



Številka: U-I-8/24-23

Datum: 30. 5. 2024

DOPOLNILNA ODLOČBA IN SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sodnega sveta, in v postopku, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, v zvezi s svojo odločbo št. U-I-772/21 z dne 1. junija 2023, na seji 30. maja 2024

odločilo:

1. Zavrže se zahteva za oceno ustavnosti:

- četrtega, 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;
- drugega odstavka 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, kolikor se nanašajo na sodnike.

2. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023 se izvrši na naslednji način:

- 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 plačnih razredov, se sodnikom prvič izplačajo pri izplačilu plač v septembru 2024 za opravljeno sodniško službo v 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 julija 2024, in plačami, ki so jih sodniki že prejeli oziroma jih bodo prejeli v obdobju od 3. 1. 2024 do konca julija 2024.
- Sredstva za izplačila sodniških plač v skladu s prejšnjo alinejo te točke izreka zagotovita Vlada oziroma Državni zbor.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Sodni svet (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga ponovno zahtevo za oceno ustavnosti zakonskih določb v zvezi s plačami sodnikov, katerih protiustavnost je Ustavno sodišče ugotovilo že z odločbo št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023 (Uradni list RS, št. 72/23). Navaja, da bi se Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 moral odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, s katerim bi odpravil izgubo realne vrednosti sodniških plač in uzakonil nadaljnje redno usklajevanje vrednosti plačnih razredov z inflacijo ter zagotovil primerljivost sodniških plač s poslanskimi, česar pa ni storil. S svojo neodzivnostjo naj bi zakonodajalec zelo hudo kršil najbolj temeljna ustavna načela, med katerimi predlagatelj izpostavlja načela pravne države, delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, katerih spoštovanje naj bi bilo predpogoj za zagotavljanje človekove svobode in njegovih pravic. Predlagatelj meni, da je vsakokratna opustitev spoštovanja in izvrševanja sodnih odločitev nedopustna oziroma ustavnopravno nevdržna ter pomeni zanikanje vladavine prava, še toliko bolj nedopustno pa naj bi bilo, če katera izmed neizvršenih odločb Ustavnega sodišča zadeva zakonsko ureditev, ki prizadeva neodvisnost sodne oblasti. Ta naj bi bila namreč eden od temeljev ustavnega reda, ki je v celoti namenjen zagotavljanju človekove pravice do sodnega varstva.

2. Predlagatelj navaja, da Državni zbor ni izkazal še nobene pripravljenosti za odpravo ugotovljenih protiustavnosti, čeprav lahko zakonodajni postopek z vložitvijo predloga zakona sproži (tudi) vsak poslanec. Na poziv predlagatelja, ali namerava zakonodajalec izvršiti odločbo Ustavnega sodišča, se je 20. 9. 2023 odzvala predsednica Državnega zbora zgolj s pojasnilom zakonskih pristojnosti in zagotovilom, da bo Državni zbor, če bo prejel zakonske predloge v zvezi z odpravo protiustavnosti, pričel zakonodajni postopek.

3. Vzrok za neizpolnitev odločbe Ustavnega sodišča po mnenju predlagatelja ni v pretirani kompleksnosti obravnavanega vprašanja. Predlagatelj navaja, da je bil v času izdaje odločbe Ustavnega sodišča med predstavniki sodstva, Sodnega sveta in tožilstva ter ministrico za pravosodje in ministrico za javno upravo že dosežen Dogovor o ureditvi plač funkcionarjev sodne veje oblasti in državnotožilskih funkcionarjev, pri čemer je šlo za sklepno dejanje dalj časa trajajočih usklajevanj, ki pa ga Vlada potem ni podpisala, ker naj bi se čakalo na sprejetje novega zakona, ki bi uredil skupne temelje sistema plač v javnem sektorju. Predlagatelj meni, da ideja o (popolni) prenovi plačnega sistema v javnem sektorju sodi v domeno političnega interesnega usklajevanja in ne more biti alternativa ustavnopravno upoštevni argumentom. Politični cilji izvršilne veje oblasti oziroma vladajoče koalicije po mnenju predlagatelja ne morejo prevladati nad temeljnimi ustavnimi načeli, na katerih stoji državna ureditev, kot so načela pravne države, delitve oblasti in neodvisnosti sodnikov. Ob tem

predlagatelj dodaja, da so sodniki kot vsi nosilci oblasti v službenem razmerju z državo in zato urejanje njihovega materialnega položaja ne more biti primerljivo z urejanjem položaja javnih uslužbencev.

4. Predlagatelj navaja, da predsednik Vlade in ministrica za pravosodje v javnosti sicer zatrjujeta, da se zavedata dolžnosti poskrbeti za odpravo ugotovljenih protiustavnosti, vendar to hkrati tudi povsem jasno odlagata v nedoločljivo prihodnost in odpravo povezujeta s celovitim urejanjem novega plačnega sistema. Ob tem predlagatelj pojasnjuje, da je bil 10. 1. 2024 s sindikati javnega sektorja podpisan Dogovor o uskladitvi vrednosti plačnih razredov plačne lestvice in datumu izplačila regresa za letni dopust v letu 2024 (Uradni list RS, št. 12/24 in 15/24 – v nadaljevanju Dogovor), pri čemer so se sindikati s podpisom sporazuma zavezali, da do 13. 9. 2024 ne bodo sprožili nobenih stavekavnih aktivnosti v zvezi z vsebino Dogovora, kar pa ne velja, če Vlada za katero od skupin javnih uslužbencev ali funkcionarjev določi odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah z učinkovanjem pred 13. 9. 2024 ali se dogovori zanje. To po mnenju predlagatelja 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.

5. Predlagatelj meni, da se v zvezi z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 ni mogoče sklicevati na težek finančni položaj, v katerem naj bi se znašla država po avgustovskih poplavah, v zvezi s čimer izpostavlja nekatera ravnanja, ki so povzročila dodatno obremenitev državnega proračuna. Navaja, da sprejeti finančni načrt Državnega zbora za leti 2024 in 2025 za ca. 2,5 milijona EUR zvišuje proračunska sredstva za sofinanciranje političnih strank; da je bila v prvih osmih mesecih lanskega leta povprečna plača v podskupini E-1 Zdravniki in zobozdravniki za 684 EUR bruto (znesek vključuje tudi dodatke) višja kot v istem obdobju leta 2022 in da se bo po Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 (Uradni list RS, št. 123/23 in 12/24 – ZIPRS2425) redna uskladitev pokojnin in nadomestil iz invalidskega zavarovanja delno opravila že v januarju, in sicer za 8,2 odstotka.

6. Predlagatelj zatrjuje, da so s tem, ko se Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča ni odzval, sodstvo kot celota in sodniki kot posamezniki ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper samovoljno ravnanje zakonodajalca. Ustavnemu sodišču predlaga, naj v tej zadevi to varstvo začasno zagotovi samo z določitvijo načina izvršitve svoje odločbe. Zatrjuje, da neizvršitev odločbe ne pomeni le materialnega prikrajšanja sodnikov, temveč naj bi pomenila poglobljanje protiustavnega stanja celotne sodne veje oblasti in nastavke za ustavnopravno krizo pravne države. S tem, ko zakonodajalec ni izvršil odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, naj bi posredno postavil pod vprašaj neodvisnost vsakega posameznega sodnika v vsaki posamezni zadevi, ki mu je dodeljena v obravnavo, pri čemer je pravica do neodvisnega sodnika zahteva prava Evropske unije ter 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP). Določitev načina izvršitve je po mnenju predlagatelja edini način, da se zagotovi ustavnoskladno stanje.

S tem naj se tudi ne bi poseglo v pravice drugih, temveč naj bi bila delna odprava nesorazmerij in delna izvršitev odločbe Ustavnega sodišča v javnem interesu. Zagotovitev materialne neodvisnosti sodnikov naj bi bila namreč pomembna zaradi varstva pred pritiski na sodnike, kar bi lahko vplivalo na njihovo odločanje. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je preko 50 sodnikov spomladi 2023 vložilo pritožbe zoper odločbe predsednikov sodišč o njihovi uvrstitvi v plačne razrede po novi plačni lestvici in v njih (ponovno) opozorilo na protiustavnost zakonskih določb o plačah sodnikov, do odprave protiustavnega stanja s sprejetjem nove zakonodaje ali z določitvijo načina izvršitve pa predlagatelj o teh pritožbah ne more odločiti, s čimer naj bi bila pritožnikom kršena pravica do ustreznega pravnega sredstva (oziroma sodnega varstva).

7. Predlagatelj navaja, da se zaveda, da drugi odstavek 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) pomeni (za zagotovitev ustavnosti sicer 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. Dodaja, da mu je jasno tudi, da od Ustavnega sodišča (načeloma) ni mogoče zahtevati, naj prevzema zakonodajno pristojnost in ureja kompleksna življenjska razmerja, pri urejanju katerih ima Državni zbor praviloma široko polje proste (politične) presoje. Predlagatelj meni, da mora biti tako odločanje Ustavnega sodišča izjema, vendar pa naj bi obravnavana situacija utemeljevala tako izjemo. Poudarja tudi, da vsebuje odločba, ki bi jo moral Državni zbor izvršiti, vse potrebne napotke, ki zakonodajalcu omogočajo, da sprejme ustavnoskladno rešitev, glede na okoliščine pa je bil določen tudi razumen rok za izvršitev odločbe, zakonodajalec pa je samovoljno ni izvršil in povsem očitno čaka na predhodna ravnanja Vlade, do katerih ni prišlo.

8. V zahtevi predlagatelj pojasnjuje tudi to, na kakšen način naj se po njegovem mnenju določi način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Ustavnemu sodišču predlaga, naj določi, da vsem sodnikom kot del plače pripada še dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto, in sicer od 1. 6. 2023 dalje, to je od dne, ko je bila z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 ugotovljena protiustavnost ureditve sodniških plač. Dodatek takšne višine naj bi bil določen s Predlogom zakona o dodatku sodnikov in državnih tožilcev, ki naj bi ga pripravilo Ministrstvo za pravosodje, pa ni bil sprejet. Prejemanje takšnega dodatka naj bi delno izboljšalo materialni položaj sodnikov in delno odpravilo ugotovljeno protiustavnost. Višina dodatka naj bi pomenila 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 naj bi pomenilo izenačitev vsaj na ravni osnovnih plač in razumen predlog začasne ureditve protiustavnega stanja. Prejemanje opisanega dodatka naj bi (deloma) odpravljalo bistvo ugotovljenih protiustavnih razmerij med plačnim položajem sodnikov in poslancev, ki naj bi bilo v tem, da razlika med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev obsega od 11 do skoraj 13 plačnih razredov. S tem dodatkom naj bi vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik 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 naj bi bilo pomembno več kot dva oziroma tri plačne razrede, kar naj bi Ustavno sodišče ocenilo za premajhno razliko. Šlo naj bi tudi za (vsaj delno) odpravo realnega znižanja sodniških plač iz zadnjih desetih let na račun inflacije (omenjeni dodatek naj bi pomenil 36,8 odstotka vrednosti plačnega razreda najnižje uvrščenega okrajnega sodnika). Predlagatelj navaja, da 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 EUR za leti 2024 in 2025, kar naj bi pomenilo praktično enak znesek, kot so si ga poslanci zagotovili iz proračuna za politično delovanje strank.

9. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj:

- ugotovi nadaljnji obstoj že ugotovljene protiustavnosti določb o plačah sodnikov in njihovem usklajevanju;
- določi, da funkcionarjem sodne oblasti, ki so sodniki in katerih funkcije so s Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) uvrščene v plačno podskupino A3, poleg plače in drugih prejemkov pripada še dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto mesečno za polni delovni čas;
- določi, da se plače sodnikov in dodatek za opravljanje sodniške funkcije usklajujejo na način, kot se bodo usklajevale plače v javnem sektorju (in ne le enkrat letno v višini 60 odstotkov stopnje rasti cen življenjskih potrebščin, kot je brez obrazložitve predlagano v predlogu zakona, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje);
- določi, da se predlagana rešitev uporablja začasno od ugotovitve protiustavnosti 1. 6. 2023 do celovite ureditve plačnega sistema za sodnike.

10. Zahteva je bila poslana v odgovor Državnemu zboru. Ta nanjo ni odgovoril.

11. Mnenje o zahtevi je Ustavnemu sodišču poslala Vlada. V njem uvodoma izpostavlja, da spoštuje odločbe Ustavnega sodišča in si jih prizadeva uresničevati. V zvezi z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 poudarja, da se zaveda protiustavnosti stanja na plačnem področju funkcionarjev v pravosodnem sistemu in išče ustrezne rešitve, da pa mora pri tem upoštevati tudi določene okoliščine, ki jih je predlagatelj prezrl.

12. Vlada najprej opisuje sistem določanja plač funkcionarjev in javnih uslužbencev po sedaj veljavni ureditvi. Navaja, da se plače funkcionarjev določajo z zakonom, plače javnih uslužbencev pa praviloma s kolektivnimi pogodbami, kar pomeni, da so predmet pogajanj med Vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Dodaja, da se zahtevnost izvajanja funkcije, delovnih mest in nazivov odraža v uvrstitvi v plačne razrede, ti pa so vezani na za vse enotno plačno lestvico.

13. Vlada meni, da je treba primerljivost in ustreznost plačnih razmerij med vejami oblasti in v okviru posamezne veje oblasti zagotoviti preko osnovnih plač z uvrstitvijo v plačne razrede. Meni, da tega ni mogoče storiti brez celovite prenove uvrstitev sodnih in drugih funkcij v plačne razrede. Navaja, da se zaveda, da aktualna plačna razmerja med uvrstitvami funkcionarjev, kot tudi med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, zahtevajo ponovno presojo ustreznosti, vendar meni, da pred sprejetjem nove plačne lestvice, predvidene z Zakonom o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, ki se pripravlja, vzpostavitev ustreznih razmerij ni mogoča. Z novo plačno lestvico, ki naj bi imela 67 plačnih razredov, z razponom 3 odstotke, naj bi bil odpravljen tako problem velikega števila delovnih mest, katerih izhodiščna plača je nižja od minimalne plače, kot problem enakega plačila javnih uslužbencev, katerih osnovna plača je pod višino minimalne plače, ne glede na to, da so uvrščeni v različne plačne razrede, odprla pa naj bi se tudi možnost odprave kompresije v zgornjem delu lestvice, to je odprava nesorazmerij med plačami funkcionarjev, direktorjev in javnih uslužbencev. Vlada opozarja tudi, da sedaj veljavna plačna lestvica bistveno otežuje tudi vzpostavitev ustreznih razmerij znotraj sodne veje oblasti, saj naj bi ob povišanju plač nižjih sodnikov prišlo do stiska (kompresije) v zgornjem delu. Ob navedenem Vlada zavrača očitke predlagatelja, da naj bi neodprava protiustavnosti ureditve sodniških plač pomenila uresničevanje ideje Vlade o popolni prenovi plačnega sistema v javnem sektorju, ki sodi v domeno političnega interesnega usklajevanja in kot taka ne more biti alternativa ustavnopravno upoštevnim argumentom.

14. Vlada meni, da bi določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča na način, da bi vsakemu sodniku pripadal dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto mesečno za polni delovni čas, pomenila vzpostavitev neustreznih razmerij znotraj sodne veje oblasti, na kar naj bi opozorila že Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora v mnenju k predlogu Zakona o začasnem dodatku sodnikov in državnih tožilcev (EPA 573 – IX), pri čemer naj bi navedla tudi, da se s pavšalnim povečanjem plač ne da v celoti zasledovati niti cilja varstva pred realnim znižanjem plač vsem sodnikom zaradi inflacije. Vlada meni, da bi se z navedenim dodatkom porušila tudi razmerja med plačami sodnikov in funkcionarjev zakonodajne in izvršilne oblasti, na kar naj bi prav tako opozorila Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. V zvezi s tem dodaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-772/21 ugotovilo, da plačnim razmerjem med sodniki in ministri ni mogoče očitati neskladja z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Glede na navedeno Vlada poudarja, da je način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 zelo kompleksen in terja poglobljeno preučitev vseh dilem, ki se pojavijo v tej zvezi. Opozarja, da se tudi Ustavno sodišče zanj ni odločilo, pri čemer je zapisalo, da odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva 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 (138. točka obrazložitve odločbe št. U-I-772/21).

15. Vlada navaja, da Zakon o skupnih temeljnih sistema plač v javnem sektorju, ki je v pripravi, predvideva tudi enoten način usklajevanja vrednosti plačnih razredov plačne lestvice, katerega namen je zagotoviti, da bo v primeru padca realne vrednosti osnovnih plač prišlo do njihove uskladitve. V zvezi s padanjem realne vrednosti (sodniških) plač Vlada pojasnjuje tudi, da je bil za to, da bi se izognili nadaljnjemu padanju vrednosti plačnih razredov zaradi inflacije, dosežen Dogovor med vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja, v skladu s katerim se bo vrednost plačnih razredov s 1. 6. 2024 uskladila za 3,36 odstotka. To naj bi pomenilo tudi uskladitev vrednosti plačnih razredov, v katere so uvrščene funkcije sodnikov. S tem naj bi se preprečil padec njihovih vrednosti v enakem obsegu, kot to velja za javne uslužbenke in druge funkcionarje in kot to dopuščajo javnofinančne zmožnosti. Ob navedenem Vlada dodaja, da Dogovor vsebuje tudi premik datuma začetka izvajanja prenove plačnega sistema in odprave nesorazmerij v osnovnih plačah, in sicer s 1. 1. 2024 na datum, ki bo skupaj z dinamiko dogovorjen v okviru usklajevanja novega zakona, ki bo urejal plačni sistem javnega sektorja oziroma pogajanj o odpravi nesorazmerij v osnovnih plačah.

16. Vlada na koncu mnenja znova poudarja, da aktivno pripravlja zakonske rešitve s ciljem čimprejšnje uresničitve ustavne odločbe v zvezi s plačami sodnikov, ob tem pa mora zasledovati tudi druge cilje: da se vzporedno z ureditvijo plač sodnikov odpravijo nesorazmerja v osnovnih plačah javnih uslužbencev in uredi plačni položaj vseh funkcionarjev ter se v okviru javnofinančnih zmožnosti izvede celovita prenova plačnega sistema javnega sektorja, pri čemer je njena implementacija zaradi posledic naravne ujme v avgustu 2023 glede na obseg škode nekoliko zamaknjena. Ne glede na to pa si bo prizadevala, da se v čim krajšem možnem času odpravijo protiuustavnosti, ugotovljene v odločbi Ustavnega sodišča.

17. Predlagatelj v odgovoru na mnenje Vlade opozarja, da se Vlada sicer sklicuje na to, da si prizadeva za uresničevanje odločb Ustavnega sodišča, vendar pa iz njenih ravnanj ne izhaja, da namerava ustrezni plačni položaj sodnikov urediti pred letom 2025. Po mnenju predlagatelja vsebuje odgovor Vlade zgolj dva vsebinska argumenta, in sicer argument primerljivosti in ustreznosti razmerij med vejami oblasti in ustreznosti notranjih razmerij ter argument spornosti predlaganega začasnega dodatka sodnikom z vidika načela delitve oblasti. V zvezi s prvim argumentom Vlade predlagatelj navaja, da predlagani dodatek k sodniški plači potencialno res spreminja notranja razmerja med plačami sodnikov na različnih položajih, vendar ne tako izrazito, da bi to lahko utemeljevalo zavrnitev predloga. Ključno naj bi bilo namreč to, da bi se s predlaganim dodatkom zmanjšala nesorazmerja med prejemki sodnikov in drugih funkcionarjev ter zmanjšal poseg v materialno neodvisnost sodnikov. V tem duhu naj bi predlagatelj podal tudi predlog usklajevanja sodniških plač. Aktualno stanje naj ne bi bilo več vzdržno, zato naj bi bilo treba protiuustavno stanje odpraviti čimprej. V zvezi z drugim argumentom Vlade, da naj bi višina plače nekaterih sodnikov skupaj z dodatkom preseгла celo višino plačnih razredov najvišje uvrščenih funkcionarjev drugih vej oblasti, kar naj bi bilo sporno z vidika načela delitve oblasti, se predlagatelj sklicuje na

mnenje Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (v nadaljevanju mnenje IPP PF). Predlagatelj opozarja, da je bila z mnenjem IPP PF seznanjena tudi Vlada. Navaja, da navedeno mnenje izrecno izpostavlja, da ob pravilni razlagi načela delitve oblasti ni mogoče trditi, da Ustava terja spoštovanje zahteve po primerljivosti plač med tremi vejami oblasti tudi v situaciji, ko bi bile sodniške plače nekaterih sodnih funkcionarjev lahko višje od plač funkcionarjev zakonodajne in izvršilne oblasti.

B. – I.

Odločanje o ponovni zahtevi za oceno ustavnosti ureditve sodniških plač

18. Predlagatelj vlaga zahtevo za oceno ustavnosti zakonske ureditve o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede in določitvi vrednosti plačnih razredov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike) ter o usklajevanju sodniških plač (četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ZSPJS, kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač). Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-772/21 že ugotovilo neskladje te zakonske ureditve z Ustavo. Odločilo je, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Državni zbor odločbe Ustavnega sodišča ni izvršil ne v določenem roku ne do sedaj. Zato predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi nadaljnji obstoj že ugotovljene protiustavnosti določb o plačah sodnikov in njihovem usklajevanju ter določi način izvršitve svoje odločbe.

19. Na podlagi desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17 – ZSSve) je Sodni svet pristojen podajati zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, če posegajo v ustavni položaj ali ustavne pravice sodstva. Z izpodbijanimi zakonskimi določbami je urejen materialni položaj sodnikov. Ta je eden izmed bistvenih vidikov sodniške neodvisnosti, varovane s 125. členom Ustave. Glede na to izpodbijane zakonske določbe posegajo v ustavnopravni položaj sodstva oziroma sodnikov in jih je predlagatelj načeloma upravičen izpodbijati.

20. Predlagatelj v tej zadevi predlaga ponovno izdajo enake odločbe, kot jo je Ustavno sodišče že izdalo, to je izdajo odločbe, s katero bi Ustavno sodišče še enkrat ugotovilo neskladje izpodbijane zakonske ureditve z Ustavo. Predlaga sicer, naj Ustavno sodišče ugotovi ne le obstoj že ugotovljene protiustavnosti ureditve sodniških plač, temveč tudi njen nadaljnji obstoj, kar pa dejansko še vedno pomeni le predlog za izdajo ugotovitelne odločbe Ustavnega sodišča. Glede na to, da izdaja drugačne odločbe od ugotovitelne glede na naravo izpodbijane ureditve niti ni mogoča, saj bi razveljavitev določb, s katerimi sta urejena osnovna plača sodnikov in usklajevanje sodniških plač, pomenila, da to področje sploh ne bi bilo več urejeno z zakonom (glej 137. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21), je podaja (zgolj) takšnega predloga tudi edina pričakovana. Vendar pa za vložitev takšne zahteve predlagatelju ni mogoče priznati procesnega upravičenja. Pristojnosti Sodnega sveta za vložitev

zahteve namreč ni mogoče razumeti kot instrumenta za zasledovanje cilja, ki ga je predlagatelj že dosegel – ugotovitev protiustavnosti ureditve, katere protiustavnost je Ustavno sodišče na podlagi zahteve tega istega predlagatelja že ugotovilo (v konkretnem primeru v zadevi št. U-I-772/21).

21. Pristojnosti Sodnega sveta za vložitev ponovne zahteve za oceno ustavnosti ureditve, katere protiustavnost je Ustavno sodišče že ugotovilo, tudi ni mogoče utemeljiti s tem, da Državni zbor predhodne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 ni izvršil. Ponovna ugotovitev protiustavnosti ureditve sodniških plač namreč ne bi prispevala k odpravi z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljenih protiustavnosti ureditve sodniških plač in s tem k izboljšanju ustavnega položaja oziroma ustavnih pravic sodstva, zaradi česar je Sodnemu svetu podeljena možnost vlaganja zahtev. Vse do sedaj podane očitke predlagatelja v zvezi s protiustavnostjo ureditve sodniških plač je namreč Ustavno sodišče obravnavalo že v navedeni zadevi, stopnjevanje sankcij v smislu izdaje razveljavitvene namesto ugotovitvene odločbe pa, kot je bilo že navedeno, ni mogoče. Zakonodajalec bi bil moral oziroma mora odločitev Ustavnega sodišča izvršiti brez ponovne odločitve Ustavnega sodišča.

22. V zvezi s procesnim upravičenjem Sodnega sveta za vložitev obravnavane zahteve je neupošteven tudi predlog predlagatelja, naj Ustavno sodišče določi način izvršitve odločbe, s katero je ugotovilo protiustavnost ureditve sodniških plač. Predlagatelj za vložitev takšnega predloga namreč ni procesno upravičen. Odločitev o tem, ali je treba v odločbi, s katero je odločeno o ustavnosti nekega predpisa, ali po njeni izdaji določiti način izvršitve, sprejme Ustavno sodišče vselej le po uradni dolžnosti (*sua sponte*).¹ To pa pomeni, da predlagatelj z vložitvijo takega predloga ne more utemeljevati upravičenosti za vložitev zahteve.

23. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo (1. točka izreka).

B. – II.

Glede nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21

24. Predlagatelj zatrjuje, da zakonodajalec s svojo neodzivnostjo zelo hudo krši najbolj temeljna ustavna načela, med katerimi izpostavlja načela pravne države, delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, katerih spoštovanje naj bi bilo predpogoj za zagotavljanje človekove svobode in njegovih pravic.

¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020 (Uradni list RS, št. 47/20, in OdlUS XXV, 2), 57. točka obrazložitve, in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-155/17 z dne 14. 12. 2017, 22. in 23. točka obrazložitve.

25. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 72/23, z dne 3. 7. 2023. Z 2. točko izreka te odločbe je bilo določeno, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje z Ustavo odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. To pomeni, da bi morala biti odločba Ustavnega sodišča izvršena do 3. 1. 2024, Državni zbor pa je še vedno ni izvršil.

26. Pravno obveznost Državnega zbora, kadar Ustavno sodišče izda ugotovitevno odločbo, natančno določa drugi odstavek 48. člena ZUstS. Zakonodajalec mora protiustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča, odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča ne le vzdržuje protiustavno stanje, temveč ga lahko tudi pogloblja. Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne, da morajo tako dejansko učinkovati, kot take pa jih morajo vsi državni organi, vključno z zakonodajalcem, spoštovati in izvrševati.² To pravilo izhaja že iz načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), izrecno pa je to določeno tudi v tretjem odstavku 1. člena ZUstS. Vsebina te obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upoštevajoč ustavno določene pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen Ustave), pa je pristojnost Ustavnega sodišča tudi, da v teh okvirih razlaga Ustavo in njenim določbam daje pomen, s katerim se zagotavljata vladavina prava ter svobodna in demokratična družbena ureditev. Iz temeljnih ustavnih načel, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave) in pravna država (2. člen Ustave), v kateri se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), izhaja, da je Republika Slovenija ustavna demokracija in ne država, v kateri bi lahko katerikoli državni organ (tudi zakonodajalec) štel odločitve Ustavnega sodišča za neobvezne, torej kot nekakšna priporočila.³ Če ne bi bilo tako, Ustavno sodišče posameznikom in pravnim osebam ne bi moglo zagotoviti učinkovitega varstva njihovega ustavnopravnega položaja. Državni zbor bi se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 torej moral pravočasno odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, česar pa ni storil. Zato je treba pritrditi predlagatelju, da zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave).

27. Ob navedenem pa Ustavno sodišče opozarja še na naslednje. Če katera veja oblasti ne izvrši odločbe Ustavnega sodišča, ki ureja položaj druge veje oblasti, s tem še posebej grobo krši načela pravne države in načelo delitve oblasti. Neizvršitev

² Tako npr. v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 47/11, in OdlUS XIX, 23), 13. točka obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 33. točka obrazložitve.

³ Prav tam.

odločbe Ustavnega sodišča v takšnem primeru v načelo delitve oblasti ne posega le zaradi opustitve dolžnosti spoštovanja odločbe Ustavnega sodišča, temveč tudi po vsebini. Gre namreč za poseg v zahtevo po spoštovanju ustavno določenih razmerij med tremi vejami oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno), kot izhajajo iz načela delitve oblasti, katerega bistveni del je zahteva po obstoju zavor in ravnovesij, ki temelji na ustavnopravni prirejenosti (enakopravnosti) posameznih vej oblasti. Načelo delitve oblasti je v slovenskem ustavnem redu sama bit delovanja pravne države in njen nepogrešljivi element. Kršitev tega načela pomeni tudi kršitev 1. in 2. člena Ustave, iz katerih izhaja, da je Republika Slovenija demokratična in pravna država. Neupoštevanje ustavnopravne prirejenosti (enakopravnosti) posameznih vej oblasti kot izhodišča pri urejanju sistema zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti posega v sam ustroj delovanja pravne države, temelječe na načelu delitve oblasti.

28. Sodna veja oblasti je ena od treh enakovrednih vej oblasti, kar se mora odraziti tudi pri urejanju plačnega položaja njenih nosilcev, kolikor ta posega na ustavno raven. Vendar pa sodna veja oblasti svojih plač oziroma odprave protiustavnosti ureditve njihovega ustavnega položaja ne more urejati oziroma odpraviti sama. Odvisna je od Državnega zbora in Vlade (predvsem od Državnega zbora, ki z zakonom določi plače sodnikov, medtem ko lahko izvršilna veja oblasti zakonsko rešitev zgolj predlaga in jo kasneje, ko je zakon sprejet, izvršuje), ki lahko, nasprotno, plače svojih nosilcev oziroma njihov ustavni položaj urejata sama oziroma pri tem dovolj odločilno sodelujeta. Zato se mora Državni zbor, ko je soočen s tem, da mora izvršiti odločbo Ustavnega sodišča, ki se nanaša na ugotovitev protiustavnosti ureditve ustavnega položaja nosilcev sodne veje oblasti, odzvati še posebej odločno. Neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča, s katero je bila ugotovljena protiustavnost ureditve ustavnega položaja sodnikov, namreč pomeni očitno zapostavljanje in podrejanje sodne veje oblasti drugima dvema vejama oblasti – Vlade, ki kot predlagatelj zakonodajalca ne predloži zakonodajnega predloga, s katerim bi izvršil odločbo Ustavnega sodišča, in zakonodajalca, ki (tudi sam) ne odpravi ugotovljene kršitve. Gre za poseg v ustavno predviden sistem delovanja med seboj prirejenih (enakopravnih) treh vej oblasti, ki je osnova, na kateri temeljita delovanje pravne države in njen pravni red. Zgoraj opisani ustavno vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo državne oblasti onemogoča monopolizacijo oziroma zlorabo moči ene od vej oblasti. Z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča v tem primeru je ogroženo delovanje pravne države in njenih institucij, posledično pa je ogrožen tudi položaj posameznika, ki ga pravni red, temelječ na načelih pravne države, varuje oziroma mu omogoča varnost in predvidljivost njegovega položaja do oblasti in do drugih posameznikov. Zato je spoštovanje in izvrševanje odločb Ustavnega sodišča v takšnih primerih, kot je obravnavani, še toliko bolj pomembno.

B. – III.

Glede določitve načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21

29. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče določi način izvršitve odločbe št. U-I-772/21. Drugi odstavek 40. člena ZUstS Ustavnemu sodišču dovoljuje začasen vstop na polje zakonodajalca s prehodno začasno odločitvijo, ki ni zakon, ima pa moč zakona,⁴ vendar zakonodajalec pri odpravi ugotovljene protiustavnosti nanjo vsebinsko ni vezan. S tem drugi odstavek 40. člena ZUstS pomeni (sicer za zagotovitev ustavnosti nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti. Iz obstoja navedene izjeme ni dopustno izpeljevati zahteve po obstoju posebnih pravnih sredstev. Odločitev o tem, ali je treba v odločbi, s katero je odločeno o ustavnosti nekega predpisa, ali po njeni izdaji določiti tudi način izvršitve, sprejme Ustavno sodišče, kot je bilo že navedeno, vselej le po uradni dolžnosti (*sua sponte*).⁵

30. Ustavno sodišče mora o načinu izvršitve svojih odločb odločati pazljivo in z ustrezno mero samoomejevanja. V sistemu delitve oblasti je Ustavno sodišče sicer res varuh ustavnosti, ki ima končno odgovornost za zagotavljanje, da vse veje oblasti ostajajo v okvirih Ustave, vendar mora tudi Ustavno sodišče spoštovati meje, ki izhajajo iz njegovega ustavnega položaja, in ne sme posegati v pristojnosti zakonodajne veje oblasti.⁶ Bistvena vsebina načela delitve oblasti ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti. To še zlasti velja za primer, ko 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, tudi odločbe Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države. Nespoštovanje sodnih odločb pomeni zanikanje vladavine prava in vzpostavljanje pravno nevezane in neomejene oblasti.⁷

31. Nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča ne more biti vedno razlog za določitev načina izvršitve. Od okoliščin primera, aktivnosti zakonodajalca, tehničnih značilnosti predpisa in kompleksnosti življenjskih razmerij je odvisno, ali bo Ustavno sodišče sploh začasno stopilo na polje zakonodajalca in določilo način izvršitve svoje odločbe.⁸

32. Upoštevati je treba tudi, da Ustavno sodišče nima vedno ustreznih podatkov za zakonodajno normiranje oziroma da to zahteva posebne usklajevalne postopke različnih služb pristojnih organov izvršilne in zakonodajne oblasti ter specializirana znanja izven področja prava. Takšni so še zlasti primeri, ko odprava protiustavnosti

⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209), 10. točka obrazložitve.

⁵ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-155/17, 22. in 23. točka obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 57. točka obrazložitve.

⁶ Prav tam.

⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 95/09, in OdlUS XVIII, 51), 14. točka obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 58. točka obrazložitve.

⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 59. točka obrazložitve.

zahteva kompleksnejše zakonodajno urejanje in je mogoče ugotovljeno protiustavnost odpraviti na več različnih načinov.⁹

33. Vse navedeno je Ustavno sodišče upoštevalo pri odločanju v zadevi št. U-I-772/21, v kateri je ugotovilo protiustavnost ureditve sodniških plač. Upošteva je takratne okoliščine se je odločilo, da načina izvršitve (še) ne bo določilo. Takšno odločitev je Ustavno sodišče obrazložilo s tem, da odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva 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 (138. točka obrazložitve odločbe št. U-I-772/21). Ustavno sodišče je torej izhajalo iz tega, da so sodniške plače del plačne ureditve celotnega javnega sektorja, ki je v postopku prenove in jo je praviloma smiselno urejati skupaj za vse zaposlene v javnem sektorju. Upoštevalo pa je tudi to, da je vsaj v delu, ki se nanaša na odpravo protiustavnih nesorazmerij med plačami poslancev in sodnikov, navedeno protiustavnost mogoče odpraviti na različne načine, izbira med njimi pa primarno gotovo sodi v pristojnost zakonodajalca. Glede na to je Ustavno sodišče izvršitev odločbe v celoti prepustilo zakonodajalcu.

34. S sprejetjem navedene odločitve je torej Ustavno sodišče iz navedenih razlogov pristalo na to, da se bo do izdaje novih plačnih predpisov, s katerimi bo zakonodajalec odpravil ugotovljene protiustavnosti ureditve sodniških plač, še naprej uporabljala protiustavna ureditev. Odločilo je torej, da je za določitev plač sodnikov še vedno veljavna presojana ureditev. Vendar pa je trajanje takšnega protiustavnega stanja dopustilo le za določen čas. Za odpravo ugotovljene protiustavnosti je namreč zakonodajalcu dalo na voljo rok šestih mesecev, v tem obdobju pa bi zakonodajalec po oceni Ustavnega sodišča mogel in tudi moral sprejeti z Ustavo skladno ureditev sodniških plač. Takšen rok je Ustavno sodišče določilo, da bi ugotovljeno protiustavno stanje trajalo čim krajši čas. Upoštevalo je, 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 (139. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21).

35. Kljub temu Državni zbor odločitve Ustavnega sodišča še vedno ni izvršil. Ustavno sodišče ocenjuje, da nadaljnji obstoj protiustavnega stanja ni več sprejemljiv. Po poteku obdobja, ki ga je imel na voljo zakonodajalec za to, da bi na novo uredil plačni sistem v javnem sektorju in v okviru tega odpravil tudi ugotovljene protiustavnosti ureditve sodniških plač, tudi morebitno sklicevanje na to, da sodniških plač ni mogoče na novo urediti pred spremembo plačnega sistema v javnem sektorju v celoti, ne more več upravičiti nadaljnjega obstoja ugotovljenih protiustavnosti. Njihovi odpravi je treba po poteku navedenega obdobja po oceni Ustavnega sodišča dati absolutno prednost.

⁹ Prav tam, 60. točka obrazložitve.

36. To lahko že samo po sebi terja intervencijo Ustavnega sodišča v smislu določitve načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Še posebej pa takšno ukrepanje Ustavnega sodišča narekuje teža posega v načelo delitve oblasti v obravnavani zadevi. Kot je že bilo pojasnjeno, pomeni neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča, ki se nanaša na ugotovitev protiustavnosti ureditve plačnega položaja sodnikov kot nosilcev sodne veje oblasti, grobo zapostavljanje sodne veje oblasti s strani zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Glede na to se je Ustavno sodišče odločilo, da s to dopolnilno odločbo vsaj delno samo določi način izvršitve odločbe št. U-I-772/21. Pri tem prav opisana teža posega izvršilne in zakonodajne oblasti v načelo delitve oblasti kot temelj ustavne ureditve utemeljuje poseg Ustavnega sodišča na področje zakonodajalca tudi na način, kot ga Ustavno sodišče do sedaj na področju ureditve plač še ni uporabilo. Ob tem ni mogoče spregledati, da so morali sodniki, kot je to podrobneje pojasnjeno v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, že večkrat zahtevati odpravo protiustavnosti v zvezi z ureditvijo svojih plač, Vlada in Državni zbor pa na zadnjo odločitev v zvezi s tem še vedno nista odreagirala tako, da bi z odločbo ugotovljeno protiustavnost ureditve sodniških plač že odpravila.

37. Ustavno sodišče ob tem poudarja, da se je omejilo le na odpravo enega od z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljenih elementov protiustavnosti ureditve sodniških plač. Gre za odpravo protiustavnosti, ki se nanaša na ugotovitev, da so v obdobju od 1. 6. 2012 do konca maja 2023 plače sodnikov zelo občutno izgubile realno vrednost, kar je Ustavno sodišče ocenilo kot neskladno z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave (glej drugo alinejo 1. točke izreka in 69.–73. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21). Z določitvijo načina izvršitve zgolj v tem obsegu Ustavno sodišče sledi temu, da določitev načina izvršitve pomeni izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti, zaradi česar mora biti Ustavno sodišče pri njegovem določanju pazljivo in nastopati z določeno mero samoomejevanja. Vendar pa vsaj z odpravo navedenega elementa protiustavnosti, glede katerega zakonodajalec nima veliko manevrskega prostora in ki pomeni odpravo protiustavnosti z vidika ugotovljene kršitve načela sodniške neodvisnosti, ki zagotavlja varstvo prav sodni veji oblasti, nikakor ni več mogoče odlašati. S tem bo Ustavno sodišče kar najmanj poseglo v pristojnost zakonodajalca, ki bo sicer sam moral sprejeti ureditev, s katero bo celostno izvršil odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Ob navedenem Ustavno sodišče še posebej poudarja, da način izvršitve, določen s to dopolnilno odločbo, ne pomeni določanja plač sodnikov v smislu določanja višine plačila, ki naj pripada sodnikom za opravljanje sodniške službe, za urejanje česar je gotovo prvi poklican zakonodajalec. Način izvršitve se nanaša le na uskladitev plačnih razredov sodnikov s stopnjo rasti življenjskih stroškov, ki je povzročila zelo občutno izgubo njihove vrednosti, kar je Ustavno sodišče ocenilo za neskladno z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave.

38. Z namenom odprave navedene protiustavnosti je Ustavno sodišče kot način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 določilo, da se pri izračunu plač sodnikov 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. Pri izračunu stopnje rasti cen življenjskih potrebščin se uporabi uradni podatek Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) o rasti cen življenjskih potrebščin v navedenem obdobju (glej prvi dve povedi prve alineje 2. točke izreka dopolnilne odločbe). Ustavno sodišče je torej določilo, da sodnikom od 3. 1. 2024 dalje pripadajo plače, obračunane upoštevaje plačne razrede, v katere so bile uvrščene sodniške funkcije na dan 1. 6. 2012, katerih vrednost je treba uskladiti s stopnjo rasti cen življenjskih potrebščin oziroma stopnjo inflacije¹⁰ v obdobju od 1. 6. 2012 do 31. 12. 2023. S tem bo zagotovljena ohranitev realne vrednosti sodniških plač oziroma plačnih razredov, na podlagi katerih se določajo, kot so bili v veljavi na dan 1. 6. 2012.

39. Ustavno sodišče je kot plačne razrede, ki jih je treba uskladiti s stopnjo inflacije in ki se bodo upoštevali pri izračunu sodniških plač na podlagi načina izvršitve, torej določilo plačne razrede, v katere so bile sodniške funkcije uvrščene na dan 1. 6. 2012. Za takšno rešitev se je odločilo zato, ker je s 1. 6. 2012 začela veljati (končna) ureditev sodniških plač, sprejeta kot odgovor na odločbo št. U-I-159/08, s katero je Ustavno sodišče že drugič ugotovilo protiustavnost ureditve sodniških plač in ki jo je v odločbi št. U-I-772/21 presojalo Ustavno sodišče.¹¹ Zato je na ta dan veljavne plačne razrede sodniških funkcij treba šteti kot izhodiščne plačne razrede, ki jih je treba upoštevati pri ugotavljanju padca realne vrednosti sodniških plač in iz njih izhajati pri odpravi protiustavnosti iz tega naslova.

40. Ustavno sodišče pri tem pojasnjuje, da je pri odločanju upoštevalo tudi to, da bodo pri obračunu plač za junij 2024 uporabljene vrednosti plačnih razredov iz nove Priloge 1 ZSPJS, ki bodo pomenile tudi delno povišanje sodniških plač (2. člen Zakona o spremembi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 38/24 – v nadaljevanju ZSPJS-AB).¹² Vendar pa ta okoliščina v obravnavani zadevi ni pomembna. V delu, v katerem se način izvršitve nanaša na plače sodnikov do predvidenega povišanja plač sodnikov na podlagi ZSPJS-AB, navedena novela namreč še ni upoštevana. V delu, v katerem se način izvršitve nanaša na obdobje, ko bo oziroma bi po ZSPJS-AB prišlo do povišanja plač sodnikov, pa je način izvršitve še

¹⁰ S spletne strani SURS izhaja, da se za merilo inflacije uporablja indeks cen življenjskih potrebščin, s katerim merimo spremembe drobnoprodajnih cen izdelkov in storitev glede na sestavo izdatkov, ki jih domače prebivalstvo namenja za nakupe predmetov končne porabe doma in v tujini.

¹¹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, 71. točka obrazložitve.

¹² Določitev novih vrednosti plačnih razredov z ZSPJS-AB temelji na Dogovoru, sklenjenem med Vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Po tem dogovoru znaša višina uskladitve vrednosti plačnih razredov plačne lestvice iz Priloge 1 ZSPJS 80 odstotkov rasti cen življenjskih potrebščin v obdobju december 2022–december 2023, to je 3,36 odstotka.

vedno potreben, ker tudi povišanje plač sodnikov na podlagi ZSPJS-AB še vedno ne bi pomenilo odprave protiustavnega stanja, ki se odpravlja z izbranim načinom izvršitve.

41. Ustavno sodišče pojasnjuje tudi, da opisani način izvršitve sicer pomeni uskladitev plačnih razredov sodnikov s celotno inflacijo v upoštevnem obdobju, kar celo presega zahtevo iz odločbe št. U-I-772/21, po kateri je ustavno nedopustno (le) upošteveno (dokajšnje) znižanje realne vrednosti sodniških plač (70. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21). Vendar pa je, glede na to, da še vedno ni izvršena prva alineja 1. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, ki se nanaša na ugotovitev protiustavnosti ureditve četrtega, petega in šestega odstavka 5. člena ZSPJS, kolikor ne zagotavlja, da bo v primeru dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač tudi dejansko prišlo do njihove uskladitve (glej 123. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21), določitev načina izvršitve na takšen način po oceni Ustavnega sodišča potrebna. Sodniške plače se namreč dolgo obdobje niso usklajevale z inflacijo in s tem je prišlo do velikega prikrajšanja pri plačah.

42. Glede obdobja, ki se upošteva pri izračunu stopnje inflacije, s katero je treba uskladiti prej navedene plačne razrede sodniških funkcij, je Ustavno sodišče kot izhodiščno točko tega obdobja določilo 1. 6. 2012. Kot je bilo že pojasnjeno, je to točka, ko je začela veljati ureditev, presojana v zadevi št. U-I-772/21, iz katere je treba zato izhajati pri ugotavljanju padca realne vrednosti sodniških plač in odpravi protiustavnosti iz tega naslova. Kot zaključno točko upoštevnega obdobja za izračun stopnje inflacije, s katero je treba uskladiti sodniške plače, pa je Ustavno sodišče določilo konec leta 2023. Konec posameznega leta je namreč običajen čas, na katerega se veže ugotavljanje rasti oziroma padca plač v posameznem obdobju.

43. V zvezi z določitvijo načina izvršitve je treba pojasniti tudi, zakaj je Ustavno sodišče kot dan, od katerega dalje so sodniki upravičeni do plač, obračunanih upošteva način izvršitve iz te dopolnilne odločbe, določilo 3. 1. 2024. Gre za dan, do katerega bi moral Državni zbor izvršiti odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, z njeno nadaljnjo neizvršitvijo pa po oceni Ustavnega sodišča iz zgoraj navedenih razlogov vsaj v delu, na katerega se nanaša način izvršitve, ni več mogoče odlašati, zato se mora način izvršitve raztezati tudi na obdobje pred izdajo te dopolnilne odločbe.

44. V zvezi s tem bi se lahko zastavilo vprašanje, ali mora Ustavno sodišče pri tem slediti 43. členu ZUstS, po katerem začne razveljavitev zakona učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi oziroma po poteku roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče, in 44. členu ZUstS, po katerem se zakon ali del zakona, ki ga je Ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. Iz teh zakonskih določb namreč izhaja, da odločitev, s katero Ustavno sodišče razveljavi zakon, učinkuje za naprej (*ex nunc*), to je za pravna razmerja, ki nastanejo po izdaji odločbe Ustavnega sodišča, za nazaj (*ex tunc*) pa se učinki takšne odločbe raztezajo le na do izdaje odločbe Ustavnega sodišča še nepravnomočno zaključena razmerja, kar se upošteva

ustavnosodno presojo nanaša tudi na postopke z izrednimi pravnimi sredstvi in z ustavno pritožbo.¹³ Ta ureditev se sicer izrecno nanaša le na odločbe Ustavnega sodišča, s katerimi je razveljavljen zakon, vendar pa se smiselno uporablja tudi v primeru drugih načinov odločitve, npr. v zvezi z učinki ugotovitvenih odločb.¹⁴ Glede na to bi se torej lahko zastavilo vprašanje, ali mora navedeno veljati tudi za učinke načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča iz drugega odstavka 40. člena ZUstS. Če bi bil odgovor na to vprašanje pritrdilen, se način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča ne bi mogel raztezati na obdobje pred izdajo te dopolnilne odločbe. Ob tem Ustavno sodišče opozarja, da je že v več primerih učinke svojih odločb z določitvijo načina izvršitve razširilo tudi na že pred izdajo odločbe Ustavnega sodišča pravnomočno zaključena razmerja,¹⁵ kar pomeni, da je načinu izvršitve dalo učinke za nazaj. Takšno ravnanje je Ustavno sodišče obrazložilo z obstojem posebnih razlogov, ki so preprečevali drugačno odločitev (sklicevalo se je npr. na načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave in pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave, v obravnavani zadevi pa neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča pomeni posebno intenziven poseg v načelo delitve oblasti kot enega od temeljev slovenske ustavne ureditve). Upoštevati pa je treba tudi to, da Ustavno sodišče v primerih določitve načina izvršitve ne nastopa v svoji običajni, z Ustavo določeni vlogi, temveč v vlogi zakonodajalca, učinki njegovih odločitev pa niso urejeni z ZUstS. Zato Ustavno sodišče ob določanju načina izvršitve ni dolžno upoštevati 43. in 44. člena ZUstS, temveč je pri tem omejeno (le) s 155. členom Ustave. Po drugem odstavku 155. člena Ustave pa zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Ta pogoja sta v primeru v tej zadevi določenega načina izvršitve izpolnjena. Kot sledi iz zgoraj navedenega (27., 28. in 36. točka obrazložitve), je odprava protiustavnega stanja, h kateri stremi način izvršitve iz te dopolnilne odločbe, sama po sebi v javno korist, ker obravnava kršitev načela delitve oblasti, katerega bistveni del je zahteva po obstoju zavor in ravnovesij, ki temelji na ustavnopravni prirejenosti (enakopravnosti) posameznih vej oblasti. Način izvršitve pa tudi ne posega v nobene pridobljene pravice. Glede na to ne obstajajo razlogi, ki bi Ustavnemu sodišču preprečevali določitev učinkov načina izvršitve za obdobje pred njegovo formalno izdajo.

45. Prav tako pa se način izvršitve nanaša na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, ki je bila izdana že 1. 6. 2023. To pomeni, da bi lahko Ustavno sodišče način njene izvršitve določilo že takrat. To, da se za to možnost takrat še ni odločilo, ker ni

¹³ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-624/11 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 55/14, in OdlUS XX, 36), 12. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-61/00 z dne 18. 9. 2003 (Uradni list RS, št. 97/03, in OdlUS XII, 76), 16. točka obrazložitve, posebej v zvezi z ugotovitveno odločbo pa odločbo Ustavnega sodišča št. Up-624/11, 10. točka obrazložitve.

¹⁵ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-29/96 z dne 8. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 7/98, in OdlUS VII, 3), št. U-I-61/00 in št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13, in OdlUS XX, 3).

moglo vedeti, da zakonodajalec odločbe ne bo izvršil, pa ne more pomeniti, da načina izvršitve sedaj ne sme določiti tudi za obdobje, ki sega sicer v čas pred njegovo določitvijo, vendar pa gre za obdobje po izdaji odločbe Ustavnega sodišča, v zvezi s katero se določa.

46. Ustavno sodišče je izrecno določilo tudi, do kdaj bo način izvršitve, določen s to dopolnilno odločbo, veljal. Določilo je, da se plače sodnikom po s to dopolnilno odločbo določenem načinu izvršitve obračunavajo in izplačujejo do začetka uporabe zakonske ureditve, ki bo sprejeta zaradi izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Z začetkom uporabe (in ne že golim sprejetjem) takšne zakonske ureditve bo način izvršitve prenehal veljati in se bodo plače sodnikom obračunavale in izplačevale po novi zakonski ureditvi. Ob tem Ustavno sodišče opozarja, da takšnega zakona seveda ne more pomeniti ZSPJS-AB, ki se na dan sprejetja te dopolnilne odločbe še niti ni začela uporabljati (2. člen ZSPJS-AB), poleg tega pa je Ustavno sodišče presodilo, da niti ne pomeni ustrezne odprave protiustavnosti, ki se odpravlja s tem načinom izvršitve (40. točka obrazložitve).

47. Ustavno sodišče je z načinom izvršitve, določenim v prvi alineji 2. točke izreka te dopolnilne odločbe, natančno določilo tudi, kdaj mora biti sodnikom prvič izplačana plača, obračunana upošteva je usklajene plačne razrede. Določilo je, da se tako določene plače sodnikom prvič izplačajo pri izplačilu plače septembra 2024 za opravljeno sodniško službo v avgustu 2024 (tretja poved prve alineje 2. točke izreka dopolnilne odločbe). To pomeni, da bo prvo izplačilo plač sodnikom na podlagi načina izvršitve te dopolnilne odločbe izvršeno šele z izplačilom plače v septembru 2024. Z navedenim zamikom je Ustavno sodišče izvrševalcem te dopolnilne odločbe zagotovilo zadosten čas, da se na izplačilo plač v skladu z načinom izvršitve ustrezno pripravijo. Po mnenju Ustavnega sodišča pa imata Vlada in Državni zbor s tem tudi dovolj časa, da v celoti izpolnita svoje obveznosti, kot jih je Ustavno sodišče opredelilo v odločbi št. U-I-772/21. K temu Ustavno sodišče dodaja, da sta morala na to, da bodo za odpravo ugotovljenih protiustavnosti potrebna določena finančna sredstva, Državni zbor in Vlada računati že od izdaje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, torej že skoraj eno leto.

48. Ustavno sodišče je z načinom izvršitve določilo tudi to, da se morajo ob izplačilu plače za opravljeno sodniško službo v avgustu 2024, torej septembra 2024, sodnikom izplačati tudi razlike med plačami, kot bi jih, upošteva je način izvršitve, 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 za opravljeno sodniško službo od 3. 1. 2024 do konca julija 2024 (četrti poved prve alineje 2. točke izreka dopolnilne odločbe). To pomeni, da bodo ob izplačilu plač v mesecu septembru 2024 sodniki morali prejeti tudi poračun razlike za nazaj, in sicer v višini razlike med plačami, ki jim pripadajo, upošteva je z načinom izvršitve določeno vrednost plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni na dan 1. 6. 2012, in plačami, ki so jih oziroma jih bodo dejansko prejeli za opravljeno sodniško službo od 3. 1. 2024 do konca meseca julija 2024.

49. V zvezi z načinom izvršitve, določenim s prvo alinejo 2. točke izreka te dopolnilne odločbe, Ustavno sodišče posebej opozarja še, da se ob odločanju o njem ni ukvarjalo tudi z vprašanjem, kaj bo uporaba tega načina izvršitve pomenila z vidika odprave obstoja z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljenih protiustavnih plačnih razmerij med plačami sodnikov in poslancev. Izplačilo sodniških plač na podlagi navedenega načina izvršitve bo, ker bo pomenilo povišanje sodniških plač, v določeni meri sicer nedvomno poseglo tudi v razmerja med plačami sodnikov in poslancev (ter tudi ministrov oziroma oblastnih funkcij izvršilne veje oblasti). Vendar pa se Ustavnemu sodišču v tej zadevi še ni treba opredeliti do vprašanja, kaj to dejansko pomeni z vidika odprave obstoja navedenih protiustavnih razmerij med plačami sodnikov in poslancev. Na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 mora namreč zakonodajalec ta razmerja na novo urediti. O tem, ali bo to storil na ustaven način, pa bo Ustavno sodišče odločalo šele v primeru morebitne zahteve za oceno ustavnosti takšne nove ureditve.

50. Ustavno sodišče je kot način izvršitve svoje odločbe določilo tudi, da morata Vlada oziroma Državni zbor, skladno s svojimi pristojnostmi, zagotoviti sredstva za izplačilo plač sodnikom v skladu s to dopolnilno odločbo (druga alineja 2. točke izreka dopolnilne odločbe). Za določitev takšnega načina izvršitve se je odločilo zato, ker je hotelo še posebej poudariti, da morata navedena organa poskrbeti, da bodo zahtevana sredstva zagotovo na voljo.

51. Ustavno sodišče posebej opozarja še na to, da se način izvršitve, določen s to dopolnilno odločbo, nanaša le na sodnike rednih sodišč. Gre namreč za določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, ki je bila izdana na podlagi zahteve Sodnega sveta, z njo pa je bila presojana ustavnost ureditve o plačah sodnikov rednih sodišč. To je že samo po sebi razlog zato, da se način izvršitve nanaša le nanje.

52. Ustavno sodišče se zaveda, da je z določitvijo načina izvršitve, ki bo pomenil zvišanje plač rednih sodnikov, vzpostavilo določeno neravnotežje med plačami rednih sodnikov in plačami drugih predstavnikov sodne oblasti, kamor sodijo tudi ustavni sodniki (prvi odstavek 1. člena ZUstS), za katere prav tako velja varstvo pred dokajšnjim padcem realne vrednosti njihovih plač iz 125. člena Ustave, čemur pa se s predmetnim načinom izvršitve ni moglo izogniti. Z morebitnim posegom tudi v ta del plačnega sistema, ki bi sicer zagotovil ohranitev obstoječih razmerij v okviru sodne veje oblasti, bi namreč Ustavno sodišče presešlo svoja pooblastila in v preveliki meri vstopilo na področje zakonodajalca, kar bi bilo ravno zaradi spoštovanja načela delitve oblasti, na katerem temelji ta odločba, nedopustno. Za odpravo teh neravnotežij bosta morala poskrbeti Vlada in Državni zbor, ki morata tako ali tako nemudoma začeti izvrševati odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 in ob tem celovito urediti tudi plačni sistem sodne oblasti.

53. Ustavno sodišče na koncu poudarja, da se zaveda tudi tega, da bodo z določitvijo načina izvršitve spremenjena tudi plačna razmerja med sodniki rednih sodišč in funkcionarji iz Priloge 3 ZSPJS, ki ne sodijo med funkcionarje sodne oblasti. To se bo

odrazilo npr. v tem, da bo vrednost plačnega razreda predsednika Vrhovnega sodišča preseгла vrednost plačnih razredov drugih najvišjih funkcionarjev v državi. Vendar pa je to nujna posledica ustavne zahteve po zagotovitvi varstva sodnikov pred dokajšnjim padcem realne vrednosti njihovih plač, čemur sledi izdani način izvršitve, ki velja do začetka uporabe zakonske ureditve, sprejete zaradi izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21.

C.

54. Ustavno sodišče je sprejelo to odločitev na podlagi 25. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik Marko Šorli je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je 1. točko izreka sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Knez. Ustavno sodišče je 2. točko izreka sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnici Kogovšek Šalamon in Mežnar ter sodnik Accetto. Sodnica Šugman Stubbs ter sodnik Jaklič sta dala pritrdilni ločeni mnenji. Sodnici Kogovšek Šalamon in Mežnar ter sodnika Accetto in Knez so dali delno odklonilna ločena mnenja.

dr. Matej Accetto
Predsednik