakor je že pojasnilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-158/94, v njegovi temeljni funkciji varovanja človekove svobode in dostojanstva v razmerju do države. Demokratična učinkovitost delitve oblasti je zato odvisna predvsem od kakovosti razmerij vzajemnega nadzora, omejevanja, pa tudi sodelovanja, ko gre za skupno, uravnoteženo in učinkovito doseganje nacionalnih ciljev. Načelo delitve oblasti zato ne dopušča avtonomnosti posameznih vej oblasti, ampak med njimi izpostavlja medsebojno odvisnost in zagotavlja, da vsaka od njih izvršuje funkcije, ki so po svoji naravi izvršilne, zakonodajne in sodne. Institut zavor in ravnovesij je bistveni sestavni del načela delitve oblasti, tako s funkcionalnega kot z organizacijskega vidika. Konkretna izvedba tega načela je v vsaki posamezni državi tako različno izpeljana. Sodna oblast je funkcionalno mnogo bolj neodvisna od drugih vej oblasti, čeprav tudi ta neodvisnost ni absolutna. Več o tem glej L. Šturm (ur.), Komentar Ustave RS, Dopolnitev A, FDEŠ, Ljubljana 2011, str. 63 in 64.

<sup>4</sup> Dodajam, da imajo sodniki tudi zelo stroga pravila glede združljivosti (ne smejo biti zaposleni, ne smejo biti gospodarski subjekti (s.p., itd.)) in da je plača praviloma vse kar prejmejo. Omejitve niso namenjene le zagotavljanju njihove neodvisne vloge (*iudex non calculat* in – drugače kot druge dve veje oblasti – njihov *modus operandi* ni interesno delovanje), ampak tudi v

sklepu št. U-I-28/21, da si sodna veja oblasti že res dolgo neuspešno prizadeva, tudi s pomočjo preteklih postopkov Ustavnega sodišča, doseči primerljiv položaj z drugima vejama oblasti. V citiranem mnenju sem zapisal:

"2. Odločba v zadevi št. U-I-772/21 pojasni, **da je sodstvo hrbtenica sistema in da bi brez te hrbtenice pravila ostala mrtva črka na papirju, ker se enostavno ne bi spoštovala, vključno s pravili, ki so tudi temelj državne ureditve, na primer načela delitve oblasti.**<sup>5</sup> Najbolj otipljiva narava sodne funkcije je namreč ta, da prične učinkovati takrat, ko je soglasnega reševanja posameznega vprašanja konec.<sup>6</sup> **Prav sodna funkcija je tista, ki pomaga ohranjati kohezivnost v družbi (subtilna) razmerja med oblastniki, posamezniki, posamezniki in oblastnimi organi.** Z drugimi besedami, sodišča so tista, ki se objektivno odmaknejo od spora, ga (morajo) rešiti, ter tako omogočiti nadaljevanje odnosov. **Sodstvo se ne trudi biti všečno, deluje objektivno, ne tehta interesov (*iudex non calculat*), razen tistih, ki jih mora skladno s pravili (npr. največje koristi otroka itd). [...] Tam, kjer je pravna država močna, tam je življenje varno, urejeno, postavljene so meje našega delovanja. Zato ni stihije, vzpostavljeno je zaupanje. Takšno okolje je prijazno za ustvarjanje, osebni razvoj, gospodarski razvoj, investicije, in tako dalje. Z drugimi besedami, če se sfiži pravno okolje, se sfiži tudi družbeno življenje v najširšem smislu, vključujoč delovanje države in sistema na katerem temelji.**<sup>7</sup> Sodišča torej udejanjajo etos pravne države (pravo, kot vezivo družbe, ki ga je treba negovati).<sup>8</sup>

### 3. Ali je sodstvo deležno odnosa, ki to odraža?

zagotavljanju popolne (časovne) predanosti sojenju. To so stroge omejitve, a potrebne za izvrševanje sodniške vloge. To so drugačni pogledi, drugačna izhodišča za izpolnjevanje pogoja materialne neodvisnosti kot pri javnih uslužbencih.

Glej v nadaljevanju citat iz govora nekdanje predsednice Ustavnega sodišča: "[...] Sodniki so kot vsi nosilci oblasti v službenem razmerju za 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 [...]."

<sup>5</sup> Prim. odločbo št. U-I-772/21, 58. točka obrazložitve.

<sup>6</sup> Tako pri uvodnem opisovanju sodne funkcije v EU M. Ilešič, Pravna ureditev Evropske gospodarske skupnosti, ČPG Delo, Ljubljana 1983, str. 93.

<sup>7</sup> Tudi v tem, z nekaj drugačnimi besedami, odločba št. U-I-772/21, v 58. točki obrazložitve. Podobno tudi Sodišče EU, ki v odločitvi o poljski reformi sodnega sistema zapiše, da je sodna veja oblasti v osrčju načela pravne države. Prim. sodbo Sodišča EU v zadevi *Komisija proti Poljski*, C-204/21, 69., 128., 269. in 354. točka obrazložitve (prevoda v slovenski jezik še ni).

<sup>8</sup> Prim. R. Knez, Varovanje etosa pravne države, Pravna praksa, št. 28-29 (2019), str. 3.

4. Izpostavim misel nekdanjega sodnika Ustavnega sodišča, dr. Ribičiča, ki *inter alia* zapiše: "**Ustavna ureditev delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno se uresničuje izkrivljeno. Vrstni red po dejanski moči je drugačen, kot je zapisan v ustavi: na prvem mestu je izvršilna, na drugem zakonodajna, daleč za njima pa zaostaja pravosodje [...]**".<sup>9</sup> Sodstvo deluje v ozadju in v tej "triperesni deteljici" delitve oblasti ne sili v ospredje. Zato sicer govorijo številni (tudi pragmatični) razlogi, kot je ta, da sodna veja oblasti le zadržano komunicira z javnostjo, drugače kot drugi dve veji oblasti. Komunicira s svojimi odločitvami, ki pa jih ne komentira, ne spreminja.<sup>10</sup> Sodstvo ne more tako enostavno odreaagirati na kritike ali na odločitve s spremembami (na primer, zakonodajalec sprejme spremembo zakona, Vlada spremeni odločitev v splošnem ali individualnem aktu itd.).

**5. Ko je tako in ko prepoznamo položaj in vrednost sodstva, ki jo spremlja zadržanost, se mi postavi vprašanje, zakaj sodniki – ne prvič - bijejo boje glede plačne politike.**<sup>11</sup> Zakaj se je Ustavno sodišče s "to temo" ukvarjalo že v zadevah št. U-I-159/08, št. U-I-60/06, št. U-I-214/06, št. U-I-228/06, št. U-I-15/14.<sup>12</sup> Nekako "v valovih" je sodstvo v preteklosti sprožalo postopke za presojo ureditev njihovi plač.<sup>13</sup> Tako kot je pojasnjeno v 82. točki odločbe št. U-I-772/21, **je treba sistemsko negovati vse vidike sodne veje oblasti, vlagati v sodnice, sodnike (v njihovo znanje in tudi**

---

<sup>9</sup> Prim. C. Ribičič, Ustavne spremembe: Ministri, poslanci in sodniki, Dnevnik, Objektiv, 29. april 2023.

<sup>10</sup> Ali pa jih redko, če ima za to močne (ustavne) argumente. V vsakem primeru za to potrebuje novo zadevo, za katero pa vnaprej ne ve, ali jo bo (sploh kdaj) prejelo.

<sup>11</sup> Seveda lahko kdo poreče tudi, da sodniki nikoli niso bili zadovoljni z nagrajevanjem, vendar, kot pojasnjeno v odločbi št. U-I-772/21, kot to izhaja tudi iz javno objavljenih podatkov, sodniške plače že leta zaostajajo za drugimi plačami v javnem sektorju.

<sup>12</sup> Dodatno tudi v št. U-II-2/09, a v tej zadevi je šlo za vprašanje, ali dopustiti referendum, ki bi se nanašal tudi na spremembo sodniških plač.

<sup>13</sup> Povedne so tudi paralele; skupaj z odnosom glede nagrajevanja sodnikov gre tudi kritičen odnos javnosti. Z vsem zapisanim o pomenu sodstva ne trdim, da sodstvo deluje brez napak, da ni možnosti za izboljšave ali da percepcija javnosti do dela sodišč ni tudi stvar sodišč samih. Kritičen sem do odločitev, ki so slabo utemeljene, postopkov, obremenjenih s procesnimi napakami, itd. Prav tako sem kritičen do obnašanja sodnikov, ki ni sprejemljivo tudi izven sodnih dvoran, v zasebnem življenju (sodnik se mora *vselej* (poudaril R. K.) vesti tako, da varuje nepristranskost in neodvisnost sojenja, sodniški ugled in samostojnost sodne oblasti; tako 37. člen Zakona o sodniški službi), vključujoč njihovo izjavljanje na družbenih omrežjih. Vse to lahko ustvarja tudi (upravičeno) kritičen videz do sodstva.

Za potrebe tega mnenja sodstvo jemljem kot celoto, kot izvrševalca sodne veje oblasti.

**osebnost pravnika-sodnika, znati uporabljati pravo na način, da se sledi reku *ius est ars boni et aequi*), strokovne sodelavce in sodno osebje. Vlagati je treba tudi v pogoje za delo. Vse navedeno že vrsto let pogrešam. Do mere, da se sprašujem, ali dejansko želimo (oz. ali si oblasti želijo) šibka sodišča?"**

3. Pri dosedanjih Vladah in sestavah Državnega zbora je (z nekaj individualnimi izjemami) pogosto izražena podrejenost sodne veje oblasti. Pri zadnjih dveh izrazito: od javnega zapostavljanja sodne veje oblasti, stalnih kritik in pogojevanja, da si morajo sodniki plače šele zaslužiti (morda z vsečnimi sodnimi odločbami?), pa vse do stališč, najvišjih predstavnikov izvršilne oblasti, da so sodniki "*dobili svoje s tem, ko se je z njimi najprej pogajalo*". Kakšno nesprejemljivo stališče! In tudi to, da se morajo sodniki pogajati, je izraz podrejenosti: pogaja se tisti, ki je podrejen tistemu, ki mu nekaj določa oziroma nekaj odreja. Tudi to kaže na nerazumevanje; sodna veja oblasti je prirejena, ne hierarhično podrejena.

4. Pri tej odločbi sem si prizadeval prispevati stališče za spremembo paradigme oz. koncepta (zgolj) hude kršitve načela delitve oblasti, ki ga je kasneje tesna večina v osnovi sprejela: kadar se odločba Ustavnega sodišča ne izvrši, ampak v primeru, ko je s tem porušeno razmerje med vejami oblasti, je ta kršitev *kvalificirano težka* (odločba je moj predlog omilila in odzela nekaj obrazložitve). Opisano podrejanje odločba poimenuje "*še posebej groba kršitev*", 27. točka obrazložitve). Sam sem uporabil termin kvalificirano. Moja kritika je huda, strožja od te, ki jo vsebuje obrazložitev.<sup>14</sup>

**5. Poudariti želim ravno ta element prehoda iz običajne hude kršitve načela delitve oblasti v kvalificiranost; tako po vsebini kot tudi po trajanju.** Glede prve (vsebine) se odločba trudi biti preprečljiva, a komu gotovo ne bo dovolj (*sapienti sap*). Glede vsebine dodam, kar je nekdanja predsednica Ustavnega sodišča, dr. Jadranka Sovdat pojasnila v govoru ob Dnevu ustavnosti (poudarki R. K.):

"[...] Ustavno določene pristojnosti, ki so nosilcem oblasti zaupane, so njihove ustavne dolžnosti, ki jih morajo izvrševati, kot od njih zahteva veljavni ustavni red.

Državna oblast mora vselej upoštevati osrčje ustavnega reda: ko je poklicana sprejemati zakonodajo, skrbeti za njeno izvrševanje ali za reševanje sporov med ljudmi ter ljudmi in državo. Navedene funkcije države izvajajo tri med seboj ločene in enakovredne veje oblasti [...] **Vendar ni**

<sup>14</sup> Drugi sodnik poročevalec jo je omilil, a ji še vedno lahko sledim.

dovolj le, da so veje oblasti ločene med seboj, nujno je tudi njihovo sodelovanje, seveda na temelju ustavno vzpostavljenih zavor in ravnovesij, prav tako pa njihovo medsebojno spoštovanje na temelju pričakovanja, da bodo vsi nosilci oblasti odgovorno izvrševali ustavno določene pristojnosti. Bistvo načela ločitve oblasti, kot pravi Ustavno sodišče, je namreč tudi v tem, da nobena od vej oblasti ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti. [...]

To, da spada v bistvo načela ločitve oblasti prepoved opuščanja dejavnosti, ki jih je posamezna oblast znotraj svojega delokroga dolžna opraviti, vzpostavlja posebne ustavne zahteve v razmerju med sodno in drugima vejama oblasti. Zahteva, da morajo državni organi, vključno z zakonodajalcem, upoštevati in spoštovati in izvrševati odločbe sodišč in ustavnega sodišča, je namreč, kot pravi Ustavno sodišče, eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije; nespoštovanje navedenega pa zanikanje vladavine prava ter vzpostavljanje vladavine nevezane in neomejene volje - ali če strnem: **pomeni zanikanje samih temeljev ustavnega reda**, Zato se mora zakonodajalec odzvati na odločbo ustavnega sodišča, s katero je bila ugotovljena protiustavna opustitev zakonske ureditve, in to v roku, ki mu ga je določilo ustavno sodišče, ne šele nekaj let zatem. Ker je vsakokratna vlada ustavno pooblaščen predlagateljica zakonov, je **to hkrati njena ustavna dolžnost**, kot je že poudarilo Ustavno sodišče. **Vlada ima kot vrh državne uprave na voljo visoke državne uradnike, ki morajo na pristojnih ministrstvih pravočasno pripraviti predloge zakonskih sprememb za odpravo ugotovljenih protiustavnosti**. Leta in leta tako se nedopustno dogajajo zamude zakonodajalca pri odzivu na ugotovitve na odločbe ustavnega sodišča, nastajajo hude kršitve načel pravne države in načela ločitve oblasti, na kar vedno znova opozarja Ustavno sodišče. **Da imamo cele sezname odločb, ko pristojni protiustavno opuščajo izvršiti svojo ustavno dolžnost, je v resnici anomalija, ki maje temelje ustavnega reda [...]** Dokler imamo eno samo tako odločbo - že ta pomeni zanikanje vladavine prava. **Še toliko bolj nedopustno je, če katera od takih odločb ustavnega sodišča zadeva zakonsko ureditev, ki prizadeva neodvisnost sodne veje oblasti. Ta je namreč eden od temeljev ustavnega reda**, namenjenega v celoti zagotavljanju človekove pravice vsakogar do sodnega varstva. **Prav zato, ker morajo zagotavljati učinkovito uresničevanje te pravice in s tem tudi vseh drugih pravic, so sodniki v svojih pravicah dejansko najbolj omejeni. To bi se moralo**

**odražati tudi v njihovem materialnem položaju. Sodniki so kot vsi nosilci oblasti v službenem razmerju za 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. Zaskrbnjuje je, da gre v primeru, ko zakonodajna in izvršilna oblast opuščata svojo ustavno dolžnost, če se ne odzoveta pravočasno na ugotovljeno protiustavno zakonske ureditve materialne neodvisnosti sodnikov, kar za **dvojno zelo hudo kršitev najbolj temeljnih ustavnih načel**, katerih spoštovanje je prvi pogoj zagotavljanje človekove svobode in njegovih pravic.<sup>15</sup>**

[...]."

V tem govoru je zajeto tisto bistvo, ki ga pojasni tudi obrazložitev načina izvršitve. Sam težko bolje pojasnim. Obžalujem, da je ostal spregledan. Povedan je bil 21. 12. lani. Upal sem, naivno, da je tako jasen, da ne more ostati brez ustreznega odziva oblasti. Vsebuje jasen cilj ustrezne primerljivosti nagrajevanja predstavnikov vej oblasti. Ta cilj bi bilo treba doseči in to ne (pač) enkrat v nedorečeni prihodnosti. Kasneje, ko tudi zaustavitev dela sodnikov ni pomagala (o tem v nadaljevanju), je bilo jasno, da je podrejenost sodnikov in njihovo enačenje z drugimi javnimi zaposlenimi in funkcionarji, zajetimi v ZSPJS, negiranje načela ločevanja oblasti.

6. K "vsebini" se vrnem v tej in v naslednji točki pa dodajam še element časovne dimenzije, ki posebej obarva odnos do sodne veje oblasti. Menim namreč, da tudi časovna dimenzija zapostavljenega položaja sodne veje oblasti povedna in upoštevana. Glede tega pojasnujem, kot že v ločenem k sklepu št. U-I-28/21 (zgoraj), da ne gre za prvi ali osamljeni primer, temveč za stalno kontinuirano podrejenost sodne veje oblasti in stalen oz. kontinuiran boj sodnikov – ne le, da bi njihove plače bile primerljive s plačami ključnih predstavnikov drugih dveh vej oblasti – ampak predvsem, in to poudarjam, z razumevanjem njihove vloge za delovanje pravne države. Kot je Ustavno sodišče že večkrat pojasnilo: dlje kot traja nek poseg, bolj je intenziven. S časom se intenzivnost veča.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Govor nekdanje predsednice Ustavnega sodišča je objavljen v reviji Pravniki, let. 141, št. 1–2 (2024).

<sup>16</sup> Glede zgodovine, plačnih urejanj in odločitev Ustavnega sodišča prim. tudi predlog novega t. i. interventnega zakona: Zakon o uvrstitvi funkcij sodne oblasti in državnotožilskih funkcij v plačne razrede zaradi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21-23, št. EVA 2024-3130-0017.

7. Sodišča zagotavljajo samo bit pravne države, temelje oziroma v njihovo osnovo (27. točka obrazložitve). Sodstvo je osrčju načela pravne države in je hrbtenica sistema. Biti (ostati) mora trdno, ne šibko. Ne sme se ga podrejati, uničevati, ampak – če želimo pravno državo in disciplino – ga je treba podpirati. Če torej ni spoštovano načelo ločevanja oblasti, prirejenosti vej oblasti, potem ena veja oblasti ni na enaki stopnji in se postavi vprašanje njenega ustreznega delovanja. Refleksija slednje se je v tem primeru pokazala tudi s stavko, kar seveda ne pritiče nobeni veji oblasti. In lahko ponovim enako kot pri vprašanju pogajanj: stavka tisti, ki je v podrejenem položaju. Do tega sploh ne bi smelo priti. S tem, ko se nekdo odloči za stavko, tudi sam sporoči, da je v podrejenem položaju (in – v tem primeru – da sta preostali dve veji oblasti povzročili nevzdržno stanje). Podrejenost sodne veje oblasti torej ni enkratni dogodek, temveč trajajoč. Sporočila, ki sta jih že dlje časa dajali zakonodajna in izvršilna veja oblasti, imajo tudi številne druge posledice, med drugim tako nespodbudno percepcijo javnosti do sodne veje oblasti (in pri tem ne zanikam, da na to percepcijo vplivajo tudi sodišča sama<sup>17</sup>) kot tudi, zelo zaskrbljujoče, konstantno zmanjševanje atraktivnosti nekoč tako spoštovanega sodniškega poklica.

**8. Ni torej višina plač tista, ki je v ospredju zahteve Sodnega sveta, temveč nadrejenost odnosa do sodne veje oblasti.** Državni zbor celo niti ni odgovoril na zahtevo Sodnega sveta. Ustavno sodišče je prejelo le mnenje Vlade. S takšnim odnosom se torej v vseh pogledih odlikava zanikanje načela prirejenosti vej oblasti oziroma odvisnost sodne veje oblasti od ostalih dveh. Ker sodna veja oblasti ni tretja veja oblasti, ampak ena od treh enakopravnih in enako pomembnih ter prirejenih vej oblasti in ker takšna podrejenost ne le traja, temveč tudi ignorira odločitev št. U-I-772/21, ki je vse to poskušala že pojasniti, se je Ustavno sodišče znašlo pred dilemo, ali naj le še enkrat pojasnjuje, kako zelo pomembno je spoštovati načelo ločitve oblasti in njen osnovni element prirejenosti ter institut zavor in ravnovesij, in "upa", da bosta Vlada in Državni zbor to uvidela, ali pa iti korak dlje in v tem istem sistemu delitve oblasti vendarle (aktivistično) začasno vstopiti (z določeno mero zadržanosti) na polje zakonodajalca ter z načinom izvršitve valorizirati izgubljeno vrednost sodniških plač. Nisem podpiral stališča manjšine, da Ustavno sodišče le ponovi vse, kar vedno zapiše ob neizvrševanju njegovih odločb (žal, (pre)pogosto), temveč sem se zavzemal, da je, ko gre za zapostavljanje ene veje oblasti, to ne le huda, ampak kvalificirano huda kršitev (torej stopnjevanje), in da se s tem posega v samo bit delovanja pravne države. To je nosilno stališče odločbe oziroma njena nova paradigma. Ko je namreč tako, se, kot pišem zgoraj in citiram, lahko "vse sfiži". Ustavno sodišče je sodišče, ki bdi nad

---

<sup>17</sup> Glej op. 13 zgoraj.



oblastnimi ukrepi in tudi pasivnostjo vseh vej oblasti takrat, ko bi morale delovati.<sup>18</sup> Drugi odstavek 40. člena ZUstS nam omogoča reakcijo tudi, ko zakonodajalec ni aktiven, pa bi moral biti.<sup>19</sup> To je določba, ki nam omogoča učinkovitost tudi takrat, ko se tretji odstavek 1. člena ZUstS (da so odločitve Ustavnega sodišča obvezne) ne spoštuje.<sup>20</sup>

### III.

9. Pomembna okoliščina, ki je terjala premislek, je tudi, ali je vložen interventni zakon<sup>21</sup> razlog za to, da Ustavno sodišče sploh ne odloči oziroma da ne odloči z načinom izvršitve. Tudi o tem je tekla naša razprava. Načelno gre odločanje vedno svojo pot in oziranje na druge (pendentne) postopke oblasti ne vpliva na naše. Praviloma gre torej vsak svojo pot. S tem tudi, skladno z načelom *iudex non calculat*, ne odločamo rezultatsko. Ne morem pa trditi, da je to popolnoma nezanemarljivo, kajti če je rešitev res na dlani, hkrati pa bi odločitev Ustavnega sodišča z načinom izvršitve povzročila več težav, kot jih rešila, potem bi to terjalo premislek in (vsaj) umik načina izvršitev iz odločitve. Vendar pa mislim, da v tem primeru temu ni tako. Poskusov, da bi Vlada to vprašanje uspešno rešila – skladno z odločbo št. U-I-772/21 –, je bilo nekaj in tudi nisem prepričan, da so bili iskreni. Tako je bil že dosežen dogovor s sodno vejo oblasti lani čez noč enostransko spremenjen. Pa tudi sicer v teh predlogih ni bilo zaznati spoštovanja načela delitve oblasti. Predlog interventnega zakona, ki je bil vložen v zakonodajni postopek tik pred našo odločitvijo, ne odgovarja v celoti na zahteve iz odločbe št. U-I-772/21 (40. in 45. točka obrazložitve). Res je sicer, da so poti do povišanja plač sodnikov lahko različne, na primer preko novega vrednotenja plačnih razredov ali nove razporeditve v plačne razrede ali pa tudi – vsaj delno – z valorizacijo, kot je to sistem iz načina izvršitve te odločitve. Vendar pa, kot omejeno, predlog zakona tudi ne dosega tistega rezultata, ki ga je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-772/21 zaukazalo. Zato bi ta argument preprečil način izvršitve do te mere, da bi lahko, še

---

<sup>18</sup> Sodstvo dojemam (tudi) z vlogo (po)miritve. To je imanentno reševanju sporov. To je etos o katerem pišem zgoraj. Torej, ne "prilivamo olja na ogenj", temveč spor "gasimo". Vendar to ne pomeni, da takrat, ko je to treba, ne reagiramo odločno.

<sup>19</sup> Določa: "Če je potrebno, določi ustavno sodišče, kateri organ mora izvršiti odločbo in na kakšen način. Odločba mora biti obrazložena."

<sup>20</sup> Če je Sodišče EU ustavna sodišča v EU, žal, zreduciralo le v – *court or tribunals* po 267. členu PDEU, pa mislim, da nam Ustava in ZUstS te redukcije nikakor ne narekujeja. Tudi zato se (še) ni bilo treba odločati za morebitno internalizacijo nespoštovanja ločevanja oblasti.

Glede trditve v prvi povedi glej M. Bobek, Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure, *European Constitutional Law Review*, št. 10 (2014), str. 54–89.

<sup>21</sup> Op. 16 zgoraj.

vedno trdim, kot pišem v 14. točki tega mnenja v nadaljevanju, Ustavno sodišče umolknilo. Razlogi manjšine me za to niso nagovorili do te mere, da načina izvršitve ne bi podprl. Kako bo vplival način izvršitve na zakonodajno pot vloženega predloga interventnega zakona in kakšen bo rezultat nadaljnjega razvoja, pa sta dve (hipotetični) vprašanji trenutno izven sfere vpliva Ustavnega sodišča, hkrati pa lahko Vlada in zakonodajalec predlog še vedno spreminjata.

#### IV.

10. Valorizacija je najmilejši možni način izvršitve, pa še ta povzroči neenakost med posameznimi predstavniki sodne veje oblasti (odločba to pojasnjuje v 52. in 53. točki obrazložitve). Ta "kaplja pelina" v tej odločbi ni zanemarljiva. Tega se je Ustavno sodišče zavedalo in, kot je bilo zapisano zgoraj, je to bil eden mojih večjih pomislov pri podpori tega načina izvršitve. Povzročanje neenakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) je izredno težka posledica. Vendar trči ob neenako obravnavanje sodne veje oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Trk pomeni konkurenco obeh določb. Podobno kot bi trk pomenil potrebo po reševanju s praktično konkordanco, če bi šlo za trk dveh človekovih pravic. V tem primeru trči pravilo o ločitvi vej oblasti, ki je eno temeljnih načel ustavne demokracije in pravne države, s človekovo pravico, da smo pred zakonom vsi enaki. Tudi slednje, kot poudarjam, je izrednega pomena. Neenakost pred zakonom oziroma neopravičljivo različno obravnavanje (enako ali podobno v enakih ali podobnih okoliščinah in različno obravnavanje v različnih okoliščinah) prav tako lahko zelo prizadene posameznika. Zavedam se te teže. Odločiti se je bilo treba, kaj v tem trku pretehta. Ne le, da menim, da je še težja posledica ta, da je zahteva po spoštovanju prirejenosti oblasti že dlje časa kršena, tudi težko zastopam stališče, da bi takšno kvalificirano protiustavno nedelovanje Državnega zbora (neizvršitev odločbe št. U-I-772/21) ostalo nedotaknjeno s strani Ustavnega sodišča, ker bi ga v to prisilil drugi odstavek 14. člena Ustave. Zato ta način izvršitve ne pomeni, da je Ustavno sodišče "izvirni krivec", temveč je posledica. Ni pa tudi povsem zanemarljivo, da način izvršitve še ne bo takoj začel povzročati učinkov in ima zakonodajalec tudi nekaj časa da prepreči učinek razlikovanj, ki jih je Ustavno sodišče povzročilo. S to trditvijo bi se lahko razumelo, da prevaljujemo breme na nekoga, ki razlike ni povzročil. A kot pišem, ni tako. To je posledica in ne vzrok.

11. Pojasnil sem, da so plačna razlikovanja, ki jih ustvarja način izvršitve, tista, ki so me pri podpori 2. točke izreka najbolj ovirala. Čeprav ta temelji na argumentaciji nove paradigme, ki sem jo predlagal, pa zaradi številnih vprašanj, ki jih odpira, nisem ves čas podpiral načina izvršitve; nanje namreč ni bilo pripravljenosti ustrezno vsebinsko odgovarjati. Na koncu dopolnjena in sprejeta odločba na moje pomisleke vendarle

odgovarja.<sup>22</sup> Kljub temu da je Ustavno sodišče, kot pojasnjuje odločitev v 45. točki obrazložitve, v odločbi št. U-I-772/21 odločilo, da načina izvršitve ne bo določilo, je tesna večina zdaj odločila, da novo protiustavno dejstvo neizvršene odločbe, ki zanika ločenost oblasti in odnos njihove prirejenosti, zahteva določitev načina izvršitve. Zgoraj opisani razlogi terjajo takšen pristop.

## V.

12. Obrazložitev v 51. točki pojasnjuje tudi, da s to odločbo ustavni sodniki nismo sebi določili plače, ker se odločba nanaša le na sodnike rednih sodišč. Tudi naša plača je z leti razvrednotena, vendar procesno nismo širili položaja, ko bi lahko odločali o svojem položaju. Vehementno poudarjanje, da odločamo o svojih plačah, drži le posredno in to v primeru, ki je izven sfere delovanja Ustavnega sodišča: če bo zakonodajalec odpravljaj razlike, o katerih pišem zgoraj.

## VI.

13. Sodišče ne sme odločiti nekaj, za kar ne ve, kako naj se to uresniči, enako velja za način izvršitve. Sodnik mora vedno vedeti, ali sta izrek (skupaj z obrazložitvijo) izvršljiva. Menim, da je sprejeti način izvršitve mogoče izvršiti. Pustili smo tudi dovolj časa za zagotovitev sredstev, za katere sta odgovorna Vlada oziroma Državni zbor.<sup>23</sup> Tudi vse "tihe" derogacije, ki smo jih storili, so obvladljive. Manjšina, ki je nasprotovala načinu izvršitve, po mojem mnenju ni podala prepričljivih argumentov. Menim namreč, da so razlogi, s katerimi utemeljujemo kvalificirano hudo kršitev načela ločitve oblasti in vseh njenih elementov, prepričljivi in da ti razlogi ne morejo pomeniti, da bi tovrstno stopnjevanje pomenilo nov pristop sodišča v vseh drugih primerih kadar odločitev Ustavnega sodišča ni izvršena. Drži, da je s to odločitvijo Ustavno sodišče aktivistično, vendar pa menim, da ni preveč oz. t.i. *hyper*-aktivistično. Med načinom izvršitve in težko kršitvijo nesprejemljive podreditve sodne veje oblasti ostalima dvema je, kot pišem, tesna vez. Menim tudi, da je način izvršitve nujna posledica takšne države zakonodajalca(ev) in Vlad(e), ki traja že (pre)dolgo časa.

## VII.

14. Ustavno sodišče z načinom izvršitve in z njegovo obrazložitvijo tudi ni ostalo na abstraktni ravni. Odločali smo o detajlih oziroma jih pojasnili. Tudi očitke manjšine, ki

---

<sup>22</sup> Kot neprimerno sprejemam stališče, da gre za *obiter* pojasnila.

<sup>23</sup> Kot Ustavno sodišče pojasnjuje v 47. točki obrazložitve, tudi to, da je treba zagotoviti sredstva, je bilo že (dovolj) dolgo znano.

se veže na odločitev o zavrnitvi predloga o načinu izvršitve pri odločbi št. U-I-772/21, je pojasnjen. Nimam torej pomislov o koraku, ki ga je storilo Ustavno sodišče. Razlogi za to so podani. Več razlogov vidim proti zadržani drži Ustavnega sodišča, ki jo je predlagala manjšina in s katero bi torej Ustavno sodišče kljub tako kvalificirani kršitvi enostavno umolknilo. To in pa moja nezmožnost sprijaznjenja s tem, kako se ostali dve veji oblasti že – pravzaprav odkar se ukvarjam s pravom – obnašata do sodne veje oblasti, je pri meni narekovalo podporo takšni odločitvi. Poudarjam, ne gre (le) za plače. V osrčju odločitve je celovit odnos odmika od ustavne zahteve po prirejenosti. Zgoraj razlagam, kako se to odraža v slabi percepciji javnosti, neatraktivnosti sodniškega poklica, dodajam lahko še zapostavljen odnos do materialnih sredstev in prostorov, v katerih sodniki delujejo. Potrpežljivost – tudi sodniška – ima svoje meje. Menim, da je trajala predolgo. Še posebej pri percepciji podrejenosti in zapostavljenosti sodne veje oblasti v javnosti. Tako kot je pred leti neka sodnica povedala, da jo je v javnosti sram povedati, da je sodnica, in sem jo razumel; tudi sam, ko me vprašajo po poklicu ali kakšnih podatkih, če le ni treba, nikoli ne povem, da sem sodnik Ustavnega sodišča. Sodniki s(m)o res t. i. absolutne javne osebe, t.i. "javna lastnina" (in zato subjekti (tudi *per se* žaljivih<sup>24</sup>) kritik), vendar vidiki percepcije odvisnosti in celo slabšalnosti sodne veje oblasti odražajo realnost, v kateri živimo in je hudo napačna. To vrtečo spiralo napačnega dojemanja sodne veje oblasti je treba zaustaviti in nato obrniti njeno smer. Način izvršitve to sporoča.

dr. Rajko Knez  
Sodnik

---

<sup>24</sup> Sodišča in sodniki se težko odzivamo na kritike javnosti. Nekatere si sicer niti ne zaslužijo odziva. Medtem ko so utemeljene in resnične vsebinske kritike (ne tiste, ki so interesne, ali služijo vrtiljakom itd.) seveda dobrodošle, za druge ni smisla izgubljati časa in besed (na primer zoper etiketo (*value judgement*), da sem (smo) hobit(i) in huligan(i), Finance, 8. 8. 2022, str. 9, s katero si sicer avtor nastavi ogledalo, moram imeti trdo kožo in si ne pustiti vplivanja). Prav tako sodniki in odvetniki ne moremo ugajati vsem niti se za to ne smemo zavzemati in truditi.