



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

**Številka:** U-I-248/08-15

**Datum:** 11. 11. 2009

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 11. novembra 2009

odločilo:

- 1. V drugem odstavku 43. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – ur. p. b.) se razveljavita besedi "predsednika in".**
- 2. Drugi stavek 3. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 76/05) se razveljavi, kolikor se nanaša na predsednika Državnega sveta.**
- 3. Z naslednjim dnem po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije se funkcija predsednika Državnega sveta opravlja poklicno.**

### Obrazložitev

A.

1. Državni svet vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve-A), kolikor ta ureja nepoklicno opravljanje funkcije predsednika Državnega sveta. Predlagatelj navaja, da je Ustavno sodišče na njegov predlog že odločalo o oceni ustavnosti ZDSve-A. V odločbi št. U-I-332/05 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07 in OdlUS XVI, 73) je ugotovilo, da sta 1. in 3. člen ZDSve-A v neskladju z Ustavo, kolikor se nanašata na funkcijo predsednika Državnega sveta. Državnemu zboru je naložilo, naj ugotovljeno neskladje z Ustavo odpravi v šestih mesecih po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Odločba je bila objavljena v Uradnem listu 16. 10. 2007, zapovedani šestmesečni rok pa je potekel 16. 4. 2008. Ker Državni zbor še do danes ni odpravil ugotovljenega neskladja z Ustavo, predlagatelj ponovno vlaga zahtevo za oceno ustavnosti istega zakona.

2. Očitki predlagatelja o protiustavnosti ZDSve-A v tej zahtevi so po vsebini enaki kot v zahtevi v zadevi št. U-I-332/05. Navaja, da Državnemu svetu nastaja škoda, saj ne more normalno izvajati svoje ustavno določene vloge. Predsednik Državnega sveta je še vedno zaposlen v gospodarski družbi, kjer je bil zaposlen pred izvolitvijo v Državni svet,

kar naj bi mu onemogočalo nemoteno opravljanje funkcije. Določba 1. člena ZDSve-A naj bi povzročala organizacijsko destabilizacijo Državnega sveta in ogrožala njegovo usposobljenost za opravljanje ustavnih nalog. Tovrstne očitke je Ustavno sodišče že presoјalo in naj bi prav zaradi njihove utemeljenosti ugotovilo neskladje zakonske ureditve z Ustavo. Predlagatelj ZDSve-A ponovno očita tudi, da je bil sprejet z navadno večino, moral pa bi biti sprejet z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Ob tem opozarja, da je bil prvi zakon o Državnem svetu leta 1992 sprejet z dvotretjinsko večino ter da bi zato morala biti tudi vsaka sprememba ali dopolnitev tega zakona sprejeta z enako, torej kvalificirano večino.

3. Nov očitek predlagatelja je, da Državni zbor s svojo neaktivnostjo in z nespoštovanjem odločbe Ustavnega sodišča vzdržuje stanje, ki ni skladno z Ustavo. S tem naj bi Državni zbor kršil 2. člen Ustave (načela pravne države) in drugi odstavek 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti).

4. Predlagatelj predlaga Ustavnemu sodišču, naj razveljavi ZDSve-A oziroma naj izda novo ugotovitveno odločbo, v kateri naj določi način izvršitve odločbe tako, da lahko predsednik Državnega sveta začne opravljati funkcijo poklicno, dokler Državni zbor ne odpravi ugotovljenega neskladja z Ustavo. Predlaga tudi, naj Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje ZDSve-A, kolikor se nanaša na funkcijo predsednika Državnega sveta, ter določi način izvršitve zadržanja tako, da predsednik Državnega sveta začne opravljati svojo funkcijo poklicno.

5. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril.

6. Ustavno sodišče je od Državnega zbora, Vlade in Državnega sveta pridobilo pojasnila o tem, kakšne aktivnosti sta Državni zbor oziroma Vlada opravila oziroma jih načrtujeta za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-332/05.

7. Državni zbor je pojasnil, da je Državni svet že 26. 10. 2007 v zakonodajni postopek vložil Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (EPA 1718-IV – v nadaljevanju ZDSve-B). Predlog zakona v tretji obravnavi v Državnem zboru ni bil sprejet, ker zanj ni glasovala dvotretjinska večina vseh poslancev. Dne 28. 3. 2008 je Državni svet ponovno vložil predlog ZDSve-B (EPA 1978-IV). Državni zbor je v drugi obravnavi sprejel sklep, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Nato je 24. 4. 2009 v zakonodajni postopek novelo ZDSve-B (EPA 342-V) vložila Vlada. Ta predlog zakona je 29. 5. 2009 obravnaval Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (v nadaljevanju Odbor). Predlog zakona v Odboru ni bil sprejet, Odbor pa prav tako ni sprejel sklepa, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Odbor je 1. 7. 2009 nadaljeval z obravnavo predloga ZDSve-B. Predlog zakona ni bil izglasovan, prav tako ponovno ni bil sprejet sklep, da predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Ker Odbor ni mogel zaključiti obravnave zakona, je prekinil to točko dnevnega reda in glede nadaljevanja postopka zaprosil za razlago Komisijo za poslovník. Obravnava predloga ZDSve-B je zato prekinjena.

8. Vlada navaja, da je 23. 4. 2009 Državnemu zboru posredovala predlog zakona, ki bi odpravil protiuštavnosti, ugotovljene v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-332/05.

9. Državni svet opozarja, da Državni zbor za ureditev poklicne funkcije predsednika Državnega sveta ne uspe doseči dvotretjinske večine, čeprav je Vlada podpirala

zakonske predloge Državnega sveta in je tudi sama pripravila predlog novele Zakona o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve). Zaradi ustavno zahtevane dvotretjinske večine je novela "obstala" v zakonodajnem postopku, saj poslanci te večine pri glasovanju ne dosežejo, na drugi strani pa tudi ne izglasujejo sklepa, da zakonski predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Državni svet opozarja, da je predsednik Državnega sveta zaradi svojih delovnih obremenitev moral prekiniti delovno razmerje v podjetju, kjer je bil zaposlen, ter da se je moral nato samozaposliti, da si lahko plačuje prispevke za zdravstveno in pokojninsko zavarovanje. Državni svet naj bi naredil vse, kar je v njegovi pristojnosti, da bi se protiustavno stanje odpravilo. Dvakrat je vložil predlog novele ZDSve, a nobena ni bila sprejeta. Enako se je zgodilo tudi z zadnjim predlogom, ki ga je vložila Vlada. Meni, da ni možnosti, da bi Državni zbor v kratkem času uspel sprejeti spremembo Zakona.

## B.

10. Predlagatelj izpodbija ZDSve-A v celoti, vendar iz vsebine njegovih očitkov izhaja, da izpodbija 1. in 3. člen Zakona. Ker določba 1. člena ZDSve-A dopolnjuje ZDSve in je bila vanj v celoti inkorporirana, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj v tem delu zahteve izpodbija drugi odstavek 43. člena ZDSve. Nasprotno pa 3. člen ZDSve-A nomotehnično ni postal del ZDSve, ker gre za prehodno določbo. Predmeta presoje sta zato drugi odstavek 43. člena ZDSve<sup>1</sup> in 3. člen ZDSve-A<sup>2</sup>.

11. V odločbi št. U-I-332/05 je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je pri določitvi načina opravljanja funkcije predsednika Državnega sveta treba dati prednost njegovi tesnejši povezanosti z delovanjem tega organa kot celote v razmerju do njegove siceršnje funkcije člana tega organa. Državni svet sicer neposredno ne izvršuje oblastvenih funkcij, na podlagi ustavnih nalog pa sodeluje z Državnim zborom v okviru izvrševanja zakonodajne funkcije. Zato je za učinkovito delo Državnega sveta bistveno zagotoviti stalno razpoložljivost njegovega predsednika, da bi se Državni svet na aktivnosti Državnega zbora lahko pravočasno odzval. Ureditev, ki tega ne zagotavlja, bi lahko pomenila oviro pri izvrševanju vodstvenih odgovornosti predsednika Državnega sveta in v posledici oteževanje izvrševanja ustavne vloge tega organa. Nepoklicno opravljanje funkcije predsednika Državnega sveta zato vsebuje možnosti za nastanek položajev, v katerih Državni svet ne bi mogel učinkovito izvajati svoje ustavne vloge. Zato je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijana ureditev nepoklicne funkcije predsednika Državnega sveta v neskladju z ustavnim položajem tega organa iz 96. in 97. člena Ustave. Državnemu zboru je naložilo, naj neskladje z Ustavo odpravi v šestih mesecih po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, česar Državni zbor do danes še ni storil.

12. Ustavno sodišče ima pomemben položaj v sistemu delitve oblasti, njegov položaj in pristojnosti so opredeljene v Ustavi. Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) ga opredeljuje kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1. člen

<sup>1</sup> Drugi odstavek 43. člena ZDSve se glasi: "Funkcija predsednika in podpredsednika je častna in se opravlja nepoklicno."

<sup>2</sup> Člen 3 ZDSve-A se glasi: "Z dnem uveljavitve tega zakona predsedniku, podpredsedniku in članom državnega sveta, ki svojo funkcijo opravljajo poklicno, preneha delovno razmerje v državnem svetu. Svojo funkcijo do izteka mandata opravljajo nepoklicno."

ZUstS). Ustava v tretjem odstavku 161. člena določa, da pravne posledice odločitev Ustavnega sodišča ureja zakon, ZUstS pa v tretjem odstavku 1. člena določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne. Ne glede na to, da "le" zakon določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezujoče, to pravilo dejansko izhaja iz temeljnih ustavnih načel – načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) – in bi veljalo tudi, če ZUstS ne bi imel take določbe.

13. Pravno obveznost Državnega zbora, kadar Ustavno sodišče izda ugotovitveno odločbo, natančno določa drugi odstavek 48. člena ZUstS; zakonodajalec mora protiustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča, odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Odločba št. U-I-332/05 je bila objavljena v Uradnem listu 16. 10. 2007, rok za odpravo protiustavnosti pa je potekel šest mesecev za tem. Zakonodajalec torej v tem primeru ni spoštoval zakonske obveznosti, ki jo je sam sprejel in ki tudi sicer izhaja iz temeljnih ustavnih načel, čeprav je eno od temeljnih pravil pravne države (2. člen Ustave), da mora ustavnost in zakonitost spoštovati na prvem mestu zakonodajalec sam. S svojo neodzivnostjo pri uresničenju obveznosti, ki izhajajo iz odločbe Ustavnega sodišča ter tudi neposredno iz ZUstS, zakonodajalec hudo krši načela pravne države in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave).

14. Bistvena vsebina načela delitve oblasti namreč ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti – še zlasti, kadar ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo. Pravilo, da morajo državni organi in nosilci javnih pooblastil (tako kot tudi vse fizične in pravne osebe), vključno z zakonodajalcem, upoštevati, spoštovati in izvrševati sodne odločbe, tudi odločbe Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije. Nespoštovanje sodnih odločb pomeni zanikanje vladavine prava in vzpostavljanje vladavine nevezane in neomejene volje.

15. Zakonodajalec z odpravo ugotovljenega neskladja z Ustavo zamuja že več kot leto in pol. Dejstvo, da je že dvakrat zavrnil zakonodajni predlog Državnega sveta ter da ni uspel oblikovati potrebne večine za sprejem zakonskega predloga, ki ga je pripravila Vlada, kaže na možnost, da Državni zbor potrebnih sprememb ZDSve v bližnji prihodnosti ne bo sprejel.

16. Pri ponovni presoji izpodbijane zakonske ureditve je Ustavno sodišče ugotovilo, da še vedno obstajajo vsi razlogi, iz katerih je že ugotovilo protiustavnost ZDSve-A. Zakonska ureditev, po kateri predsednik Državnega sveta svojo funkcijo opravlja nepoklicno (drugi odstavek 43. člena ZDSve in 3. člena ZDSve-A), je še vedno v neskladju z Ustavo. Pri tem se Ustavno sodišče v celoti sklicuje na obrazložitev odločbe št. U-I-332/05.

17. Ustavno sodišče izpodbijane ureditve v odločbi št. U-I-332/05 ni razveljavilo, kar je obrazložilo s tem, da bi to povzročilo stanje, ki bi bilo prav tako v neskladju z Ustavo. Zakon namreč ne bi vseboval ureditve poklicnega opravljanja funkcije predsednika Državnega sveta in določitve njegove plače. Zato je za del izpodbijane zakonske ureditve ugotovilo neskladje z Ustavo in zakonodajalcu naložilo, naj ZDSve v kratkem roku uskladi z Ustavo. V obravnavanem primeru bi bil ponovni sprejem ugotovitvene odločbe nesmiseln, saj bi se tako še ohranjalo protiustavno stanje. Zato se je Ustavno sodišče tokrat odločilo za stopnjevanje odločitve in je sporno zakonsko ureditev

razveljavilo. Pomembna okoliščina za tak pristop je ta, da je bil v vmesnem času sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 17/08 – v nadaljevanju ZSPJS-H), ki je predsednika Državnega sveta uvrstil med funkcionarje v 64. plačni razred, s čimer je ustvaril podlago za izplačilo njegove plače.

18. V drugem odstavku 43. člena ZDSve je Ustavno sodišče razveljavilo besedi "predsednika in", s čimer za predsednika Državnega sveta ne velja več določba o nepoklicnem opravljanju funkcije (1. točka izreka). Drugače pa v prvem stavku 3. člena ZDSve-A ni razveljavilo besede "predsedniku", ker za to ni bilo pravovarstvene potrebe. Prvi stavek ima namreč prehodni značaj in njegov učinek je bil v tem, da je predsedniku Državnega sveta z dnem uveljavitve ZDSve-A prenehalo delovno razmerje v Državnem svetu. S tem se je ta določba izčrpala in nima več drugih pravnih učinkov. Morebitna razveljavitev besede "predsedniku" v prvem stavku 3. člena ZDSve-A ne bi oživila oziroma ponovno vzpostavila njegove zaposlitve. Pravne učinke pa še ima drugi stavek 3. člena ZDSve-A, ki določa, da predsednik Državnega sveta funkcijo do izteka mandata opravlja nepoklicno. Ker ta del zakonske določbe še pravno učinkuje, ga je Ustavno sodišče razveljavilo, kolikor njegova normativna vsebina velja tudi za predsednika Državnega sveta (2. točka izreka). Gre za t. i. opisno razveljavitev, ki pomeni, da določba z začetkom učinkovanja te odločbe ne velja več in se ne uporablja za funkcijo predsednika Državnega sveta. Drugače rečeno, drugi stavek 3. člena ZDSve-A ne more biti več ovira za vzpostavitev poklicne funkcije predsednika Državnega sveta.

19. Vendar razveljavitev omenjenih določb ne zadostuje, da bi lahko predsednik Državnega sveta začel opravljati svojo funkcijo poklicno. Z delno razveljavitvijo navedenih določb Državni svet še vedno ne bo imel poklicnega predsednika, kajti razveljavitev sama po sebi ne bo odpravila protiuustavnega stanja. Tega je mogoče odpraviti samo s sprejemom zakonskih določb, ki bodo določile, da predsednik Državnega sveta svojo funkcijo opravlja poklicno, ter bodo uredile njegove pravice in obveznosti v okviru poklicne funkcije. Ob tem je treba upoštevati, da tudi ZSPJS-H, ki predsednika Državnega sveta uvršča v 64. plačni razred, vsebuje končno določbo, po kateri se ta ureditev začne uporabljati z dnem, ko bo predsednik Državnega sveta začel svojo funkcijo opravljati poklicno (3. člen). Zakonodajalec torej mora sprejeti ustrezno zakonsko rešitev, ki bo poklicnost njegove funkcije jasno določala.

20. Da se v vmesnem času, do sprejema potrebnega zakona, prekine protiuustavno stanje, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe, in sicer tako, da je določilo, da se funkcija predsednika Državnega sveta začne opravljati poklicno z naslednjim dnem po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (3. točka izreka). Pri tem je Ustavno sodišče upoštevalo, da zakonodajalec ne bi mogel zadeve urediti drugače. Na podlagi te odločitve Državni svet in drugi pristojni organi izvedejo vsa dejanja, ki so potrebna za poklicno opravljanje funkcije. Do uskladitve zakonske ureditve z Ustavo ima predsednik Državnega sveta na podlagi 3. točke izreka te odločbe pravico do plače v skladu z zakonom, ki ureja plače funkcionarjev v javnem sektorju, ter druge pravice, ki izhajajo iz predpisov, ki urejajo te pravice za funkcionarje v državnih organih. Določitev načina izvršitve ne pomeni, da sta ugasnili pristojnost in dolžnost Državnega zbora, da sprejme ustrezno in ustavnoskladno zakonsko ureditev. Določitev načina izvršitve velja samo začasno, do sprejema zakona. V vmesnem času pa je zakonska ureditev, ki ne vsebuje določb o poklicnem opravljanju funkcije predsednika Državnega sveta in o pravicah, ki

izhajajo iz te funkcije, oziroma zaradi učinkovanja razveljavitve sploh ne vsebuje določb o opravljanju funkcije predsednika Državnega sveta, še vedno v neskladju z Ustavo in je treba to protiustavnost odpraviti.

C.

21. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Mozetič.

Jože Tratnik  
Predsednik