



Številka: U-I-48/12-7

U-I-51/12-8

Datum: 2. 4. 2012

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ERNESTA
PETRIČA K SKLEPU ŠT. U-I-48/12 in U-I-51/12, KI SE MU
PRIDRUŽUJETA SODNICA MAG. JADRANKA SOVDAT IN
SODNICA DR. DUNJA JADEK PENZA**

1. Strinjam se s soglasno odločitvijo, da se pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 7. člena Zakona o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (Uradni list RS, št. 110/11 – v nadaljevanju ZDIU12) zavrže. Sodišče je lahko v tej zadevi le ugotovilo, da izpodbijana zakonska določba ne učinkuje neposredno. V takih primerih se pobuda lahko vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamičen akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa. To je Ustavno sodišče obrazložilo že v sklepu št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82), s katerim je iz enakih razlogov zavrglo prav pobudo sodnika za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona, ki ureja (tudi) sodniške plače.
2. Razlogi, ki so narekovali zavrženje pobude leta 2007, so torej enaki razlogom tokratne enake odločitve. Argumenti, ki jih ponujajo pobudniki za drugačno odločitev, pa niso utemeljeni. Tako na odločitev o zavrženju pobude ne moreta vplivati niti okoliščina, da se pobudnikom že izplačujejo plače na podlagi, po njihovem mnenju, protiustavne zakonske določbe, niti morebiten nesuspendiven učinek pritožb sodnikov zoper odločbe o plačah. Navedeno namreč ne vpliva na to, da lahko pobudniki svoje očitke o protiustavnosti zakona najprej uveljavljajo v sodnih postopkih pred pristojnim sodiščem. Enako velja glede navedb pobudnikov, da ni jasno, ali bodo sodišča, ko bodo odločala o njihovih tožbah, dejansko zahtevala oceno ustavnosti izpodbijane zakonske določbe. Če do tega ne bo prišlo, bodo pobudniki namreč lahko zoper takšne sodne odločbe vložili ustavne pritožbe, skupaj s pobudami za presojo ustavnosti izpodbijane zakonske določbe. Nebistveno za to odločitev

glede priznanja pravnega interesa je tudi sklicevanje pobudnikov na to, da bodo morali v primeru, če bo zakonodajalec še pred odločitvijo o ustavnosti izpodbijane določbe sprejel nov interventni zakon, v zvezi s tem sprožiti nove postopke. Neupoštevne pa so tudi navedbe, da bi se samo s sprejetjem pobude lahko dosegla uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71). Morebitna, čeprav kasnejša razveljavitev izpodbijane določbe, bi namreč skladno s 44. členom ZUstS učinkovala tudi na sporna razmerja pobudnikov, v zvezi s katerimi bi ti imeli odprte sodne postopke. O neposrednem učinku izpodbijane določbe prav tako ni mogoče govoriti zaradi zatrjevanega neenakopravnega položaja pobudnikov kot sodnikov v primerjavi z nosilci izvršilne in zakonodajne oblasti, kar naj bi bilo posledica izpodbijane določbe. Omenjeno razlikovanje se, kot navajajo pobudniki, odraža prav v izdaji spornih plačnih odločb oziroma v nižjih plačah, v zvezi s tem pa imajo pobudniki na voljo sodne postopke, ki jih morajo izčrpati pred morebitno vložitvijo pravnih sredstev na Ustavno sodišče.

3. Ob povedanem in strinjanju z odločitvijo Ustavnega sodišča o zavrženju pobude pa je po mojem mnenju treba nujno opozoriti, da v nasprotju z odločitvijo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 ostaja neenakopraven položaj sodne veje oblasti v razmerju do izvršilne in zakonodajne veje oblasti glede plač njenih nosilcev. Z navedeno odločbo je Ustavno sodišče ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo četrti odstavek 44. člena Zakona o sodniški službi (ZSS), četrti odstavek 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), kolikor se nanaša na sodnike, in drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanaša na sodnike. Ustavno sodišče je pri presoji izpodbijane zakonske ureditve izhajalo iz enega od temeljnih načel, na katerem sloni ustavna ureditev Republike Slovenije, to je iz načela delitve oblasti na tri neodvisne in enakopravne veje oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Ustavno sodišče je poudarilo, da ustavnopravna enakovrednost sodne oblasti v primerjavi z zakonodajno in izvršilno oblastjo med drugim zahteva, da se položaj sodne oblasti in sodnikov kot nosilcev te oblasti obravnava in ureja ustrezno primerljivo z drugima vejama oblasti, tako da so zagotovljeni neodvisnost sodnikov ter integriteta in dostojanstvo sodne oblasti. Zahteva po enakovrednosti posameznih vej oblasti pa predpostavlja tudi primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti. Tri veje oblasti morajo biti namreč enakopravne tudi glede materialnega statusa njihovih funkcionarjev.
4. Zakonodajalec se je sicer na navedeno odločitev Ustavnega sodišča odzval s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 91/09 – v nadaljevanju ZSPJS-L), vendar tako, da je sam vzpostavil dvostopenjskost glede odprave protiustavnega stanja. Že sam ZSPJS-L je namreč s prehodno določbo 17. člena za čas do 1.

12. 2010 derogiral 16. člen tega zakona, ki naj bi pomenil dokončno odpravo protiustavnosti, ugotovljene z navedeno odločbo Ustavnega sodišča. S kasnejšimi zakonodajnimi posegi pa je dejansko še odložil uveljavitev 16. člena ZSPJS-L. Tako je tudi s 7. členom ZDIU12 odložena uveljavitev 16. člena ZSPJS-L in s tem je znova odložena vsebina, ki naj bi po mnenju samega zakonodajalca pomenila uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-159/08.

5. Ne dvomim o tehtnosti presoje in razlogov zakonodajalca in Vlade za sprejetje nujnih interventnih ukrepov, vključno z ZDIU12. Vendar ob tem hkrati ugotavljam, da je neenakopraven položaj sodne veje oblasti na sploh, v zvezi z obravnavano temo pa na področju sodniškega plačnega sistema, pomemben del problema pravne države (2. člen Ustave). Načela pravne države so prav tako temeljna ustavna načela, na katerih sloni slovenski pravni red. Problemov nezadostne avtoritete in pomanjkanja dostojanstva ter tudi nezadostne učinkovitosti sodne veje oblasti ni mogoče ločiti od statusa nosilcev te veje oblasti. Skratka, neupravičeno odlašanje s polno uresničitvijo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, tako rekoč *ad calendas graecas*, bi bilo ustavnopravno nesprejemljivo, pa tudi v nasprotju s prizadevanji za utrditev pravne države, kar je eden od pomembnih, morda celo najpomembnejši pogoj za izhod iz krize. Vsekakor pa, kot izhaja iz Ustave in kot je Ustavno sodišče že pogosto poudarilo, so odločbe Ustavnega sodišča obvezujoče za vse organe države, torej so zavezujoče tako za Vlado kot za zakonodajalca. Če ima zakonodajalec za odložitev njihove uresnitve resne ustavnopravne razloge, morajo biti ti vsekakor jasno razvidni. Težke ekonomske razmere so pod določenimi pogoji sicer lahko razlog za poseganje v sodniške plače, vendar ne tako, da se vanje lahko posega drugače kot v plače funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, ker je treba tudi pri tem izhajati iz načela enakopravnosti vseh treh vej oblasti. To je poudarilo Ustavno sodišče že v odločbi št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09, in OdiUS XVIII, 50), v kateri je opozorilo, da načelo enakopravnosti vseh treh vej oblasti in 125. člen Ustave sicer dopuščata, da na višino sodniških plač lahko vplivajo izjemne ekonomske razmere, vendar mora to veljati za nosilce vseh treh vej oblasti enako. Drugače se ugotovljena protiustavnost ne odpravlja, ampak se v resnici pogloblja. Obstoječe ekonomske razmere so torej lahko pod določenimi pogoji razlog za poseganje v sodniške plače. To je dopustno le ob enakih pogojih kot za poseganje v plače funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, vendar pa tudi ob primerljivo enakih pogojih kot za poseganje v plače v javnem sektorju nasploh. Če bi namreč iz navedenih razlogov dopustili strožje poseganje v plače funkcionarjev in s tem tudi v plače sodnikov, kot bi bilo sicer primerljivo določeno za poseganje v plače zaposlenih v drugih segmentih javnega sektorja, bi to prav tako nedopustno slabilo položaj nosilcev sodne funkcije, s tem pa tudi položaj sodne oblasti v pravni državi nasploh.

6. Stvar zakonodajalca je, na kakšen način bo odpravil protiustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08. Vendar pa mora pri tem – z večjim razumevanjem za spoštovanje ustavnosti in odločb Ustavnega sodišča kot v preteklem mandatu – najti pot za spoštovanje in uveljavitev temeljnega ustavnega načela o delitvi oblasti in s tem enakopravnosti njenih treh vej. To velja tako v primerih, ko gre za materialni status, kot v primerih, ko gre za formalni status njihovih primerljivih nosilcev oblasti. Z ureditvijo in priznanjem formalnega statusa se vzpostavlja, četudi le na simbolni ravni (kar prav tako še ni v celoti vzpostavljeno), priznanje tega, da je v državi uveljavljeno načelo delitve oblasti, katerega temeljni namen je, kot je že večkrat poudarilo Ustavno sodišče, zagotovitev spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave ni ena od mnogih ustavnih norm, temveč je eno od temeljnih načel demokratične ureditve, nekakšen ustavni *ius cogens*, ki ga tako rekoč ni dopustno spreminjati in še manj ne spoštovati. Nespoštovanje temeljnih načel Ustave, in načelo delitve oblasti vsekakor sodi mednje, bi pomenilo izjemno težak poseg v temelje ustavne ureditve Republike Slovenije. Zato se zakonodajalec mora zavedati pomena in nujnosti čimprejšnje uresničitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-159/08. In zato se mi je zdelo nujno opozoriti na navedeno tudi ob tokratni odločitvi o zavrženju pobude.

Sodnik
prof. dr. Ernest Petrič

Sodnica
mag. Jadranka Sovdat

Sodnica
dr. Dunja Jadek Pensa