



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-60/06-200
U-I-214/06-22
U-I-228/06-16

Datum: 7. 12. 2006

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Aleša Zalarja in drugih sodnikov, Slovenskega sodniškega društva, Ljubljana, ki ga zastopa predsednica Janja Roblek, Hinka Jenulla in drugih državnih tožilcev ter Branke Cizel - Varšek in drugih državnih pravobranilcev, po opravljeni javni obravnavi 13. aprila 2006 na seji 7. decembra 2006

odločilo:

1. V neskladju z Ustavo so:

- drugi in četrti odstavek 44. člena, prvi in drugi odstavek 45. člena, prvi odstavek 49. člena, prvi odstavek 49.b člena, prvi odstavek 49.c člena, 50. in 50.a člen in drugi odstavek 51. člena Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 71/04, 23/05 – ur. p. b., 17/06 in 41/06 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZSS);
- prvi odstavek 36. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 17/06 – v nadaljevanju ZSS-F) in prva alineja 38. člena ZSS-F, kolikor se nanaša na sodnike, ki so bili v sodniško funkcijo izvoljeni pred začetkom uporabe nove plačne ureditve;
- prvi in drugi odstavek 28. člena ter prvi odstavek 30. člena Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 63/94, 59/99, 110/02, 14/03 – ur. p. b., 17/06, 20/06, 50/06 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZDT) v zvezi z drugim odstavkom 44. člena, s prvim odstavkom 49. člena, prvim odstavkom 49.b člena, prvim odstavkom 49.c člena, prvim odstavkom 49.č člena, z drugim in s tretjim odstavkom 50. člena ter z drugim odstavkom 50.a člena ZSS in četrti odstavek 30. člena ZDT;
- prvi in drugi odstavek 25. člena, uvodna določba 26. člena ter prva alineja 26. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 17/06 – v nadaljevanju ZDT-C), kolikor se nanaša na državne tožilce, ki so bili na funkcijo imenovani pred začetkom uporabe nove plačne ureditve;
- prva alineja 35. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem pravobranilstvu (Uradni list RS, št. 17/06 – v nadaljevanju ZDPra-A), kolikor se nanaša na državne pravobranilce, ki so bili na funkcijo imenovani pred začetkom uporabe nove plačne ureditve;
- drugi odstavek 10. člena in šesti odstavek 49.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 115/03 – ur. p. b., 126/03, 20/04 – ur. p. b., 70/04, 24/05 – ur. p. b., 53/05, 70/05 – ur. p. b., 14/06, 32/06 – ur. p. b., 68/06 in 110/06 – ur. p. b. – nadaljevanju ZSPJS), kolikor se nanašata na sodnike;

– 9. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 14/06 – v nadaljevanju ZSPJS-E), kolikor se nanaša na sodnike, državne tožilce in državne pravobranilce, ki so bili v funkcijo izvoljeni oziroma imenovani pred začetkom uporabe nove plačne ureditve, in prvi odstavek 10. člena ZSPJS-E, kolikor se nanaša na sodnike in državne tožilce;

– Odlok o plačah funkcionarjev (Uradni list RS, št. 14/06 – v nadaljevanju OdPF) v celoti, kolikor se nanaša na sodnike, peti odstavek 9. člena OdPF, kolikor se nanaša na funkcijo namestnika generalnega državnega pravobranilca, in sedmi odstavek 9. člena OdPF, kolikor se nanaša na državne tožilce.

2. Državni zbor je dolžan neskladnosti z Ustavo, ugotovljene v prejšnji točki, odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Do odprave neustavnosti, ugotovljenih s to odločbo, se plače funkcionarjev, razen plač funkcionarjev v lokalnih skupnostih, še naprej obračunavajo in izplačujejo po predpisih, na podlagi katerih so se obračunavale in izplačevale do 1. 3. 2006, in na podlagi individualnih odločb, izdanih na podlagi teh predpisov.

4. Niso v neskladju z Ustavo:

– prvi in drugi odstavek 28. člena in prvi odstavek 30. člena ZDT v zvezi s prvim in z drugim odstavkom 45. člena ZSS;

– drugi odstavek 10. člena in šesti odstavek 49.a člena ZSPJS, kolikor se nanašata na državne tožilce;

– prvi odstavek 44. člena Zakona o državnem pravobranilstvu (Uradni list RS, št. 20/97, 17/06 in 41/06 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZDPra);

– 7. člen OdPF, kolikor se nanaša na državne tožilce in državne pravobranilce, in 1. člen ter peti odstavek 9. člena OdPF, kolikor se nanašata na državne tožilce.

5. Zavrnejo se:

– pobude sodnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega in četrtega odstavka 24. člena, drugega odstavka 34.b člena, prvega in tretjega odstavka 44. člena, drugega in tretjega odstavka 46. člena, 48. člena, 49.a člena in 53. člena ZSS ter prvega odstavka 7. člena, 9. člena, petega odstavka 22. člena, prvega in tretjega odstavka 23. člena, 48. člena, prvega do petega odstavka in sedmega odstavka 49.a člena, 49.b člena in desetega odstavka 52. člena ZSPJS;

– pobudi državnih tožilcev za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega in drugega odstavka 28. člena, prvega odstavka 30. člena ZDT v zvezi s četrtem odstavkom 44. člena ZSS, drugega in tretjega odstavka 30. člena ZDT, prvega odstavka 49. člena in prvega odstavka 49.c člena ZSPJS, 12. in 13. člena ZSPJS-E, 2. in 3. člena ter osmega odstavka 9. člena OdPF;

– pobuda Branke Cizel - Varšek za začetek postopka za oceno ustavnosti petega odstavka 42. člena ZDPra in 2. člena OdPF.

6. Zavržejo se:

– pobude sodnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti 26. člena ZSS in drugega odstavka 10. člena ZSPJS-E;

– pobudi državnih tožilcev za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 51. člena ZSS in drugega odstavka 10. člena ZSPJS-E;

– pobuda Branke Cizel - Varšek za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega in četrtega odstavka 9. člena OdPF.

Obrazložitev

A.

Navedbe pobudnikovNavedbe sodnikov

1. Pobudnik Aleš Zalar izpodbija drugi, tretji in četrti odstavek 44. člena, prvi in drugi odstavek 45. člena, 48. člen, prvi odstavek 49. člena,¹ prvi odstavek 49.b člena, prvi odstavek 49.c člena,² 50. člen, 50.a člen in drugi odstavek 51. člena³ ZSS, prvo alinejo 38. člena ZSS-F, drugi odstavek 10. člena, peti odstavek 22. člena, 48. člen in šesti odstavek 49.a člena ZSPJS, 9. člen in drugi odstavek 10. člena ZSPJS-E, 1., 2., 3. (A3) in 6. člen ter četrti, sedmi in osmi odstavek 9. člena OdPF. Pobudnik zatrjuje neskladje izpodbijanih določb z 2. členom, z drugim odstavkom 3. člena, z drugim odstavkom 14. člena, z 22. členom, s prvim odstavkom 23. člena, s 50., 87. in 125. členom ter s tretjim odstavkom 153. člena Ustave. V pobudi se sklicuje na številne mednarodne akte in ustavnosodno presojo nekaterih drugih držav. Kot dopolnitev pobude je Ustavnemu sodišču predložil tudi ekspertno mnenje častnega predsednika Mednarodnega sodniškega združenja glede razlage in uveljavitve mednarodnih standardov na področju ekonomske neodvisnosti sodnikov in dopis direktorja za pravno sodelovanje pri Svetu Evrope.

2. Ustavno sodišče je prejelo še 136 pobud za presojo ustavnosti nove ureditve sodniških plač. Večina pobud je enakih pobudi Aleša Zalarja. Nekateri pobudniki izpodbijajo tudi druge določbe izpodbijanih predpisov oziroma navajajo dodatne argumente za utemeljitev pobud. Dodatno izpodbijajo tretji in četrti odstavek 24. člena, 26. člen, drugi odstavek 34.b člena, prvi odstavek 44. člena, drugi in tretji odstavek 46. člena, 49.a in 53. člen ZSS, prvi odstavek 36. člena ZSS-F,⁴ prvi odstavek 7. člena, 9. člen, prvi in tretji odstavek 23. člena, 49.a člen v celoti, 49.b člen in deseti odstavek 52. člena ZSPJS, prvi odstavek 10. člena ZSPJS-E in 7. člen OdPF. Zatrjujejo neskladje izpodbijanih določb s členi 22, 49, 129, 133 in 155 Ustave.

3. Pobudniki menijo, da bi morale biti plače sodnikov določene z zakonom in ne z odlokom kot podzakonskim aktom. Poudarjajo, da je razlika med določitvijo plač z zakonom oziroma z odlokom pomembna zaradi povsem različnih postopkov sprejemanja obeh predpisov. Urejanje plač z OdPF naj bi bilo tudi v neskladju s Poslovníkom Državnega zbora (Uradni list RS, št. 35/02 in nasl. – v nadaljevanju PoDZ-1). Poleg tega naj bi pomenilo nižjo raven procesne zaščite določanja pravice sodnikov

¹ Pobudnik sicer navaja, da izpodbija 49. člen ZSS v celoti, iz vsebine pobude pa izhaja, da nasprotuje tej določbi le v delu, v katerem odkazuje na ureditev dodatkov k sodniški plači s kolektivno pogodbo za javni sektor, kar je vsebina prvega odstavka tega člena.

² Pobudnik sicer navaja, da izpodbija 49. c člen ZSS v celoti, iz vsebine pobude pa izhaja, da nasprotuje le prvemu odstavku tega člena, kolikor odkazuje na določitev višine dodatkov s kolektivno pogodbo za javni sektor.

³ Pobudnik sicer navaja, da izpodbija 51. člen ZSS v celoti, iz vsebine pobude pa izhaja, da nasprotuje le drugemu odstavku tega člena, ki prepušča določitev pogojev, meril in obsega plačila za dodatno delovno uspešnost Vladi.

⁴ Pobudnici sicer navajata, da izpodbija ta člen v celoti, iz vsebine pobude pa izhaja, da izpodbijata le prvi odstavek tega člena.

do plače, kot je bila zagotovljena sodnikom na podlagi prej veljavnih predpisov. V neskladju z Ustavo naj bi bile tudi zakonske določbe, ki odkazujejo na ureditev sodniških plač s kolektivno pogodbo za javni sektor oziroma prepuščajo ureditev teh vprašanj Vladi z uredbo.

4. Nekateri pobudniki nasprotujejo tudi uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede. Navajajo, da so sodniki uvrščeni v nižje plačne razrede kot primerljivi funkcionarji izvršilne in zakonodajne oblasti. Očitno nesorazmerje naj bi bilo podano tudi med plačnimi razredi funkcionarjev znotraj sodne veje oblasti. Eden izmed pobudnikov navaja, da je v neskladju z Ustavo tudi, da v zakonu niso oblikovani kriteriji za uvrstitev funkcionarjev v plačne razrede. Poleg tega opozarja na razliko med osnovno plačo sodnikov in javnih uslužbencev, pri katerih se osnovne plače določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede, katerih višina je premo sorazmerna višini pridobljene izobrazbe. Ta element naj bi ostal pri sodnikih povsem prezrt, čeprav se za izvolitev v sodniško funkcijo zahtevajo formalni pogoji v zvezi z izobrazbo, ki pri nekaterih drugih funkcionarjih (npr. poslancih) nimajo nobenega pomena. Zato naj bi bili sodniki v primerjavi z javnimi uslužbenci neupravičeno prikrajšani oziroma neupravičeno izenačeni z navedenimi funkcionarji.

5. Po mnenju pobudnikov je neustavna zakonska določba o znižanju sodniških plač (četrty odstavek 44. člena ZSS). V zvezi s tem opozarjajo, da se prepoved znižanja plač po novem nanaša le na osnovno plačo, da je znižanje plač dopustno v več primerih kot prej in da ga je mogoče določiti s podzakonskim aktom.

6. Pobudniki nadalje navajajo, da se bodo ob uveljavitvi novega plačnega sistema plače sodnikom tudi dejansko znižale. Zatrjujejo, da se bo vsem sodnikom znižal dodatek na minulo delo, kar naj bi bilo v neskladju s členi 2, 125 in 155 Ustave. Opozarjajo na to, da naj bi višina dodatka za javne uslužbence ostala nespremenjena, in na to, da Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 – ZDR) v prehodni določbi 238. člena že zaposlenim delavcem zagotavlja doseženo raven dodatka za delovno dobo ne glede na njegovo morebitno znižanje v kolektivni pogodbi. Znižanje dodatka za delovno dobo naj bi bilo tudi diskriminacijsko, saj naj bi bolj prizadelo starejše sodnike in še posebej sodnice. Poleg tega naj bi se z znižanjem tega dodatka in posledično z nižjim plačilom prispevkov za socialno varnost znižal tudi obseg pravice sodnikov do socialne varnosti (50. člen Ustave). OdPF naj bi bil po mnenju pobudnikov v neskladju z Ustavo (tudi zato, ker dopušča znižanje sodniških plač na podlagi prevedbe, s tem ko določa, da se prevedeni nominalni znesek osnovne plače sodnika po starih predpisih uvrsti v najbližji (lahko tudi nižji) plačni razred po ZSPJS).

7. Po mnenju pobudnikov je v neskladju z Ustavo nagrajevanje sodnikov po delovni uspešnosti. Opozarjajo zlasti na to, da je lahko takšno nagrajevanje sodnikov tvegano z vidika zaupanja javnosti v videz neodvisnosti in nepristranskosti sodnikov, vodi pa lahko tudi do slabše kvalitete dela sodnikov. Nagrajevanju sodnikov naj bi bili namenjeni drugi ukrepi (sistem napredovanja). Izpodbijana ureditev po njihovem mnenju nesorazmerno posega v uveljavljeni način in postopek ocenjevanja sodnikov, vzpostavlja vzporedni sistem ocenjevanja uspešnosti sodnikov in uvaja odločanje posameznika (predsednika sodišča) namesto kolektivnega organa (personalnega sveta).

8. Pobudniki očitajo izpodbijani ureditvi tudi, da različno ureja enake pravne položaje, ne da bi zato obstajali utemeljeni razlogi. Nedovoljeno merilo razlikovanja naj bi bil datum

izvolitve oziroma imenovanja v sodniško funkcijo oziroma na položaj svetnika. Sodniki, ki bodo prvič izvoljeni v sodniško funkcijo oziroma imenovani na položaj svetnika po dnevu uveljavitve novega plačnega sistema, naj bi bili namreč takoj uvrščeni v višje plačne razrede, ki naj bi jih drugi sodniki dosegli postopoma.

9. Določbe, ki izključujejo možnost napredovanja vrhovnih sodnikov v plačnih razredih, naj bi posegale v njihove pridobljene pravice. Tudi nekateri višji sodniki zatrjujejo, da se jim je v zvezi z napredovanjem poslabšal pravni položaj. V neskladju z Ustavo naj bi bilo tudi to, da ZSPJS in OdPF ne določata, da morajo biti ob prevedbi upoštevane pridobljene uvrstitve v plačilne razrede po starih predpisih v smislu upoštevanja števila doseženih napredovanj pred uveljavitvijo nove plačne ureditve, prav tako pa tudi to, da naj se sodnikom ob prevedbi ne bi varovalo približno dosežene ravni znotraj sistema plačilnih razredov sodnikov na istem sodniškem mestu. V neskladju z načelom enakosti naj bi bilo, da so položajni dodatki vodij sodnih oddelkov določeni v odstotkih, pri predsednikih sodišč pa je odmena za vodstveno funkcijo izražena v plačnem razredu. Po mnenju nekaterih pobudnikov dodatek za nezdržljivost ne bi smel biti vključen v osnovno plačo. Člen 10 ZSPJS-E naj bi bil v neskladju z Ustavo zato, ker določa takojšnjo uveljavitev znižanja plač in zgolj postopno povišanje. Določba četrtega odstavka 24. člena ZSS naj bi bila v neskladju z Ustavo zato, ker se nanaša le na napredovanje sodnika v višji plačilni (po novem plačni) razred, ne pa tudi na napredovanje sodnika v višji plačilni (po novem plačni) razred v času, ko je v postopku izdelave ocene sodniške službe.

Navedbe državnih tožilcev

10. Pobudnik Hinko Jenull izpodbija prvi in drugi odstavek 28. člena ZDT in 30. člen ZDT v zvezi z drugim in s četrtem odstavkom 44. člena, s prvim in z drugim odstavkom 45. člena ZSS.⁵ Izpodbija tudi prvi in drugi odstavek 30. člena ZDT v zvezi s prvim odstavkom 49. člena,⁶ s prvim odstavkom 49.b člena, prvim odstavkom 49.c člena, prvim odstavkom 49.č člena, z drugim in s tretjim odstavkom 50. člena, z drugim odstavkom 50.a člena in z drugim odstavkom 51. člena ZSS. Posebej izpodbija še tretji in četrti odstavek 30. člena ZDT, prvi in drugi odstavek 25. člena ZDT-C⁷ ter uvodni del in prvo alinejo 26. člena tega zakona.⁸ V delih, v katerih se nanašajo na državne tožilce, izpodbija tudi drugi odstavek 10. člena, šesti odstavek 49.a člena in prvi odstavek 49.c člena ZSPJS, 9. člen in 10. člen ZSPJS-E, 1. člen, 2. člen, 3. člen (A4), 7. člen ter peti, sedmi in osmi odstavek 9. člena OdPF. Z vlogo z dne 20. 3. 2006 je pobudo razširil še na prvi odstavek 49. člena ZSPJS ter na 12. in 13. člen ZSPJS-E. Izpodbijanim

⁵ Pobudnik sicer navaja, da izpodbija te določbe tudi v zvezi z drugim odstavkom 3. člena ZDT. Glede na to, da iz vsebine pobude izhaja, da nasprotuje zgolj ureditvi plačnega položaja državnih tožilcev, drugi odstavek 3. člena ZDT pa izenačuje državne tožilce s sodniki glede vseh pravic iz službenega razmerja, pa je Ustavno sodišče štelo, da navedene določbe ZSS dejansko izpodbija le v zvezi s tistimi določbami ZDT, ki odkazujejo na uporabo določb ZSS za državne tožilce prav v zvezi s plačami.

⁶ Pobudnik sicer navaja, da izpodbija 49. člen ZSS v celoti, iz vsebine pobude pa izhaja, da dejansko nasprotuje le napotitvi na ureditev s kolektivno pogodbo, kar je vsebina prvega odstavka te določbe.

⁷ Pobudnik sicer navaja, da izpodbijajo 25. člen ZDT-C v celoti, iz vsebine pobude pa izhaja, da očita nejasnost zakonski ureditvi, s čimer utemeljuje pobudo v tem delu, zlasti v zvezi s prevedbo plač državnih tožilcev. O prevedbi neposredno govorita le prvi in drugi odstavek 25. člena ZDT-C. Zato je Ustavno sodišče štelo, da sta dejansko izpodbijani le ti dve določbi.

⁸ Pobudnik sicer navaja, da izpodbija 26. člen ZDT-C. Iz vsebine pobude nasprotno izhaja, da izpodbija le uvodni del te določbe, ki govori o ureditvi dodatkov k plači državnega tožilca s kolektivno pogodbo, in prvo alinejo te določbe o višini dodatka za delovno dobo.

določbam očita neskladje z 2. členom, z drugim odstavkom 14. člena, s 50., 87., 135. in 136. členom, s tretjim odstavkom 153. člena in s 155. členom Ustave.

11. Vsebinsko podobno pobudo je vložila tudi skupina državnih tožilcev.

12. Pobudniki nasprotujejo ureditvi plač državnih tožilcev z akti, nižjimi od zakona. Menijo, da OdPF samostojno in na novo določa višino osnovnih plač tožilcev, kar naj bi veljalo tako za osnovno kot tudi za prevedbeno uvrstitev. V zvezi s tem opozarjajo, da niso kriteriji za uvrstitev funkcij v plačne razrede določeni niti z zakonom niti z OdPF. Določitev plač državnih tožilcev z OdPF naj ne bi ustrezala določbam 2. člena in tretjega odstavka 153. člena Ustave. Kršena naj bi bila pravila o tem, kaj lahko ureja akt, ki je v hierarhiji pravnih predpisov nižji od zakona, ter o tem, kaj mora biti v zakonu opredeljeno in določeno (normativni okvir), da lahko podzakonski predpis na tej podlagi nadalje razčleni in implementira zakonsko določbo (zakonsko pooblastilo). Sklicujejo se tudi na določbo 87. člena Ustave, iz katere naj bi izhajala obveznost o zakonskem urejanju razmerij med posamezniki in državo. Opozarjajo tudi na določbi 135. in 136. člena Ustave, iz katerih naj bi izhajalo, da se položaj državnih tožilcev glede zahteve po zagotavljanju neodvisnosti približuje sodniškemu. Iz drugega odstavka 135. člena naj bi izhajalo, da mora tudi plače državnih tožilcev urejati zakon. Iz prvega odstavka 135. člena Ustave, v skladu s katerim državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe, naj bi izhajalo, da gre za funkcionarja, ki je nepogrešljiv atribut pravne države. V zvezi s tem navajajo, da je glede na ustavnosodno presojo tožilstvo opredeljeno kot samostojen organ, umeščen v področje pravosodja, kar terja najvišjo stopnjo poklicne avtonomije. Urejanje plač z OdPF naj bi bilo tudi v neskladju s PoDZ-1. Zatrjujejo tudi, da je plača državnega tožilca po prejšnji ureditvi uživala bistveno višje procesno varstvo v postopku njenega določanja in spreminjanja. V neskladju z določbami 2., 87. in 153. člena Ustave naj bi bile tudi zakonske določbe, ki odkazujejo na ureditev plač državnih tožilcev s kolektivno pogodbo za javni sektor (dodatki k plači, plačilo za delovno uspešnost) oziroma z uredbo Vlade (plačilo za dodatno delovno uspešnost in za povečan obseg dela oziroma za dodatne delovne obremenitve). Ob tem opozarjajo, da državni tožilci niso niti partnerji kolektivnega dogovarjanja niti nimajo v teh postopkih zastopnika svojih interesov.

13. Navajajo, da se bo po novem plačnem sistemu vsem državnim tožilcem znižal dodatek za delovno dobo, kar naj bi bilo v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo. Zaradi nižjega dodatka za delovno dobo naj bi se znižali tudi plačani prispevki za pokojninsko zavarovanje, kar naj bi pomenilo znižanje obsega ustavne pravice do socialne varnosti. Menijo, da bi bilo treba ob presoji dopustnosti posegov v tožilske plače upoštevati tudi ustavni določbi o pristojnostih državnih tožilcev in o nezdržljivosti funkcije. V zvezi s tem opozarjajo, da bi morali biti posegi v njihove plače še posebej utemeljeni, ker je plača edini vir prihodkov državnih tožilcev. Znižanje dodatka za delovno dobo naj bi bilo tudi v neskladju z načelom enakosti. V zvezi s tem zatrjujejo, da se lahko zmanjševanje obsega pravic uveljavi le za vse upravičence hkrati, upošteva veljavno ureditev plač pa so dodatek za delovno dobo (in vsi drugi dodatki) za javne uslužbenke določeni višje kot za funkcionarje. Pobudnik Hinko Jenull ob tem izpodbija tudi določbi 12. in 13. člena ZSPJS-E, ker določata začetek obračunavanja plač s 1. 3. 2006 le za funkcionarje.

14. Opozarjajo, da bo do znižanja plač nekaterih državnih tožilcev prišlo tudi zaradi uvrstitve v najbližji nižji plačni razred ob prevedbi (sedmi odstavek 9. člena OdPF). Šlo

naj bi za znižanje brez nujnega, utemeljenega in sorazmernega razloga. S sedmim odstavkom 9. člena OdPF naj bi bilo kršeno tudi načelo enakosti glede na to, da uvrstitev v najbližji plačni razred za nekatere državne tožilce pomeni uvrstitev v nižji, za druge pa v višji plačni razred, kar jim prinaša trajno ugodnejši položaj. V zvezi s tem pojasnjujejo, da lahko takšna ureditev privede do tega, da sta po novem v isti plačni razred uvrščena tožilca, ki sta imela prej različne količnike, oziroma do nelogičnega povečanja razlik med osnovnimi plačami tožilcev glede na do sedaj uveljavljena razmerja. To naj bi privedlo tudi do prikrajšanj v zvezi z napredovanjem.

15. Ustavno načelo enakosti naj bi bilo kršeno tudi z določbo prvega odstavka 49. člena ZSPJS, ker uveljavlja prepoved znižanja plač le za javne uslužbence. Ta neenakost naj bi posebej in trajno prizadela karijerne funkcionarje, ki bi morali biti zaradi zagotavljanja njihove neodvisnosti posebej zakonsko varovani pred znižanjem plače.

16. Neskladje z načelom enakosti očitajo pobudniki izpodbijani ureditvi tudi zato, ker naj bi omogočala razlikovanje med državnimi tožilci v odvisnosti od datuma imenovanja na državnotožilsko funkcijo. Navajajo, da bodo državni tožilci, ki bodo prvič imenovani v državnotožilsko funkcijo v prehodnem obdobju, takoj uvrščeni v višje plačne razrede po OdPF.

17. Izpodbijani plačni ureditvi očitajo pobudniki tudi razpršenost, nepovezanost in nepreglednost, zaradi česar naj je ne bi bilo mogoče enotno uporabiti.

Navedbe državnih pravobranilcev

18. Pobudnica Branka Cizel - Varšek izpodbija peti odstavek 42. člena in prvi odstavek 44. člena ZDPra,⁹ prvo alinejo 35. člena ZDPra-A, 9. člen ZSPJS-E, 2. člen, 7. člen ter tretji, četrti in peti odstavek 9. člena OdPF. Izpodbijanim določbam očita neskladje z 2., s 14., 50. in 153. členom Ustave ter s 1. členom Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.¹⁰

19. Navaja, da je skladno s prvim odstavkom 44. člena ZDPra in 7. členom OdPF kot namestnica generalnega državnega pravobranilca razporejena v 53. plačni razred. S takšno ureditvijo naj bi ji bila odvzeta že dosežena napredovanja in onemogočeno napredovanje v letu nadomeščanja generalnega državnega pravobranilca. Zato naj bi bila v bistveno slabšem položaju kot državni pravobranilci v enakem plačnem razredu in z enakimi pogoji za napredovanje. Diskriminacijo naj bi ustvarjala tudi četrti in peti odstavek 9. člena OdPF glede na to, da naj bi se pri prevedbi plače podpredsednikov sodišč in namestnikov tožilcev, ne pa tudi namestnika generalnega državnega pravobranilca, upošteval tudi dodatek za vodstveno funkcijo. Določba 7. člena OdPF, ki uvršča pobudnico v 53. plačni razred, naj bi posegala tudi v že pridobljene pravice (enega ali dveh doseženih napredovanj). Izpodbijana ureditev po mnenju pobudnice ne upošteva načel legalitete in pravne države, saj prepušča temeljne okvire za oblikovanje plač državnih pravobranilcev podzakonskemu aktu. Predlaga tudi, naj Ustavno sodišče

⁹ Pobudnica sicer navaja, da izpodbija peti odstavek 19. člena in prvi odstavek 21. člena ZDPra-A, ki pa sploh ne obstajata. Iz vsebine pobude izhaja, da dejansko nasprotuje petemu odstavku 42. člena in prvemu odstavku 44. člena ZDPra, ki sta bila z določbama 19. člena in 21. člena ZDPra-A spremenjena.

¹⁰ Protokol št. 12 je sicer začel veljati 1. 4. 2005, Slovenija ga je podpisala 7. 3. 2001, ni ga pa še ratificirala.

ugotovi neskladje 7. člena OdPF s prvim in tretjim odstavkom 34. člena ZDPra-A in s četrtim odstavkom 27. člena ZDPra.

20. Po mnenju pobudnice je neustavno tudi znižanje dodatka za delovno dobo. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo. V zvezi s tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-86/96 z dne 12. 12. 1996 (Uradni list RS, št. 1/97 in OdlUS V,176). Poudarja, da se zakonodajalec za spremembo ureditve ni odločil niti zaradi ekonomske nezmožnosti države izplačevati dodatek v višini 0,5 % od osnovne plače niti zaradi odprave nesorazmerij. Opozarja, da se javnim uslužbencem dodatek za delovno dobo ne zmanjšuje. Znižanje dodatka naj bi pomenilo tudi znižanje pravice do socialne varnosti. Znižanju dodatka za delovno dobo z enakimi razlogi nasprotuje tudi skupina državnih pravobranilcev.

Odgovor Državnega zbora

21. Državni zbor v odgovoru na pobudo Aleša Zalarja in drugih navaja, da morajo biti plače sodnikov sicer res urejene z zakonom, vendar pa se lahko posamezna vprašanja, ki po vsebini pomenijo izvrševanje zakona, uredijo s podzakonskimi predpisi. Uvrščanje funkcij v plačne razrede naj ne bi pomenilo samostojnega urejanja pravic, temveč naj bi šlo le za izvrševanje zakona. Poleg tega naj bi bila razlika med zakonom in odlokom samo v postopku njunega sprejemanja in v hierarhiji obeh aktov. Državni zbor zavrača tudi očitke pobudnika o zmanjšanem procesnem varstvu pri določanju plač sodnikov, pri čemer navaja, da je bilo sodelovanje sodnikov pri pripravi in sprejemanju OdPF zagotovljeno prek sodnega sveta. Ureditev višine dodatkov s kolektivno pogodbo za javni sektor utemeljuje Državni zbor s tem, da ne gre za specifične sodniške dodatke, zaradi česar je utemeljeno, da so urejeni enotno.

22. V zvezi z dopustnostjo znižanja plač z odlokom Državni zbor navaja, da se lahko z odlokom spremeni le uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede. Ker je v osnovno plačo po novem vključen tudi dodatek za nezdržljivost, naj bi bila prepoved znižanja vsebinsko enaka prejšnji prepovedi. Glede dejanskega znižanja dodatka za delovno dobo Državni zbor navaja, da ne iz Ustave ne iz mednarodnih dokumentov, ki zavezujejo Slovenijo, ne izhaja, da bi bilo znižanje sodniških plač prepovedano. Poseg v načelo neodvisnosti sodnikov bi po mnenju Državnega zbora morda lahko pomenilo znižanje, ki bi bilo bistveno ali ki bi se nanašalo samo na sodnike ali če zanj ne bi bilo upravičenih razlogov. Do spornega znižanja dodatka za delovno dobo pa naj bi prišlo zaradi uveljavitve plačne reforme celotnega javnega sektorja, katere glavni cilj naj bi bila zagotavljanje javnosti, preglednosti in primerljivosti plač v javnem sektorju in odprava nesorazmerij. Z znižanjem naj bi bila omogočena postopna odprava nesorazmerij brez povečanja sredstev za plače.

23. Glede nagrajevanja sodnikov po delovni uspešnosti Državni zbor trdi, da se s tem zasleduje legitimen cilj, to je povečanje učinkovitosti sodstva in odprava sodnih zaostankov. Takšen ukrep sam zase po mnenju Državnega zbora ne more vplivati na kvaliteto sodniškega dela. V zvezi s tem opozarja, da se ta del plače določa v sodstvu.

24. Na navedbe pobudnika o različnem nagrajevanju sodnikov glede na datum nastopa sodniške funkcije Državni zbor odgovarja, da se bo tudi za novoimenovane sodnike upoštevalo prehodno obdobje. Če takšna razlaga ne drži, pa Državni zbor meni, da

obstajajo razumni in utemeljeni razlogi za razlikovanje (postopno odpravljanje nesorazmerij), ki veljajo samo v prehodnem obdobju.

25. Na druge pobude, ki so mu bile poslane v odgovor, Državni zbor ni odgovoril.

Mnenje Vlade

26. Očitke sodnikov o neustavnosti urejanja sodniških plač z OdPF Vlada zavrača. Meni, da uvrščanje sodnikov v plačne razrede z odlokom ne more biti sporno z vidika skladnosti z načelom legalitete, ki se nanaša zlasti na razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Meni tudi, da je razvrstitev funkcionarjev v plačne razrede mogoče opraviti s konkretno razvrstitvijo in brez predhodne določitve kriterijev. Na enak način naj bi bile urejene plače sodnikov tudi po prejšnji ureditvi. Določbe 87. člena Ustave po mnenju Vlade ni mogoče razlagati tako, da bi moral zakon določati konkretno višino plač, saj na takšen način niso urejene niti plače drugih zaposlenih v javnem sektorju niti plače zaposlenih v zasebnem sektorju. V zvezi z navedbami pobudnika o različnosti postopka sprejemanja zakona oziroma odloka Vlada opozarja, da sta si lahko oba postopka zelo podobna, če gre za sprejemanje zakona po nujnem ali po hitrem postopku. Prav v primeru sprejemanja OdPF pa naj zatrjevanih razlik med obema postopkoma sploh ne bi bilo.

27. Glede neuravnoteženosti poslanskih in sodniških plač Vlada navaja, da sta uvrstitvi najvišjih funkcij v obeh vejah oblasti enaki, nižja spodnja meja pri sodnikih pa je posledica razlik v naravi obeh vrst funkcij (organiziranost sodišč na štirih različnih ravneh; trajnost sodniškega in omejenost poslanskega mandata). Glede na to, da niso poznane ocene o neustavnosti prejšnje ureditve, Vlada meni, da tudi nova ureditev, ki je za sodnike ugodnejša, ne more biti v neskladju z načelom delitve oblasti. Bistveno naj bi se izboljšal tudi plačni položaj predsednikov sodišč.

28. Vlada meni, da je treba ob presoji pobude upoštevati razloge, ki utemeljujejo potrebo po novem plačnem sistemu, in finančne posledice, ki bi lahko nastale za državni proračun oziroma za javne finance v celoti v primeru odločitve za drugačen sistem prehoda na novi plačni sistem. Meni, da prehod na nov plačni sistem ne sme pomeniti novih obremenitev za javne finance, zaradi česar je treba ustrežnejša plačna razmerja med posameznimi skupinami vzpostaviti z notranjimi prerazporeditvami sredstev za plače. To predpostavlja tudi znižanje posameznih plač. Stališče o načelni dopustnosti znižanja plač naj bi izhajalo tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-134/96 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 86/99 in OdlUS VIII, 212). Vlada poudarja, da je mogoče govoriti zgolj o potencialnem znižanju plač na individualni ravni, nikakor pa ne o znižanju sodniških plač nasploh, saj se obseg sredstev za plače v sodstvu ne spreminja. Nasprotno naj bi zakonska podlaga za dodatno plačevanje povečanega obsega dela (izven okvira dela plače za delovno uspešnost) povzročila povečanje mase sredstev za plače za sodnike. Dejansko znižanje plače na individualni ravni naj bi bilo mogoče le v primerih, ko bi znižanje dodatka za delovno dobo in morebitno znižanje zaradi prevedbe v najbližji plačni razred (pri kateri lahko pride do zvišanja ali znižanja osnovne plače do 2 %) preseгло višino dela plače za delovno uspešnost sodnika, ki jo uvaja novi plačni sistem.

29. Glede znižanja dodatka za delovno dobo Vlada navaja, da je treba zaradi višje osnove, od katere se bo ta dodatek v bodoče obračunaval javnim uslužbencem, višino

tega dodatka znižati. Ohranitev dodatka v višini 0,5 % bi po oceni Vlade pomenila znatno povečanje potrebnih sredstev za izplačilo tega dodatka (20,7 milijard SIT) in hkrati spremenila relativni vpliv delovne dobe na višino posameznikove plače. Enoten plačni sistem za funkcionarje in javne uslužbence naj bi zahteval določitev enake stopnje tega dodatka za obe skupini. Masa sredstev, privarčevana zaradi znižanega dodatka za delovno dobo, naj bi bila namenjena nagrajevanju delovne uspešnosti sodnikov.

30. Negativnim učinkom znižanja plač zaradi prevedbe bi se bilo po mnenju Vlade mogoče izogniti zgolj tako, da bi nominalne zneske vseh osnovnih plač namesto v najbližji (višji ali nižji) plačni razred prevedli v prvi najbližji višji plačni razred, kar pa bi ob prehodu na novi plačni sistem zahtevalo približno 1,6 % dodatnih sredstev. Glede na to, da bi bilo treba enako pravilo uporabiti tudi za javne uslužbence, bi to po oceni Vlade zahtevalo približno 8,3 milijard SIT dodatnih sredstev za plače. Sicer pa naj bi imela postopna odprava nesorazmerij v obdobju do 31. 12. 2009 za veliko večino sodnikov pozitivne posledice.

31. Vlada zavrača tudi očitke pobudnika o neustavnosti nagrajevanja sodnikov po delovni uspešnosti. V zvezi s tem navaja, da je določitev meril za takšno nagrajevanje prepuščena Sodnemu svetu, s čimer je ohranjena zadostna mera avtonomije sodne veje oblasti. Poleg tega naj bi bila odločitev za nadpovprečno delovno obremenitev svobodna odločitev posameznega sodnika. Sodni svet naj bi imel tudi možnost oblikovati kriterije in merila za to vrsto nagrajevanja sodnikov tako, da bo odpravljena dilema o možnih negativnih učinkih povečanega obsega dela na kvaliteto sodniškega dela. Vlada pojasnjuje tudi, da si prizadeva ustvariti pogoje za zmanjšanje sodnih zaostankov, eden izmed teh pogojev pa je tudi nagrajevanje sodnikov in njihovo dodatno plačilo v primeru povečanega obsega dela. Sistemske rešitve novega plačnega sistema zato po mnenju Vlade zgolj omogočajo, da se bo delo sodnikov opravljalo bolj učinkovito, kar je gotovo v javnem interesu, uresničevanju načela zaupanja v pravo pa je namenjen institut trajnega sodniškega mandata.

32. Na očitke o neustavnosti zakonskih določb, ki odkazujejo na ureditev dodatkov k sodniški plači s kolektivno pogodbo za javni sektor, Vlada navaja, da je takšna ureditev, ne glede na to, da sodniki ne sodelujejo v kolektivnih pogajanjih, nujna. Zaradi enotnega plačnega sistema za funkcionarje in javne uslužbence morajo biti namreč dodatki za sodnike določeni enako kot v kolektivni pogodbi za javni sektor.

33. Očitki pobudnika o različnem nagrajevanju sodnikov glede na datum začetka opravljanja sodniške funkcije po mnenju Vlade ne držijo. Novemu sodniku bo plača določena in obračunana na enak način kot primerljivemu sodniku, ki že opravlja sodniško službo. Edina možna razlaga šestega in sedmega odstavka 49.č člena ZSPJS je namreč po mnenju Vlade takšna, da se v vseh primerih povišanja plač na delovnih mestih in funkcijah, za katere velja ZSPJS, povišanje izvede postopno v obdobju do leta 2009. Prevedba in časovna dinamika odprave plačnih nesorazmerij naj bi se namreč nanašali na funkcije in delovna mesta. To naj bi pomenilo, da posameznik, ki zasede funkcijo oziroma delovno mesto, pridobi pravice glede na osnovno plačo, ki je za delovno mesto oziroma funkcijo določena v obdobju usklajevanja.

34. Na očitke, da pri uvrščanju sodnikov v nove plačne razrede niso bila upoštevana dosežena napredovanja, Vlada navaja, da pri uporabljeni metodi prevedbe ne gre za prevedbo števila napredovanj posameznega sodnika, temveč za prevedbo nominalnega

zneska osnovne plače, ki v okviru doseženega plačilnega razreda zajema tudi dosežene stopnje napredovanja. S takšno metodo naj bi pobudnik ohranil nivo prejšnjega plačilnega razreda. Višina pobudnikove plače, vključno z učinkom napredovanja, zato po mnenju Vlade s prevedbo ni bila zmanjšana, večje število možnih napredovanj po novem sistemu pa višjim sodnikom omogoča dodatne možnosti za napredovanje in povečanje plače. Dejstvo, da nekateri posamezniki zaradi osebnih okoliščin teh možnosti morda ne bodo mogli izkoristiti, ni mogoče šteti za razlog, zaradi katerega bi bila izpodbijana ureditev v neskladju z Ustavo.

35. Med postopkom je Vlada Ustavno sodišče seznanila z izhodišči, ki jih je pripravila za usklajevanje plač funkcionarjev.

Mnenje Ministrstva za javno upravo

36. V svojem mnenju o pobudah sodnikov in o pobudi Hinka Jenulla se Ministrstvo za javno upravo sklicuje na stališča, podana v okviru mnenja Vlade o pobudi Aleša Zalarja in nekaterih drugih sodnikov. Ustavnemu sodišču predlaga, naj jih upošteva pri obravnavi.

37. Ministrstvo za javno upravo posebej zavrača tudi očitke o neustavnosti drugega odstavka 46. člena ZSS, prvega odstavka 7. člena ZSPJS in 7. člena OdPF. Rešitev iz drugega odstavka 46. člena ZSS naj bi ustrezala razmerjem med osnovnimi plačami okrožnih sodnikov in osnovnimi plačami vrhovnih sodnikov. Glede očitkov o neustavnosti prvega odstavka 7. člena ZSPJS Ministrstvo navaja, da ni jasno, kaj pobudnik sploh izpodbija. V zvezi z očitki o neustavnosti 7. člena OdPF pa navaja, da so ravni med osnovnimi plačami državnih tožilcev in sodnikov usklajene, razlikovanje pa naj bi izhajalo iz dejstva organiziranosti sodišč na štirih različnih ravneh.

Stališče Sodnega sveta

38. Sodni svet v svojem mnenju o pobudi Aleša Zalarja navaja, da se bo nekaterim sodnikom plača znižala že na podlagi prevedbe, vsem sodnikom (razen predsednikom in podpredsednikom sodišč) pa zaradi znižanega dodatka na delovno dobo. Opozarja na različno urejanje enakih položajev in pravic javnih uslužbencev in funkcionarjev. Funkcionarjem, ki jim bo po prevedbi pripadala nižja plača, naj bi se nastalo nesorazmerje odpravilo z začetkom uporabe ZSPJS-E (drugi odstavek 10. člena), javnim uslužbencem pa naj bi se na podlagi 49. člena ZSPJS zagotavljala fiksna plača tudi v primeru, če bi po določitvi plače v skladu z ZSPJS prejeli nižjo plačo. Novelirana določba četrtega odstavka 44. člena ZSS po mnenju Sodnega sveta pomeni, da bo sodna veja oblasti zaradi (popolne) finančne odvisnosti od drugih vej oblasti v (povsem) podrejenem položaju, kar bi lahko bistveno vplivalo na neodvisnost sodstva in na zagotavljanje pravne države. Meni tudi, da OdPF v primerjavi z drugimi funkcionarji sodnike neustrezno uvršča v plačne razrede. Opozarja, da bodo na podlagi nove ureditve neizvoljeni sodniki uvrščeni v višji plačni razred od sodnikov, ki so opravljali sodniško službo že pred dnevom uporabe novega plačnega sistema. Ugotavlja, da bi lahko imela plačna reforma zelo obsežne negativne posledice na zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva.

Stališče Državotožilskega sveta

39. Državnotožilski svet v svojem mnenju v zvezi s pobudo Hinka Jenulla navaja, da je pobuda utemeljena in tudi ustrezno obrazložena. Poudarja, da je izpodbijana ureditev v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo in z načelom enakosti pred zakonom. Opozarja na znižanje plač državnih tožilcev zaradi prevedbe in zaradi znižanja dodatka za delovno dobo. Ob tem navaja, da se zaradi sklicevanja ZDT na ZSS plače državnih tožilcev, enako kot plače sodnikov, ne bi smele znižati. Opozarja tudi na nedopustne razlike med državnimi tožilci, ki bodo nastale s tem, ko se bodo ob prevedbi zaradi uvrstitve v najbližji plačni razred plače nekaterim državnim tožilcem znižale, drugim pa povišale. Poseg v pridobljene pravice naj bi pomenilo tudi izplačilo dodatka za delovno uspešnost, ker naj bi bil dosedanji plačni sistem naravnian na pričakovani obseg dela. Plačilo za povečan obseg dela naj bi posegalo v osnovno plačo državnih tožilcev, ne da bi bila za nagrajevanje po tej podlagi sploh določena merila. Opozarja tudi na neenakosti, ki bodo nastale s tem, ko se bo plača državnih tožilcev z dolgoletno prakso po OdPF in ZSPJS poviševala le postopoma, za novoimenovane državne tožilce pa takšen postopen prehod na novo plačno ureditev ni določen.

Navedbe udeležencev in drugih vabljenih na javni obravnavi

40. V zadevi, začeti na pobudo pobudnika Aleša Zalarja, je Ustavno sodišče razpisalo javno obravnavo.

41. Pobudnik je na javni obravnavi nasprotoval argumentom Vlade o podobnosti sprejemanja odloka in zakona. Menil je, da daje zakonodajni postopek bistveno več možnosti za strokovno javno razpravo in za angažiranje javnega mnenja interesnih skupin. Sodelovanje sodnikov pri sedanji reformi je bilo po mnenju pobudnika zgolj navidezno. Glede na to, da 28. člen Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 19/94 in nasl. – v nadaljevanju ZS) določa sodelovanje Sodnega sveta zgolj v postopku sprejemanja zakonov, ki urejajo položaj, pravice in dolžnosti sodnikov, pa naj bi bila v bodoče izključena tudi možnost formalnega sodelovanja. Navedbe Vlade o nezmanjšani masi sredstev za plače sodnikov je pobudnik označil kot nebistvene, ker je pravica do plače individualna pravica sodnika, ki se uresničuje individualno. V zvezi z modelom nagrajevanja sodnikov po uspešnosti je poudaril, da bi moral takšen koncept nagrajevanja sodnikov nujno upoštevati, da nagrajevanje ne bi moglo potekati po mesečnih intervalih, da bi se morali upoštevati kvaliteta in kvantiteta dela, da bi lahko šlo zgolj za simbolne nagrade (v smislu prestižnega priznanja) in da bi moral takšno nagrajevanje urejati zakon.

42. Predstavnik Državnega zbora je na javni obravnavi navedel, da ni sporno, da morata biti položaj sodstva in sodnikov urejena z zakonom in da mora biti plača sodnikov primerna, da pa Državni zbor meni, da sta bili ti dve načeli pri sprejemanju izpodbijane ureditve spoštovani. Opozoril je na to, da mednarodni akti ne opredeljujejo konkretne višine plače, ki naj bi pomenila primerno sodniško plačo. Upošteva organizacijo sodstva, način izvolitve sodnikov in trajnost sodniškega mandata naj bi bilo ustrezno urejeno tudi razmerje med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih vej oblasti. Temeljna merila za nagrajevanje sodnikov po delovni uspešnosti so po mnenju Državnega zbora urejena že v zakonu, pri takšnem nagrajevanju pa naj bi bilo mogoče upoštevati tudi vse kriterije, na katere je opozoril pobudnik. Bistveno funkcijo pri tem naj bi imel Sodni svet, torej sodstvo samo.

43. Predstavnik Vlade je na javni obravnavi poudaril, da gre pri obravnavani zadevi v velikem delu za vprašanja primernosti nove ureditve, ki niso nujno tudi ustavnopravna vprašanja. Opozoril je tudi na to, da imajo številni mednarodni akti, na katere se sklicuje pobudnik, zgolj naravo priporočil. Glede možnosti urejanja sodniških plač z odlokom je navedel, da mednarodni akti, kolikor so zavezujoči, merijo na to, da mora ta vprašanja urediti zakonodajalec, ne da bi konkretno določali vrsto akta, ki ga mora pri tem uporabiti. Glede določbe prvega odstavka 49. člena ZSPJS, ki javnim uslužbencem zagotavlja varstvo pred znižanjem plač, je navedel, da je za funkcionarje ni mogoče uporabiti, ker v tem primeru ne bi bilo mogoče hkrati zagotoviti vseh zastavljenih ciljev plačne reforme (odprava plačnih nesorazmerij v osnovnih plačah, nagrajevanje po delovni uspešnosti in ohranitev realne mase za plače). Med sodniki, državnimi tožilci in državnimi pravobranilci, za katere je predvideno nagrajevanje po uspešnosti, in med drugimi funkcionarji naj bi obstajala bistvena razlika glede trajnosti mandata in glede tega, da gre v nekaterih primerih za politične funkcije. Prednost novega sistema nagrajevanja po uspešnosti v primerjavi z že vzpostavljenim sistemom ocenjevanja sodniškega dela in predvideno možnostjo znižanja sodniške plače sodniku, ki svojega dela ne opravlja korektno, naj bi bila v tem, da naj bi se delovni rezultati sodnika po novem zrcalili že v njegovi tekoči plači in ne šele po preteku določenega obdobja pri napredovanju. Takšen sistem naj bi zagotavljal tudi stimulacijo mladih sodnikov. Navedel je še, da merila pri ocenjevanju delovne uspešnosti niso nujno samo kvantitativna in da periodičnost izplačila ni določena, temveč je ureditev teh vprašanj prepuščena sodstvu. V zvezi z uvrščanjem novih sodnikov v plačne razrede je navedel, da se dinamika usklajevanja plač do konca leta 2009 nanaša na funkcije in ne na posamezne osebe (10. člen ZSPJS-E), zaradi česar naj ne bi bila potrebna posebna ureditev za nove sodnike.

44. Predsednik Vrhovnega sodišča je na javni obravnavi navedel, da skladno z večinskimi stališčem določba 87. člena Ustave pomeni, da pravic, kot so urejene z OdPF, ni mogoče urejati s podzakonskim aktom. Zahteva po zakonskem urejanju položaja sodnikov naj bi izhajala tudi iz 1. člena ZSS. Opozoril je tudi na neskladje OdPF z drugim odstavkom 1. člena ZSPJS, ki določa uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih funkcijah in v zvezi s tem na zgolj navidezno izenačitev plač najvišjih funkcionarjev sodne oblasti (vrhovnih sodnikov) s plačami poslancev. Ob primerjavi uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede je treba po njegovem mnenju upoštevati tudi, da pripada sodnikom tudi odmena zaradi nezdržljivosti funkcij. Poudaril je še, da se bo moralo Ustavno sodišče v tej zadevi opredeliti do četrtega odstavka 44. člena ZSS, ki daje odloku tudi vnaprej moč, da razveljavlja posamezne zakonske določbe. Dosedanja zakonska omejitev možnosti zmanjševanja sodniške plače je namreč po njegovi oceni zakonska nadgradnja ustavne pravice in kot taka (glede na nekatera stališča teorije) del ustavne ureditve. Navedel je da, izhajajoč iz podatkov Ministrstva za javno upravo, tudi ob upoštevanju dela plače za delovno uspešnost pomeni plačna reforma nujno znižanje nominalnih zneskov plač večine sodnikov. Glede sistema nagrajevanja sodnikov po delovni uspešnosti je menil, da temelji na tihi predpostavki, da so znotraj sodstva še velike rezerve, ki bi se jih dalo aktivirati s tem, da sodniki ne bi bili več nagrajevani po uravnalovki, kar pa temelji na nepoznavanju dela sodišč in mehanizmov za ugotavljanje delovne uspešnosti sodnikov in njihovega nagrajevanja. Opozoril je, da bo novi sistem slabo vplival na zdravo profesionalnost in kolegialno tekmovalnost sodnikov ter da bi lahko privedel do tega, da bodo sodniki delali zgolj na normo.

45. Predstavnik Sodnega sveta je na javni obravnavi opozoril na dejstvo, da se je v Sloveniji že uveljavil standard urejanja sodniških plač, saj so bile te v preteklosti v celoti urejene z zakonom. Izrazil je prepričanje, da za zagotavljanje enotnosti plačnega sistema ni bistvena ureditev v enem samem predpisu, temveč so bistvena enotna izhodišča takšnega urejanja. Glede nagrajevanja sodnikov po delovni uspešnosti je poudaril, da takšen sistem nagrajevanja ni predviden za vse funkcionarje. Opozoril je, da so elementi delovne uspešnosti v ZSS že vsebovani (kriteriji za izdelavo ocene sodniške službe). Glede urejanja dodatne delovne uspešnosti je menil, da sodstvo pri tem ne bo avtonomno. Opozoril je tudi na možne težave v zvezi s prenosom instituta nagrajevanja sodnikov po delovni uspešnosti v prakso. V zvezi s tem je navedel, da bi moral Sodni svet pri oblikovanju meril za nagrajevanje delovne uspešnosti smiselno uporabiti kolektivno pogodbo za javni sektor, ki je še sploh ni. Navedel je tudi, da bi se skupni obseg sredstev za delovno uspešnost vsako leto določil s kolektivno pogodbo za javni sektor in se za posamezno proračunsko leto določil v finančnih načrtih uporabnikov proračuna (posameznih sodišč), kar pa se pri sprejemanju proračunov za leti 2006 in 2007 še ni upoštevalo. Do težav bi po njegovem mnenju lahko prišlo tudi zaradi predvidenega dualizma sistema ocenjevanja uspešnosti sodnikovega dela (personalni svet in predsednik sodišča). V zvezi z znižanjem dodatka za delovno dobo je opozoril, da ureditev najbolj prizadene kategorijo sodnic, starejših od 50 let. Nasprotoval je trditvam Vlade, da bi ohranitev dodatka na ravni 0,5 % zahtevala dodatnih 20 milijard SIT, in zatrjeval, da gre za znesek, ki se že izplačuje. Menil je, da manj kot tisoč sodnikov ne more bistveno vplivati na zagotavljanje finančne vzdržnosti sistema. Zavrnil je tudi navedbe Vlade, da naj bi se plača novim sodnikom določila na podlagi šestega in sedmega odstavka 49. člena ZSPJS. Člen 9 OdPF naj bi bil namreč prehodne narave in naj bi po prevedbi obstoječih funkcionarjev v novi sistem ugasnil. Glede na to je menil, da vstopajo novi sodniki v plačne razrede brez prehodnega režima, kar ustvarja neenakost.

46. Predstavnica Slovenskega sodniškega društva je na javni obravnavi povedala, da morajo biti po mnenju tega društva položaj, pravice in dolžnosti sodnikov urejeni izključno z zakonom, pri čemer je primerna ureditev v ZSS. Tudi v Sodniškem društvu menijo, da je s plačno reformo prišlo do nominalnega znižanja plač sodnikov, čemur nasprotujejo, ker menijo, da gre za poseg v pridobljene pravice. Menijo tudi, da bi morali biti sodniki upravičeni do odmene zaradi nezdržljivosti funkcije. Glede nagrajevanja po delovni uspešnosti je navedla, da ureditev, ki bi upoštevala zgolj kvantiteto in ne tudi kvalitete dela, ni v skladu z Ustavo.

B. – I.

Procesna vprašanja

47. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-60/03 z dne 9. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 27/06) do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo izvajanje določb ZSS, ZSPJS in OdPF, kolikor se nanašajo na obračunavanje in izplačevanje plač funkcionarjev po 1. 3. 2006. Na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) je določilo, da se plače funkcionarjev do končne odločitve Ustavnega sodišča obračunavajo in izplačujejo po predpisih, na podlagi katerih so se obračunavale in izplačevale do 1. 3. 2006. Pobude, ki se nanašajo izključno na ureditev materialnega položaja sodnikov, je zaradi skupnega obravnavanja in odločanja

združilo. Posebej je združilo pobudi državnih tožilcev in posebej pobudi državnih pravobranilcev. Ustavno sodišče je odločilo, da bo o vseh pobudah odločilo z eno odločbo.

48. Pobudnikom kot sodnikom je Ustavno sodišče priznalo pravni interes za izpodbijanje določb predpisov, s katerimi se posega v njihov položaj. Glede na to se ni posebej ukvarjalo z vprašanjem, ali izkazuje pravni interes za presojo istih določb tudi Slovensko sodniško društvo. Pravni interes za izpodbijanje ureditve, ki določa njihov plačni položaj, je priznalo tudi državnim tožilcem in državnim pravobranilcem.

49. Pobudo Aleša Zalarja, kot prvo pobudo, je Ustavno sodišče poslalo v odgovor Državnemu zboru. Državnemu zboru je vročilo tudi druge pobude sodnikov, za katere je štelo, da se od navedene pobude kakorkoli vsebinsko razlikujejo. Državnemu zboru je vročilo tudi pobudo Hinka Jenulla in njeno dopolnitev ter pobudo Branke Cizel - Varšek. Drugih pobud, ki se od navedenih vsebinsko ne razlikujejo, Državnemu zboru ni pošiljalo.

50. Pobude sodnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega in četrtega odstavka 44. člena, prvega in drugega odstavka 45. člena, prvega odstavka 49. člena, prvega odstavka 49.b člena, prvega odstavka 49.c člena, 50. in 50.a člena ter drugega odstavka 51. člena ZSS, prvega odstavka 36. člena in prve alineeje 38. člena ZSS-F in izpodbijanih določb drugega odstavka 10. člena ter šestega odstavka 49.a člena ZSPJS, 9. člena ter prvega odstavka 10. člena ZSPJS-E in 1. člena, 6. člena ter četrtega in sedmega odstavka 9. člena OdPF, kolikor se nanašajo na sodnike, je Ustavno sodišče sprejelo.

51. Ustavno sodišče je sprejelo tudi pobudi državnih tožilcev za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega in drugega odstavka 28. člena ter prvega odstavka 30. člena ZDT v zvezi z drugim odstavkom 44. člena, s prvim in z drugim odstavkom 45. člena, s prvim odstavkom 49. člena, prvim odstavkom 49.b člena, prvim odstavkom 49.c člena, prvim odstavkom 49.č člena, z drugim in s tretjim odstavkom 50. člena in z drugim odstavkom 50.a člena ZSS, četrtega odstavka 30. člena ZDT, prvega in drugega odstavka 25. člena ter uvodnega dela in prve alineeje 26. člena ZDT-C. Sprejelo je tudi pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 10. člena in šestega odstavka 49.a člena ZSPJS, 9. člena in prvega odstavka 10. člena ZSPJS-E, 1. člena, 7. člena (A4) ter petega in sedmega odstavka 9. člena OdPF, kolikor se nanašajo na državne tožilce.

52. Ustavno sodišče je sprejelo pobudi državnih pravobranilcev za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 44. člena ZDPra, prve alineeje 35. člena ZDPra-A in 9. člena ZSPJS-E ter 7. člena in petega odstavka 9. člena OdPF, kolikor se nanašajo na državne pravobranilce.

53. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Pri tem se je omejilo na presojo izpodbijanih določb z vidika položaja pobudnikov, čeprav se posamezne izmed njih nanašajo na vse funkcionarje.

B. – II.

Obraznava pobud sodnikov***Načelo neodvisnosti sodnikov – njegov pomen in vsebina***

54. Predmet presoje v obravnavani zadevi so predpisi o ureditvi plačnega položaja sodnikov. Pobudniki jim očitajo neskladje z različnimi ustavnimi določbami, med drugimi tudi s 125. členom Ustave o neodvisnosti sodnikov. Omenjena ustavna določba – v povezavi z drugimi ustavnimi določbami, ki opredeljujejo ustavnopravni položaj sodstva oziroma sodnikov in pomenijo konkretizacijo ustavnega načela o neodvisnosti sodnikov (129., 130., 131., 132., 133. in 134. člen Ustave), je po oceni Ustavnega sodišča za presojo v tej zadevi ključna. Bistveno vprašanje, ki ga mora preučiti Ustavno sodišče v tej zadevi, je namreč vprašanje ustavnopravnega položaja sodstva oziroma sodnikov in v tem okviru vprašanje določitve jamstev, ki jim jih zagotavlja Ustava v razmerju do drugih dveh vej oblasti.

55. Uvodoma je treba poudariti, da na ustavno načelo o neodvisnosti sodstva, katerega nosilci so sodniki, ni mogoče gledati kot na privilegij sodnikov, temveč zlasti kot na bistveno predpostavko za zagotovitev varstva pravic oseb, ki so stranke v sodnih postopkih. Zagotovitev pravice do sodnega varstva in v tem okviru tudi pravice do neodvisnega sodnika lahko pomeni bistveno predpostavko za možnost uresničitve vseh drugih pravic.¹¹ Uresničitev načela neodvisnosti sodstva zato ne služi (zgolj) sodnikom kot takšnim, temveč predvsem tistim, ki potrebujejo sodno varstvo svojih pravic. Neodvisnost sodnikov je tudi predpogoj za njihovo nepristranskost v konkretnih sodnih postopkih in s tem za kredibilnost sodstva in zaupanje javnosti v njegovo delovanje.

56. Pravica do neodvisnega sodnika zavzema pomembno mesto v katalogih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v modernih ustavah in številnih mednarodnih instrumentih. Pravico vsakogar do neodvisnega sodišča izrecno določa prvi odstavek 23. člena Ustave.¹² Vsebujeta jo Splošna deklaracija človekovih pravic¹³ in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71 in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92).¹⁴ Med človekove pravice jo uvršča tudi Konvencija o varstvu človekovih

¹¹ Brez ustreznega sistema sodnega varstva pravic bi lahko bilo njihovo normativno priznanje zgolj formalno. Glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin podobno P. Jambrek v: L. Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 258 in 259.

¹² Prvi odstavek 23. člena Ustave določa: "Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče." Četrti odstavek 15. člena Ustave še posebej zagotavlja tudi pravico do sodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

¹³ Glede Splošne deklaracije človekovih pravic je Ustavno sodišče že zavzelo stališče, da gre za mednarodno običajno pravo (glej sklep št. Up-97/02 z dne 25. 2. 2004).

¹⁴ Splošna deklaracija človekovih pravic (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Družba za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1995, str. 1–7) v 10. členu določa: "Vsakdo je pri odločanju o njegovih pravicah in dolžnostih in v primeru kakršnekoli kazenske obtožbe zoper njega upravičen ob polni enakosti do pravičnega in javnega obravnavanja pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem."

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah v 1. točki 14. člena med drugim določa: "Vsakdo ima pravico, da se njegov primer pravično in javno obravnava pred pristojnim, neodvisnim in nepristranskim, po zakonu ustanovljenim sodiščem, ki odloči o utemeljenosti sleherne obtožbe, vložene zoper njega v kazenski zadevi, ali o njegovih državljanskih pravicah in obveznostih, ki jim kdo oporeka."

pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).¹⁵ Vsebuje jo tudi Pogodba o Ustavi za Evropo.¹⁶

57. Po stališču Ustavnega sodišča je mogoče na načelo sodniške neodvisnosti gledati z več vidikov. Na eni strani gre za načelo, po katerem je lahko sodnik pri odločanju vezan zgolj na Ustavo in zakon. S tega vidika je kot vir ogrožanja sodniške neodvisnosti mogoče opredeliti karkoli oziroma kogarkoli, med drugimi tudi stranke postopka, sredstva javnega obveščanja, javnost, civilno družbo, različne skupine pritiska in celo sodstvo samo.¹⁷

58. Na drugi strani načelo neodvisnosti sodnikov temelji na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena Ustave). Načelo delitve oblasti ima dva pomembna elementa, to je ločitev posameznih funkcij oblasti ter obstoj zavor in ravnovesij med njimi. Prvi element zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti ločene druga od druge, kar tudi pomeni, da so organi oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni oziroma da niso isti. Drugi element zahteva, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od njih vpliva na drugo in jo omejuje, na drugi strani pa morajo do določene mere med seboj sodelovati, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994, Uradni list RS, št. 48/94 in OdlUS III, 89).

59. Ustavno sodišče je v svojih odločbah že poudarilo, da je bistvo načela delitve oblasti v njegovi temeljni funkciji varovanja posameznika v razmerju do države (odločba št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995, Uradni list RS, št. 18/95 in OdlUS IV, 20; odločba št. U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997, Uradni list RS, št. 36/97 in OdlUS VI, 65). Načelo delitve oblasti je tisto načelo, ki naj prepreči zlorabo oblasti, ki gre vselej na račun ljudstva oziroma na račun pravic posameznika (odločba št. U-I-83/94). Ključna vloga pri zagotavljanju varstva položaja vsakogar pred morebitnimi arbitrarnimi posegi drugih dveh vej oblasti pripada prav sodstvu.

60. Sodstvo ima na voljo različne mehanizme, s katerimi lahko vpliva na drugi dve veji oblasti. Določena dejanska moč sodstva v razmerju do zakonodajne veje oblasti izhaja iz dejstva, da so zakonske določbe bolj ali manj določne, napolnitev praznega prostora med abstraktno zakonsko normo in konkretnim primerom pa je prepuščena sodniku ob odločanju v konkretni zadevi.¹⁸ Pomembna pristojnost rednih sodišč v razmerju do zakonodajne veje oblasti je, da lahko sprožijo postopek za oceno ustavnosti zakona. Po 156. členu Ustave mora sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, postopek prekiniti in začeti postopek pred ustavnim sodiščem. V

¹⁵ V prvem odstavku 6. člena med drugim določa: "Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko, z zakonom ustanovljeno sodišče ..."

¹⁶ Člen II-107 (2) med drugim določa: "Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče ...". Slovenija je to pogodbo že ratificirala (Uradni list RS, št. 15/05, MP, št. 1/05), sicer pa še ni začela veljati.

¹⁷ Tako npr. tudi Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (94) 12 o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov, ki določa, da morajo biti sodniki v postopku odločanja neodvisni in da jim mora biti zagotovljeno, da delujejo brez omejitev in brez neprimernih vplivov, pobud, pritiskov, groženj ali neposrednih ali posrednih vmešavanj kogarkoli ali iz kakršnegakoli razloga (Načelo št. 1, 2. d točka).

¹⁸ O tem npr. Boštjan M. Zupančič: Prvine pravne kulture: Nadzor in ravnotežje v družbi, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1994, str. 116–118.

zvezi z razmerjem sodstva do splošnih aktov izvršilne veje oblasti je mogoče ugotoviti, da so sodišča že po Ustavi vezana le na Ustavo in zakon (125. člen). To pomeni, da predpisov izvršilne veje oblasti pri sojenju niso dolžna uporabiti, če ocenijo, da so v neskladju z zakoni oziroma z Ustavo (t. i. *exceptio illegalis*). Sodstvu je prepuščena tudi kontrola zakonitosti posamičnih aktov in dejanj uprave (157. člen Ustave). Nenazadnje pripada sodstvu tudi vloga razsodnika v vseh sporih, kjer nastopa kot ena izmed strank država.

61. Pomembno vlogo v sistemu varstva vseh v razmerju do zakonodajne in izvršilne veje oblasti ima tudi Ustavno sodišče, ki je organizacijsko sicer ločeno od sodišč, je pa del sodstva v funkcionalnem smislu. Skladno s pristojnostmi, ki jih ima po 160. členu Ustave, je Ustavno sodišče v 1. členu ZUstS opredeljeno kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V postopku z ustavno pritožbo odloča Ustavno sodišče o kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti na najvišji in zadnji stopnji v državi. Najpomembnejša pristojnost Ustavnega sodišča v razmerju do zakonodajne in izvršilne veje oblasti je pristojnost za presojo skladnosti zakonov in drugih predpisov z Ustavo, ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava oziroma pristojnost za presojo skladnosti podzakonskih predpisov z zakoni. Poleg tega je Ustavno sodišče pristojno sprejemati tudi odločitve, ki se neposredno nanašajo na funkcionarje drugih vej oblasti (odločanje o ustavni obtožbi zoper predsednika republike – 109. člen Ustave, in zoper predsednika Vlade in ministre – 119. člen Ustave). Odloča tudi o sporih o pristojnostih med Državnim zborom, predsednikom republike in Vlado (deveta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave). Glede na naravo odločitev, ki jih sprejema Ustavno sodišče, so torej lahko ustavni sodniki pri opravljanju svoje funkcije še toliko bolj kot drugi sodniki izpostavljeni različnim političnim in drugim pritiskom. Zato se morajo ugotovitve iz te odločbe o vseh potrebnih jamstvih za zagotovitev (materialne) neodvisnosti sodnikov nanašati tudi nanje.

62. Predpogoj za to, da lahko sodstvo učinkovito izvaja svojo vlogo, je, da se mu zagotovi neodvisnost v razmerju do drugih dveh vej oblasti. Člen 125 Ustave o neodvisnosti sodnikov same vsebine tega načela izrecno ne določa. Nekatere predpostavke sodniške neodvisnosti izhajajo iz posameznih drugih določb Ustave – gre za določbe prvega odstavka 129. člena (trajnost sodniške funkcije), 130. člena (izvolitev sodnikov), 132. člena (prenehanje in odvzem sodniške funkcije), 133. člena (nezdružljivost sodniške funkcije) in 134. člena (imuniteta sodnika). Pri zapolnjevanju vsebine ustavnega načela neodvisnosti sodnikov pa si je mogoče pomagati tudi z različnimi mednarodnimi akti, katerih predmet je konkretizacija vsebine načela sodniške neodvisnosti. Omeniti velja Temeljna načela Združenih narodov o neodvisnosti in samostojnosti sodstva, sprejeta leta 1985 na 7. Kongresu Združenih narodov o preprečevanju kriminala in ravnanju z obtoženimi, ki jih je potrdila Generalna skupščina (v nadaljevanju Temeljna načela), Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (94) 12 o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov in v obrazložitvenem memorandumu k temu poročilu (v nadaljevanju Priporočilo o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov) ter Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov.¹⁹ Poleg tega se je mogoče opreti tudi na posamezna mnenja Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov,²⁰ npr. na Mnenje št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in

¹⁹ Listino so sprejeli udeleženci multilateralnega srečanja o zakonski ureditvi položaja sodnikov v Evropi, ki ga je od 8. do 10. 7. 1998 organiziral Svet Evrope.

²⁰ Gre za svetovalno telo Sveta Evrope.

nepremakljivost sodnikov, in na Mnenje št. 2 (2002) o financiranju in vodenju sodišč v zvezi z učinkovitostjo sodstva in s členom 6 EKČP. Navedeno velja tudi za standarde sodniških stanovskih organizacij (Evropska sodniška listina, Splošna listina o položaju sodnikov), ki odražajo skupna stališča predstavnikov sodstva različnih držav o vprašanjih, povezanih s sodniško neodvisnostjo. Ne glede na to, da ti akti niso bili sprejeti v obliki mednarodnopravno zavezujočih instrumentov, lahko pri določanju vsebine 125. člena Ustave služijo kot razlagalno orodje. Gre namreč za uveljavljene standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi.

63. Neodvisno sodstvo ima več vidikov. Poleg individualne neodvisnosti sodnikov je treba zagotoviti tudi neodvisnost sodstva kot celote (t. i. kolektivna neodvisnost), saj se posegi v neodvisnost sodstva kot celote nujno odrazijo v neodvisnosti posameznih sodnikov. Kolektivna neodvisnost sodstva se nanaša npr. na vprašanja v zvezi z možnostjo sodelovanja sodstva pri odločanju o določitvi sredstev za poslovanje sodišč, pri sprejemanju odločitev v zvezi s pomožnim osebjem na sodiščih, glede tehnične opremljenosti sodišč in vzdrževanjem sodnih stavb ter pri odločanju o odgovornosti svojih članov. Kot poseben vidik neodvisnosti sodnikov je treba omeniti tudi interno neodvisnost sodnikov. Gre za neodvisnost sodnika v razmerju do drugih sodniških kolegov oziroma nadrejenih. V zvezi z neodvisnostjo sodnika kot posameznika sta pomembni tako funkcionalna kot organizacijska neodvisnost. Medtem ko se funkcionalni vidik nanaša na neodvisnost sodnika pri samem sojenju, gre pri organizacijskem vidiku za ustrezno varstvo sodniškega mandata in ureditev samih pogojev za opravljanje sodniške službe. Omenjena vidika sodniške neodvisnosti se poskušata zagotoviti na različne načine. Omeniti velja pravila o imenovanju in razrešitvi sodnikov, o trajnem mandatu sodnikov, o imuniteti sodnikov in o nezdržljivosti sodniške funkcije. Na sodniško neodvisnost pomembno vpliva tudi ureditev sistema izobraževanja in nagrajevanja sodnikov. V slednjem primeru govorimo o materialni neodvisnosti sodnikov.²¹

64. Jedro spora v obravnavani zadevi pomenijo vprašanja, povezana z materialno neodvisnostjo sodnikov. Materialna varnost sodnikov pomeni eno od temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti. Sodnik, katerega dohodki ne dosegajo primerne višine za zadovoljevanje njegovih osebnih oziroma družinskih potreb, bo bolj izpostavljen različnim političnim pritiskom in koruptivnosti. Glede na omejitve v zvezi z nezdržljivostjo funkcije kot enim izmed elementov za zagotavljanje sodniške neodvisnosti je namreč možnost iskanja dodatnih virov zaslužka pri sodnikih zelo omejena. Poleg višine sodniških plač ima ključno vlogo pri zagotavljanju sodniške neodvisnosti tudi njihova relativna stabilnost. Visoko stopnjo neodvisnosti v razmerju do drugih dveh vej oblasti uživa le sodnik, katerega višina prihodkov ni le primerna, temveč tudi stabilna, tako da se sodniku ni treba obremenjevati s tem, da bi se lahko njegova materialna varnost v prihodnosti poslabšala. Ustrezen sistem nagrajevanja sodnikov je nenazadnje pomemben tudi z vidika zagotavljanja videza neodvisnosti sodnikov. Poleg tega, da mora biti dejansko neodvisen, mora namreč sodnik vzbuja tudi videz neodvisnosti. Če bi bili sodniki plačani tako nizko, da bi jih bilo mogoče šteti za občutljive za politične pritiske in koruptivnost, bi lahko bilo javno zaupanje v neodvisnost sodstva spodbudeno.

²¹ O različnih elementih sodniške neodvisnosti glej npr. Shimon Shetreet: *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*. *Judicial Independence*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 1985, str. 590–681. Glej tudi dr. Mihajlo Dika: *Pravo na nezavisnog suca*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, št. 5-6/1989, str. 855–878.

65. Ustrezna sredstva za delovanje sodstva in v tem okviru za plače sodnikov mora zagotoviti država. Pri tem je dolžna upoštevati, da mora obseg zagotovljenih sredstev ustrezati vlogi sodne veje oblasti in odgovornosti sodnikov. Ker je sodstvo financirano iz državnega proračuna, se določenemu vplivu zakonodajne in izvršilne veje oblasti na ureditev (materialnega) položaja sodnikov ni mogoče izogniti, ga je pa treba omejiti tako, da v kar največji možni meri varuje sodniško neodvisnost. Osrednje vprašanje v tej zadevi je, ali ureditev materialnega položaja sodnikov, kot izhaja iz izpodbijane ureditve, ustreza ustavnim zahtevam o neodvisnosti sodnikov. Na podlagi razlogov, navedenih v nadaljevanju, je Ustavno sodišče ugotovilo, da izpodbijana ureditev tem zahtevam ne ustreza.

Presoja ustavnosti posameznih določb ZSS, ZSPJS in OdPF

O urejanju sodniških plač z akti, nižjimi od zakona

O urejanju sodniških plač z odlokom Državnega zbora

66. Eden izmed temeljnih očitkov pobudnikov izpodbijani ureditvi je, da prepušča urejanje sodniških plač odloku Državnega zbora kot podzakonskemu predpisu.

67. Glede uvrstitve sodnika v plačni razred ZSS določa, da se sodnik ob izvolitvi oziroma imenovanju uvrsti v plačni razred v skladu z odlokom, ki ureja plače funkcionarjev (prvi in drugi odstavek 45. člena). Člen 1 OdPF določa, da se s tem odlokom ureja uvrščanje funkcij v državnih organih in organih lokalnih skupnosti v Republiki Sloveniji. Plačni razredi funkcij sodne oblasti so določeni s 6. členom OdPF. ZSPJS določa vrednost osnovne plače za posamezne plačne razrede (Priloga 1) in najnižje ter najvišje plačne razrede po posameznih plačnih podskupinah za funkcionarje (Priloga 2). Konkretno uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede prepušča odloku Državnega zbora (drugi odstavek 10. člena).

68. Prevedba osnovne plače javnega uslužbenca oziroma funkcionarja v osnovno plačo po ZSPJS predpostavlja določitev nominalnega zneska plače sodnika, ki pomeni podlago za prevedbo, in uvrstitev tega zneska v enega izmed plačnih razredov po novih predpisih. Skladno s šestim odstavkom 49.a člena ZSPJS se prevedba plač funkcionarjev v plačne razrede po novem zakonu določi z odlokom, vendar je z ZSPJS že določena osnova, ki se upošteva pri prevedbi nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače funkcionarjev po ZSPJS. Določa jo četrti odstavek 49.a člena. Glede določitve nominalnega zneska plače sodnika, ki je podlaga za prevedbo, ZSPJS v tretjem odstavku 49.a člena določa, da se nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca in funkcionarja, ki je podlaga za prevedbo, določi tako, da se seštevek količnika, ki ga je javni uslužbenec oziroma funkcionar dosegel z napredovanjem na delovnem mestu ali v nazivu,²² in dodatkov iz 49.b člena tega zakona pomnoži z vrednostjo osnove za obračun plač. Dodatki, ki pomenijo podlago za prevedbo plače

²² Uporaba izrazov delovno mesto in naziv v zvezi s funkcionarji je neustrezna. Funkcionarji izvršujejo funkcijo, na katero so bili imenovani oziroma v katero so bili izvoljeni. Za večino funkcionarjev že Ustava določa njihov status (poslanci in predsednik Državnega zbora, predsednik republike, predsednik Vlade in ministri, sodniki, državni tožilci), za druge posamezni zakoni. Njihova funkcija torej ni odvisna od delovnega mesta, ki se sistematizira z aktom o sistematizaciji, funkcije pa tudi praviloma ne opravljajo v nazivu, kot to sicer velja za druge javne uslužbence javnega sektorja. Izjema so sodniki in državni tožilci, ki lahko v skladu z zakonom napredujejo v neposredno višji naziv.

sodnika, so določeni s prvim oziroma s četrtem odstavkom 9. člena OdPF. Iz teh določb izhaja, da se prevedeni nominalni znesek osnovne plače funkcionarja sodne veje oblasti (plačna podskupina A3) določi tako, da se koeficient poveča za sodniški dodatek zaradi nezdržljivosti sodniške funkcije, tako povečan koeficient pa se pomnoži z veljavno osnovo za določitev plač funkcionarjev. Pri predsednikih in podpredsednikih sodišč se koeficient, povečan za dodatek za nezdržljivost sodniške funkcije, poveča še za dodatek za vodstveno funkcijo. Glede uvrstitve prevedenih nominalnih zneskov osnovnih plač v plačne razrede sedmi odstavek 9. člena OdPF določa, da se prevedeni nominalni zneski osnovnih plač uvrstijo v najbližji plačni razred iz plačne lestvice (Priloga 1 ZSPJS).²³

69. Iz navedenega izhaja, da plača sodnika ni v celoti urejena z zakonom. Vrsta pravnih aktov, s katerimi se odloča o položaju sodnikov, pomembno vpliva na stopnjo neodvisnosti sodnikov. Da ne bi prišlo do prekomernih oziroma nezaželenih vplivov oziroma zunanjih pritiskov na sodnike, je treba v sistem odločanja o ureditvi položaja sodstva oziroma sodnikov vgraditi določena jamstva, v skladu s katerimi bo sprejemanje takšnih predpisov potekalo na način, ki je predviden za odločanje o najpomembnejših in najobčutljivejših družbenih vprašanjih in ki bo zagotavljal sodnikom visoko stopnjo pravne varnosti. Najpomembnejše odločitve v demokratičnih družbah sprejema parlament kot predstavniško telo ljudstva. V hierarhiji pravnih aktov, ki jih sprejema Državni zbor, pripada zelo pomembno mesto zakonu.²⁴ Zato sprejema Državni zbor zakone praviloma v večfaznem zakonodajnem postopku, kar omogoča večjo pretehtanost sprejetih zakonskih rešitev in načeloma ne omogoča hitrih sprememb zakonske ureditve. Glede odlokov pa PoDZ-1 nasprotno določa, da jih Državni zbor obravnava in sprejema praviloma na isti seji, kjer se po vrsti opravijo splošna razprava, razprava in glasovanje o delih akta in amandmajih ter glasovanje o aktu v celoti (prvi odstavek 171. člena). Tudi možnost veta Državnega sveta in možnost referendumata sta predvideni zgolj v zvezi z zakoni (tretja in četrta alineja 97. člena Ustave). Glede na to ustreza načelu sodniške neodvisnosti le urejanje položaja sodstva oziroma sodnikov z zakoni.

70. Zahteva po urejanju položaja sodnikov z akti, ki naj ne bodo nižji od zakona, izhaja tudi iz mednarodnih aktov.²⁵ Nekateri izmed teh aktov še posebej poudarjajo, da morajo biti z zakonom urejene tudi sodniške plače.²⁶ Vlada sicer meni, da iz omenjenih predpisov izhaja le, da naj plače sodnikov ureja zakonodajalec, vrsta akta, s katerim bo zakonodajalec uredil ta vprašanja, pa ni določena.²⁷ Po stališču Ustavnega sodišča je treba tudi pri razlagi mednarodnih aktov upoštevati namen, s katerim so bili sprejeti. Ta

²³ Glede določbe prvega odstavka 36. člena ZSS-F kot morebitne zakonske podlage za prevedbo glej v nadaljevanju odločbe (106. in 107. točka obrazložitve).

²⁴ PoDZ-1 v 107. členu določa: "Državni zbor sprejema ustavne zakone o spremembi ustave, zakone, avtentične razlage zakonov, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, poslovnik državnega zbora, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe ter uradna prečiščena besedila zakonov."

²⁵ Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov npr. določa, da morajo biti temeljna načela položaja sodnikov v vsaki evropski državi določena v njenem najvišjem normativnem aktu, normativna raven celotne ureditve tega področja pa ne sme biti nižja od zakonske (točka 1.2).

²⁶ Točka 11 Temeljnih načel določa: "Primerna plačila sodnikov morajo biti ustrezno urejena z zakonom." Določba I(2)(a)(ii) Priporočila o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov določa: "Trajanje mandata in nagrajevanje sodnikov morata biti zagotovljena z zakonom."

²⁷ Pri tem očitno izhaja iz angleškega izvirnika besedila Temeljnih načel, kjer je v 11. točki uporabljena beseda "law", ne upošteva pa francoskega izvirnika besedila, ki v tej točki uporablja besedo "loi" (in ne "droit"), kar v francoskem jeziku pomeni zakon.

je nedvomno v zagotovitvi najvišje možne stopnje neodvisnosti sodnikov. Zato je treba določbe mednarodnih aktov o vrsti predpisov, s katerimi se lahko ureja položaj sodnikov, razlagati v skladu z že omenjeno zahtevo, da mora sprejemanje odločitev o položaju sodnikov potekati na način, ki je v posamezni državi najprimernejši za sprejemanje najpomembnejših odločitev, kar urejanje plač o sodnikih nedvomno je. Takšen predpis pa je, kot navedeno, v Sloveniji zakon.

71. Eno izmed temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave je zahteva, v skladu s katero mora biti predstavnikom sodstva vedno zagotovljena možnost sodelovanja pri sprejemanju ureditve, ki se nanaša na položaj sodstva oziroma sodnikov.²⁸ Takšno sodelovanje ne sme biti zgolj formalno. Organ, ki odloča o teh vprašanjih, sicer ni vezan na predloge sodnikov, vendar pa mora, če jih ne sprejme, to argumentirano obrazložiti. Ne gre torej za to, da bi moralo biti odločanje o tem v celoti prepuščeno sodnikom, zahteva pa se, da sodniki pri tem niso izločeni. Tej zahtevi ustreza pooblastilo iz četrte alineje prvega odstavka 28. člena ZS, po kateri daje Sodni svet mnenja k predlogu proračuna za sodišča in mnenja Državnemu zboru o zakonih, ki urejajo položaj, pravice in dolžnosti sodnikov ter osebja sodišč. Upošteva načelo neodvisnosti sodnikov je to zakonsko določbo mogoče razlagati le tako, da pravici Sodnega sveta ustreza nasprotna dolžnost zakonodajalca, da mnenje Sodnega sveta vsebinsko obravnava in se, če se z njim ne strinja, do njega tudi argumentirano opredeli. V primeru, da se položaj sodnikov ureja s podzakonskimi predpisi, takšna možnost sodelovanja sodnikov z zakonom ni zagotovljena. Pri tem za presojo ni pomembno, da so sodniki v konkretnem primeru v postopku sprejemanja OdPF sodelovali.

72. Iz povedanega izhaja, da je v skladu z načelom neodvisnosti sodstva le takšna ureditev, ki plače sodnikov v celoti ureja z zakonom. Ker odkazujejo na urejanje sodniških plač z odlokom, so določbe prvega in drugega odstavka 45. člena ZSS ter drugega odstavka 10. člena in šestega odstavka 49.a člena ZSPJS, kolikor se nanašata na sodnike, v neskladju z načelom neodvisnosti sodnikov iz 125. člena Ustave. Ker morajo biti plače sodnikov v celoti urejene z zakonom, je v neskladju z Ustavo tudi OdPF, kolikor se nanaša na sodnike. Glede na to se Ustavnemu sodišču v zvezi s presojo plačne ureditve sodnikov ni bilo treba posebej ukvarjati z navedbami Državnega zbora, da pomeni uvrščanje sodniških funkcij v plačne razrede le izvrševanje Zakona.

O urejanju sodniških plač z uredbami Vlade in s kolektivno pogodbo za javni sektor

73. Pobudniki izpodbijajo tudi zakonske določbe, ki prepuščajo urejanje vprašanj, povezanih z določitvijo materialnega položaja sodnikov, Vladi, oziroma ki v zvezi s temi vprašanji odkazujejo na uporabo kolektivne pogodbe za javni sektor.

74. Skladno z drugim odstavkom 51. člena ZSS se z uredbo Vlade določijo pogoji, merila in obseg plačila za povečan obseg dela oziroma za dodatne delovne obremenitve za posamezne sodnike. Na smiselno uporabo podzakonskega akta Vlade odkazuje tudi 50.a člen ZSS o plači iz naslova dodatne delovne uspešnosti. Drugi odstavek 50.a člena ZSS namreč določa, da o izplačilu dela sodnikove plače za dodatno delovno uspešnost

²⁸ Tako tudi Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov. Točka 1.8 te listine določa: "Sodniki so po svojih predstavnikih in po svojih združenjih udeleženi pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo upravljanje sodišč in določanje proračunskih sredstev zanje, in enako pri izvrševanju teh odločitev, tako na državni kakor na lokalni ravni. Na enak način jim je omogočeno, da dajo mnenje o vsaki spremembi predpisov, ki urejajo sodniško službo in izhodišča za določanje višine njihovih prejemkov ter njihovo socialno varnost."

zaradi racionalizacije odloči predsednik sodišča ob smiselni uporabi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, in podzakonskega akta, ki ga za javni sektor sprejme Vlada. Na podlagi na enak način sprejetih meril se po tretjem odstavku 50.a člena ZSS odloča tudi o izplačilu dela plače za dodatno delovno uspešnost predsednikov sodišč. Določba drugega odstavka 50.a člena ZSS se v zvezi z merili za izplačilo plače za dodatno delovno uspešnost sicer sklicuje tudi na zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju (ZSPJS), ki pa takšnih meril ne ureja. To pomeni, da je določitev meril, po katerih naj bi se odločalo o delu plače za dodatno delovno uspešnost, prepuščena Vladi.

75. Po določbi drugega odstavka 50. člena ZSS odloča o izplačilu dela plače za delovno uspešnost predsednik sodišča po merilih, ki jih ob smiselni uporabi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju in kolektivne pogodbe za javni sektor, določi Sodni svet. Na podlagi na enak način sprejetih meril se odloča tudi o izplačilu plače za delovno uspešnost predsednikov sodišč (tretji odstavek 50. člena ZSS). Tudi glede drugega odstavka 50. člena ZSS sicer velja, da se v zvezi z merili za izplačilo plače za delovno uspešnost sklicuje tudi na zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju (ZSPJS), ki pa takšnih meril ne določa, kar pomeni, da je določitev meril prepuščena kolektivni pogodbi za javni sektor. Na uporabo kolektivne pogodbe za javni sektor se zakonodajalec sklicuje tudi v zvezi z ureditvijo dodatkov k sodniški plači. ZSS določa, da ima sodnik pravico do dodatkov kot dela plače pod pogoji in v višini, ki jih določajo ta zakon, zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, in kolektivna pogodba za javni sektor (drugi odstavek 44. člena ZSS in prvi odstavek 49. člena ZSS). V višini, določeni s kolektivno pogodbo za javni sektor, pripadajo sodnikom dodatki za delo v manj ugodnih delovnih pogojih in v manj ugodnem delovnem času (prvi odstavek 49.b člena in prvi odstavek 49.c člena ZSS).²⁹

76. Glede na to, da načelu neodvisnosti sodnikov iz 125. člena Ustave ustreza le urejanje plačnega položaja sodnikov z zakonom, so tudi določbe drugega odstavka 44. člena, prvega odstavka 49. člena, prvega odstavka 49.b člena, prvega odstavka 49.c člena, drugega in tretjega odstavka 50. člena, drugega in tretjega odstavka 50.a člena ter drugega odstavka 51. člena ZSS, ker prepuščajo ureditev sodniških plač uredbi Vlade oziroma kolektivni pogodbi za javni sektor, v neskladju s tem ustavnim načelom.

Uvrstitev sodniških funkcij v plačne razrede po ZSPJS

77. Pobudniki izpodbijajo tudi uvrstitev sodniških funkcij v plačne razrede. Izpodbijana ureditev je po njihovem mnenju v neskladju z Ustavo zato, ker ne določa kriterijev, na podlagi katerih je potekalo uvrščanje posameznih funkcij v plačne razrede, ker prenizko vrednoti sodniške funkcije v primerjavi s funkcijami drugih dveh vej oblasti ter zaradi obstoja notranjih nesorazmerij med osnovnimi plačami sodnikov. Kot je bilo že ugotovljeno, je OdPF, kolikor se nanaša na sodnike, v neskladju z Ustavo že zato, ker mora biti skladno z načelom sodniške neodvisnosti urejanje vprašanj v zvezi s položajem sodnikov pridržano zakonu. Neodvisno od tega pa je Ustavno sodišče presodilo, ali je ureditev o uvrščanju posameznih sodniških funkcij v plačne razrede skladna z Ustavo po vsebini.

78. Funkcije v državnih organih in v organih lokalnih skupnosti v Republiki Sloveniji so zajete v plačni skupini A in razvrščene v pet plačnih podskupin: podskupina A1 –

²⁹ Enako velja za določbo prvega odstavka 49.č člena ZSS, ki je sodniki sicer ne izpodbijajo.

predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti, podskupina A2 – funkcionarji zakonodajne oblasti, podskupina A3 – funkcionarji sodne oblasti, podskupina A4 – funkcionarji v drugih državnih organih in podskupina A5 – funkcionarji v lokalnih skupnostih (prvi odstavek 7. člena ZSPJS in 3. člen OdPF). V nadaljnjih določbah OdPF so po navedenih podskupinah določeni plačni razredi posameznih funkcij. Plačni razredi funkcij sodne oblasti so določeni s 6. členom OdPF.

79. Očitek, da je izpodbijana ureditev v neskladju z Ustavo zato, ker v zakonu ni določeno, kaj je zakonodajalcu služilo kot podlaga za uvrščanje posameznih funkcij v plačne razrede, ni utemeljen. Ustava namreč ne zahteva, da bi morali biti razlogi za sprejem določene zakonske rešitve opredeljeni v samem besedilu predpisa.

80. Določanje višine plač javnih uslužbencev oziroma funkcionarjev sodi, če se pri tem ne posega v ustavne pravice posameznikov, v polje proste presoje zakonodajalca. Pri določanju višine sodniških plač mora zakonodajalec spoštovati predvsem zahtevo, da mora plača sodnika varovati pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje,³⁰ in biti v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica oziroma ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim.³¹ Odločitvi zakonodajalca glede višine sodniških prejemkov bi lahko Ustavno sodišče očitalo neskladje s 125. členom Ustave le, če bi bila višina teh prejemkov določena očitno neprimerno. Navedenega pobudniki izpodbijani ureditvi niti ne očitajo. Uvrstitev sodniških funkcij v plačne razrede izpodbijajo zato, ker trdijo, da ni vzpostavljeno ustrezno sorazmerje med plačnimi razredi sodniških funkcij in plačnimi razredi funkcij drugih dveh vej oblasti. Takšni očitki pobudnikov so lahko pomembni z vidika skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Zahteva po uravnoteženosti posameznih vej oblasti predpostavlja namreč tudi primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti.

81. Funkcije izvršilne veje oblasti so uvrščene v plačne razrede v razponu od 59. do 65. razreda (4. člen OdPF). Plačni razredi funkcij zakonodajne oblasti obsegajo razpon od 55. do 65. plačnega razreda (5. člen OdPF). Med funkcijami sodne veje oblasti so v najvišje plačne razrede uvrščene le nekatere položajne funkcije (funkcija predsednika Vrhovnega sodišča v 65. plačni razred, funkcije podpredsednika Vrhovnega sodišča in predsednikov nekaterih drugih sodišč od 57. do 60. plačnega razreda). Najvišje uvrščeni nepoložajni funkciji sodne oblasti – funkcija vrhovnega sodnika svetnika v 56. plačnem razredu in funkcija vrhovnega sodnika v 55. plačnem razredu komaj dosejata (presejata) najnižje uvrščeno funkcijo zakonodajne oblasti oziroma sta uvrščeni nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti. Druge nepoložajne funkcije sodne oblasti so v primerjavi s funkcijami izvršilne in zakonodajne veje oblasti uvrščene veliko nižje (funkcija višjega sodnika v 47. plačni razred, funkcija okrožnega kazenskega sodnika v 43. plačni razred, funkcija okrožnega sodnika v 42. plačni razred in najnižje uvrščena

³⁰ Tako tudi Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov, ki v točki 6.1 določa: "Sodniki, ki poklicno opravljajo sodniško funkcijo, imajo pravico do denarnih prejemkov, katerih višina je zagotovljena in določena upošteva izhodiščno predpostavko, da jih mora varovati pred pritiski, ki bi utegnili vplivati na njihovo sojenje ali na njihovo splošno držo pri izvrševanju sodne oblasti in ki bi zato mogli ogroziti njihovo neodvisnost in nepristranskost."

³¹ Tako tudi Priporočilo o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov. Iz določbe III (1)(b) tega akta namreč izhaja: "Da bi sodniki lahko delovali učinkovito, jim morajo biti zagotovljeni primerni pogoji, in sicer tudi nagrajevanje sodnikov v skladu z dostojanstvom njihovega poklica in teže odgovornosti." Enako je Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov, ki v točki 73/8 med drugim določa: "Plačilo sodnikov mora ustrezati njihovi vlogi in odgovornostim."

sodna funkcija, to je funkcija okrajnega sodnika, v 39. plačni razred). Navidezno primerljivost plačnih razredov funkcij zakonodajne in izvršilne oblasti na eni strani ter funkcij sodne oblasti na drugi strani ustvarja torej le relativno visoka uvrstitev nekaterih najvišjih položajnih funkcij sodne oblasti, dejansko pa obstajajo med plačnimi razredi funkcij sodne oblasti v primerjavi z drugima dvema vejama oblasti opazne razlike. Vlada sicer meni, da je nižja spodnja meja pri sodnikih posledica razlik v naravi primerjanih funkcij. V zvezi s tem opozarja, da so le sodišča organizirana na različnih ravneh, da obstajajo razlike v načinu izvolitve in trajanju mandata funkcionarjev različnih vej oblasti in da so predpisani različni pogoji za nastop posameznih funkcij. Glede zahtevanih pogojev za zasedbo funkcije je mogoče ugotoviti, da so tudi za najnižje sodne funkcije predpisani zelo zahtevni formalni pogoji (izobrazba, delovne izkušnje). Organiziranost sodišč na različnih ravneh sicer lahko utemeljuje različno visoko določene plačne razrede posameznih sodniških funkcij, ne more pa utemeljiti tega, da so z izjemo predsedniških in podpredsedniških sodniških funkcij vse druge sodniške funkcije uvrščene nižje kot najnižje uvrščene funkcije drugih dveh vej oblasti oziroma da sta tudi najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji uvrščeni nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti oziroma komaj dosežata (presegata) plačni razred najnižje uvrščene funkcije zakonodajne oblasti. Način izvolitve in trajanje mandata v določeni meri sicer lahko vplivata na višino funkcionarjeve plače, ne upravičujeta pa tako velikih razlik med plačnimi razredi funkcij posameznih vej oblasti, kot so določene z izpodbijano ureditvijo. Ker nasprotni udeleženec ni navedel prepričljivih razlogov za takšna nesorazmerja, je mogoče 6. členu OdPF, ki določa plačne razrede posameznih funkcij sodne oblasti, poleg neskladja s 125. členom Ustave očitati tudi neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.

82. S problematiko uvrstitve sodniških funkcij v plačne razrede je povezan tudi očitek pobudnikov o zaostajanju plač sodnikov v primerjavi s plačami predsednikov in podpredsednikov sodišč.³² Pri morebitni odpravi neskladij iz prejšnje točke te obrazložitve bo zakonodajalec lahko odpravil tudi ta nesorazmerja.

83. Eden izmed pobudnikov očita neustavnost izpodbijani ureditvi, ker določa dva različna sistema nagrajevanja sodnikov, ki opravljajo vodstvene funkcije. Odmena za vodstvene funkcije predsednikov in podpredsednikov sodišč je izražena v določitvi višjih plačnih razredov teh funkcij. Sodnikom, ki vodijo posamezne oddelke na sodiščih oziroma zunanje oddelke sodišč, pa v skladu z 49.a členom ZSS pripada položajni dodatek v določenem odstotku od njihove osnovne plače (5, 6, 8 ali 10 odstotkov). Obstoj dveh različnih sistemov nagrajevanja sodnikov na vodilnih položajih sam po sebi ni v neskladju z ustavnim načelom enakosti. Določene razlike v višini plačila predsednikov oziroma podpredsednikov sodišč v primerjavi z višino plačila sodnikov, ki opravljajo druge vodstvene sodniške funkcije, so lahko, kolikor so utemeljene s posebnimi pristojnostmi predsednikov oziroma podpredsednikov sodišč, upravičene. Trditve, da bi lahko uporaba izpodbijane ureditve privedla do tega, da bi imeli vodje oddelkov celo višje plače od predsednika istega sodišča, pa pobudnik ni izkazal.

³² Razlike med plačnimi razredi predsednikov sodišč in izhodiščnimi plačnimi razredi drugih sodnikov posameznih sodišč znašajo npr. 10 plačnih razredov na Vrhovnem sodišču, 13 oziroma 12 plačnih razredov na Višjem sodišču, 16 oziroma 15 razredov na okrožnem sodišču (in 15 oziroma 14 plačnih razredov glede kazenskih sodnikov) ter celo 19 oziroma 18 plačnih razredov na okrajnem sodišču. Razlike med plačnimi razredi podpredsednikov sodišč in izhodiščnimi plačnimi razredi drugih sodnikov na posameznih sodiščih znašajo 5 plačnih razredov na Vrhovnem sodišču, 9 oziroma 8 plačnih razredov na višjem sodišču, 13 oziroma 12 plačnih razredov na okrožnem sodišču (in 12 oziroma 11 plačnih razredov glede kazenskih sodnikov) ter celo 16 oziroma 15 plačnih razredov na okrajnem sodišču.

Znižanje sodniških plač

84. Pobudniki izpodbijajo tudi zakonske določbe, ki se nanašajo na znižanje sodniških plač. Varstvo pred znižanjem sodnikove plače v času trajanja mandata gotovo pomeni enega izmed bistvenih elementov sodniške neodvisnosti. Zgolj sodnik, katerega materialni položaj je varovan v največji možni meri, lahko namreč deluje zares neodvisno. V tem smislu pomeni omenjeno jamstvo pred znižanjem sodniških plač predvsem ukrep, s katerim se skuša preprečiti, da bi bili sodniki pri odločanju "prisiljeni" misliti tudi na politično sprejemljivost svojih odločitev. Poleg tega stabilen materialni položaj sodnikov omogoča tudi visoko stopnjo njihove neodvisnosti v njenem najširšem smislu (varstvo pred pritiski strank, javnosti ...). Prav tako kot prepoved zniževanja sodniških plač je pomembno tudi njihovo redno usklajevanje. Z vidika materialne neodvisnosti sodnikov je lahko sporna tudi ureditev, s katero se znižuje socialna varnost sodnika za naprej.

85. Prepoved zniževanja sodniških plač v času trajanja mandata je vgrajena v pravne sisteme številnih držav. V nekaterih državah je prepoved znižanja sodniških plač vključena v ustavo (glej npr. ustave ZDA,³³ Brazilije, Indije, Irske, Izraela, Japonske, Malte, Nove Zelandije,) ponekod je takšna prepoved izrecno določena z zakonom (takšno ureditev poznajo npr. Ruska federacija, Litva in Ukrajina). Posebno varstvo sodnikov pred znižanjem plač izhaja tudi iz mednarodnih aktov.³⁴

86. Varstvo sodnikov pred znižanjem plač v času trajanja mandata po 125. členu Ustave sicer ni absolutno, pomeni pa, da je lahko znižanje sodniških plač upravičeno le v res izjemnih primerih. Oceno o tem, ali gre za takšen primer, je po presoji vseh okoliščin, s katerimi se utemeljuje znižanje, mogoče podati le v vsakem posameznem primeru posebej.³⁵

³³ Prvi odstavek III. člena Ustave ZDA določa: "Zvezni sodniki in sodniki nižjih sodišč so dolžni vestno opravljati svojo funkcijo in prejemajo za svoje delo plačo, ki jo določa zakon, pri čemer ta plača ne sme biti zmanjšana v času opravljanja njihove funkcije." Glede na to, da Ustava ZDA položaja sodnikov sicer ne ureja, se iz navedene določbe vidi tudi to, kako velik pomen je ustavodajalec pripisal varstvu sodnikov pred znižanjem plač.

³⁴ Iz 62. točke mnenja Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1 izhaja: "Potrebne so posebne zakonske določbe o varstvu sodniških plač pred znižanjem in o rasti plač sorazmerno z rastjo življenjskih stroškov."

Evropska sodniška listina v 8. točki določa: "Plače sodnikov morajo biti ustrezne, da se zagotovi dejanska ekonomska neodvisnost sodnikov, in se v času trajanja mandata ne smejo znižati."

Splošna listina o položaju sodnikov v 13. členu določa: "Sodnik mora prejeti zadostno plačilo, da se zagotovita njegova socialna in ekonomska neodvisnost. Plačilo ne sme biti odvisno od rezultatov njegovega dela in se med mandatom ne sme znižati."

³⁵ Stališča o tem, kdaj gre za takšen izjemni primer, so različna. Znižanje plače je praviloma vedno dopustno v primeru disciplinske sankcije. Iz ustavnosodne presoje ustavnih sodišč drugih držav je mogoče navesti še druge primere, ko je bilo znižanje plač sodnikov ocenjeno kot ustavno dopustno. Ustavno sodišče Slovaške je odločilo, da Ustava ne prepoveduje prilagajanja plač učinkom nacionalnega gospodarstva (odločitev št. PL. US 52/99 z dne 4. 7. 2000). Ustavno sodišče Poljske je v odločitvi št. K 12/03 z dne 18. 2. 2004 opozorilo, da lahko edina izjema od načelne prepovedi znižanja sodniških plač pomeni primer, ko nacionalni dolg preseže tri petine vrednosti letnega bruto domačega dohodka. Na podlagi resnih razlogov in v povezavi z ureditvijo plač v celotnem javnem sektorju naj bi bilo izjemoma dopustno znižanje sodniških plač tudi po stališču Ustavnega sodišča Republike Češke (glej npr. odločitev št. Pl. US 16/2000 z dne 3. 7. 2000).

Presoja ustavnosti četrtega odstavka 44. člena ZSS

87. Pobudniki izpodbijajo četrty odstavek 44. člena ZSS kot splošno določbo o dopustnosti zniževanja sodniških plač. Očitajo mu, da uvaja nižje standarde varstva pred posegi v plače sodnikov, kot so veljali pred njeno uveljavitvijo. Ob tem navajajo, da se prepoved znižanja sodniških plač po novi ureditvi nanaša le na osnovno plačo sodnika, da je znižanje plač dopustno v več primerih kot po prejšnji ureditvi in da ga je mogoče določiti tudi s podzakonskim aktom.

88. Četrty odstavek 44. člena ZSS se glasi: "Sodniku se osnovna plača v času trajanja sodniške službe ne sme znižati, razen v primerih, ki jih določata ta zakon in odlok, ki ureja plače funkcionarjev."

89. Varstvo pred znižanjem plače posameznega sodnika, če naj zagotavlja njeno stabilnost in s tem sodnikovo neodvisnost, je treba razumeti kot varstvo pred vsakršnimi posegi, ki povzročijo znižanje sodnikove plače, s katero je lahko sodnik utemeljeno računal ob nastopu sodniške funkcije. Zato pred znižanjem ne more biti varovana samo osnovna plača sodnika, temveč vsa plačila, do katerih je upravičen iz naslova opravljanja sodniške funkcije. O znižanju plače sodnika ni mogoče govoriti le v primeru prenehanja izplačevanja tistih dodatkov k sodniški plači, ki pripadajo sodnikom zaradi opravljanja določenega dela (npr. dodatek za mentorstvo in položajni dodatek) oziroma zaradi opravljanja dela v določenih okoliščinah oziroma pod določenimi pogoji (npr. dodatki za delo v manj ugodnih delovnih pogojih in v manj ugodnem delovnem času), če sodnik sodniške funkcije v določenem obdobju ne opravlja pod temi pogoji. Enako velja glede morebitnih plačil sodnikom iz naslova delovne uspešnosti, ki prav tako ne pomenijo stalnega dela sodnikove plače.

90. Glede na navedeno je določba četrtega odstavka 44. člena ZSS, kolikor prepoveduje zgolj posege v osnovno plačo sodnika, v neskladju z načelom neodvisnosti sodnikov iz 125. člena Ustave. Ker je sodniške plače dopustno urejati le z zakonom, je četrty odstavek 44. člena ZSS v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave tudi v delu, v katerem dopušča, da se dodatni primeri znižanja sodniških plač uredijo z odlokom.

91. Neutemeljeni pa so očitki pobudnikov, da je določba četrtega odstavka 44. člena ZSS v neskladju z Ustavo tudi zato, ker z uporabo množinske oblike (... ne sme znižati, razen v primerih ...) zakonodajalcu omogoča določitev novih primerov znižanja. Kot je bilo že navedeno, je lahko namreč znižanje sodniških plač v izjemnih primerih ustavno dopustno. To pa pomeni, da zakonski ureditvi, ki zgolj na splošno določa, da lahko zakonodajalec sprejme ureditev o znižanju sodniških plač, sami po sebi ni mogoče očitati neskladja z načelom sodniške neodvisnosti.

Deseti odstavek 52. člena ZSPJS

92. Pobudniki izpodbijajo desety odstavek 52. člena ZSPJS, ker določa, da se za izplačilo plač funkcionarjev ne uporablja določba prvega odstavka 49. člena tega zakona. Po prvem odstavku 49. člena ZSPJS se javnemu uslužbencu, ki bi po določitvi plače v skladu z določbami tega zakona prejel plačo v nižjem znesku, kot je znesek plače, določene po predpisih, ki se uporabljajo do začetka uporabe tega zakona, do izenačitve obeh zneskov izplačuje višji znesek plače. Za funkcionarje takšno varstvo pred znižanjem plač ne velja. Drugačno varstvo plačnega položaja funkcionarjev temelji

na različnem pravnem statusu, saj položaj funkcionarja v službenem razmerju ni primerljiv s položajem javnega uslužbenca (primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-175/97 z dne 25. 11. 1999, Uradni list RS, št. 101/99 in OdlUS VIII, 264). Zato so očitki pobudnikov o neskladju izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave neutemeljeni.

Dejansko znižanje sodniških plač

93. Pobudniki zatrjujejo, da je v neskladju z Ustavo tudi dejansko znižanje plač sodnikov, do katerega naj bi prišlo na podlagi določb o višini dodatka za delovno dobo. ZSS je pred novelo ZSS-F določal, da se sodniška plača poveča za 0,5 % za vsako začeto leto delovne dobe, vendar največ za 20 %. Nadalje je ta zakon določal, da se odstotek 0,5 % za sodnice, ki imajo več kot petindvajset let delovne dobe, poveča še za 0,25 % za vsako začeto leto nad petindvajset let (tretji odstavek 46. člena Zakona o sodniški službi, Uradni list RS, št. 23/05 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZSS-UPB1). Na podlagi spremenjene ureditve sodniških plač pripada sodnikom dodatek za delovno dobo v višini 0,3 % osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe (prva alineja 38. člena ZSS-F).

94. Pobudniki menijo, da je znižanje dodatka za minulo delo v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Pri tem se sklicujejo na določbo 238. člena ZDR, ki delavcem, za katere velja ta zakon, zagotavlja pravico do nezmanjšanega dodatka za delovno dobo. Ta očitek ni utemeljen. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne zahteva splošne enakosti vseh, temveč zavezuje zakonodajalca zgolj k enakemu urejanju bistveno podobnih primerov. Položaj sodnikov kot funkcionarjev v službenem razmerju pa ni primerljiv s položajem delavca v delovnem razmerju.

95. Dodatek za delovno dobo ni ustavnopravna kategorija. Ker ga lahko zakonodajalec uvede ali ne, tudi njegovo znižanje ali celo morebitna ukinitve z vidika Ustave sama po sebi ne bi bila sporna. Z vidika skladnosti s 125. členom Ustave pa je lahko takšno znižanje sporno, če povzroči dejansko znižanje sodnikove plače. Pri tem je treba upoštevati, da je treba takšno varstvo sodnikom zagotoviti le, kolikor pri njih ne bi prišlo do morebitnega povišanja plače iz kakšnega drugega naslova, ki bi pomenil stalni del sodnikove plače, kar bi lahko kompenziralo znižanje plače iz naslova dodatka za delovno dobo.

96. Vlada navaja, da je mogoče kljub znižanju dodatka za delovno dobo govoriti zgolj o potencialnem znižanju sodniških plač na individualni ravni, nikakor pa ne o splošnem znižanju sodniških plač, saj naj bi ostal obseg sredstev za plače v sodstvu enak. Vendar pa to na presojo ne more vplivati. Varstvo pred znižanjem plače se namreč nanaša na vsakega posameznega sodnika, izpodbijana ureditev pa ne zagotavlja, da na njeni podlagi ne bo prišlo do individualnega znižanja plač. Za presojo tudi ni pomembno, da naj bi po navedbah Vlade do dejanskega znižanja prišlo le v izjemnih primerih, ko znižanje plače iz naslova dodatka za delovno dobo oziroma znižanje osnovne plače sodnika ob prevedbi ne bi bilo nadomeščeno s plačilom iz naslova delovne uspešnosti. Kot izhaja že iz 89. točke obrazložitve, morebitno plačilo za delovno uspešnost ni stalni del sodnikove plače, zato z njim znižanja plače posameznega sodnika ni mogoče kompenzirati.

97. Znižanje dodatka za delovno dobo utemeljuje Vlada s potrebo po zagotovitvi sredstev za nagrajevanje sodnikov po delovni uspešnosti in z navedbami, da je treba zagotoviti enakost med javnimi uslužbenci in funkcionarji, ker naj bi se v bodoče tudi javnim uslužbencem dodatek za delovno dobo izplačeval v višini 0,3 %. Državni zbor navaja, da je znižanje nujno za uveljavitev plačne reforme celotnega javnega sektorja, saj naj bi bila s tem omogočena postopna odprava plačnih nesorazmerij brez povečanja sredstev za plače. S temi razlogi znižanja ni mogoče utemeljiti. Namen zakonodajalca, da bo v bodoče enako uredil plačilo iz naslova dodatka za delovno dobo za funkcionarje in javne uslužbence, upravičenosti znižanja plače sodnika med trajanjem mandata ne utemeljuje. Prav tako znižanja ni mogoče utemeljiti zgolj s sklicevanjem na potrebo po zagotovitvi sredstev za določene druge namene (v konkretnem primeru za plačilo delovne uspešnosti oziroma za odpravo plačnih nesorazmerij v javnem sektorju). To, da želi zakonodajalec pridobiti sredstva za druge namene, namreč za utemeljitev znižanja sodniških plač ne zadošča.

98. Pobudniki navajajo, da bo do dejanskega znižanja plač sodnikov prišlo tudi pri uvrstitvi sodnikov v plačni razred ob prevedbi. Na podlagi sedmega odstavka 9. člena OdPF se prevedeni nominalni znesek osnovne plače funkcionarja uvrsti v najbližji plačni razred iz plačne lestvice v Prilogi 1 ZSPJS, torej lahko tudi v nižji. Tudi znižanje na podlagi te določbe je moralo Ustavno sodišče preizkusiti z vidika skladnosti s 125. členom Ustave. Znižanje zaradi prevedbe utemeljuje Vlada z navedbami, da gre za prehod iz enega v drug plačni sistem, pri čemer naj prevedbe v nov plačni sistem ne bi bilo mogoče izvesti na drugačen način. Prevedba v najbližji višji plačni razred naj bi namreč (ker naj bi bilo treba enak sistem uporabiti tudi za javne uslužbence) zahtevala dodatnih 8,3 milijard SIT sredstev za plače. S temi argumenti znižanja ni mogoče utemeljiti. Prepoved znižanja sodniških plač namreč ne zahteva uvrstitve prevedenih nominalnih zneskov osnovnih plač sodnikov v najbližje višje plačne razrede, temveč le ohranitev njihovih plač v višini, kot so bile pred prevedbo. To pa je mogoče doseči že s tem, da se sodnikom, ki bi jim zaradi uvrstitve v najbližji (nižji) plačni razred po novem pripadala nižja osnovna plača, do izenačitve zneskov osnovne plače sodnika po starih in novih predpisih zagotovi izplačevanje osnovne plače v višjem znesku. Državni zbor oziroma Vlada niti ne zatrjujeta, da tudi takšna rešitev z vidika javnih financ ni sprejemljiva. Pri tem je treba upoštevati tudi, da gre v primeru znižanja zaradi prevedbe zgolj za začasno znižanje.

99. Glede na navedeno sta določbi prve alineje 38. člena ZSS-F in sedmega odstavka 9. člena OdPF, kolikor se nanašata na sodnike, ki so bili v sodniško funkcijo izvoljeni pred začetkom uporabe novih plačnih predpisov, v neskladju s 125. členom Ustave. Enako velja za določbo 9. člena ZSPJS-E, kolikor se nanaša na omenjeno skupino sodnikov.

Plačilo sodnikov za delovno uspešnost

100. Po mnenju pobudnikov je v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti tudi plačilo sodnikov za delovno uspešnost. ZSPJS v petem odstavku 22. člena določa, da del plače za delovno uspešnost ne pripada funkcionarjem, razen sodnikom, državnim tožilcem in državnim pravobranilcem, če tako določa zakon. ZSS v tretjem odstavku 44. člena določa, da ima sodnik pravico do dela plače za delovno uspešnost in pravico do dela plače za dodatno delovno uspešnost pod pogoji, določenimi s tem zakonom in z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju. Tudi 48. člen ZSS določa, da se sodniška plača določi tako, da se vrednost plačnega razreda, v katerega je uvrščen

sodnik, poveča (med drugim tudi) za del plače za delovno uspešnost oziroma dodatno delovno uspešnost po določbah 50. in 50.a člena tega zakona. Člen 50 ZSS določa, da sodniku, ki je pri opravljanju sodniške službe v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate na sodnem oddelku ali sodišču oziroma je bil nadpovprečno delovno obremenjen, pripada del plače za delovno uspešnost (prvi odstavek). Člen 50.a ZSS določa, da pripada sodniku, zaposlenemu ali dodeljenemu na sodišče, ki je z uresničitvijo programa racionalizacije doseglo prihranke pri obsegu sredstev za plače, del plače za dodatno delovno uspešnost (prvi odstavek).

101. Kot je bilo že obrazloženo, so določbe drugega in tretjega odstavka 50. in 50.a člena ZSS v neskladju s 125. členom Ustave že zato, ker odkazujejo na ureditev meril za nagrajevanje sodnikov po (dodatni) delovni uspešnosti s kolektivno pogodbo za javni sektor oziroma s podzakonskim aktom Vlade (glej točki 74 in 75 te obrazložitve). Pobudniki poleg tega zatrjujejo, da so te določbe v neskladju z Ustavo tudi zato, ker je plačilo sodnikov za delovno uspešnost samo po sebi v neskladju z ustavnim načelom sodniške neodvisnosti. Plačilo sodnikov za delovno uspešnost je lahko z vidika neodvisnosti sodnikov sporno zlasti v primeru, če je namenjeno zgolj oziroma predvsem spodbujanju produktivnosti sodnikov (v smislu števila rešenih spisov kot edinega oziroma bistvenega kriterija za ocenjevanje njihove delovne uspešnosti). Pri strankah postopka oziroma pri splošni javnosti lahko namreč takšen sistem vzbuja vtis, da dajejo sodniki pri odločanju prednost finančnim motivom pred temeljnim načelom, na podlagi katerega mora potekati sojenje, to je odločanju na podlagi Ustave in zakonov. To lahko negativno vpliva na videz neodvisnosti sodnikov,³⁶ poleg tega pa lahko tudi dejansko povzroči, da bodo sodniki pri sprejemanju odločitev preveč obremenjeni z izpolnjevanjem pričakovanj glede predvidenega obsega opravljenega dela, kar lahko vpliva na potek vodenja sodnih postopkov. To velja zlasti v primeru, če se uspešnost ocenjuje v prekratnem časovnem obdobju. Navedeno ne pomeni, da bi bila kakršnakoli ureditev, ki bi določala, da je del sodnikove plače odvisen od ocene sodnikovega dela, v neskladju s 125. členom Ustave. Glede na to so očitki o neskladju tretjega odstavka 44. člena ZSS in petega odstavka 22. člena ZSPJS neutemeljeni. Navedeni določbi namreč le na splošno določata pravico sodnikov do dela plače iz naslova delovne uspešnosti oziroma dodatne delovne uspešnosti in kot takšni ne moreta biti v neskladju z Ustavo. Enako velja za 48. člen ZSS.

102. Oceno o skladnosti konkretne ureditve, ki predvideva plačilo sodnikov za delovno uspešnost, z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave bi bilo mogoče podati le na podlagi podrobne preučitve učinkov takšnega sistema na položaj posameznega sodnika. Zaradi nezadostne opredeljenosti oziroma nedoločnosti izpodbijanih zakonskih določb o plačilu sodnikov za delovno uspešnost (50. in 50. a člen ZSS) pa tega v obravnavani zadevi ni mogoče storiti. ZSS v prvem odstavku 50. člena določa, da pripada del plače za delovno uspešnost sodniku, ki je pri opravljanju sodniške službe v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate oziroma je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Glede na to, da je plačilo za povečan obseg dela oziroma za nadpovprečno obremenjenost sodnika posebej urejeno v 51. členu ZSS, razmerje med obema zakonskima določbama ni jasno. Povsem nedoločena so tudi merila, po katerih se odloča o izplačilu dela plače za delovno uspešnost. ZSS v drugem odstavku 50.

³⁶ Posledično lahko zaradi izgube zaupanja javnosti v delo sodnikov takšen sistem privede celo do nasprotnih učinkov od zaželenih, in sicer do tega, da se zaradi povečanja števila pritožb zoper odločitve sodnikov postopki v posameznih zadevah podaljšujejo in s tem tudi sodni zaostanki na sodiščih celo povečujejo.

člena odkazuje na smiselno uporabo zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, in kolektivne pogodbe za javni sektor. ZSPJS tega ne ureja podrobneje, kolektivna pogodba za javni sektor pa niti še ni sprejeta. Enako velja glede meril za izplačilo dela plače iz naslova dodatne delovne uspešnosti po 50.a členu ZSS. Skladno s to zakonsko določbo pripada del plače za dodatno delovno uspešnost sodniku, zaposlenemu na sodišču ali dodeljenemu na sodišče, ki je z uresničitvijo programa racionalizacije doseglo prihranke pri obsegu sredstev za plače, pri čemer se smiselno uporabi zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, in podzakonski akt, ki ga za javni sektor sprejme Vlada. ZSPJS v zvezi s tem odkazuje na uredbo Vlade (peti odstavek 21. člena). Vlada je sprejela Uredbo o dodatni delovni uspešnosti v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 14/06 – Uredba), ki pa takšnih meril ne določa.³⁷ Prav tako ni jasno, kaj pomeni "racionalizacija pri obsegu sredstev za plače na sodišču". Kolikor si je pod tem mogoče predstavljati doseganje enakih rezultatov (v smislu števila rešenih zadev) z manjšim številom sodnikov, kar bi pomenilo povečan obseg dela (oziroma nadpovprečno delovno obremenjenost) že zaposlenih sodnikov, tudi ni jasno razmerje te zakonske določbe do določb 50. oziroma 51. člena, ki prav tako govorita o delu plače iz naslova delovne uspešnosti v primeru povečanega obsega dela oziroma nadpovprečne obremenjenosti sodnika. Pravni položaj sodnikov v zvezi s plačilom sodnikov za delovno uspešnost na podlagi določb 50. in 50.a člena ZSS je torej nejasen in nepredvidljiv. Kot takšni sta ti dve določbi v neskladju z 2. členom Ustave.

Uvrščanje sodnikov v plačne razrede v prehodnem obdobju

103. Pobudniki očitajo izpodbijani plačni ureditvi tudi neskladje z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker naj bi v prehodnem obdobju dopuščala različno nagrajevanje sodnikov. Nedovoljeno merilo razlikovanja naj bi bila datum izvolitve sodnika v sodniško funkcijo oziroma datum napredovanja na položaj svetnika. Sodniki, ki so (bodo) ob uveljavitvi novega plačnega sistema že opravljali sodniško službo oziroma že dosegli položaj svetnika, naj bi bili na podlagi določbe prvega odstavka 10. člena ZSPJS-E³⁸ uvrščeni v nižje plačne razrede od sodnikov, ki bodo izvoljeni v sodniško funkcijo oziroma imenovani na položaj svetnika po tem datumu. Po mnenju ene od pobudnic naj bi bila takšna ureditev tudi v neskladju z 49. členom Ustave.

104. Če bi bili sodniki, ki že opravljajo sodniško funkcijo, dejansko uvrščeni nižje od novo izvoljenih sodnikov, ne da bi zato obstajal ustavno dopusten razlog, bi bila takšna ureditev v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Vendar Vlada meni, da se to ne bo zgodilo. Navaja, da bi bilo treba tudi za sodnike, ki bodo izvoljeni v sodniško funkcijo oziroma imenovani na položaj svetnika po začetku uporabe nove plačne ureditve, uporabiti določbe šestega in sedmega odstavka 49.č člena ZSPJS oziroma prvega odstavka 10. člena ZSPJS-E, stališče Sodnega sveta pa je prav nasprotno. Po

³⁷ Uredba v 15. členu določa, da sprejme merila za delitev sredstev za plačilo dodatne delovne uspešnosti na predlog direktorja organ upravljanja osebe javnega prava oziroma da se lahko smiselno uporabljajo tudi merila, ki so določena v kolektivni pogodbi za javni sektor.

³⁸ Prvi odstavek 10. člena ZSPJS-E se glasi: "Funkcionarjem, ki jim pripada višja osnovna plača od prevedene osnovne plače, določene v skladu s predpisi, ki so se uporabljali do začetka uporabe tega zakona, se nastalo nesorazmerje odpravi na naslednji način: nesorazmerja v osnovnih plačah, ki so večja od štirih plačnih razredov, se odpravijo z začetkom uporabe tega zakona v višini nesorazmerja nad štirimi plačnimi razredi; preostala nesorazmerja v osnovnih plačah se odpravijo v obdobju od leta 2006 do leta 2009, pri čemer se pri obračunu plač za mesec december vsakega leta odpravi 25 % nesorazmerja v osnovnih plačah."

uveljavitvi 10. člena ZSPJS-E, ki samostojno določa način in roke za odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah funkcionarjev, sklicevanje na šesti in sedmi odstavek 49. člena ZSPJS, ki določata način in roke za odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev oziroma predvidevata uporabo enakega sistema kot za javne uslužbenke tudi za funkcionarje, ni več mogoče. Tega, ali je tudi za sodnike, ki bodo v sodniško funkcijo izvoljeni oziroma na položaj svetnika imenovani v prehodnem obdobju, mogoče uporabiti določbo prvega odstavka 10. člena ZSPJS-E, pa glede na to, da Zakon o uvrščanju sodnikov v plačne razrede v prehodnem obdobju nima prehodne določbe, ni mogoče ugotoviti.

105. Glede na to je prvi odstavek 10. člena ZSPJS-E, kolikor se nanaša na sodnike, v neskladju z 2. členom Ustave. Zato se Ustavnemu sodišču do očitkov o neskladju izpodbijane ureditve z 49. členom Ustave ni bilo treba opredeliti.

Presoja prvega odstavka 36. člena ZSS-F

106. Dve izmed pobudnic izrecno izpodbijata tudi 36. člen ZSS-F. Iz vsebine pobude izhaja, da se ta dejansko nanaša le na prvi odstavek tega člena. Pobudo utemeljujeta zlasti z navedbami, da je Sodni svet v njunem primeru nepravilno uporabil določbe o prevedbi, kar ne more biti predmet ustavnosodne presoje predpisa, poleg tega pa tem zakonskim določbam očitata tudi nejasnost. Očitek o nejasnosti določbe prvega odstavka 36. člena ZSS-F je utemeljen.

107. Prvi odstavek 36. člena ZSS-F se glasi: "Sodnik, ki je uvrščen v plačilni razred na podlagi določb Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo), se uvrsti v plačni razred v skladu s tem zakonom in zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju tako, da vrednost plačnega razreda, v katerega je uvrščen, ustreza njegovi osnovni plači, ki zajema doseženi koeficient plačilnega razreda in sodniški dodatek zaradi nezdržljivosti sodniške funkcije, pri predsednikih in podpredsednikih sodišč pa zajema še dodatek za vodstveno funkcijo." Upošteva besedilo te določbe (sodnik ... se uvrsti v plačni razred v skladu s tem zakonom in zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, tako ...) bi jo bilo mogoče razumeti le tako, da je z njo urejen drugi del prevedbe, to je uvrstitev prevedenih zneskov osnovnih plač sodnikov v plačne razrede po novih predpisih. Glede na to, da prevedeni znesek plače praviloma ne bo povsem ustrezal nobenemu izmed novih plačnih razredov, kar pomeni, da uvrstitev sodnikov v nove plačne razrede v skladu s to določbo očitno sploh ne bi bila vedno možna, pa takšna razlaga te določbe ni mogoča. Zato ostaja pomen te določbe nejasen oziroma nedoločen. To pa pomeni, da je tudi tej določbi mogoče očitati neskladje z 2. členom Ustave.

B. – III.

Obravnava pobud državnih tožilcev

O ustavnopravnem položaju državnih tožilcev

108. V zvezi s pobudo državnih tožilcev se mora Ustavno sodišče najprej opredeliti do navedb, da se njihov položaj glede zahteve po zagotavljanju neodvisnosti približuje sodniškemu, kar naj bi izhajalo iz določb 135. in 136. člena Ustave. Utemeljenost takšnih

navedb bi namreč posledično pomenila, da morajo tudi za urejanje plačnega položaja državnih tožilcev veljati enaka jamstva, kot so na podlagi 125. člena Ustave zagotovljena sodnikom.

109. Ustava v prvem odstavku 135. člena določa, da državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima druge z zakonom določene pristojnosti. Po drugem odstavku 135. člena Ustave določa ureditev in pristojnosti državnih tožilcev zakon. V 136. členu Ustave je določena nezdržljivost funkcije državnega tožilca s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon. Ustava torej izrecno določa le temeljno funkcijo državnih tožilcev (pregon storilcev kaznivih dejanj) in nezdržljivost te funkcije, za določitev drugih pristojnosti državnih tožilcev pa pooblašča zakonodajalca, ki mu nalaga tudi dolžnost, da določi ureditev in pristojnosti državnih tožilcev (kar se nanaša le na ureditev položaja državnih tožilcev kot organov, ne pa tudi na položaj posameznih državnih tožilcev).

110. Na podlagi navedenega ni mogoče sklepati, da Ustava glede neodvisnosti državnim tožilcem zagotavlja enaka jamstva, kot za sodnike izhajajo iz 125. člena Ustave.

111. To ne pomeni, da je mogoče na državno tožilstvo v naši ustavni ureditvi gledati kot na organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti. Državni tožilci odločajo le na podlagi Ustave in zakonov (drugi odstavek 1. člena ZDT). Zato je treba zagotoviti, da državni tožilec izvaja svojo funkcijo pregona neodvisno, in preprečiti, da bi odločal v skladu z željami drugih vej oblasti, zlasti izvršne.³⁹ Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da sodi tožilstvo med organe s tako specifičnimi funkcijami, da jih ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti. Gre za del pravosodja v širšem smislu,⁴⁰ znotraj katerega pa sodno oblast izvršujejo samo sodniki (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-307/94 z dne 14. 5. 1998, Uradni list RS, št. 42/98 in OdlUS VII, 84). Prav v omenjeni oblastni funkciji sodnikov kot nosilcev tretje veje oblasti pa gre iskati razlog za kvalitativno različno urejen ustavnopravni položaj sodnikov in državnih tožilcev, kar zadeva varstvo njihove neodvisnosti. Kot izhaja iz 54. točke in naslednjih točk obrazložitve te odločbe, namreč ustavno načelo o neodvisnosti sodnikov temelji na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena Ustave). Bistvo tega načela je v njegovi temeljni funkciji varovanja posameznika v razmerju do države, pri čemer pa pripada (upoštevaje njegove pristojnosti) ključna vloga prav neodvisnemu sodstvu.

Presoja ustavnosti posameznih določb

³⁹ V zvezi s tem velja opozoriti na določbo tretjega odstavka 66.c člena ZDT, v skladu s katero pri pravosodnem nadzoru ni dopustno posegati v zakonitost in strokovno pravilnost dela državnih tožilcev v zvezi s predkazenskim postopkom, s sodnimi postopki ter z upravnimi postopki pred drugimi državnimi organi.

⁴⁰ To izhaja tudi iz ZDT, v skladu s katerim so državna tožilstva kot del pravosodja samostojni državni organi (drugi odstavek 5. člena).

O urejanju plač državnih tožilcev z akti, nižjimi od zakona

112. Pobudniki nasprotujejo ureditvi plač državnih tožilcev z akti, nižjimi od zakona (odlok, kolektivna pogodba za javni sektor in uredba Vlade). V zvezi s tem izpodbijajo različne določbe ZDT, ZSS, ZSPJS in OdPF. Zatrjujejo neskladje z 2., s 87., 135. in 136. členom ter s tretjim odstavkom 153. člena Ustave.

113. V zvezi z ureditvijo plač državnih tožilcev je treba opozoriti na razmerje med izpodbijanimi določbami ZDT in ZSS. Nekatere določbe ZSS o plačah sodnikov se namreč na podlagi določb prvega in drugega odstavka 28. člena ter prvega odstavka 30. člena ZDT uporabljajo tudi za državne tožilce.⁴¹ Zato je Ustavno sodišče izpodbijane določbe prvega in drugega odstavka 45. člena (uvrščanje funkcij v plačne razrede z odlokom), drugega odstavka 44. člena, prvega odstavka 49. člena, prvega odstavka 49.b člena, prvega odstavka 49.c člena, prvega odstavka 49.č člena, drugega in tretjega odstavka 50. člena (napotitev na ureditev dodatkov in plače iz naslova delovne uspešnosti s kolektivno pogodbo) in drugega odstavka 50.a člena ZSS (napotitev na ureditev plače iz naslova dodatne delovne uspešnosti z uredbo) presojalo v povezavi z ustreznimi določbami ZDT. Določbe drugega, tretjega in četrtega odstavka 30. člena ZDT pa je Ustavno sodišče presojalo posebej. Drugi odstavek 30. člena ZDT o smiselni uporabi ZSS v zvezi z odločanjem o plačilih iz službenega razmerja namreč ne odkazuje na uporabo nobene izmed izpodbijanih določb ZSS. Enako velja za tretji odstavek 30. člena ZDT, ki upošteva četrti odstavek 30. člena ZDT odkazuje le na prvi odstavek 51. člena ZSS, ki pa ni izpodbijan. Četrti odstavek 30. člena ZDT pa pomeni samostojno določbo za državne tožilce.

O urejanju plač državnih tožilcev z odlokom Državnega zbora

114. Pobudniki zatrjujejo, da zakonodajalec prepušča ureditev plač državnih tožilcev odloku, kar je v neskladju z Ustavo. V zvezi s tem izpodbijajo prvi in drugi odstavek 28. člena in prvi odstavek 30. člena ZDT v zvezi s prvim in z drugim odstavkom 45. člena ZSS ter določbe drugega odstavka 10. člena in šestega odstavka 49.a člena ZSPJS, 1., 2., 3. in 7. člena (A4) ter petega, sedmega in osmega odstavka 9. člena OdPF, kolikor se nanašajo na državne tožilce.

115. Očitki o neustavnosti 2. in 3. člena ter osmega odstavka 9. člena OdPF, ker naj bi šlo za urejanje plačnega položaja državnih tožilcev s podzakonskim aktom, so neutemeljeni. Osmi odstavek 9. člena OdPF⁴² pomeni zgolj v konkretno določenem znesku izraženo vsebino zakonske določbe četrtega odstavka 49.a člena ZSPJS.⁴³

⁴¹ Na podlagi prvega oziroma drugega odstavka 28. člena se plača državnega tožilca oziroma pomočnika državnega tožilca določi po enakih osnovah, z enakimi dodatki ter na enak način kot plača sodnika ustreznega naziva oziroma položaja. Prvi odstavek 30. člena ZDT pa določa, da ima državni tožilec oziroma pomočnik državnega tožilca poleg plače pravico do prejemkov, dodatkov in plačil, nadomestil in povračil v enakih primerih in enaki višini kot sodnik ustreznega naziva oziroma položaja, če ZDT ne določa drugače.

⁴² Po osmem odstavku 9. člena OdPF se pri prevedbi nominalnega zneska osnovnih plač v osnovne plače funkcionarjev po ZSPJS upošteva osnova za določitev plač funkcionarjev, veljavna od 1. 7. 2005 dalje, v višini 145.010 tolarjev oziroma izhodiščna plača za negospodarske dejavnosti za I. tarifni razred, veljavna od 1. 7. 2005 dalje, v višini 54.823 tolarjev.

⁴³ Skladno s to določbo je osnova za obračun plač javnih uslužbencev in funkcionarjev, za katere se uporablja izhodiščna plača po Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti, znesek izhodiščne plače za I. tarifni razred, veljavne na dan, ko se opravi prevedba. Osnova za obračun plač za javne uslužbenice in

Enako velja za 3. člen OdPF o plačnih skupinah in plačnih podskupinah funkcij v državnih organih in lokalnih skupnostih, ki pomeni le ponovitev vsebine 7. člena ZSPJS. Člen 2 OdPF določa zgolj to, da sta plačni razred in s tem osnovna plača za posamezne funkcije določena s Prilogo 1 in Prilogo 2 ZSPJS. Presoditi pa je treba, ali je v skladu z Ustavo zakonska ureditev, ki pomeni napotitev na ureditev uvrstitve posameznih funkcij državnih tožilcev v plačne razrede in delno tudi na ureditev prevedbe plač državnih tožilcev z odlokom Državnega zbora, in določbe OdPF, izdane na takšni podlagi.

116. Na podlagi prvega in drugega odstavka 28. člena ter prvega odstavka 30. člena ZDT se tudi za državne tožilce uporabljata prvi in drugi odstavek 45. člena ZSS. V skladu s to zakonsko določbo se državni tožilec ob imenovanju uvrsti v plačni razred v skladu z odlokom, ki ureja plače funkcionarjev. Kot je bilo ugotovljeno že v točki 67 obrazložitve te odločbe, ZSPJS določa višino osnovne plače za posamezne plačne razrede (Priloga 1 ZSPJS) in najvišji ter najnižji plačni razred, v katerega so lahko uvrščene funkcije posamezne plačne podskupine (Priloga 2 ZSPJS), konkretno uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede pa prepušča OdPF (drugi odstavek 10. člena ZSPJS). Na podlagi zakonske ureditve je torej mogoče ugotoviti, da se lahko funkcije državnih tožilcev, uvrščene v plačno podskupino A4 (7. člen ZSPJS), z odlokom uvrščajo v plačne razrede od 37 do 65 (Priloga 1), konkretna uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede pa je določena z OdPF (7. člen – A4).

117. Na podlagi šestega odstavka 49.a člena ZSPJS se prevedba plač državnih tožilcev uredi z odlokom. Ne glede na to je s četrtem odstavkom te zakonske določbe določena osnova, ki se upošteva pri prevedbi nominalnih zneskov osnovnih plač v plače funkcionarjev po ZSPJS. Tretji odstavek 49.a člena ZSPJS določa, da se nominalni znesek plače funkcionarja, ki je podlaga za prevedbo, določi tako, da se seštevek količnika, ki ga je funkcionar dosegel z napredovanjem na delovnem mestu ali v nazivu, in dodatkov iz 49.b člena Zakona, pomnoži z vrednostjo osnove za obračun plače. Dodatki za državne tožilce so določeni s prvim oziroma s petim odstavkom 9. člena OdPF. OdPF ureja tudi uvrstitev nominalnih zneskov plač državnih tožilcev v plačne razrede po ZSPJS (sedmi odstavek 9. člena).⁴⁴

118. Pobudniki zatrjujejo, da je zakonodajalec s tem, ko je prepustil ureditev plač državnih tožilcev OdPF, ravnal v neskladju s 87. členom Ustave. Ta določa, da lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb Državni zbor določa samo z zakonom. Vendar to ne pomeni, da bi moral zakonodajalec vse podrobnosti pravic urediti z zakonom. Podrobnejše urejanje pravic in obveznosti posameznikov lahko prepusti odloku, pri čemer pa mora prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, in določiti okvire ter usmeritve za njeno podrobnejšo podzakonsko urejanje, tako da je pravnemu subjektu njegov položaj znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona.⁴⁵ V tem primeru je bilo to upoštevano. S tem, ko ZSPJS določa vrednost osnovne plače za posamezne plačne razrede (Priloga 1) in najnižje ter najvišje plačne razrede po posameznih plačnih podskupinah za funkcionarje (Priloga 2), daje namreč

funkcionarje, za katere se ne uporablja izhodiščna plača po Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti, je znesek, določen po predpisih in kolektivnih pogodbah, ki se je na dan prevedbe uporabljal za določitev njihovih plač.

⁴⁴ Glede določbe prvega in drugega odstavka 25. člena ZDT-C kot morebitne zakonske podlage za prevedbo plač državnih tožilcev glej točko 144 te obrazložitve.

⁴⁵ Gre za podobne kriterije, kot izhajajo iz drugega odstavka 120. člena Ustave glede razmerja med akti zakonodajalca in predpisi izvršilne veje oblasti.

zadostno podlago za podrobnejšo ureditev osnovnih plač državnih tožilcev z OdPF. Šesti odstavek 49.a člena ZSPJS pa pomeni zakonsko podlago za ureditev prevedbe plač državnih tožilcev z OdPF, pri čemer so v samem ZSPJS izrecno določeni tudi kriteriji za določitev nominalnega zneska osnovne plače, ki je podlaga za prevedbo (osnova, količnik, dodatki). Zato izpodbijana ureditev ni v neskladju s 87. členom Ustave. Iz istih razlogov ji tudi ni mogoče očitati neskladja z načelom zakonitosti kot enim izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave.

119. Neutemeljeno je tudi sklicevanje pobudnikov na tretji odstavek 153. člena Ustave. Po tej določbi Ustave morajo biti podzakonski predpisi v skladu z Ustavo in zakoni. Ko Ustavno sodišče presoja skladnost podzakonskega predpisa z zakonom, ki mu je dal podlago za določitev podrobnejšega načina izvrševanja posameznih pravic oziroma obveznosti, presoja zlasti, ali podzakonski predpis zakonsko normo razčlenjuje v okviru, ki je dopuščen takšnemu aktu. Upošteva se predstavljeno zakonsko ureditev pa ni mogoče trditi, da bi bilo urejanje plač državnih tožilcev z OdPF zunaj zakonskega okvira.

120. Očitki o neskladju izpodbijanih določb s 135. in s 136. členom Ustave so neutemeljeni iz razlogov, pojasnjenih v točkah 109 in 110 te obrazložitve.

121. V zvezi z očitkom pobudnikov, da je izpodbijana ureditev v neskladju z Ustavo tudi zato, ker v zakonu ni določeno, kaj je zakonodajalcu služilo kot podlaga za uvrščanje posameznih funkcij v plačne razrede, se Ustavno sodišče sklicuje na obrazložitev iz 79. točke obrazložitve. Očitek pobudnikov, da lahko upošteva PoDZ-1 Državni zbor z odlokom ureja le organizacijo in delo Državnega zbora ter uresničevanje pravic in obveznosti poslank in poslancev, ni utemeljen. Četudi bi bilo določbe PoDZ-1 o tem, kaj je lahko vsebina odloka, mogoče razlagati tako, kot jih razumejo pobudniki, to ne pomeni, da zakonodajalec z zakonom ne bi mogel prepustiti odloku tudi urejanja drugih vprašanj, upošteva se kriterije, navedene v 118. točki te obrazložitve.

122. Glede na navedeno določbe prvega in drugega odstavka 28. člena ter prvega odstavka 30. člena ZDT v zvezi s prvim in z drugim odstavkom 45. člena ZSS in določbe drugega odstavka 10. člena ter šestega odstavka 49.a člena ZSPJS in 1. člena, 7. člena (A4), petega ter sedmega odstavka 9. člena OdPF, kolikor se nanašajo na državne tožilce, niso v neskladju z Ustavo.

O urejanju plač državnih tožilcev s kolektivno pogodbo za javni sektor

123. Pobudniki izpodbijajo zakonske določbe, ki se v zvezi z ureditvijo dodatkov k plači državnih tožilcev ter z določitvijo meril za plačilo dela plače državnih tožilcev za delovno uspešnost državnih tožilcev sklicujejo na kolektivno pogodbo za javni sektor. Gre za določbe prvega in drugega odstavka 28. člena ter prvega odstavka 30. člena ZDT v zvezi z drugim odstavkom 44. člena, s prvim odstavkom 49. člena, prvim odstavkom 49.b člena, prvim odstavkom 49.c člena, prvim odstavkom 49.č člena in z drugim ter s tretjim odstavkom 50. člena ZSS ter za uvodno določbo 26. člena ZDT-C.

124. Napotitev na ureditev plač državnih tožilcev s kolektivno pogodbo za javni sektor je v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave. Ker državni tožilci ne sodelujejo pri sprejemu kolektivne pogodbe, kar pomeni, da njihovi interesi pri sprejemanju tega akta niso zastopani, zakonodajalec že zato ureditve plač državnih tožilcev ne bi smel prepustiti kolektivni pogodbi. Zato so izpodbijane določbe prvega in drugega odstavka 28. člena ter prvega odstavka 30. člena ZDT v zvezi z drugim odstavkom 44. člena, s

prvim odstavkom 49. člena, prvim odstavkom 49. b člena, prvim odstavkom 49. c člena, prvim odstavkom 49.č člena in z drugim ter s tretjim odstavkom 50. člena ZSS ter uvodna določba 26. člena ZDT-C v neskladju z 2. členom Ustave.

O urejanju plač državnih tožilcev z uredbo Vlade

125. Pobudniki izpodbijajo tudi četrti odstavek 30. člena ZDT, ker ureditev vprašanj, povezanih z ureditvijo plač državnih tožilcev, prepušča uredbi Vlade. V zvezi s tem izpodbijajo tudi drugi odstavek 51. člena ZSS, ki pa se za državne tožilce ne uporablja. Določbi četrtega odstavka 30. člena ZDT in drugega odstavka 51. člena ZSS sta namreč enaki, pri čemer velja za državne tožilce le posebna določba četrtega odstavka 30. člena ZDT.

126. Četrti odstavek 30. člena ZDT določa, da Vlada z uredbo določi pogoje, merila in obseg plačila za povečan obseg dela oziroma dodatne delovne obremenitve za posamezne državne tožilce ali za pomočnike državnih tožilcev. Zakonsko pooblastilo, vsebovano v četrtem odstavku 30. člena ZDT, je golo pooblastilo. Zakonodajalec je namreč brez meril in kriterijev prepustil Vladi, da sama uredi celotno vprašanje plačila povečanega obsega dela. Prav tako ni določil okvira, s katerim bi Vlado pri urejanju tega področja omejil. Takšno pooblastilo Vladi je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Skladno s to ustavno določbo so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in niso pristojni izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu. Iz navedene ustavne določbe izhaja, da mora zakonodajalec, kadar pooblasti izvršno oblast za izdajo podzakonskega predpisa, prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, in določiti okvire ter usmeritve za njeno podrobnejšo podzakonsko urejanje (tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS V, 51). Zakonska norma ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi urejali materijo (vsebino), za katero ni podlage že v zakonu, zlasti pa ne sme prepuščati samostojnega urejanja pravic in obveznosti. Prav takšna pa je vsebina četrtega odstavka 30. člena ZDT, pri čemer tudi v nobeni izmed drugih določb ZDT ni vsebinske podlage za takšen podzakonski predpis. ZDT namreč nima vsebinskih določb glede povečanega obsega dela, ki bi pomenile normativni okvir in vsebinsko podlago za izdajo podzakonskega predpisa, predvidenega v četrtem odstavku 30. člena ZDT. Zato je četrti odstavek 30. člena ZDT v neskladju z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

127. Utemeljen je tudi očitek pobudnikov o neustavnosti prvega in drugega odstavka 28. člena ter prvega odstavka 30. člena ZDT v zvezi z drugim odstavkom 50.a člena ZSS. Ker ZDT nima posebnih določb o ureditvi pravice do dela plače za dodatno delovno uspešnost, v prvem odstavku 30.c člena pa predvideva plačilo državnih tožilcev iz tega naslova, je treba 50.a člen ZSS uporabiti tudi za državne tožilce. Skladno z drugim odstavkom 50.a člena ZSS se v zvezi z izplačilom tega dela plače smiselno uporabljata ZSPJS in podzakonski akt, ki ga sprejme Vlada. ZSPJS takšnih meril ne določa, kar pomeni, da je njihova določitev v celoti prepuščena Vladi. Takšna ureditev pa je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

128. Glede na to so določbe prvega in drugega odstavka 28. člena in prvega odstavka 30. člena ZDT v zvezi z drugim odstavkom 50.a člena ZSS in četrti odstavek 30. člena ZDT v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

Znižanje plač državnih tožilcev

129. Državni tožilci izpodbijajo tudi določbe, ki se nanašajo na znižanje njihovih plač. V zvezi s tem zatrjujejo neustavnost prvega odstavka 49. člena ZSPJS, ker zagotavlja varstvo pred znižanjem plač le javnim uslužbencem, ne pa tudi funkcionarjem. Takšni očitki so neutemeljeni iz enakih razlogov, kot jih je Ustavno sodišče v zvezi določbo desetega odstavka 52. člena ZSPJS, ki so jo izpodbijali sodniki, navedlo v 92. točki obrazložitve te odločbe.

130. Posebej je Ustavno sodišče presojalo očitke pobudnikov o neustavnosti določb o znižanju dodatka za delovno dobo in določbe, na podlagi katere se lahko državnim tožilcem zaradi uvrstitve v najbližji nižji plačni razred znižajo osnovne plače ob prevedbi (sedmi odstavek 9. člena OdPF).

131. Na podlagi nove plačne ureditve pripada državnim tožilcem dodatek za delovno dobo v višini 0,3 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe (prva alineja prvega odstavka 26. člena ZDT-C), prej pa so bili na podlagi prvega in drugega odstavka 28. člena ter 30. člena Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 14/03 – ur. p. b. – ZDT-UPB1) v zvezi s tretjim odstavkom 46. člena ZSS-UPB1 upravičeni do tega dodatka v enaki višini kot sodniki (glej 93. točko te obrazložitve). Tako kot pri sodnikih lahko znižanje plač državnih tožilcev povzroči tudi sedmi odstavek 9. člena OdPF, v skladu s katerim se prevedeni nominalni znesek osnovne plače funkcionarja uvrsti v najbližji plačni razred iz plačne lestvice v Prilogi 1 ZSPJS, kar lahko pomeni tudi uvrstitev v nižji plačni razred.

132. Znižanje plač državnih tožilcev naj bi bilo v neskladju z 2. členom, z drugim odstavkom 14. člena, s 50. členom, 136. členom ter z drugim odstavkom 155. člena Ustave.

133. Očitek o neskladju izpodbijane ureditve s 136. členom Ustave je neutemeljen. Zgolj to, da iz 136. člena Ustave izhaja načelo o nezdružljivosti funkcije državnega tožilca z drugimi funkcijami in dejavnostmi, še ne pomeni, da bi bilo vsako znižanje plač državnih tožilcev v neskladju z Ustavo. Iz tega načela sicer izhaja, da mora biti plača državnih tožilcev primerna, ne varuje pa jih pred vsakršnim znižanjem plače.

134. Neutemeljen je tudi očitek pobudnikov, da je znižanje dodatka za delovno dobo v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker se dodatek za delovno dobo zaenkrat znižuje le funkcionarjem, ne pa tudi javnim uslužbencem. Enako velja za očitek pobudnika Hinka Jenulla o neustavnosti 12. in 13. člena ZSPJS-E,⁴⁶ ker ne predvidevata sočasne uveljavitve nove plačne ureditve tudi za javne uslužbence. Kot izhaja že iz 92. točke te obrazložitve, je zaradi različnega pravnega statusa funkcionarjev in javnih uslužbencev načeloma ustavno dopustno različno urejati njihove plače. Poleg tega predhodna uveljavitev plačne reforme za funkcionarje sama po sebi ne bi mogla pomeniti kršitve tega načela. Prav tako pa se pobudniki ne morejo sklicevati na to, da se jim dodatek izplačuje v nižjem odstotku kot javnim uslužbencem. Vlada je v svojem mnenju namreč pojasnila, da je osnova, od katere se dodatek za delovno dobo

⁴⁶ Člen 12 ZSPJS-E določa, da se plače funkcionarjev začnejo obračunavati v skladu z zakonom z dnem začetka uporabe tega zakona. Člen 13 ZSPJS-E določa, da začne ta zakon veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS, uporabljati pa se začne 1. 3. 2006.

(še vedno) obračunava pri plačah javnih uslužbencev, nižja od osnove za funkcionarje. Zato o dejanski neenakosti, ker je za funkcionarje določen nižji odmerni odstotek dodatka, ni mogoče govoriti.

135. Prav tako ni utemeljen očitok o kršitvi pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave. Znižanje dodatka za delovno dobo in zaradi tega nižje plačilo prispevkov za socialno varnost samo po sebi še ne pomeni posega v to ustavno pravico.

136. Sklicevanje na 155. člen Ustave ne prihaja v poštev. Ta ustavna določba prepoveduje povratno veljavo pravnih aktov. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo učinkuje predpis povratno tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo. Za takšen primer v obravnavanem primeru ne gre. Izpodbijane določbe so začele veljati 18. 2. 2006, predviden začetek njihove uporabe je bil 1. 3. 2006 (32. člen ZDT-C). Znižanje dodatka za delovno dobo je torej določeno le za čas po uveljavitvi Zakona, kar pomeni, da ni mogoče govoriti o retroaktivnosti. Dejstvo, da je pravica do dodatka za delovno dobo odvisna od delovne dobe, ki je seveda morala nastajati tudi že pred uveljavitvijo sporne zakonske določbe, na takšen sklep ne more vplivati.

137. Varstvo pred zakonskimi posegi v pravice posameznikov za naprej je zagotovljeno z načelom zaupanja v pravo kot enim izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave. To načelo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.⁴⁷ Z vidika kriterijev za presojo dopustnosti posega gre nedvomno za manj strogo varstvo kot po 125. členu Ustave. Medtem ko bi bilo znižanje z vidika 125. člena Ustave mogoče upravičiti le v izjemnih primerih, za dopustnost posega v načelo zaupanja v pravo zadošča, da obstajajo za znižanje razlogi, utemeljeni v prevladujočem javnem interesu.

138. Kot je bilo pojasnjeno že v 95. točki te obrazložitve, dodatek za delovno dobo ni ustavnopravna kategorija, zato tudi njegovo znižanje ali celo morebitna ukinitve z vidika Ustave sama po sebi ne bi bila sporna. Znižanje dodatka je eden izmed ukrepov v okviru celovite plačne reforme, s katero se plače zaposlenih v javnem sektorju povsem na novo določajo. Odločitev zakonodajalca, da ta dodatek zniža in s tem spremeni relativni vpliv delovne dobe na višino plače funkcionarja, je stvar njegove proste presoje. Ker pa gre za prehod iz enega plačnega sistema v drugega, je treba v primeru poslabšanja položaja posameznih kategorij zaposlenih spoštovati 2. člen Ustave, iz katerega izhaja zahteva, da se posameznikom, ki bodo z izpodbijano spremembo prizadeti, omogoči, da se postopno prilagodijo na novo ureditev. Pri tem je treba upoštevati, da bi lahko takojšnje znižanje dodatka za delovno dobo povzročilo bistveno znižanje plač starejših državnih tožilcev in še posebej državnih tožilk, kar bi lahko vplivalo tudi na njihov socialni položaj. Varstvo pred takšnim znižanjem sicer ne pomeni varovanja doseženega zneska plače iz naslova dodatka za delovno dobo na dan uveljavitve novega plačnega sistema, pomeni pa zahtevo po postopnosti zniževanja plače državnih tožilcev, ki so lahko ob imenovanju na funkcijo upravičeno računali na plačo v višini, kot jim je pripadala ob obračunavanju

⁴⁷ Vlada napačno razlaga vsebino odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-134/96, iz katere naj bi po njenem mnenju izhajalo stališče o načelni dopustnosti znižanja plač. Ustavno sodišče je v tej odločbi sicer res zapisalo, da plače v določeni višini ni mogoče šteti kot pridobljene pravice, ker se lahko ta v skladu z zakonom, s kolektivno pogodbo in splošnim aktom spreminja. Vendar pa to ne pomeni, da zakonodajalcu, ki spreminja plačno ureditev, ne bi bilo treba upoštevati načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

dotatka v višini 0,5 % osnovne plače. Prva alineja 26. člena ZDT-C je zato, kolikor se nanaša na državne tožilce, ki so bili na funkcijo imenovani pred začetkom uporabe nove plačne ureditve, ker zanje ne predvideva postopnega znižanja plač, v neskladju z 2. členom Ustave. Kot je bilo navedeno že v 95. točki te obrazložitve, je treba takšno varstvo prizadetim posameznikom zagotoviti le, kolikor pri njih ne bo prišlo do morebitnega povišanja plače iz kakšnega drugega naslova, ki bi pomenil stalni del sodnikove plače, kar bi lahko kompenziralo znižanje plače iz naslova dodatka za delovno dobo. V takšnem primeru o nujnosti zagotovitve postopnega prehoda na novo ureditev, ki naj posamezniku omogoči, da se na takšno ureditev pripravi, ni mogoče govoriti. Seveda pa takšna kompenzacija ne pride v poštev v primerih povišanja plače iz naslova dodatkov zaradi opravljanja določenega dela (npr. dodatek za mentorstvo in položajni dodatek) oziroma zaradi opravljanja dela v določenih okoliščinah oziroma pod določenimi pogoji (npr. dodatki za delo v manj ugodnih delovnih pogojih in v manj ugodnem delovnem času), kot tudi ne zaradi plačil državnim tožilcem iz naslova delovne uspešnosti.

139. V neskladju z 2. členom Ustave je tudi določba sedmega odstavka 9. člena OdPF, kolikor se nanaša na državne tožilce, ki so bili na funkcijo imenovani pred začetkom uporabe novih plačnih predpisov, in kolikor lahko povzroči dejansko znižanje njihove plače. Razlogi za takšno začasno znižanje plač niso izkazani. Vlada se sicer sklicuje na to, da prevedba zgolj v višji plačni razred ni mogoča, ker bi – glede na to, da bi morala enaka ureditev veljati tudi za javne uslužbenke, to zahtevalo dodatnih 20 milijard SIT. Kot je bilo pojasnjeno že v 98. točki obrazložitve, pa ne zatrjuje, da z vidika javnih financ ne bi bila sprejemljiva rešitev, v skladu s katero bi se funkcionarjem, pri katerih bi prišlo ob prevedbi do zgolj začasnega znižanja plač, do izenačitve zneskov osnovne plače po starih in novih predpisih plača izplačevala najmanj v enaki višini kot pred prevedbo. Kolikor pa gre pri izpodbijanju sedmega odstavka 9. člena OdPF za zatrjevanje neskladja z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker naj bi uvrstitev v najbližji plačni razred za nekatere državne tožilce pomenila uvrstitev v nižji, za druge pa v višji plačni razred, kar naj bi za slednje pomenilo trajno ugodnejši položaj, pa so očitki neutemeljeni. Državni tožilci so bili namreč že v okviru prejšnjega plačnega sistema razvrščeni v različne plačilne razrede. Z reformo plačnega sistema zakonodajalec ni posegel v razmerja med državnimi tožilci, uvrščenimi v isti plačilni razred. Morebitna drugačna razmerja med plačnimi razredi funkcionarjev po novi ureditvi pa so posledica same spremembe plačnega sistema in uvrstitve funkcionarjev v nove plačne razrede. Razumljivo namreč je, da novi plačni sistem ne more biti povsem enak prejšnjemu, saj sicer sploh ne bi bilo mogoče govoriti o reformi sistema.

140. Glede na navedeno je prva alineja 26. člena ZDT-C, kolikor se nanaša na državne tožilce, ki so bili na funkcijo imenovani pred začetkom uporabe novih plačnih predpisov, v neskladju z 2. členom Ustave. Enako velja za 9. člen ZSPJS-E, kolikor se nanaša na to skupino državnih tožilcev. V neskladju z 2. členom Ustave je tudi sedmi odstavek 9. člena OdPF, kolikor dopušča začasno znižanje plač državnih tožilcev ob prevedbi.

Uvrščanje državnih tožilcev v plačne razrede v prehodnem obdobju

141. Tudi državni tožilci zatrjujejo neskladje izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker naj bi bili državni tožilci, ki bodo v prehodnem obdobju prvič imenovani v funkcijo državnega tožilca, takoj uvrščeni v višje plačne razrede, državnim tožilcem, ki so bili na funkcijo imenovani pred začetkom uporabe novega plačnega sistema, pa se bo plača v navedeni višini v celoti izplačevala šele konec leta 2009.

Ustavno sodišče je že ugotovilo, da je določba prvega odstavka 10. člena ZSPJS-E, kolikor se nanaša na sodnike, nejasna in kot takšna v neskladju z 2. členom Ustave (105. točka obrazložitve). Enako velja tudi za državne tožilce, zato se Ustavno sodišče sklicuje na obrazložitev v 104. točki te obrazložitve.

Presoja prvega in drugega odstavka 25. člena ZDT-C

142. Pobudniki očitajo izpodbijani ureditvi tudi nejasnost. Očitki o nejasnosti prvega in drugega odstavka 25. člena ZDT-C so utemeljeni. V skladu s prvim odstavkom 25. člena se državnega tožilca uvrsti v plačni razred v skladu z ZDT in ZSPJS, tako da vrednost plačnega razreda, v katerega je uvrščen, ustreza njegovi osnovni plači, ki zajema doseženi koeficient plačilnega razreda in tožilski dodatek zaradi nezdržljivosti funkcije državnega tožilca, pri generalnem državnem tožilcu, namestniku generalnega državnega tožilca, vodjih in namestnikih vodij državnih tožilstev pa zajema še dodatek za vodstveno funkcijo. V skladu z drugim odstavkom 25. člena ZDT-C se uvrstitev pomočnika državnega tožilca v plačni razred opravi tako, da vrednost plačnega razreda, v katerega je uvrščen, ustreza njegovi osnovni plači, ki zajema doseženi koeficient plačilnega razreda. Gre za po vsebini enaki določbi, kot je določba prvega odstavka 36. člena ZSS-F. Zato je iz enakih razlogov, kot so navedeni že v 107. točki obrazložitve, tudi določbama prvega in drugega odstavka 25. člena ZDT-C mogoče očitati nejasnost in s tem neskladje z 2. členom Ustave.

B. – IV.

Obrazložitev pobud državnih pravobranilcev

Urejanje plač državnih pravobranilcev z akti, nižjimi od zakona

143. Pobudnica Branka Cizel - Varšek izpodbija prvi odstavek 44. člena ZDPra in 7. člen OdPF. Očitki pobudnice, da naj bi bila na podlagi teh določb prikrajšana glede pravic v zvezi z napredovanjem, so neobrazloženi in jih Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti. Preizkusilo pa je izpodbijani določbi z vidika navedb pobudnice o neustavnosti urejanja plač državnih pravobranilcev z OdPF.

144. Prvi odstavek 44. člena ZDPra določa, da sta generalni državni pravobranilec in namestnik generalnega državnega pravobranilca ob imenovanju uvrščena v plačni razred, določen z odlokom o plačah funkcionarjev. Člen 7 (A4) OdPF ureja med drugim tudi uvrstitev posameznih funkcij državnih pravobranilcev v plačne razrede. Izpodbijani določbi nista v neskladju z Ustavo. ZSPJS pomeni namreč zadostno podlago za podrobnejšo ureditev osnovnih plač državnih pravobranilcev z OdPF (primerjaj s 119. točko obrazložitve te odločbe). Kolikor pa pobudnica 7. členu OdPF očita nezakonitost, pa je njen očitek neobrazložen.

Znižanje dodatka za delovno dobo

145. Državni pravobranilci izpodbijajo tudi določbi prve alineje 35. člena ZDPra-A in 9. člena ZSPJS-E, kolikor pomenita podlago za znižanje dodatka za delovno dobo državnih pravobranilcev. Izpodbijanima določbama očitajo neskladje z 2. členom, z drugim odstavkom 14. člena in s 50. členom Ustave.

146. Na podlagi nove plačne ureditve pripada državnim pravobranilcem dodatek za delovno dobo v višini 0,3 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe (prva alineja 35. člena ZDPra-A), po 45. členu prej veljavnega ZDPra (Uradni list RS, št. 20/97) pa je bila ureditev enaka kot pri sodnikih (glej 93. točko te obrazložitve).

147. Glede očitkov o neskladju izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave in s prvim odstavkom 50. člena Ustave velja vse, kar je Ustavno sodišče ob presoji pobud državnih tožilcev ugotovilo v 134. in 135. točki obrazložitve te odločbe. Očitki o neskladju prve alineje 35. člena ZDPra-A in 9. člena ZSPJS-E z 2. členom Ustave pa so, kolikor se ti dve določbi nanašata na državne pravobranilce, ki so bili na funkcijo imenovani pred začetkom uporabe nove plačne ureditve, utemeljeni iz enakih razlogov, kot to izhaja iz 138. in 139. točke obrazložitve te odločbe.

Prevedba plače namestnika generalnega državnega pravobranilca

148. Pobudnica Branka Cizel - Varšek nasprotuje tudi načinu določitve nominalnega zneska osnovne plače, ki pomeni podlago za prevedbo plače namestnika državnega pravobranilca v plačni razred po novih predpisih. V zvezi s tem izpodbija peti odstavek 9. člena OdPF. Izpodbijani določbi očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Navaja, da se pri prevedbi nominalnega zneska osnovne plače funkcije namestnika državnega pravobranilca ni upošteval dodatek za vodstveno funkcijo, pri predsednikih in podpredsednikih sodišč ter pri vodjih in namestnikih državnih tožilcev pa naj bi se takšni dodatki upoštevali. Očitki pobudnice so utemeljeni. Nominalni znesek osnovne plače vodstvenih funkcij v sodstvu in na državnih tožilstvih, s katerimi se utemeljeno primerja pobudnica, je zakonodajalec dejansko prevedel tako, da je že pri sami prevedbi upošteval vodstveni dodatek in vodstveno funkcijo uvrstil v poseben plačni razred (četrti in peti odstavek 9. člena OdPF). Funkcijo namestnika generalnega državnega pravobranilca je zakonodajalec uvrstil v poseben plačni razred. Pri prevedbi pa ni upošteval vodstvenega dodatka, ki je bil sestavni del plače namestnika generalnega državnega pravobranilca. Za takšno razlikovanje ni najti razumnih razlogov. V zakonodajnem gradivu k predlogu ZDPra-A razlogi niso navedeni, Državni zbor pa na pobudo ni odgovoril. Glede na to je peti odstavek 9. člena OdPF, kolikor se nanaša na funkcijo namestnika generalnega državnega pravobranilca, v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

B. – V.

Odločitev Ustavnega sodišča glede določb, katerih presoja je obrazložena v točkah B. – II. do B. – IV. obrazložitve (točke od 1 do 4 izreka)

149. Zakon, ki ni v skladu z Ustavo, lahko Ustavno sodišče v celoti ali delno razveljavi (43. člen ZUstS). Protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise Ustavno sodišče odpravi ali razveljavi (prvi odstavek 45. člena ZUstS). Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon ali drug predpis protiustaven zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem ugotovitveno odločbo (prvi odstavek 48. člena ZUstS).

150. V obravnavani zadevi so nekatere izmed določb, za katere je Ustavno sodišče ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo, sicer takšne narave, da bi jih bilo mogoče

razveljaviti. Ker pa glede nekaterih določb razveljavitev ne bi bila mogoča, izpodbijani predpisi pa so medsebojno povezani in se tudi sklicujejo drug na drugega, je Ustavno sodišče glede vseh ugotovljenih neskladij z Ustavo izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka).

151. Glede na to, da je Ustavno sodišče odločilo z ugotovitveno odločbo, z odločitvijo Ustavnega sodišča pa bo prenehal veljati sklep št. U-I-60/06 z dne 9. 3. 2006, s katerim je bilo začasno zadržano izvajanje določb novih plačnih predpisov, bi se po izdaji odločbe Ustavnega sodišča morala začeti uporabljati nova plačna ureditev vključno z določbami, za katere je Ustavno sodišče ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo. Da se to ne bi zgodilo, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe. Določilo je, da se do odprave neustavnosti, ugotovljenih s to odločbo, plače funkcionarjev, razen plač funkcionarjev v lokalnih skupnostih, še naprej obračunavajo in izplačujejo po predpisih, na podlagi katerih so se obračunavale in izplačevale do 1. 3. 2006, ter na podlagi individualnih odločb, izdanih na podlagi teh predpisov (3. točka izreka). Čeprav je Ustavno sodišče izpodbijano ureditev presojal le z vidika položaja pobudnikov, se pri določitvi načina izvršitve odločbe ni moglo omejiti zgolj nanje. Obračunavanje in izplačevanje plač na podlagi prejšnjih predpisov zgolj pobudnikom bi lahko povzročilo neenakosti med posameznimi kategorijami funkcionarjev, poleg tega pa so posamezne ugotovljene neskladnosti izpodbijane ureditve z Ustavo takšne narave, da bi se lahko nanašale tudi na funkcionarje, ki niso vložili pobud. S podaljšanjem uporabe prejšnjih plačnih predpisov je Ustavno sodišče zakonodajalcu omogočilo, da pri sprejemanju nove ureditve ob upoštevanju razlogov iz te odločbe odpravi tudi morebitna neskladja z Ustavo, ki bi se nanašala na ureditev plač drugih funkcionarjev. Za določitev takšnega načina izvršitve se je Ustavno sodišče odločilo kljub temu, da bo to lahko pomenilo, da se nekaterim funkcionarjem, za katere bi uporaba novega plačnega sistema pomenila povišanje plač, te ne bodo povišale. Za drugačno rešitev, ki bi omogočila uveljavitev novega plačnega sistema in hkrati zavarovala položaj tistih funkcionarjev, ki se jim v skladu s to odločbo plače ne bi smele (takoj) znižati, se Ustavno sodišče ni odločilo, ker ni moglo predvideti, kakšne finančne posledice bi to imelo za proračun.

152. Način izvršitve ne velja za funkcionarje v lokalnih skupnostih. Pri tem je Ustavno sodišče upoštevalo, da ureditev njihovih plač ne posega v plačna razmerja med funkcionarji posameznih vej oblasti in neposredno tudi ne obremenjuje proračuna Republike Slovenije.

153. Ker je za odpravo ugotovljenih neustavnosti treba izvesti zakonodajni postopek, je Ustavno sodišče določilo rok enega leta za njihovo odpravo (2. točka izreka).

B. – VI.

Zavrnitev pobud (točka 5 izreka)

Pobude sodnikov

Napredovanje vrhovnih sodnikov v plačnih razredih

154. Ena izmed pobudnic izpodbija tudi določbo 26. člena in določbo tretjega odstavka 46. člena ZSS, ker naj bi ji kot vrhovni sodnici onemogočali napredovanje v plačnih razredih, s tem pa naj bi bilo poseženo v njeno pridobljeno pravico do rednega napredovanja v plačilni razred s količnikom 3,72, kar naj bi ji zagotavljala prejšnja ureditev.

155. Možnost napredovanja vrhovnih sodnikov v plačnih razredih je izrecno izključena s tretjim odstavkom 46. člena ZSS. Člen 26 ZSS, ki ureja napredovanje okrajnih, okrožnih in višjih sodnikov v plačnih razredih, se torej ne nanaša na napredovanje vrhovnih sodnikov v plačnih razredih.

156. Očitki pobudnice o neustavnosti določbe tretjega odstavka 46. člena ZSS zaradi spremembe položaja vrhovnih sodnikov glede možnosti napredovanja v plačnih razredih bi lahko bili relevantni z vidika skladnosti takšne ureditve z 2. členom Ustave. Ta ustavna določba namreč v določeni meri zagotavlja varstvo tudi pred posegi v pričakovane pravice.

157. Vrhovni sodniki, ki so bili (enako kot pobudnica) pred uveljavitvijo nove plačne ureditve uvrščeni v plačilni razred s količnikom 3,43, so lahko, upoštevaje določbi 26. člena in prvega odstavka 47. člena ZSS-UPB1, utemeljeno pričakovali, da bodo ob naslednjem napredovanju uvrščeni v plačilni razred s količnikom 3,72. Razlika med obema plačilnima razredoma po novi ureditvi je v dveh plačnih razredih. Plačilni razred s količnikom 3,43 je namreč preveden v 51. plačni razred, plačilni razred s količnikom 3,72 pa v 53. plačni razred. Bistveno za odločitev v tej zadevi je torej ugotoviti, ali lahko vrhovni sodniki tudi po novi ureditvi dosežejo 53. plačni razred. Skladno s 6. členom OdPF je funkcija vrhovnega sodnika uvrščena v 55. plačni razred. Po novem bodo torej lahko vrhovni sodniki uvrščeni celo v višji plačni razred, kot bi ga lahko pobudnica na podlagi pričakovanega napredovanja dosegla po prejšnji ureditvi. Res pa je, da bi lahko (glede na prvi odstavek 10. člena ZSPJS-E o postopni odpravi nesorazmerij v osnovnih plačah funkcionarjev) vrhovni sodniki 53. plačni razred dosegli (še) decembra 2007. Glede na to, da bi lahko do napredovanja pobudnice prišlo že pred tem, izpodbijana ureditev morda res posega v pričakovane pravice pobudnice glede bodoče rasti njene plače, kar bi lahko bil relevanten očitek z vidika 2. člena Ustave. Ker gre lahko kvečjemu za časovno zelo omejen poseg in ker pobudnica ni izkazala, da bi lahko bil s tem pomembnejše prizadet njen plačni položaj, ter upoštevaje, da varstvo pred posegi v pričakovane pravice ne more biti tako intenzivno kot varstvo pred dejanskim znižanjem plač, pa z gornjimi navedbami očitkov o neustavnosti tretjega odstavka 46. člena ZSS ni utemeljila.

Napredovanje višjih sodnikov v plačnih razredih

158. Pobudniki (višji sodniki) zatrjujejo, da se jim bo po novi ureditvi poslabšal pravni položaj v zvezi z napredovanjem. Navajajo, da se vsem višjim sodnikom, ki so bili na dan uporabe novega plačnega sistema za sodnike uvrščeni v nižje plačilne razrede kot v plačilni razred s količnikom 3,47 (kot najvišji plačilni razred višjih sodnikov po prejšnji ureditvi), posega v njihove pričakovane pravice glede napredovanja. Zatrjujejo, da morajo višji sodniki zato, da lahko po novi ureditvi dosežejo najvišji plačni razred, napredovati večkrat, kar pomeni, da bodo lahko najvišji plačni razred dosegli še po preteku večjega števila let. Na položaj svetnika naj bi lahko po novi ureditvi napredovali

še le po 21 letih dela v nazivu višji sodnik, po prejšnji ureditvi pa po 9 letih. Po treh napredovanjih naj bi po novem dosegli le 50. plačni razred, po prejšnji ureditvi pa naj bi jim po treh napredovanjih pripadal količnik 3,47, ki je preveden v 52. plačni razred. Menijo, da gre za kršitev načela varstva zaupanja v pravo. Navajajo tudi, da so v slabšem položaju kot višji sodniki, ki so bili na dan uporabe novega plačnega sistema za sodnike že uvrščeni v plačilni razred 3,47.

159. Pred izpodbijanimi spremembami so bili predvideni štirje plačilni razredi višjih sodnikov s koeficienti 2,89, 3,02, 3,14 in 3,47 (prvi odstavek 47. člena v zvezi s petim odstavkom 44. člena ZSS-UPB1). Sodniki, ki so izpolnjevali pogoje za napredovanje, so lahko v višji plačilni razred napredovali vsaka tri leta (26. člen ZSS-UPB1). Najvišji plačilni razred višjega sodnika, ki je preveden v novi 52. plačni razred, so lahko višji sodniki dosegli po treh napredovanjih, to je po devetih letih. Pri tretjem napredovanju na mesto višjega sodnika so pridobili tudi položaj svetnika (tretji odstavek 27. člena ZSS-UPB1). Prej najnižji koeficient za višjega sodnika (2,89) je po novi ureditvi preveden v 47. plačni razred, koeficient 3,02 v 48. plačni razred, koeficient 3,14 v 49. plačni razred in koeficient 3,47 v 52. plačni razred. Redno napredovanje v plačnih razredih je tudi sedaj omogočeno vsaka tri leta (26. člen ZSS). Položaj svetnika pridobi višji sodnik tudi po novi ureditvi pri tretjem napredovanju v višji plačni razred na istem sodniškem mestu, izjemoma pa celo prej (tretji odstavek 27. člena v zvezi s tretjo alinejo tretjega odstavka 34.b člena ZSS). Po tretjem odstavku 34.b člena ZSS se višji sodnik, ki napreduje na položaj svetnika, uvrsti v plačni razred svetnika ustreznega sodniškega naziva. Plačni razred svetnika višjega sodišča v OdPF ni določen. Glede na to prihaja v poštev uporaba četrtega odstavka 46. člena ZSS, po kateri se sodnik svetnik s pridobitvijo položaja svetnika uvrsti za en plačni razred višje od najvišjega plačnega razreda posameznega sodniškega naziva. Upošteva se določbo drugega odstavka 46. člena ZSS, po kateri lahko višji sodniki napredujejo za 6 plačnih razredov, se višji sodnik svetnik uvrsti v 54. plačni razred. To pomeni, da bodo višji sodniki položaj svetnika tudi po novi ureditvi dosegli po tretjem napredovanju, pri čemer bodo uvrščeni celo v višji plačni razred kot po prejšnji ureditvi.

Varovanje števila uvrstitev oziroma približno doseženega nivoja znotraj iste skupine sodnikov ob prevedbi

160. Pobudniki uveljavljajo tudi očitke o neustavnosti ZSPJS in OdPF, ker dopuščata možnost znižanja plače sodnika tudi s tem, ker ne določata, da morajo biti pri uvrščanju sodnikov v nove plačne razrede upoštevane že pridobljene uvrstitve v plačilne razrede. Po njihovem mnenju sodnik pri uvrstitvi v plačni razred po novi ureditvi ne bi smel biti prikrajšan za število doseženih uvrstitev po prejšnjih predpisih, pri čemer bi se morala za uvrstitev šteti uvrstitev sodnika v plačilni razred ob nastopu sodniške funkcije in ob vsakem napredovanju. Podoben je tudi očitek, da bi se moralo pri uvrščanju višjih sodnikov v nove plačne razrede sodniku zagotoviti plačni razred na približno enakem nivoju v okviru plačnih razredov višjih sodnikov, kot mu je pripadal po prejšnji ureditvi. Takšni očitki so neutemeljeni. Kolikor lahko prevedba v nove plačne razrede povzroči znižanje osnovne plače sodnika, se Ustavno sodišče sklicuje na že navedene ugotovitve. Golega varovanja števila doseženih napredovanj oziroma uvrstitve v plačilni razred določenega nivoja znotraj skupine plačilnih razredov sodnikov iste stopnje pa Ustava sodnikom ne zagotavlja.

Dodatek za nezdržljivost

161. Nekateri pobudniki menijo, da je ureditev sodniških plač v neskladju s 133. členom Ustave, ker ne določa dodatka za nezdržljivost kot posebnega dela plače sodnika. Takšni očitki so neutemeljeni. Kot je bilo že navedeno, mora biti plača sodnika primerna, tako da sodnika varuje pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje. Pri določanju višine sodniških plač mora zato zakonodajalec gotovo upoštevati tudi dejstvo, da so sodniki zaradi spoštovanja zahteve po nezdržljivosti omejeni pri pridobivanju morebitnih dodatnih virov dohodka. To pa še ne pomeni, da bi moral biti dodatek za nezdržljivost poseben element sodniške plače. Ustavno sporno bi bilo, če bi zakonodajalec sodniške plače določil tako nizko, da te očitno ne bi mogle varovati neodvisnosti sodnikov, česar pa pobudniki niti ne zatrjujejo. Glede na to je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 44. člena ZSS ter prvega in tretjega odstavka 23. člena ZSPJS, zavrnilo.

Četrty odstavek 24. člena ZSS

162. Ena izmed pobudnic izpodbija tudi določbo četrtega odstavka 24. člena ZSS. Zatrjuje njeno neskladje z 2. členom, z drugim odstavkom 14. člena, s 50., 125. in s 129. členom ter s prvim odstavkom 153. člena Ustave. V neskladju z Ustavo naj bi bilo, da se v času, ko je sodnik v postopku izdelave ocene sodniške službe, odločanje o napredovanju (do zaključka postopka izdelave ocene) odloži le v primerih napredovanja sodnika v višji plačni (po prejšnjih predpisih plačilni) razred, ne pa tudi v primerih napredovanja sodnika na višje sodniško mesto. Navaja, da je 11. 5. 2004 kot okrajna sodnica na personalni svet naslovila predlog za izdelavo ocene sodniškega dela, 17. 6. 2004 pa je bila imenovana na sodniško mesto okrožne sodnice in uvrščena v plačilni razred 2,40, pri čemer ni bilo upoštevano, da je v postopku izdelave ocene sodniške službe. Zatrjuje, da bi lahko, če ne bi napredovala na višje sodniško mesto, ob izpolnitvi pogojev za redno napredovanje 28. 6. 2004 napredovala v plačilni razred 2,56, ker je izpolnjevala pogoje za hitrejšo napredovanje. Meni, da ni nobenih razlogov za to, da sodnik ob napredovanju na višje sodniško mesto in ob najboljši oceni sodniške službe ne bi bil uvrščen dva plačna (po prejšnjih predpisih plačilna) razreda višje. Ob tem opozarja, da sodnik, ki si zasluži napredovanje na višje sodniško mesto, ne more uveljaviti ocene sodniške službe, ki bi mu omogočala še boljši položaj, če pa bi ostal na nižjem mestu, pa bi to lahko storil.

163. Iz navedenega izhaja, da pobudnico moti, da zaradi napredovanja na mesto okrožne sodnice ni mogla hkrati redno napredovati v plačilnem razredu, za kar naj bi izpolnila pogoje, ko naj bi pretekla tri leta od zadnjega napredovanja v plačilnem razredu. Pri tem zmotno meni, da je to posledica četrtega odstavka 24. člena ZSS. Za napredovanje sodnika v plačnem razredu, če ta pred potekom treh let od zadnjega napredovanja v plačnem razredu izpolni pogoje za napredovanje na višje sodniško mesto, je bistvena razlaga določbe 26. člena ZSS, v skladu s katero lahko sodnik v višji plačni razred napreduje vsaka tri leta (gre za vprašanje, ali mora obdobje treh let preteči od zadnjega napredovanja v plačnem razredu ali od zadnje uvrstitve v plačni razred). To vprašanje pa bi lahko bilo predmet konkretnih sodnih postopkov in morebiten predmet postopka z ustavno pritožbo, ne pa predmet pobude.

Upoštevanje elementa izobrazbe pri določanju sodniške plače

164. Očitki o neustavnosti 9. člena ZSPJS, ki jih utemeljuje pobudnik z navedbami o neenakem položaju sodnikov v primerjavi z javnimi uslužbenci oziroma drugimi funkcionarji glede upoštevanja elementa izobrazbe pri določitvi osnovne plače, so neutemeljeni. Na podlagi 8. člena ZSPJS, v skladu s katerim se osnovne plače javnih

uslužbencev določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede, še ni mogoče sklepati, da zakonodajalcu pri sprejemanju ureditve o plačah sodnikov ni treba upoštevati tudi elementa izobrazbe, predpisane kot pogoj za zasedbo vseh sodniških funkcij. Seveda pa to ne more pomeniti, da bi bile vse sodniške funkcije že zgolj zaradi tega ovrednotene višje kot nekatere druge funkcije, pri katerih elementa izobrazbe že po naravi stvari ni mogoče predpisati kot pogoj za zasedbo funkcije (npr. pri poslancih).

Drugo

165. Razlogi za zavrnitev očitkov o neustavnosti določb tretjega odstavka 44. člena in 48. člena ZSS ter petega odstavka 22. člena ZSPJS so navedeni v 101. točki te obrazložitve, razlogi za zavrnitev očitkov o neustavnosti desetega odstavka 52. člena ZSPJS pa v 92. točki te obrazložitve.

166. Očitki o neustavnosti določb tretjega odstavka 24. člena, drugega odstavka 34.b člena, drugega odstavka 46. člena in 53. člena ZSS so neobrazloženi, zato jih Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

167. Kolikor gre pri pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti 49.a člena ZSS za očitek o različnem nagrajevanju sodnikov, ki opravljajo vodstvene funkcije, je Ustavno sodišče nanj že odgovorilo (glej 83. točko te obrazložitve), v preostalem delu pa so trditve o neustavnosti te določbe neobrazložene.

168. Neobrazložene so tudi pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 7. člena ZSPJS in 48. člena ZSPJS, ki jih pobudniki utemeljujejo zgolj s sklicevanjem na neenako obravnavo sodnikov v primerjavi z drugimi funkcionarji.

169. Očitki o neustavnosti 49.a in 49.b člena ZSPJS, ki jih pobudnici utemeljujeta s tem, da se v njunem primeru pri prevedbi plače niso upoštevali dodatki, so neutemeljeni. S sklicevanjem na morebitno napačno razlago zakonskih določb namreč ni mogoče utemeljiti pobude. Glede na to je Ustavno sodišče tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 49.a člena (razen glede 6. odstavka te določbe, ki jo je presojalo posebej) in 49.b člena ZSPJS zavrnilo.

170. Neutemeljen je tudi očitek o neskladju izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker naj po novi ureditvi le višji sodniki ne bi bili uvrščeni v višje plačne razrede. Višji plačni razredi po novi ureditvi pri nekaterih sodniških funkcijah so posledica odprave plačnih nesorazmerij, ki pa pri višjih sodnikih po oceni zakonodajalca očitno niso podana.

Pobudi državnih tožilcev

171. Razloge, ki kažejo na očitno neutemeljenost očitkov državnih tožilcev glede neustavnosti določb 2. in 3. člena ter osmega odstavka 9. člena OdPF, je Ustavno sodišče pojasnilo že v prejšnjih delih obrazložitve (točka 115 obrazložitve te odločbe). Enako velja glede prvega odstavka 49. člena ZSPJS (točka 129 obrazložitve te odločbe) in 12. ter 13. člena ZSPJS-E (glej 134. točko obrazložitve te odločbe).

172. Pobudniki izpodbijajo tudi prvi in drugi odstavek 28. člena in prvi odstavek 30. člena ZDT v zvezi s četrnim odstavkom 44. člena ZSS. Pobudo utemeljujejo zgolj s tem, da se jim tudi na podlagi te določbe znižuje dodatek za delovno dobo, kar pa ne drži. Podlaga za znižanje tega dodatka za državne tožilce je prva alineja 26. člena ZDT-C. To pa pomeni, da z gornjimi navedbami pobude ne morejo utemeljiti.

173. Očitek pobudnikov o neustavnosti določbe prvega odstavka 49.c člena ZSPJS je neobrazložen, zato ga Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti. Enako velja glede očitkov v zvezi z določbami drugega in tretjega odstavka 30. člena ZDT.

Pobuda državne pravobranilke

174. Pobudo Branke Cizel - Varšek za začetek postopka za oceno ustavnosti petega odstavka 42. člena ZDPra je Ustavno sodišče zavrnilo. Očitek o neustavnosti te določbe je neobrazložen, zato ga Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti. Enako velja za pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. člena OdPF.

B. – VII.

Zavrženje pobud (točka 6 izreka)

175. Pobude sodnikov in državnih tožilcev za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 10. člena ZSPJS-E je Ustavno sodišče zavrglo. Drugi odstavek 10. člena ZSPJS-E določa, da se funkcionarjem, ki jim pripada nižja osnovna plača od prevedene, določene v skladu s predpisi, ki so se uporabljali do začetka uporabe tega zakona, nastalo nesorazmerje odpravi z začetkom uporabe tega zakona. Uporaba te določbe za sodnike in državne tožilce ne pride v poštev, zato pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za njeno presojo. Izpodbijana določba se namreč nanaša le na znižanje osnovne plače zaradi odprave plačnih nesorazmerij (in ne tudi na začasno znižanje plač zaradi prevedbe), po odpravi plačnih nesorazmerij pa bodo vse sodniške in državnotožilske funkcije uvrščene v višji plačni razred oziroma v plačni razred po višini najmanj enak plačilnemu razredu pred uveljavitvijo novega plačnega sistema. Glede na to za presojo tudi ni pomemben očitek o neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ki naj bi bilo v tem, da se funkcionarjem, ki jim pripada nižja osnovna plača od prevedene, nastalo nesorazmerje odpravi takoj (drugi odstavek 10. člena ZSPJS-E), zvišanje osnovne plače pa bo izvedeno postopoma (prvi odstavek 10. člena ZSPJS-E).

176. Ustavno sodišče je zavrglo pobudo vrhovne sodnice za začetek postopka za oceno ustavnosti 26. člena ZSS. Ta določba se ne nanaša na vrhovne sodnike (glej 161. točko te obrazložitve), zato pobudnica ne izkazuje pravnega interesa za njeno presojo.

177. Ustavno sodišče je zavrglo pobudi državnih tožilcev za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 51. člena ZSS. Po tej določbi Vlada z uredbo določi pogoje, merila in obseg plačila za povečan obseg dela oziroma dodatne delovne obremenitve za posamezne sodnike. Ker četrti odstavek 30. člena ZDT to posebej ureja za državne tožilce, pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za izpodbijanje določbe drugega odstavka 51. člena ZSS. Po prvem in drugem odstavku 28. člena ter po prvem odstavku 30. člena ZDT se namreč določbe ZSS o plačah sodnikov za državne tožilce uporabljajo le, če ZDT ne določa drugače.

178. Ustavno sodišče je zavrglo tudi pobudo državne pravobranilke za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega in četrtega odstavka 9. člena OdPF. Ti določbi urejata prevedbo nominalnega zneska osnovne plače funkcionarjev zakonodajne oblasti ter funkcionarjev sodne oblasti in se kot takšni ne nanašata na državne pravobranilce, ki so funkcionarji drugih državnih organov. Zato pobudnica ne izkazuje pravnega interesa za njuno presojo.

C.

179. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, 25. člena, drugega odstavka 26. člena in 48. člena ter drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno, razen glede četrte alineje 4. točke izreka, kolikor se nanaša na državne tožilce, in glede druge alineje 5. točke izreka, kolikor se nanaša na OdPF, glede katerih je sprejelo odločitev z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Fišer, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

Predsednik
dr. Janez Čebulj