



**Številka:** U-I-8/24-27

**Datum:** 4. 6. 2024

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE  
SODNICE DR. KATJE ŠUGMAN STUBBS  
K ODLOČBI ŠT. U-I-8/24 Z DNE 30. 5. 2024**

Brez pomislekov sem lahko podprla izrek dopolnilne odločbe in sklepa. V tem ločenem mnenju želim bolj podrobno predstaviti svoje argumente v tej zadevi in odgovoriti na nekatera morebitna vprašanja, ki se bodo v javnosti pojavljala po izdaji naše odločbe.

**I. Neuresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 in tokratni način izvršitve**

Z odločbo št. U-I-772/21 je Ustavno sodišče v enaki sestavi kot je odločalo v naslovni zadevi, 1. 6. 2023 soglasno odločilo, da so predpisi, ki določajo višino sodniških plač neskladni z ustavo, ker:

1. je prišlo do kršitve sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave):
  - a. zaradi ustavno nedopustnega padca realne vrednosti sodniških plač (od 1. 6. 2012 do izdaje odločbe št. U-I-277/21 – 31. 5. 2023 je bila inflacija 25,4%);<sup>1</sup>
  - b. zaradi neobstoja mehanizma za preprečevanje dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač;<sup>2</sup>
2. je prišlo do kršitve načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), ker obstajajo bistvena nesorazmerja med plačnim položajem sodnikov in poslancev.<sup>3</sup>

V presojo se je torej spustilo zato, ker je ugotovilo, da so plače sodnikov nesorazmerno nizke glede na druge veje oblasti in da so izgubile preveč vrednosti zaradi inflacije, kar je v nasprotju z Ustavo. Izdalo je ugotovitveno odločbo, saj bi razveljavitev protiustavnih

---

<sup>1</sup> Glej 72. točko obrazložitve odločbe št. U-I-772/21.

<sup>2</sup> Prav tam, 123. točka obrazložitve.

<sup>3</sup> Prav tam, 108. in 111., 113. točke obrazložitve.

določb pomenila, da sodniških plač sploh ne bi bilo več mogoče izplačevati. Junija lani se ni odločilo za določitev načina izvršitve svoje odločbe, s katerim bi lahko samo oblikovalo zakonske določbe, ki bi začasno (do sprejetja nove ureditve) uredile ustavno skladen plačni sistem sodnikov. Zapisalo je, da odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev in tudi drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo načeloma opraviti za to pristojni organi.<sup>4</sup> S tem je začasno dovolilo uporabo protiustavnega plačnega sistema sodnikov, vendar je določilo rok, v katerem je mogoče takšno protiustavno ureditev še tolerirati in zakonodajalcu naložilo, da mora torej navedene neskladnosti z Ustavo odpraviti do 3. 1. 2024.

Zakonodajalec tega ni storil. Tega ni storil niti ob večkratnih pozivih sodnikov, niti ob mednarodnim pozivom Vladi, naj uredi sodniške plače,<sup>5</sup> niti sodniški opozorilni stavki.<sup>6</sup> Zato se je tokrat Ustavno sodišče odločilo, da določi način izvršitve v zvezi z eno od ugotovljenih protiustavnosti. Sodniške plače je uskladilo z inflacijo. S tem je minimalno poseglo v zakonodajno funkcijo, saj bi bil zakonodajalec (skorajda) nesporno moral za odpravo te protiustavnosti določiti točno to, kar je storilo namesto njega Ustavno sodišče.

## II. Zakaj Ustavno sodišče sme in mora odločati o sodniških plačah?

Pogosto se v javnosti postavlja vprašanje, kako Ustavno sodišče sploh sme odločati o ustreznosti sodniških plač. Ali povedano drugače: zakaj se angažira samo glede sodniških plač, ne pa recimo katerih drugih. Odgovor na to je zelo preprost: sodniške plače imajo ustavnopravni značaj. So odraz temeljnih načel, na katerih sloni pravna država: načelo neodvisnosti sodstva (125. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), zato Ustavno sodišče sme in mora presojeti njihovo ustavno skladnost. Materialna varnost sodnikov pomeni eno od temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti.<sup>7</sup> To stališče ni kakšen poseben domislek našega Ustavnega sodišča, pač pa izhaja iz številnih mednarodnih dokumentov, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva.<sup>8</sup>

Obe odločbi se na dolgo in široko ukvarjata z analizo teh vprašanj.<sup>9</sup> Tako odločba št. U-I-772/21 iz številnih mednarodnih dokumentov na to temo izlušči skupna stališča

---

<sup>4</sup> Prav tam, 138. točka obrazložitve.

<sup>5</sup> [Evropsko sodniško združenje poziva vlado, naj nemudoma uredi sodniške plače - RTV SLO, 1680ae8e5c \(coe.int\)](#).

<sup>6</sup> [Obvestilo za javnost – protest za vladavino prava 3. aprila 2024 – Slovensko sodniško društvo \(sodnisko-drustvo.si\)](#)

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. točka obrazložitve.

<sup>8</sup> Glej 64.-66. točko obrazložitve odločbe št. U-I-772/21.

<sup>9</sup> Prav tam, 27. in 28. točka obrazložitve.

glede vprašanja zagotavljanja materialne neodvisnosti sodnikov.<sup>10</sup> Dohodki sodnikov morajo biti v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica in ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. Biti morajo dovolj visoki, da sodnike varujejo pred pritiski in koruptivnostjo, zakonodajalec pa mora upoštevati tudi stroge omejitve, ki veljajo za sodnike v zvezi z možnostjo iskanja drugih virov zaslužka. Namen teh omejitev namreč ni le v preprečevanju nasprotja interesov pri sojenju, temveč gre za odraz celovitega poslanstva sodniške službe in sodnikov. Dohodki morajo biti tudi stabilni. Prav stabilnost je tisti element, ki varuje pred realnim znižanjem plač in vsebuje zahtevo po usklajevanju sodniških plač z inflacijo, kar preprečuje *de facto* znižanje. Vse povedano velja zgolj in samo za sodniške plače, kršenje teh izhodišč pa sega tudi na ustavnopravni nivo.

Kot poudarja naslovna odločba,<sup>11</sup> je sodna veja oblasti ena od treh enakovrednih vej oblasti, kar se mora odraziti tudi pri urejanju plačnega položaja sodnikov. Za razliko od izvršilne in zakonodajne oblasti, pa sama ne more urejati svojih plač, lahko pa se obrne na Ustavno sodišče. V tem pogledu je Ustavno sodišče pristojno odločati o ustavni skladnosti višine sodniških plač. Kot rečeno zgoraj, pa se Ustavno sodišče v to vprašanje spušča samo kolikor seže na ustavni nivo. To pomeni, da bo ugotovilo neskladnost plač z Ustavo zgolj če gre za **velika** in **bistvena nesorazmerja** med plačami različnih nosilcev treh vej oblasti<sup>12</sup> oziroma za takšen realni padeč vrednosti plač, da kršitev poseže v temeljna pravna načela. Do prav takšne ugotovitve je Ustavno sodišče prišlo v odločbi št. U-I-772/21.

### III. Ali ustvarjamo nova nesorazmerja?

Naslovna odločba brez dvoma ustvarja nesorazmerja med različnimi plačami nosilcev treh vej oblasti. Vendar obstajajo huda plačna nesorazmerja že zdaj. Kot ugotavlja odločba št. U-I-772/21, znašajo razlike med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev ob upoštevanju mesečnega pavšalnega zneska, ki ga dobivajo poslanci, od 11 do skoraj 13 plačnih razredov. Vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik ob upoštevanju te okoliščine 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 že skoraj izenačena.<sup>13</sup> Ustavno sodišče pa je že v odločbi št. U-I-15/04 odločilo, da so določena odstopanja med plačami nosilcev različnih vej oblasti ustavnopravno sprejemljiva. *Mutatis mutandis* je gotovo ustavno skladno, da bi imeli sodniki višje plače kot predstavniki drugih vej oblasti, če ta odstopanja le ne bi bila prevelika.

---

<sup>10</sup> Prav tam, 67. točka obrazložitve.

<sup>11</sup> 18. točka obrazložitve naslovne odločbe.

<sup>12</sup> Glej 87. točko obrazložitve, odločbe št. U-I-772/21.

<sup>13</sup> Prav tam, 108. točka obrazložitve.

Tako ne more biti dvoma o tem, da s stališča Ustave ne more biti problematično, če bo imel v času med izdajo naše dopolnilne določbe in sprejetjem novega plačnega sistema predsednik Vrhovnega sodišča morda nekaj višjo plačo kot predsednik Vlade ali predsednica Državnega zbora. Plače morajo biti primerljive, ne pa enake; in nikakor ni skladno z Ustavo samo to, da so sodniške plače zmeraj nižje.

Zdi se, da zaradi naše odločbe večji ustavnopravni izziv povzročajo razmerja znotraj sodne veje oblasti v širšem smislu. Plače se bodo na podlagi naše odločbe namreč zvišale samo rednim sodnikom. Če zakonodajna veja oblasti ne bo reagirala, bodo imeli takó nekateri redni sodniki precej višje plače kot ustavni sodniki. Višje plače pa bodo imeli sodniki tudi od tožilcev primerljivega ranga.<sup>14</sup>

#### IV. Ali odločamo o svojih plačah?

Delna odločba se **brez kakršnegakoli dvoma ne nanaša na plače ustavnih sodnikov**. Predlagatelj je Sodni svet, ki ne zastopa sodnikov Ustavnega sodišča, pač pa sodnike rednih sodišč. Nenazadnje sta položaj in status ustavnega sodnika urejena v posebnem zakonu – Zakonu o Ustavnem sodišču. To je izrecno poudarjeno tudi v obrazložitvi dopolnilne odločbe.<sup>15</sup>

Seveda pa vsebinske ugotovitve iz odločbe št. U-I-772/21, ki se nanašajo na neskladnost plač rednih sodnikov z Ustavo, veljajo tudi za ustavne sodnike. Ustavni sodniki smo del sodne veje oblasti.<sup>16</sup> Tudi naše plače se niso usklajevale z inflacijo, tudi za plače ustavnih sodnikov ne obstaja mehanizem usklajevanja z inflacijo. Tudi logika sodniške hierarhije, ki se je do zdaj izražala tudi v hierarhiji višine plač, podpira to tezo. V zadevi št. U-I-772/21 pa se nismo ukvarjali s primerjavo plač ustavnih sodnikov z nosilci drugih vej oblasti.

---

<sup>14</sup> Res pa je, da tožilce varuje 55. člen Zakona o državnem tožilstvu, po katerem so njihove plače vezane na sodniške enakega položaja. Glej 55. člen ZDT (druge pravice državnega tožilca):

"(1) Če ni s tem zakonom določeno drugače, ima državni tožilec poleg pravice do plače tudi pravico do prejemkov, dodatkov, plačil, nadomestil in povračil v enakih primerih ter v enaki višini, kakor sodnik ustreznega naziva oziroma položaja.

(2) Če ni s tem zakonom določeno drugače, se za odločanje o pravicah iz prejšnjega odstavka smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodniško službo."

<sup>15</sup> Glej 51. točko obrazložitve naslovne odločbe.

<sup>16</sup> Kot določa prvi odstavek 1. člena ZUstS: "(1) Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin."

Ker se dopolnilna odločba ne nanaša na plače ustavnih sodnikov, je uporaba učinka našega načina izvršitve na plače ustavnih sodnikov (torej uskladitve z inflacijo) popolnoma v rokah zakonodajalca.

## V. Kako naprej?

Tudi po izdaji naslovne dopolnilne odločbe, bosta ostali neuresničeni še dve neskladnosti z Ustavo, ki ju bo moral nasloviti zakonodajalec: kršitev sodniške neodvisnosti zaradi neobstoja mehanizma za preprečevanje dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač in kršitev načela delitve oblasti, ker obstajajo bistvena nesorazmerja med plačnim položajem sodnikov in poslancev.

Zakonodajalec torej mora zagotoviti mehanizem, na podlagi katerega se bodo plače sodnikov usklajevale z inflacijo in tako ne bodo nedopustno izgubljale realne vrednosti. Pri tem ima seveda relativno prosto polje presoje; lahko jih recimo usklajuje 100% enkrat letno, lahko pa tudi v nižjem odstotku, dokler takšna uskladitev zagotavlja, da plače ne izgubljajo na realni vrednosti. Zagotoviti mora torej mehanizem rednega preverjanja vrednostni plač glede na inflacijo in njihovega usklajevanja.<sup>17</sup>

Poleg tega pa bo moral še vedno opraviti temeljit razmislek o sistemski ureditvi razmerij med plačami vseh funkcionarjev (pa tudi javnih uslužbencev). To je gotovo kompleksen izziv.

Vprašanje, ki se na koncu vsega postavlja pa je: ali sme zakonodajalec, ko bo reševal vprašanje plačnega nesorazmerja med tremi vejami oblasti, sodniške plače določiti tako, da bodo nižje kot te, z načinom izvršitve določene plače. Po mojem mnenju je odgovor – ne. Naslovna odločba namreč odpravlja eno od treh ugotovljenih protiustavnosti: kršitve sodniške neodvisnosti zaradi ustavno nedopustnega padca realne vrednosti sodniških plač.<sup>18</sup> To je tisti izhodiščni minimum, ki ga je postavilo Ustavno sodišče in ki je od 3. 1. 2024 prepričan, da sodniške plače niso izgubile realne vrednosti od leta 2012 naprej. Vprašanje določitev plačnih razmerij različnih nosilcev vej oblasti pa mora slediti po tem.

Kljub temu, da bo z načinom izvršitve postavljen izračun plač veljal samo do uveljavitve ureditve, ki bo celostno odpravila protiustavnosti iz odločbe št. U-I-772/21, si je namreč pojmovno težko zamisliti situacijo, ko bi bile s takšno ureditvijo določene plače nižje kot bodo te, na podlagi načina izvršitve. Kot rečeno, je bila namreč z naslovno dopolnilno

---

<sup>17</sup> "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." (123. točka obrazložitve odločbe št. U-I-772/21).

<sup>18</sup> Glej 37. točko obrazložitve naslovne odločbe.

odločbo odpravljena samo ena od dveh neskladnosti z Ustavo (tretja je vzpostavitev mehanizma za naprej), druga lahko zgolj gradi od tu naprej. Zakonodajalec lahko vse ostale plače "uravnoteži" okrog teh, na novo izračunanih plač, ki torej predstavljajo neke vrste sidro, lahko pa plačni sistem seveda zastavi drugače. Nižje pa po mojem mnenju ne more iti, saj bi s tem zanikal učinek odprave ustavnosti, ki jo je že saniralo Ustavno sodišče.

## VI. Sklepno

Spoštovanje do sodstva in sodnikov je odlika zrele, demokratične države. Ven in ven je treba ponavljati mantro: če hočemo imeti dobro sodstvo, je treba sodnike dobro plačati. Do dobrega plačila za delo, ki ga opravljajo, je še dolga pot. Zato jim je treba zagotoviti vsaj dostojno plačilo. Ta dopolnilna odločba zagotavlja vsaj to, da jim bo leta 2012 določena plača usklajena z inflacijo.<sup>19</sup> Ocenjujem, da je to tisti minimum, o vsebini katerega ne more biti posebnega dvoma. Pri odpravljanju te neskladnosti z Ustavo tudi zakonodajalec ne bi mogel ravnati bistveno drugače. Ta način izvršitve neposredno izhaja iz naše predhodne odločbe in tako njegova določitev ne posega v vlogo zakonodajalca.

Vsakomur, ki spoštuje pravno državo, je težko opazovati, kako se morajo sodniki skozi desetletja boriti za svoje plače.<sup>20</sup> Takšno ponižujoče početje ostane samo tistim, ki drugače niso slišani. Nespodobno je, da se morajo zatekati k stavki<sup>21</sup> in neprestanim pogajanjem z Vlado, ki ne privedejo do rezultatov.<sup>22</sup> Nespodobno je, da morajo sodniki vlagati pravna sredstva za dostojne plače:<sup>23</sup> od odškodninskih tožb zoper državo<sup>24</sup> in celo do predloga za predhodno odločanje na SEU.<sup>25</sup> Vse to vpliva tudi na podobo

---

<sup>19</sup> V vmesnem času je sicer prišlo do nekaj manjših dvigov plač, ki pa niso nikakor niti blizu uskladitve z inflacijo.

<sup>20</sup> [Sodniki zahtevamo odpravo plačnega neravnovesja! – Slovensko sodniško društvo \(sodnisko-drustvo.si\)](http://sodnisko-drustvo.si)

<sup>21</sup> [Sodniki za eno uro prekinili delo. Golob se bo z njimi sestal v petek. - RTV SLO](http://rtvslo.si)  
[Sodniki bodo med 10. in 24. januarjem opravljali le nujne zadeve, Goloba pozivajo k odstopu - RTV SLO](http://rtvslo.si)

<sup>22</sup> [Sodniško društvo: Vlada je do zdaj prelomila vse obljube, ki jih je dala sodnikom - RTV SLO](http://rtvslo.si)  
[Sodniki: "Dejanje vlade sodnice in sodniki ocenjujemo kot korak v pravo smer" - N1 \(n1info.si\)](http://n1info.si)

<sup>23</sup> V tem pogledom je vredno razmisliti o rešitvi, ki jo poznajo v Kanadi, kjer vsa materialna razmerja sodnikov ureja posebna institucija. [Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada - Welcome \(fja.gc.ca\)](http://fja.gc.ca)

<sup>24</sup> [STA: Sodniki že vlagajo odškodninske zahtevke zaradi plač, tožilci bodo 14. marca ponovno stavkali](http://sta.si)

<sup>25</sup> [Vrhovno sodišče se je v povezavi z vprašanjem materialne sodniške neodvisnosti obrnilo na Sodišče EU \(sodisce.si\)](http://sodisce.si)

Slovenije v tujini. In popolnoma nesprejemljivo je, da drugi dve veji oblasti pustita, da do tega pride. Vendar je do takšne situacije žal prišlo.

Ustavno sodišče je res zadnje, ki bi moralo reševati nastalo situacijo. Vendar smo prišli v položaj, ko je takšen poseg očitno nujen. Glasovala sem za večinsko odločitev, kljub temu, da ji bo verjetno sledilo nerazumevanje javnosti in kljub temu, da pričakujem kritike in očitke, ki bodo leteli na vsebino odločbe. Glasovala sem za kljub temu, da bomo imeli kot posledico naše odločitve morda ustavni sodniki nižjo plačo kot marsikateri redni sodnik. Sama povsem mirno živim s tem, da imam za ceno tega, da smo rednim sodnikom uskladili plače z inflacijo, sami pa dobrobiti tega morda ne bomo deležni, (do celovite odprave plačnih nesorazmerij) nižjo plačo. Posledica naše odločitve bo zgolj to, da bo verjetno prvič v zgodovini Slovenije nekaj sodnikov imelo nekoliko višje plače kot nekateri nosilci drugih vej oblasti.<sup>26</sup> Takšna posledica res ne more predstavljati slabšega stanja kot je sedanje soglasno ugotovljeno protiustavno stanje.

dr. Katja Šugman Stubbs  
Sodnica

---

<sup>26</sup> Pri tem se seveda ne opredeljujem do primernosti višine plač predstavnikov zakonodajne in izvršilne veje oblasti.