



Številka: U-I-432/20-10

Datum: 2. 2. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani, na seji 2. februarja 2023

odločilo:

1. Prvi odstavek 69. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20), kolikor se nanaša na državne tožilce, je bil v neskladju z Ustavo.

2. V postopkih, v katerih morajo pristojni organi glede državnih tožilcev še vedno uporabiti s to odločbo Ustavnega sodišča presojeni ne več veljavni prvi odstavek 69. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo, se šteje, da znižanje plače po tej določbi za državne tožilce ni veljalo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 69. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju ZIUZEOP), kolikor se nanaša na državne tožilce. Zatrjuje neskladje te zakonske določbe z 2. in 14. členom Ustave.

2. Predlagatelj navaja, da je bilo s prvim odstavkom 69. člena ZIUZEOP začasno bistveno poseženo v z zakonom zagotovljeno višino plače državnih tožilcev. To naj bi

bilo v neskladju z načelom pravne države, in sicer z načelom varstva zaupanja v pravo in načelom sorazmernosti. Predlagatelj meni, da ni izpolnjen že prvi pogoj za skladnost izpodbijanega ukrepa z načelom varstva zaupanja v pravo. Za poslabšanje pravnega položaja državnih tožilcev naj namreč ne bi bil podan stvarni razlog, utemeljen v prevladujočem in legitimnem interesu. Iz zakonodajnega gradiva naj bi izhajalo, da sporna določba zasleduje cilj omilitve posledic epidemije, da je za ukrepe, povezane z epidemijo COVID-19, treba zagotoviti sredstva, ki jih ob pripravi proračuna države ni bilo mogoče načrtovati, in da imajo predlagani ukrepi posledice na vse štiri blagajne javnega financiranja v skupni višini 3 milijarde EUR. Začasno znižanje plač nekaterih funkcionarjev (vključno z državnimi tožilci) naj bi pomenilo ukrep za zmanjšanje stroškov in prerazporeditev sredstev. Pri tem po mnenju predlagatelja ni mogoče prezreti dejstva, da so bile plače državnih tožilcev (in nekaterih drugih funkcionarjev) začasno znižane za obdobje od 11. aprila do 31. maja 2020, kar naj bi pomenilo, da je lahko šlo le za zmanjšanje stroškov v delu leta 2020, pri čemer pa naj bi iz zakonodajnega gradiva izrecno izhajalo, da so sredstva (katerih poraba je predvidena v obdobju, ko je bil državni proračun že sprejet) za izvajanje zakona zagotovljena v okviru sprejetega proračuna za leto 2020. Predlagatelj navaja, da državnim tožilcem tudi ni bila dana možnost priprave na novo ureditev. Poleg tega naj ne bi bilo jasno, zakaj naj bi bilo začasno znižanje plač nekaterih funkcionarjev (vključno z državnimi tožilci) nujno potrebno za omilitev posledic epidemije COVID-19, kako naj bi k temu prispevalo in zakaj tega cilja ne bi bilo mogoče doseči s kakšnim drugim, po naravi blažjim ukrepom, kot je poseg v plače državnih tožilcev (v tako velikem deležu). Privarčevani znesek na račun znižanja plač državnih tožilcev (in nekaterih drugih funkcionarjev) tudi naj ne bi bil nikjer finančno ovrednoten. Predlagatelj posebej opozarja tudi na to, da naj bi imeli državni tožilci, ob upoštevanju njihove sistemske izenačitve s sodniki glede njihovih pravic in dolžnosti iz službenega razmerja, razumna pričakovanja, da se njihov plačni položaj v razmerju do sodnikov ne bo spremenil. Zasledovani cilj naj ne bi bil v razumnem sorazmerju s sprejetim ukrepom.

3. V neskladju z načelom enakosti naj bi bila izpodbijana ureditev zato, ker naj bi različno urejala plače (nepolitičnih) funkcionarjev. Predlagatelj položaj državnih tožilcev primerja s položajem državnih pravobranilcev in pomočnikov državnih pravobranilcev (v nadaljevanju: državni pravobranilci), ki so bili imenovani na podlagi Zakona o državnem pravobranilstvu (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 77/09 in 46/13 – ZDPra) in naj bi imeli skladno s tretjim in četrtem odstavkom v zvezi s sedmim odstavkom 95. člena Zakona o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/17 – v nadaljevanju ZDOdv) do poteka njihovega mandata še vedno status funkcionarjev, ter položajem funkcionarjev lokalnih skupnosti. Predlagatelj navaja, da Ustava državnim pravobranilcem in funkcionarjem lokalnih skupnosti, enako kot državnim tožilcem, ne zagotavlja enakih jamstev kot sodnikom v 125. členu Ustave, pa jim je zakonodajalec z izpodbijano zakonsko določbo vseeno zagotovil enako raven varstva pred znižanjem plač kot sodnikom. Podobno naj bi veljalo tudi v razmerju državnih tožilcev do javnih uslužbencev. Tudi njim naj bi zakonodajalec

zagotovil enako raven varstva pred znižanjem plač kot sodnikom. Predlagatelj meni, da bi moral, če je zavaroval navedene kategorije, glede na pomemben ustavnopravni položaj državnih tožilcev, varstvo pred znižanjem plač zagotoviti tudi njim. Razlogi, ki bi utemeljevali razlikovanje med državnimi tožilci in navedenimi skupinami, po mnenju predlagatelja ne izhajajo niti iz narave stvari niti niso razvidni iz zakonodajnega gradiva. Na to naj bi opozorila že Zakonodajno pravna služba v mnenju k Predlogu zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo z dne 30. 3. 2020.

4. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril.

B. – I.

5. Pogoji, pod katerimi lahko sodišče kot predlagatelj začne postopek za oceno ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem, so določeni v 156. členu Ustave in 23. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Sodišče prekine postopek, ki ga vodi, in začne postopek pred Ustavnim sodiščem, če oceni, da je zakonska določba, ki bi jo moralo uporabiti pri odločanju, protiustavna. V obravnavanem primeru je predlagatelj prekinil delovni spor, v katerem tožnica (državna tožilka) izpodbija odločbo delodajalca o znižanju njene plače na podlagi prvega odstavka 69. člena ZIUZEOP in zahteva izplačilo razlike do plače, ki bi ji pripadala brez znižanja plač. To pomeni, da predlagatelj izkazuje pogoje za vložitev zahteve za presojo ustavnosti prvega odstavka 69. člena ZIUZEOP, kolikor se ta nanaša na državne tožilce.

6. Izpodbijana zakonska ureditev je med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehala veljati. Kot izhaja iz izpodbijane zakonske določbe, je namreč ukrep znižanja plač funkcionarjev po tej določbi veljal le do 31. maja 2020. To dejstvo ne vpliva na pravovarstveno potrebo za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve. Po drugem odstavku 47. člena ZUstS odloči Ustavno sodišče o ustavnosti zakona, ki je med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati ali je bil spremenjen ali dopolnjen, če niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti. V navedeni zadevi gre za takšen primer. Odločanje v prekinjenem delovnem sporu namreč temelji na prvem odstavku 69. člena ZIUZEOP, kolikor se ta določba nanaša na državne tožilce. Zato so izpolnjeni pogoji za odločanje Ustavnega sodišča o ustavnosti predpisa, ki je prenehal veljati.

B. – II.

7. Prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP, ki ga je treba uporabiti v prekinjenem delovnem sporu, je določal:

"(1) Funkcionarjem, ki so v Prilogi 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18) uvrščeni v plačnih podskupinah A1, A2 in A4, razen funkcionarjem Ustavnega sodišča Republike Slovenije, se zaradi epidemije določi znižanje plač za znesek v višini 30 % osnovne plače posameznega funkcionarja od dneva uveljavitve tega zakona do 31. maja 2020."

8. Glede na navedeno je bilo z izpodbijano zakonsko določbo določeno začasno znižanje plač nekaterih funkcionarjev. V obdobju od 11. 4. do 31. 5. 2020¹ jim je pripadala za 30 odstotkov nižja osnovna plača, kot bi jim sicer pripadala na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22 – v nadaljevanju ZSPJS). Ukrep se je nanašal na funkcionarje predsednika republike in funkcionarje izvršilne oblasti (plačna podskupina A1 iz Priloge 3 ZSPJS),² funkcionarje zakonodajne oblasti (plačna podskupina A2 iz Priloge 3 ZSPJS)³ ter na funkcionarje v drugih državnih organih (med te sodijo tudi državni tožilci), z izjemo funkcionarjev Ustavnega sodišča (plačna podskupina A4 Priloge 3 ZSPJS).⁴ Poleg funkcionarjev Ustavnega sodišča so bili iz

¹ V zvezi s tem kaže opozoriti, da prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP v prvotni obliki, v kateri je veljal do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 61/20 – v nadaljevanju ZIUZEOP-A), ni (izrecno) določal začetka in konca trajanja ukrepa znižanja plač. Morebitne dileme v zvezi s tem je odpravil 22. člen ZIUZEOP-A, s katerim je bil prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP dopolnjen tako, da je izrecno določal, da znižanje velja od dneva uveljavitve tega zakona do 31. maja 2020. Pri tem se lahko besedilo "dneva uveljavitve tega zakona" nanaša samo na datum uveljavitve ZIUZEOP, to je 11. 4. 2020, in ne na datum uveljavitve ZIUZEOP-A. ZIUZEOP je namreč začel veljati 30. 4. 2020, prehodna določba drugega odstavka 54. člena ZIUZEOP pa določa, da se 69. člen ZIUZEOP uporablja od 11. 4. 2020.

² V plačno podskupino A1 iz Priloge 3 ZSPJS so uvrščene funkcije: predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretar, generalni sekretar vlade, generalni sekretar predsednika republike, vodja kabineta predsednika republike, namestnik generalnega sekretarja predsednika republike in svetovalec predsednika republike.

³ V plačno podskupino A2 iz Priloge 3 ZSPJS so uvrščene funkcije: predsednik državnega zbora, podpredsednik državnega zbora, poslanec evropskega parlamenta, poslanec, generalni sekretar državnega zbora, sekretar državnega sveta, predsednik državnega sveta.

⁴ V plačno podskupino A4 iz Priloge 3 ZSPJS so poleg funkcij državnih tožilcev (generalni državni tožilec, namestnik generalnega državnega tožilca, vodja okrožnega državnega

znižanja izvzeti še funkcionarji sodne oblasti (plačna podskupina A3 iz Priloge 3 ZSPJS)⁵ in funkcionarji v lokalnih skupnostih (plačna podskupina A5 iz Priloge 3 ZSPJS).^{6,7}

9. Z izpodbijano ureditvijo je bil torej začasno poslabšan z zakonom urejeni plačni položaj državnih tožilcev. Ukrep sicer ni veljal le za državne tožilce, glede na obseg zahteve pa se je Ustavno sodišče osredotočilo le na presojo ustavnosti izpodbijane zakonske določbe v obsegu, v katerem se ta nanaša nanje.

10. Ustavno sodišče je že večkrat presojalo ustavnost ureditve, ki je pomenila poseg v pravno zavarovani položaj posameznikov glede njihove upravičenosti do prejemkov iz naslova delovnega oziroma službenega razmerja. Večina teh primerov se je nanašala na zadeve, ko je bila sprememba pravnega položaja posameznikov posledica plačne reforme, ki je pomenila celovito spremembo plačne ureditve, za kar pa ne gre v tej zadevi.⁸ V ustavnosodni presoji je zaslediti tudi primer, ko je Ustavno

tožilstva I, vodja okrožnega državnega tožilstva II, vodja okrožnega državnega tožilstva III, vrhovni državni tožilec svetnik, vrhovni državni tožilec, namestnik vodje okrožnega državnega tožilstva I, namestnik vodje okrožnega državnega tožilstva II, namestnik vodje okrožnega državnega tožilstva III, višji državni tožilec svetnik, okrožni državni tožilec svetnik, višji državni tožilec, okrožni državni tožilec, pomočnik okrožnega državnega tožilca) in funkcij na Ustavnem sodišču (predsednik ustavnega sodišča, sodnik ustavnega sodišča, generalni sekretar ustavnega sodišča) uvrščene še naslednje funkcije: predsednik računskega sodišča, namestnik predsednika računskega sodišča, sekretar računskega sodišča, varuh človekovih pravic, namestnik varuha človekovih pravic, generalni sekretar varuha človekovih pravic, predsednik državne revizijske komisije, vrhovni državni revizor, član državne revizijske komisije, informacijski pooblaščenec, generalni državni odvetnik, namestnik generalnega državnega odvetnika, predsednik komisije za preprečevanje korupcije, namestnik predsednika komisije za preprečevanje korupcije, član komisije za preprečevanje korupcije, predsednik fiskalnega sveta in član fiskalnega sveta.

⁵ V plačno podskupino A3 iz Priloge 3 ZSPJS so uvrščene funkcije: predsedniki in podpredsedniki sodišč različnih stopenj in velikosti, vrhovni sodnik svetnik, vrhovni sodnik, generalni sekretar vrhovnega sodišča, višji sodnik svetnik, okrožni sodnik svetnik, okrajni sodnik svetnik, višji sodnik, okrožni sodnik, okrajni sodnik.

⁶ V plačno podskupino A5 iz Priloge 3 ZSPJS so uvrščene funkcije: župani in podžupani občin, glede na število njihovih prebivalcev.

⁷ Predlagatelj opozarja, da se sporno znižanje prav tako ni nanašalo na državne pravobranilce, ki so v skladu s tretjim do petim v zvezi s sedmim odstavkom 95. člena ZDOdv do izteka mandata ostali funkcionarji.

⁸ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 85 – v nadaljevanju odločba št. U-I-60/06) – poseg v plače državnih tožilcev (134., 138. in 139. točka obrazložitve) ter (takrat) državnih pravobranilcev (147. točka obrazložitve); št. U-I-239/06 z dne 22. 3. 2007, 8. in 12. točka obrazložitve – poseg v plače direktorjev; št. U-I-10/08 z dne 9. 12. 2009 (Uradni list RS, št.

sodišče presoja ureditev o znižanju prejemkov iz naslova delovnega razmerja kot posledico varčevalnih ukrepov, kar je, kot je razvidno iz nadaljevanja, tudi predmet obravnave v tej zadevi.⁹ Vendar pa je šlo v navedeni zadevi za primer presoje ureditve, s katero se državnim funkcionarjem ter poslovnim in vodstvenim delavcem v javnih zavodih in družbah v večinski lasti države ali lokalnih skupnosti v letu 1998 ni izplačal regres za letni dopust, kar pomeni posebno dajatev iz delovnega oziroma službenega razmerja, in ne za poseg v samo pravico do plače, na kar se nanaša ta zadeva.

11. Predlagatelj očita izpodbijani ureditvi tako neskladje z načelom zaupanja v pravo (2. člen Ustave) kot tudi neskladje z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).¹⁰ Glede na trditveno podlago zahteve bi lahko bila ustavnopravno pomembna oba očitka. Ustavno sodišče se je odločilo, da presojo izpodbijane ureditve najprej opravi z vidika skladnosti izpodbijane ureditve z načelom varstva zaupanja v pravo.

12. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, ki jim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne človekove pravice

107/09, in OdlUS XVIII, 56), 25., 26. in 30. točka obrazložitve – poseg v plače funkcionarjev varuha človekovih pravic; št. U-I-244/08 z dne 21. 1. 2010 (Uradni list RS, št. 8/10), 11. točka obrazložitve – poseg v plače javnih uslužbencev.

Posebej je treba omeniti tudi zadevi, v katerih je šlo za vprašanje varstva plačnega položaja sodnikov. Zgornjo premiso za presojo v teh zadevah je pomenilo načelo neodvisnosti sodnikov iz 125. člena Ustave, ki zagotavlja močnejše varstvo pred znižanjem plač, ki pa bi bilo izjemoma tudi lahko dopustno. Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 84. do 99. točka obrazložitve, in št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71), 33. do 46. točka obrazložitve.

⁹ Odločba št. U-I-260/98 z dne 9. 11. 2000 (OdlUS IX, 270).

¹⁰ Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave, ki pa ne more biti samostojno merilo za presojo skladnosti izpodbijane ureditve z Ustavo, temveč je vezano na ugotovljeni poseg v posamezno človekovo pravico (tako Ustavno sodišče npr. v odločbah št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005 (Uradni list RS, št. 118/05, in OdlUS XIV, 88), 22. točka obrazložitve; št. U-I-178/10 z dne 3. 2. 2011 (Uradni list RS, št. 12/11, in OdlUS XIX, 17), 32. točka obrazložitve; št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-52/20 z dne 10. 6. 2021 (Uradni list RS, št. 108/21), 10. točka obrazložitve). Sicer pa se zahteva po sorazmernosti ureditve, čeprav ne na način strogega testa sorazmernosti, odraža tudi pri tehtanju v primeru kolizije med načelom varstva zaupanja v pravo in zasledovanimi drugimi ustavno varovanimi dobrinami.

podvrženo mogočim omejitvam, torej temu, da je treba v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem primeru treba dati prednost. Pri vrednotenju načela varstva zaupanja v pravo je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani.¹¹

13. Ker Državni zbor na zahtevo ni odgovoril, se lahko Ustavno sodišče v zvezi z razlogi za sprejetje izpodbijane ureditve opre le na zakonodajno gradivo v zvezi z ZIUZEOP. V uvodnem delu Predloga ZIUZEOP z dne 28. 3. 2020 (EPA 1095 – VIII) je navedeno, da je razglasitvi epidemije COVID-19 na območju Republike Slovenije¹² sledilo sprejetje številnih ukrepov, ki v kar največji možni meri omejujejo javno življenje in javno zbiranje ljudi na območju Republike Slovenije. Ker so zaradi tega nastajale številne posledice na vseh ravneh družbe, je treba z ZIUZEOP določiti ukrepe za omilitev posledic epidemije COVID-19 na različnih področjih.¹³ Za te ukrepe je treba zagotoviti sredstva, ki jih ob pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Posebnih razlogov za to, zakaj naj bi prišlo do znižanja plač funkcionarjev in v tem okviru do znižanja plač državnih tožilcev, v obrazložitvi Predloga ZIUZEOP ni najti. Obrazložitev te zakonske določbe zajema zgolj ponovitev njene vsebine ter pojasnilo,

¹¹ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 86), 13. točka obrazložitve; št. U-I-110/15, Up-568/15 z dne 1. 3. 2018 (Uradni list RS, št. 29/18), 26. točka obrazložitve; in št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 59/19, in OdlUS XXIV, 15), 17. točka obrazložitve.

¹² Odredba o razglasitvi epidemije COVID-19 na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20).

¹³ Predlagani so bili različni ukrepi na področju dela in plačevanja prispevkov za socialno varnost (npr. povračila nadomestila plače delavcem, ki jim delodajalci začasno ne morejo zagotavljati dela, in povračila nadomestila plače delavcem, ki ne morejo opravljati dela zaradi višje sile, in oprostitve plačila prispevkov za te delavce), zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva, pravic iz javnih sredstev in uveljavljanja pravic iz naslova starševskega varstva (npr. enkratni solidarnostni dodatek za upokojence in druge ranljive skupine oseb), davkov (npr. oprostitve plačila obrokov predhodne akontacije dohodnine oziroma akontacije dohodnine in akontacije davka od dohodkov pravnih oseb), javnih financ (npr. spremenjeni plačilni roki), kmetijstva, gozdarstva in prehrane, upravljanja voda, kulture, znanosti in raziskovanja, preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, zavarovalništva in trga finančnih instrumentov, javnega naročanja, pogodbenih kazni, izvršbe in osebnega stečaja in izvajanja javnih storitev. Njihov namen je bil ohranjanje delovnih mest in delovanja podjetij, izboljšanje socialnega položaja ljudi, še posebej najbolj ogroženih zaradi epidemije COVID-19, izredna pomoč samozaposlenim, izboljšanje likvidnosti podjetij, pomoč znanstveno raziskovalnim projektom za boj z epidemijo COVID-19, oprostitvev plačila storitev distribucije in pomoč kmetijstvu.

zakaj se znižanje ne nanaša na funkcionarje sodne veje oblasti in Ustavnega sodišča. Vendar pa je na podlagi zgoraj navedenih splošnih razlogov za sprejetje ZIUZEOP mogoče sklepati, da je bilo znižanje plač namenjeno zagotovitvi sredstev, potrebnih za izvajanje interventnih ukrepov za blažitev posledic epidemije COVID-19, ki jih ob pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Navedeno pomeni, da je šlo za ukrep, s katerim naj bi se pridobila sredstva, potrebna za financiranje ukrepov države, sprejetih za blažitev posledic epidemije COVID-19 za posameznike in gospodarstvo, ki jih država ni mogla načrtovati ob pripravi proračuna.

14. V ustavnosodni presoji je uveljavljeno stališče, da je ekonomska nezmožnost države za pokrivanje prejemkov iz javnih sredstev oziroma zagotavljanje vzdržnih javnih financ in omejitev proračunskih izdatkov lahko razlog za znižanje takšnih prejemkov.¹⁴ Sprejeto je tudi stališče, da so varčevalni ukrepi kot del ekonomske politike države (zmanjšanje obsega javnih financ oziroma njihova uskladitev z realnimi možnostmi) lahko razlog, utemeljen v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu, za zoženje oziroma zmanjšanje zakonsko priznanih pravic.¹⁵ Navedeno pomeni, da so resni ekonomski razlogi na strani države, zaradi katerih se kaže nujna potreba po zmanjšanju določenih prejemkov ali dajatev iz javnih sredstev, načeloma lahko ustavno dopustni razlog za poslabšanje z zakonom že priznanih pravic posameznikov. To mora veljati tudi v primeru, ko država sredstva, ki jih ob upoštevanju finančnega stanja lahko pridobi le s posegom v zakonsko že priznane pravice posameznikov, potrebuje za financiranje določenih novih, ob pripravi proračuna nepredvidenih izdatkov.¹⁶ Pri tem ni mogoče kategorično izključiti, da se lahko zaradi resnega ekonomskega stanja države v določenih primerih izjemoma poseže tudi v zakonsko pravico posameznika do plače, seveda ob upoštevanju, da gre za temeljno pravico iz delovnega oziroma službenega razmerja, ki posamezniku

¹⁴ Glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-223/96 z dne 11. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 49/98, in OdlUS VII, 123), 16. točka obrazložitve; št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13, in OdlUS XX, 3), 20. točka obrazložitve; št. U-I-13/13 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 98/13), 10. točka obrazložitve; št. U-I-109/15 z dne 19. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 38/16), 23. točka obrazložitve; in št. U-I-122/15, U-I-199/15 z dne 17. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 24/16), 18. točka obrazložitve. Primerjaj tudi z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16 z dne 15. 3. 2018 (Uradni list RS, št. 24/18, in OdlUS XXIII, 3), iz katere prav tako izhaja, da je ekonomska nezmožnost države za pokrivanje prejemkov iz javnih sredstev sicer lahko razlog, utemeljen v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu, za njihovo znižanje. Vendar pa morajo biti razlogi, ki so spodbudili zakonodajno spremembo, če se s spremembami zakonodaje posega v pridobljene in pričakovalne pravice posameznikov in s tem hkrati v že obstoječa pravna razmerja, ki so nastala po do tedaj veljavnem pravu, še posebno očitni in utemeljeni (37. do 39. točka obrazložitve).

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-260/98, 12. točka obrazložitve.

¹⁶ Odgovor na to, ali je poseg dejansko ustavno dopusten, tudi v tem primeru sicer da šele tehtanje dobrin v konfliktu, to je tehtanje med pravico, v katero se posega z izpodbijano ureditvijo, in pravico, ki naj bi se zagotovila s privarčevanimi sredstvi.

praviloma pomeni temelj za njegovo preživljanje. Zakonodajalec namreč nima le pravice, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo prilagaja danim družbenim razmeram in jo tudi spreminja, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja, saj je načelo prilagajanja prava družbenim razmeram eno od načel pravne države.¹⁷ Vendar pa mora biti obstoj resnih ekonomskih razlogov na strani države, ki terjajo poseg v zakonsko priznane pravice posameznikov, jasno izkazan.¹⁸

15. V Predlogu ZIUZEOP je zgolj pavšalno navedeno, da so za izvajanje ukrepov države, sprejetih za blažitev posledic epidemije COVID-19, potrebna sredstva, ki jih ob pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Pri tem ni niti zatrjevano, da država teh sredstev sploh ne more zagotoviti drugače kot s posegom v zakonsko priznane pravice posameznikov, prav tako pa ta poseg v Predlogu ZIUZEOP ni omenjen v opredelitvi posledic, ki jih bo imelo sprejetje zakona. Kolikor gre za ukrepe, ki jih za enako časovno obdobje kot znižanje plače uvaja že ZIUZEOP, je v Predlogu ZIUZEOP celo navedeno, da so sredstva za izvajanje tega zakona zagotovljena v okviru proračuna za leto 2020. Brez drugačnih navedb Državnega zbora, ki odgovora na zahtevo ni podal, je navedeno mogoče razumeti le tako, da financiranje ukrepov za blažitev epidemije COVID-19, sprejetih z ZIUZEOP, za državo ni pomenilo finančnega bremena, ki ga ne bi zmogla nositi brez posega v zakonsko priznane pravice posameznikov. V zvezi s tem tudi ni mogoče zanemariti, da je bil izpodbijani ukrep bolj kot ne osamljen primer ukrepa, s katerim naj bi se blažil pritisk sprejetih ukrepov za blažitev posledic epidemije COVID-19 na javne finance, in ne eden izmed številnih varčevalnih ukrepov, s katerim bi se poskušala zagotoviti potrebna sredstva za obvladovanje posledic epidemije COVID-19, kar bi verjetneje kazalo na resno potrebo države po iskanju sredstev za financiranje navedenih ukrepov.

16. Iz navedenega izhaja, da ni izkazan že prvi pogoj, ki mora biti izpolnjen za skladnost izpodbijane ureditve z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, to je izkazanost ustavno dopustnega razloga za poslabšanje z zakonom urejenega položaja posameznikov. Zato niti ni mogoča nadaljnja presoja, ki se izvaja v okviru presoje skladnosti izpodbijane ureditve z načelom varstva zaupanja v pravo (tehtanje, kateri izmed dobrin v konfliktu kaže dati prednost) in v okviru katere bi bilo, na kar opozarja tudi predlagatelj, eno od bistvenih vprašanj tudi to, ali so državni tožilci z izpodbijano ureditvijo lahko računali oziroma ali so se nanjo lahko pripravili.

¹⁷ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-69/03 z dne 20. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 100/05, in OdlUS XIV, 75), 7. točka obrazložitve, in št. U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16, 38. točka obrazložitve.

¹⁸ Da gre za takšen primer, lahko izhaja že iz splošno znanih dejstev o slabem javnofinančnem položaju države v obdobjih ekonomske krize. Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39), 54. točka obrazložitve, v kateri je Ustavno sodišče sprejelo oceno Državnega zbora, s katero je ta utemeljeval nujnost sprejetja ustreznih ukrepov za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti delovanja države v pogojih tedanje ekonomske krize, in z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16, 41. točka obrazložitve.

17. Navedeno pomeni, da izpodbijana ureditev, kolikor se je nanašala na državne tožilce, ni bila v skladu z 2. členom Ustave. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje izpodbijane ureditve z Ustavo že iz tega razloga, ni presojalo še očitka o njenem neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

18. Ker presojana zakonska določba ne velja več, je lahko Ustavno sodišče v zvezi z njo le ugotovilo, da je bila v neskladju z Ustavo (1. točka izreka). Državnemu zboru zato tudi ni moglo naložiti odprave ugotovljene protiustavnosti. Da bi omogočilo ustavnoskladno odločanje v postopkih, v katerih bodo pristojni organi presojano določbo še vedno morali uporabiti, je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe. Določilo je, da se v postopkih, v katerih morajo pristojni organi glede državnih tožilcev še vedno uporabiti ne več veljavni prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP, šteje, da znižanje plače po tej določbi za njih ni veljalo (2. točka izreka).

C.

19. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 47. in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli.

dr. Matej Accetto
Predsednik