



Številka: U-I-8/24-28

Datum: 4. 6. 2024

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K DOPOLNILNI ODLOČBI IN SKLEPU ŠT. U-I-8/24 Z DNE 30. 5. 2024

1. Ustavno sodišče je julija 2023 z odločbo št. U-I-772/21 soglasno ugotovilo, da je ureditev sodniških plač v neskladju z ustavnim načeloma neodvisnosti (125. člen Ustave) in delitve oblasti (3. člen Ustave). Pojasnilo je, da mora zakonodajalec poskrbeti za takšne osnovne plače sodnikov, ki zagotavljajo sodniško neodvisnost. Ta pogoj ni več izpolnjen, če se vrednost plač v obdobju desetih let ne usklajuje z inflacijo in se posledično realno bistveno zniža. Z obrazložitvijo te odločbe v celoti soglašam še danes.

2. Ustavno sodišče je priznalo, da gre pri plačah v javnem sektorju za kompleksno ureditev, ki ne zadeva zgolj sodnikov, pač pa tudi druge funkcionarje in javne uslužbenke. Izrecno je poudarilo, da za določanje višine plač v javnem sektorju samo ni pristojno, ker to sodi v polje proste presoje zakonodajalca (138. točka obrazložitve odločbe št. U-I-772/21). Glede na to je zakonodajalcu (Državnemu zboru) naložilo, da mora protiuustavnost odpraviti v šestih mesecih. Ta rok se je iztekel 3. 1. 2024. Zakonodajalec odločbe Ustavnega sodišča do danes (približno 5 mesecev po izteku roka) ni izvršil. Sodni svet je zaradi neodzivnosti zakonodajalca ponovno vložil zahtevo za presajo zakona in dodatno predlagal, naj Ustavno sodišče vsem sodnikom plače poviša za 1071,59 EUR. Zahtevo Sodnega sveta za določitev višjih plač je Ustavno sodišče v celoti zavrglo (1. točka izreka, s katero soglašam). Istočasno je Ustavno sodišče odločilo, da bo izvršitev svoje odločbe opravilo po uradni dolžnosti. Temu je namenjena 2. točka izreka (določitev načina izvršitve odločbe št. U-I-772/21), ki sem ji nasprotovala in h kateri dajem to odklonilno mnenje.¹ Tako procesno kot vsebinsko

¹ Točka 2 izreka se glasi: "Pri izračunu plač sodnikov se za plačilo sodniške službe od 3. 1. 2024 do začetka uporabe zakonske ureditve, sprejete zaradi izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, upoštevajo plačni razredi sodniških funkcij, kot so bili v veljavi na dan 1. 6. 2012, usklajeni s stopnjo rasti cen življenjskih potrebščin v obdobju od 1. 6. 2012 do 31. 12. 2023. Za uskladitev se uporabi uradni podatek Statističnega urada Republike Slovenije o rasti cen življenjskih potrebščin v upoštevnem obdobju. Plače, izračunane ob upoštevanju tako usklajenih

postopanje v tej zadevi zbudjata resne pomisleke o delovanju Ustavnega sodišča izven zakonskih in ustavnih pristojnosti.

3. Najprej o procesnih težavah: Ustavno sodišče je v lanski odločbi št. U-I-772/21 upravičeno ugotovilo, da določanje nove višine plač presega njegove ustavne in zakonske pristojnosti. Nikoli doslej, čeprav je že večkrat presojalo ureditev sodniških plač in večkrat tudi ugotovilo njeno neskladje z Ustavo,² se ni zgodilo, da bi Ustavno sodišče ob ugotovitvi, da plače ne ustrezajo ustavnim načelom, samo določilo njihovo višino. Nikoli se tudi še ni zgodilo, da bi Ustavno sodišče v odločbi o ugotovitvi protiustavnosti zakona zakonodajalcu določilo rok za izvršitev odločbe, po njegovem poteku pa samo od sebe, po uradni dolžnosti, prevzelo izvršitev v svoje roke.

4. Ali dejstvo, da zakonodajalec odločbe št. U-I-772/21 pet mesecev po poteku roka še ni izvršil, res lahko upraviči ravnanje Ustavnega sodišča, ki prvič v svoji zgodovini pristojnost izvršiti lastno odločbo prevzame po uradni dolžnosti? Po mojem mnenju ne. Žal dejstvo, da odločba še ni izvršena, v slovenskem pravnem redu ni nobena posebnost. Druga odločba o izbrisu iz registra stalnega prebivalstva več kot 25.000 prebivalcev Slovenije³ je ostala neizvršena več kot sedem let, neposredno je vplivala na številna življenja in je pomenila eno najhujših množičnih kršitev človekovih pravic v naši zgodovini, pa se Ustavno sodišče nikoli ni odločilo, da bi jo po uradni dolžnosti izvršilo. Tudi odločba o protiustavno pomanjkljivem Zakonu o nalezljivih boleznih, ki je predstavljal neposredno podlago za številne podzakonske ukrepe v času epidemije (med njimi policijsko uro in večmesečno popolno zaprtje šol), je ostala neizvršena več kot eno leto, pa Ustavnemu sodišču nikoli ni prišlo na misel, da bi jo izvršilo po uradni dolžnosti. Glede na to se nisem mogla strinjati, da je neizvršitev odločbe o sodniških plačah res tako kvalificirana kršitev Ustave, da si zasluži posebno obravnavo.

5. Opozarjam, da Ustavno sodišče Sodnemu svetu, ki je sprožil konkretni ponovni postopek, sploh ni priznalo procesnega upravičenja za določitev načina izvršitve (22. točka obrazložitve). Nasprotno, celotno zahtevo Sodnega sveta je zavrglo (1. točka izreka). Na tej točki bi se Ustavno sodišče moralo ustaviti. Namesto tega je postopek nadaljevalo in si vzelo pristojnost, da sodnikom kar po uradni dolžnosti zviša plače (2. točka izreka). Ustavno sodišče se ob tem spreneveda: če bi držalo, da lastne neizvršene odločbe lahko izvršuje po uradni dolžnosti, je dolžno ukrepati takoj, ko

plačnih razredov, se sodnikom prvič izplačajo pri izplačilu plač v mesecu septembru 2024 za opravljeno sodniško službo v mesecu avgustu 2024. Pri izplačilu te plače se sodnikom izplačajo tudi razlike med plačami, kot bi jih, upoštevaje na prej opisan način usklajene plačne razrede, sodniki prejeli za opravljeno sodniško službo v obdobju od 3. 1. 2024 do konca meseca julija 2024, in plačami, ki so jih sodniki že prejeli oziroma jih bodo prejeli v obdobju od 3. 1. 2024 do konca meseca julija 2024."

² Glej št. U-I-60/06 z dne 7. 12. 2006, št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008, št. U-I-15/14 z dne 26. 3. 2015 in št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023.

³ Glej št. U-I-284/94 z dne 8. 2. 1999 in št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003.

poteče rok za izvršitev. Zakaj torej Ustavno sodišče po uradni dolžnosti ni odreagiralo takoj po poteku roka? Ali drugače: zakaj je čakalo na zahtevo Sodnega sveta, ki jo je nato zavrglo, a hkrati izkoristilo za to, da je izpeljalo postopek po uradni dolžnosti?

6. Odločitev o zvišanju sodniških plač ni obremenjena le s procesnimi problemi, pač pa tudi z resnimi vsebinskimi napakami, ki jih analiziram v nadaljevanju.

Zvišanje plač nasprotuje zakonom in Ustavi

7. Ključna za razumevanje problematičnosti 2. točke izreka, s katero Ustavno sodišče sodnikom zvišuje plače, je okoliščina, da Ustavno sodišče tokrat sploh ni presojalo ustavnosti zakona (ne izvršuje svoje lastne ustavne pristojnosti), pač pa deluje kot zakonodajalec, ki "napiše zakon".⁴ Način izvršitve odločbe namreč pomeni, da Ustavno sodišče prevzame pristojnost zakonodajalca (drugi odstavek 40. člena ZUstS).⁵ Zato tudi zanj (enako kot za druge pripraviljavce zakonov) veljajo stroga pravila nomotehnik. ⁶ Ker Ustavno sodišče v tem primeru samo sprejme zakonsko ureditev, mora biti ta neposredno izvršljiva. Način izvršitve mora biti oblikovan tako, da ga lahko naslovniki uporabljajo brez nadaljnjih izvedbenih predpisov (zakona, podzakonskih aktov), torej brez intervencije zakonodajalca. Način izvršitve ne sme nasprotovati Ustavi, nasprotovati pa tudi ne sme veljavnim zakonskim določbam, katerih (proti)ustavnosti ni presojalo.^{7,8} Če je način izvršitve v neskladju z veljavno zakonsko ureditvijo, ki je Ustavno sodišče ni presojalo, gre za hudo kršitev pristojnosti Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče bi v tem primeru namreč zakon *de facto* razveljavilo, čeprav sploh ni izvrševalo svoje ustavne pristojnosti presoje ustavnosti zakona, pač pa je

⁴ Pristojnost Ustavnega sodišča, da določa način izvršitve, ureja samo Zakon o Ustavnem sodišču, ne Ustava. To pomeni, da bi jo lahko zakonodajalec tudi odpravil.

⁵ Ker gre za velik poseg v sicer izključno in temeljno pristojnost demokratično izvoljenega parlamenta, je treba način izvršitve uporabljati previdno in zadržano. Slovensko Ustavno sodišče v primerjavi z drugimi v Evropi po pogostosti uporabe načina izvršitve velja za "ekstremno" aktivistično. Glej Splošno poročilo XIX. Konference evropskih ustavnih sodišč, str. 11 <https://cecc.constcourt.md/pages/congress/en/congress.html> Prim. C. Ribičič, Ustavno sodišče kot pozitivni zakonodajalec, Podjetje in delo, let. 41, št. 6/7 (2015), str. 1332 in nasl.

⁶ Glej Nomotehnične smernice, 3. Izdaja, 2018, objavljene na https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/Nomotehnicne_smernice-2018_popr.pdf

⁷ Glede tega glej tudi mnenje pravnih strokovnjakov (Pirnat, Trpin, Igljčar, Cerar, Kaučič, Jerovšek, Bučar, Žagar, Grad) o uresničitvi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02 https://www.mirovni-institut.si/izbrisani/wp-content/uploads/2012/02/PF_devet_profesorjev_odlocba_US.pdf . Mnenje opozarja, da mora biti način izvršitve vselej "skladen z ustavo in zakoni, ki jih Ustavno sodišče ni razveljavilo".

⁸ Prim. Nomotehnične smernice, str. 28: "Pravnik redaktor mora zato ob redigiranju predpisa stalno upoštevati, kako veljavni predpisi vplivajo na novi predpis ter v kakšnem formalnem in vsebinskem razmerju je novi predpis do njih, da bo v pravni red skladno in pravno pravilno vključen."

izvrševalo lastno odločbo. Menim, da je način izvršitve iz 2. točke izreka obremenjen z vsemi naštetimi problemi.

8. Povsem se strinjam z večino, da nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča samo po sebi predstavlja hudo kršitev načela pravne države in načela delitve oblasti (27. in 28. točka obrazložitve). Neuresničitev odločbe, ki ugotavlja materialno prikrajšanost celotne veje sodne oblasti, predstavlja veliko težavo za delovanje pravne države. Odgovornost za takšno stanje nosita tako Vlada kot Državni zbor. Ne morem pa deliti mnenja večine, da se lahko protiustavno stanje v državi, ki je posledica nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča, odpravi tako, da Ustavno sodišče sodnikom zviša plače na način, ki je popolnoma v nasprotju z veljavnim Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Menim, da je Ustavno sodišče s tem, ko je sodnike (posledično pa tudi tožilce) izločilo iz Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, in s tem, ko je za sodnike (in tožilce) uvedlo nov najvišji plačni razred, prekoračilo svoje ustavne pristojnosti, prekršilo ustavno načelo delitve oblasti in pravne države, grobo kršilo ZSPJS ter ustvarilo neenakost tako med različnimi vejami oblasti kot znotraj sodne veje. Ker Ustavno sodišče od Vlade in Državnega zbora zahteva tudi zvišanje plač ustavnih sodnikov, je prekršena še ustavna zahteva sodniške nepristranskosti.

9. Ureditev sistema plač v javnem sektorju je v Republiki Sloveniji v izključni pristojnosti zakonodajalca (138. točka obrazložitve odločbe št. U-I-772/21). Ključni razlog je kompleksnost enotnega plačnega sistema. Poseganje v plače ene skupine zaposlenih vselej "podira" razmerja do ostalih skupin. Ustavno sodišče zato niti z načinom izvršitve svoje odločbe, ki sicer predstavlja zakonit način začasnega prevzema zakonodajne funkcije, ni pristojno (parcialno ali celovito) urejati plačnega sistema v javnem sektorju. To ustavno omejitev je Ustavno sodišče spoštovalo ves čas od svoje ustanovitve – do tokratne sporne odločbe.

10. Veljavna zakonodaja zahteva, da so vse plače v javnem sektorju uvrščene v enega izmed plačnih razredov, razmerja med njimi pa se lahko spremenijo samo po postopku, predvidenem z ZSPJS.⁹ Noben sodni funkcionar v Republiki Sloveniji svoje plače ne more prejeti, če njegovo delovno mesto ni uvrščeno v enega izmed 66 plačnih razredov, ki jih ureja zakon.¹⁰ ZSPJS predpisuje, da višino osnovne plače zaposlenega v javnem sektorju določa zakon.¹¹ Zakonodajalec je glede določitve plač iz javnih sredstev izhajal

⁹ Glej 1. in 2. ter 5. člen ZSPJS. Prim. E. Korpič-Horvat, Pravna analiza delovnopravnega položaja javnega uslužbenca in delavca, Pravna praksa, št. 13 (2020), str. 24.

¹⁰ Glej drugi odstavek 3. člena ZSPJS ter Prilogi 1 in 3 k ZSPJS: Plačna lestvica s plačnimi razredi za javne uslužbenke in funkcionarje v javnem sektorju, ki se začne uporabljati z junijem 2024, objavljena na <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO3328>

¹¹ Glej 3. in 5. člen ZSPJS, iz katerih izhaja, da je osnovna plača določena z uvrstitvijo v posamezni plačni razred iz plačne lestvice, plačna lestvica pa je priloga zakonu. ZSPJS določa plače vseh funkcionarjev pri uporabnikih proračuna. Funkcionar ne more prejemati drugačne osnove plače, kot jo določa ZSPJS.

iz pridržka zakona¹² – zgolj zakon sme določiti njihovo višino. Z drugimi besedami: ZSPJS ne dopušča, da bi se osnovna višina plače v javnem sektorju določila s pravnim aktom, ki ni zakon – na primer z (upravno) odločbo ali podzakonskim aktom. Zakon, ki bi določitev osnovne višine sodniške plače prepustil podzakonskemu aktu ali odločitvi nekega (upravnega ali sodnega) organa, bi bil v nasprotju s 3. členom ZSPJS.

11. V pravilo 3. člena ZSPJS, po katerem mora biti višina osnovne plače za zaposlene v javnem sektorju (vključno s sodniki) nominalno določena že na zakonski ravni, Ustavno sodišče nikoli ni poseglo. Vsako zvišanje plač v javnem sektorju, vključno s tistim, ki predstavlja uskladitev z inflacijo, terja spremembo zakona in določitev nove vrednosti plačnih razredov v zakonu (nova plačna lestvica). Višanje plač v javnem sektorju je v okviru veljavnega sistema možno bodisi z uvrstitvijo delovnega mesta (funkcije) v višji plačni razred, bodisi z zvišanjem vrednosti plačnega razreda, oboje pa mora določiti zakonodajalec. Ustavno sodišče, kadar ravna kot zakonodajalec, ki sodnikom zvišuje plače, je dolžno upoštevati vse določbe ZSPJS, ki jih s svojimi dosedanjimi odločbami ni razveljavilo.

12. Določitev sodniških plač v tokratni odločbi je glede na navedeno sprta s skoraj vsemi zakonskimi pravili urejanja plač v javnem sektorju.

13. Prvič, višine novih sodniških plač Ustavno sodišče (ki deluje kot zakonodajalec) nominalno ni opredelilo, čeprav ga k temu zavezuje ZSPJS. Abstraktna (opisna) določitev osnovne plače v načinu izvršitve, ki prepušča konkretizacijo njene višine neznanemu organu,¹³ je v očitnem nasprotju s 3. členom ZSPJS in krši načelo zakonitosti. Smisel konkretizacije sodniških plač na ravni zakona (oziroma na ravni načina izvršitve, če jih določa Ustavno sodišče) je v spoštovanju zahteve po transparentni in skrbni rabi javnih sredstev za plače zaposlenih v javnem sektorju. Kljub opozorilom, da mora zaradi spoštovanja ZSPJS v načinu izvršitve Ustavno sodišče določiti novo sodniško plačno lestvico s konkretnimi zneski, se je večina odločila za "opisni" način, ki v nasprotju s 3. členom ZSPJS prenaša pristojnost za konkretizacijo osnovne višine sodniških plač na neimenovano osebo (organ) in s tem bistveno krni ne le zakonitost, pač pa tudi transparentnost določanja sodniških plač.¹⁴

14. Drugič, če držijo informativni izračuni v spodnji tabeli, plače sodnikov po uskladitvi ne sodijo več v noben trenutno obstoječi plačni razred. Drugače povedano, plače sodnikov po odločitvi Ustavnega sodišča niso več del sistema plač v javnem sektorju,

¹² Več o tem M. Dekleva, *Legalitetno načelo v upravnem pravu* (doktorska disertacija), Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2017, str. 66.

¹³ Odločba tudi ne rešuje sicer bolj praktičnega problema, kaj se bo zgodilo, če bo pri izračunih zneskov za obračun in poračun plač prišlo do razkoraka med sodniki in Vlado, ki mora zagotoviti finančna sredstva.

¹⁴ Ustavni sodniki smo bili sicer ob odločanju seznanjeni z v nadaljevanju prikazanimi informativnimi izračuni plač, vendar ti žal niso bili vključeni v odločbo.

pač pa predstavljajo lasten, od drugih zaposlenih v javnem sektorju ločen sistem ("steber"). ZSPJS ločenega sistema sodniških plač ne dopušča. Ustavno sodišče je torej zavestno kršilo veljavno zakonsko ureditev ZSPJS, po kateri so tudi plače sodnikov del sistema plač v javnem sektorju in morajo biti uvrščene v plačne razrede iz veljavne plačne lestvice (5. člen ter Prilogi 1 in 3 ZSPJS).¹⁵

15. Tretjič, Ustavno sodišče je prebilo plačni strop oziroma ukinilo veljavni najvišji 66. plačni razred, ki ga (s pomočjo plačne lestvice) določa ZSPJS. Tudi to predstavlja *de facto* razveljavitev zakonske ureditve, katere ustavnosti Ustavno sodišče sploh ni presojal. Najvišja osnovna bruto plača v javnem sektorju ne bo več v 66. plačnem razredu (od 1. 6. 2024 dalje bo znašala 6.087,86 EUR), kamor so (bili) uvrščeni najvišji funkcionarji vseh treh vej oblasti (predsednica države, predsednik Vlade, predsednica Državnega zbora, predsednik Vrhovnega sodišča in predsednik Ustavnega sodišča), pač pa v posebnem (neobstoječem) plačnem razredu za sodnike.¹⁶

16. Spodnja tabela¹⁷ prikazuje, kaj naj bi konkretno pomenila odločitev Ustavnega sodišča za višino sodniških plač. Stolpec A kaže trenutno višino sodniških plač, stolpec B prikazuje plače sodnikov po 1. 6. 2024, ko bo stopil v veljavo ZSPJS-AB (3,36 % zvišanje plač v javnem sektorju zaradi delne uskladitve z lansko inflacijo). V stolpcu D so plače sodnikov, kakršne je določilo Ustavno sodišče, za primerjavo pa stolpec C prikazuje še plače, kot so predvidene s trenutnim vladnim predlogom interventnega zakona, ki naj bi delno odpravil protiustavnost.¹⁸ Za sodnike nižjih stopenj je vladni

¹⁵ Stališče, da morajo biti po veljavnem ZSPJS vse sodniške plače uvrščene v enega izmed veljavnih plačnih razredov iz ZSPJS, deli tudi Sodni svet, kot izhaja iz sklepa Vrhovnega sodišča št. U 2/2024 z dne 21. 5. 2024, katerega povzetek je objavljen na <https://www.sodisce.si/vsrs/objave/2024060313564001/> in s katerim je Vrhovno sodišče prekinilo postopek v upravnem sporu ter sprožilo postopek predhodnega odločanja pred SEU: "*Sodni svet je v izpodbijani odločbi pojasnil, da tožnik izpolnjuje pogoje za hitrejše napredovanje, vendar ga ne more uvrstiti za dva plačna razreda višje od že doseženega, saj je razpon plačnih razredov za okrajne sodnike v prilogi 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) oziroma Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju povsem jasen.*"

¹⁶ Ustavno sodišče tudi ni opravilo ocene finančnih posledic zvišanja (za naprej in za nazaj) sodniških in tožilskih plač s svojo odločbo. Če bi takšno ureditev sprejel zakonodajalec, bi bila to nujna sestavina zakonskega predloga.

¹⁷ Kot rečeno, gre za neuradne podatke, s katerimi smo sodniki razpolagali ob odločanju, vendar niso postali del večinske dopolnilne odločbe.

¹⁸ Primerjava z vladnim predlogom je zanimiva zato, ker pokaže bistveno metodološko razliko v pristopu Vlade in Ustavnega sodišča k izvršitvi ustavne odločbe: vladni predlog ostaja v okviru veljavnega plačnega sistema in uvršča sodnike v obstoječe višje plačne razrede, poleg tega pa ohranja načelo prirejenosti različnih vej oblasti v najvišjem plačnem razredu, saj so vsi predsedniki še naprej izenačeni. Ustavno sodišče za sodnike (opisno) vzpostavlja poseben plačni sistem ("steber") s posebnimi "plačnimi razredi" in drugačnim (višjim) plačnim stropom.

predlog ugodnejši, za višje in vrhovne sodnike pa je precej ugodnejši način izvršitve, ki ga je določilo Ustavno sodišče. Ob tem velja izpostaviti, da način izvršitve, za katerega se je odločilo Ustavno sodišče, ne sledi predlogu Sodnega sveta, po katerem bi se relativno najbolj zvišale plače najnižjim in najslabše plačanim sodnikom. Zvišanje sodniških plač za enotni znesek 1.071,59 EUR (po predlogu Sodnega sveta) bi pomenilo za najnižje sodnike več kot 30 % zvišanje, za najvišje sodnike pa približno 15 % zvišanje. Ustavno sodišče je z enotnim zvišanjem plač vsem sodnikom za enak odstotek (kakšen konkretno, iz odločbe ni razvidno) najnižjim sodnikom zvišalo plače za okrog 400,00 EUR, najvišjim pa za okrog 800,00 EUR.

Funkcija	A	B	C	D
	Trenutna vrednost PR ¹⁹ (ureditev, po kateri se bo obračunala še plača za maj)	ZSPJS-AB (upošteva ob obračunu plač za mesec junij 2024) (+12.3% povišanje glede na stanje 1. 6. 2012)	Interventni zakon v postopku sprejemanja – ZUFSOPR (predviden začetek uporabe 31. 12. 2024) (dodan % povišanja glede na 1.6. 2012)	US - način izvršitve (+26.2 % inflacija od 1. 6. 2012 do konca 2023)
<i>Predsednik US²⁰</i>	66/ 5.889,96	66/ 6.087,86	66/ 6.087,86	66/ 6.087,86
Predsednik VS	66/ 5.889,96	66/ 6.087,86	66/ 6.087,86 (+ 12,3 %)	Neobstoječ PR 6.839,45
Vrhovni sodnik svetnik	62/ 5.034,77	62/ 5.203,94	63/ 5.412,08 (+16,8 %)	Neobstoječ PR 5.846,39
Vrhovni sodnik	61/ 4.841,12	61/ 5.003,77	62/ 5.203,94 (+ 16,8 %)	Neobstoječ PR 5.621,54
Višji sodnik svetnik	59/ 4.475,88	59/ 4.626,27)	61/ 5.003,77 (+ 21.49 %)	Neobstoječ PR 5.197,43
Višji sodnik	56/	56/	58/	Neobstoječ PR

¹⁹ PR= plačni razred.

²⁰ Enak izračun velja za predsednico republike, predsednico Državnega zbora in predsednika Vlade.

	3.979,04 – 58/ 4.303,74	4.112,74 – 58/ 4.483,35 (+13,2%)	4.448,35 – 60/ 4.811,33 (+ 21,49 %)	4.620,49 – 4.997,54
Okrožni sodnik svetnik	55/ 3.826,01	55/ 3.954,56	58/ 4.448,35 (+26.35 %)	Neobstoječ PR 4.442,79
Okrožni sodnik	51/ 3.270,49 – 54/ 3.678,86	51/ 3.380/38 – 54/ 3.802.47	54/ 3.802,47 – 57/ 4.277,26 (+26,35 %)	Neobstoječ PR 3.797,71 – 4.271, 90
Okrajni sodnik svetnik	53/ 3.537,36	53/ 3.656,22	56/ 4.112,74 (+26,35%)	Neobstoječ PR 4.107,60
Okrajni sodnik	48/ 2.907,45 – 52/ 3.401,01	48/ 3005,14 – 52/ 3.515,59	51/ 3.380,38 – 55/ 3.954,56 (+26,35)	Neobstoječ PR 3.376,16 – 3.949, 63

17. Menim, da je Ustavno sodišče tokrat krepko prekoračilo svoje ustavne in zakonske pristojnosti. Z ravnanjem *ultra vires* je samo ustvarilo prav tako krizno stanje, kot ga zakonodajalec povzroča z nespoštovanjem odločbe Ustavnega sodišča. V obeh primerih gre za kršitev načela delitve oblasti, le da je enkrat prizadeta sodna, drugič pa zakonodajna veja oblasti. A obstaja tudi pomembna razlika: za neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča o sodniških plačah bodo poslanci Državnega zbora politično odgovarjali volivcem. Ustavni sodniki ne odgovarjajo nikomur.

18. Primeri, ko bi celotna odločitev Ustavnega sodišča predstavljala izvajanje zakonodajne funkcije (način izvršitve neke prejšnje odločbe), ne pa ustavne presoje predpisa, so izjemno redki. Če se je Ustavno sodišče odločilo, da bo samo uredilo (zvišalo) sodniške plače, mora biti sposobno tak zakon napisati. Izbrani način izvršitve dokazuje, da tej nalogi ni (bilo) kos.

19. Odločitev Ustavnega sodišča pa ima še druge resne težave.

Kršitev videza nepristranskosti

20. V 51. točki obrazložitve večina ugotavlja, da bodo zaradi zvišanja plač rednih sodnikov zdaj nesorazmerno nizke plače ustavnih sodnikov, ki so prav tako del sodne

oblasti.²¹ Ustavno sodišče zato poziva Vlado in Državni zbor, da "nemudoma poskrbita za odpravo teh neravnotežij". Z drugimi besedami: Ustavno sodišče je najprej zvišalo plače rednim sodnikom, nato pa ugotovilo, da je posledično nastalo nesorazmerje pri plačah ustavnih sodnikov (ki so zdaj relativno nižje). Od drugih dveh vej oblasti zato pričakuje, da "uravnoteži" še plače ustavnih sodnikov.

21. Težko se bo znebiti vtisa, da so ustavni sodniki zvišanje plač rednim sodnikom izkoristili za lastno korist. Formalno si niso sami zvišali plač, so pa točno to naložili zakonodajalcu in Vladi. Videz nepristranskosti ustavnih sodnikov je nedvomno prizadet, če se ustavna odločba (pa čeprav posredno) nanaša tudi na plače ustavnih sodnikov, ki so jo sprejeli.²²

Zvišanje plač državnih tožilcev

22. Državnotožilski svet je v tem postopku Ustavnemu sodišču posredoval svojo intervencijo, s katero je predlagal, da Ustavno sodišče način izvršitve določi tako, da bo veljal tudi za funkcionarje državnega tožilstva. Čeprav odločba sploh ne omenja plač državnih tožilcev, nanje brez dvoma neposredno učinkuje. Sleherno zvišanje plač sodnikov se namreč odrazi tudi v zvišanju plač državnih tožilcev. Po izrecni zakonski določbi (48. člen Zakona o državnem tožilstvu) se plača državnega tožilca "določi po enakih osnovah, z enakimi dodatki in na enak način kakor plača sodnika ustreznega naziva oziroma položaja". To pomeni, da bo zvišanje plač sodnikov nujno (*ex lege*) imelo za posledico še zvišanje plač državnih tožilcev. Iz sistema plač v javnem sektorju torej ne bodo izločeni le sodniki, pač pa tudi državni tožilci.

Ustava in Zakon o Ustavnem sodišču ne dopuščata poračunov plač za nazaj

23. Večina priznava, da so poračuni plač problematični (44. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je namreč sodnikom plače zvišalo z učinkom za nazaj, od 3. 1. 2024 dalje. Na prvi pogled se zdi logično, da je za trenutek učinkovanja svoje odločbe izbralo datum, do katerega bi zakonodajalec in Vlada morala uresničiti prejšnjo odločbo. Protiustavno stanje gotovo traja od 3. 1. 2024. Žal pa je moralo Ustavno sodišče za takšno rešitev ravnati v nasprotju z Zakonom o Ustavnem sodišču ter 161. členom

²¹ V ustavnem sistemu, kjer ima Ustavno sodišče v postopku ustavne pritožbe pristojnost razveljaviti odločitve rednih sodišč, zlasti tudi Vrhovnega sodišča, je najbrž nujno, da se instančnost sodišč odrazi tudi v razvrščanju v plačne razrede. O vprašanju, ali morajo plače v sodstvu (vključno z Ustavnim sodiščem) odražati načelo instančnosti (in se plače načeloma višajo glede na sodno instanco), se Ustavno sodišče še ni izreklo.

²² Ob tem se sprašujem, kaj bo storilo Ustavno sodišče, če Vlada in zakonodajalec navodila o "uravnoteženju" plač ustavnih sodnikov ne bosta spoštovala in bo tudi dopolnilna odločba ostala neizvršena? Če bo postopalo enako kot tokrat, jo bodo zaradi posebej hude kršitve načel delitve oblasti in pravne države po petih mesecih ustavni sodniki po uradni dolžnosti izvršili tako, da bodo sámim sebi določili višje plače.

Ustave. Oba izrecno prepovedujeta, da bi imela odločitev o zakonski ureditvi povratne učinke. Drugače od podzakonskih aktov, ki jih Ustavno sodišče lahko tudi odpravi (z učinkom *ex tunc*), lahko zakone le razveljavi oziroma ugotovi njihovo protiuustavnost z učinkom *ex nunc*.²³ To pomeni, da Ustavno sodišče nima zakonske podlage za to, da določi zvišanje sodniških plač od 3. 1. 2024 dalje,²⁴ pač pa bi to (če pustimo ob strani problem nepristojnosti) lahko storilo kvečjemu od objave odločbe dalje.

24. "Poračun" plač za nazaj je v nasprotju z Zakonom o Ustavnem sodišču. Zakonsko edini dopusten način "povratnega" učinkovanja odločbe o protiuustavnosti zakona je odprt sodni postopek, v katerem je bil uporabljen sporni zakon (44. člen ZUstS). Za tak primer bi šlo, če bi sodniki vložili tožbe, s katerimi bi zahtevali poplačilo preizkušanih plač od 3. 1. 2024 dalje, hkrati pa uveljavljali protiuustavnost zakona ali protiuustavno pravno praznino (ker zakonodajalec ni reagiral na odločbo Ustavnega sodišča).²⁵ Samo v taki situaciji (lahko) ima odločitev Ustavnega sodišča "povratni" učinek.

25. *Ex tunc* učinek dopolnilne odločbe je toliko bolj problematičen, ker poročna plača ni možno izvesti drugače kot s popolnim retroaktivnim nespoštovanjem (neupoštevanjem, derogacijo) veljavnih zakonskih določb, o katerih Ustavno sodišče ni odločalo. Tako bi se moral na primer poročna plača predsednika Vrhovnega sodišča za nazaj od 3. 1. 2024 opraviti na podlagi nove (s strani Ustavnega sodišča določene) najvišje plače (6.839,45 EUR), kar pomeni, da je Ustavno sodišče veljavno zakonsko ureditev o uvrstitvi predsednika Vrhovnega sodišča v 66. plačni razred (od 3. 1. 2024 je njegova vrednost 5.889,96 EUR) *de facto* celo odpravilo (*ex tunc*), ne le razveljavilo (*ex nunc*), za kar seveda nima pooblastila v nobenem veljavnem predpisu.

(Ne)združljivost podjetniške dejavnosti s sodniško funkcijo

26. Eden ključnih razlogov za zahtevo po višjih sodniških plačah so bile v lanskim odločbi Ustavnega sodišča izrecno izpostavljene stroge omejitve, ki veljajo za sodnike v zvezi

²³ Glej 161. člen Ustave ter 43., 44. in 45. člen Zakona o Ustavnem sodišču.

²⁴ Dejstvo, da od tedaj dalje obstaja protiuustaven položaj, ker je odločba Ustavnega sodišča neizvršena, ne more vplivati na drugačen zaključek.

²⁵ Takšne so bile tožbe državnih tožilcev na izplačilo razlike v plačah zaradi začasnega znižanja plač v času epidemije. Zahtevo za presojo prvega odstavka 69. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo je Ustavnemu sodišču podalo Delovno in socialno sodišče v Ljubljani. Na podlagi tega zakona je nekaterim funkcionarjem od 11. 4. 2020 do 31. 5. 2020 pripadala začasno znižana plača, in sicer za 30 odstotkov nižja osnovna plača kot sicer. V tožbah, s katerimi so tožilci uveljavljali izplačilo razlike v plači, so zatrjevali tudi protiuustavnost zakona. Delovno sodišče je postopek prekinilo in vložilo zahtevo za presojo ustavnosti. Ustavno sodišče je odločilo, da je bil Zakon protiuustaven. Takšna odločitev je imela (lahko) učinke za vse odprte postopke skladno s 44. členom ZUstS. Glej št. U-I-432/20.

z možnostjo iskanja dodatnih virov zaslužka. V rednem sodstvu brez dvoma velja, da funkcija rednega sodnika absolutno ni združljiva z opravljanjem pridobitne dejavnosti v obliki s. p. Ni pa več jasno, ali takšne omejitve (in s tem potreba po višjih plačah) veljajo tudi za ustavne sodnike. To bi lahko kazalo, da je poziv ustavnih sodnikov, naj jim Vlada in Državni zbor uravnotežita plače, neutemeljen, saj "stroge omejitve, ki veljajo za sodnike v zvezi z možnostjo iskanja dodatnih virov zaslužka", veljajo le za redne, ne pa tudi za ustavne sodnike.

Zaključek

27. Pristojnosti Ustavnega sodišča imajo svoje meje. Te meje so v Ustavi premišljeno določene, z namenom varovati demokratični ustroj države. Tako kot morata Vlada in Državni zbor spoštovati odločbe Ustavnega sodišča, mora Ustavno sodišče spoštovati pristojnosti drugih dveh vej oblasti. Pristojnost Ustavnega sodišča se je izčrpala v trenutku, ko je ugotovilo protiustavnost zakonske ureditve sodniških plač in zahtevalo izvršitev odločbe. S tokratnim sodnim aktivizmom je Ustavno sodišče močno prestopilo ustavno začrtane meje in s tem pokazalo enako šibkost, kot jo očita drugima vejama oblasti.

dr. Špelca Mežnar
Sodnica