



**Številka:** U-I-772/21-37

**Datum:** 1. 6. 2023

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sodnega sveta, na seji 1. junija 2023

odločilo:

**1. V neskladju z Ustavo so:**

- četrti, peti in šesti odstavek 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač;
- drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 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, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na sodnike.

**2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

**3. Drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju niso v neskladju z Ustavo.**

**4. Zahteva za oceno ustavnosti 32.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena ter prvega odstavka 179. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15, 102/15 in 72/19) se zavrže.**

**5. Postopek za oceno ustavnosti 53. člena Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr. in 17/15) se ustavi.**

## OBRAZLOŽITEV

## A.

1. Sodni svet (predlagatelj) vloga zahtevo za oceno ustavnosti predpisov, ki se nanašajo na ureditev materialnega položaja sodnikov. V zahtevi in njeni dopolnitvi izpodbija drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) ter drugi in tretji odstavek 23. člena, 24., 32.a in 32.b člen tega zakona, 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju ZUJF) ter 53. člen Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju ZSS). Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve z 2., 3., 14., 23. in 125. členom Ustave. Zaradi neizpolnjevanja zahteve po (materialni) neodvisnosti sodnikov je izpodbijana ureditev po njegovem mnenju tudi v neskladju s pravom Evropske unije (v nadaljevanju EU).

2. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana ureditev o uvrstitvi sodnikov v plačne razrede v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Navaja, da plače sodnikov niso urejene primerljivo s plačami funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Sklicujoč se na podatke o plačah funkcionarjev, ki naj bi izhajali iz dopisa Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju MJU) z dne 15. 7. 2021, navaja, da je bila v letu 2020 mediana (statistični parameter, ki podaja srednjo vrednost statističnega znaka) plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji izvršilne oblasti (skupaj s predsednikom republike), 61, mediana plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji zakonodajne oblasti, 57, mediana plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji sodne oblasti, pa le 53. Še večje razlike naj bi bile pri modusu (statistični parameter, ki pove, katera vrednost v porazdelitvi nastopa največkrat) plačnega razreda, ki naj bi bil pri funkcionarjih izvršilne oblasti (skupaj s predsednikom republike) 61, pri funkcionarjih zakonodajne oblasti 60 in pri funkcionarjih sodne oblasti 52. Razliko v plačnem položaju funkcionarjev utemeljuje predlagatelj tudi s sklicevanjem na podatke o povprečni bruto plači funkcionarjev v letu 2020. Navaja, da je za funkcionarje izvršilne veje oblasti (skupaj s predsednikom republike) ta znašala 4.917,00 EUR, za funkcionarje zakonodajne veje oblasti 4.284,00 EUR in za funkcionarje sodne veje oblasti 3.815,00 EUR. To naj bi pomenilo, da je bila povprečna mesečna bruto plača funkcionarjev izvršilne veje oblasti za približno 29 odstotkov (kar je skoraj tretjina) višja od povprečne mesečne bruto plače funkcionarjev sodne veje oblasti, pri čemer naj bi bili v izračun všteti tudi dodatki. V zvezi z utemeljevanjem nedopustnih razlik med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti se predlagatelj sklicuje še na izjavo predstavnika MJU v delovni skupini za ureditev plačnega položaja sodnikov 12. 7. 2019, iz katere naj bi izhajalo, da je bila povprečna plača v sodstvu takrat nižja od povprečne plače v drugih dveh vejah oblasti (sodna veja oblasti naj bi imela za 20 odstotkov nižjo plačo). Predlagatelj navaja, da se

razmerja med plačami funkcionarjev tudi v letu 2021 niso izboljšala. Poudarja, da so povprečne plače funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje oblasti na tako visoki ravni, kot so plače vrhovnih sodnikov svetnikov, sodniki na prvi in drugi stopnji pa naj bi bili degradirani v nasprotju z načelom delitve oblasti.

3. Izpodbijani ureditvi predlagatelj očita tudi neskladje z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Opozarja, da je del sodniške neodvisnosti tudi materialna neodvisnost sodnikov. Sklicuje se na stališča slovenskega in drugih ustavnih sodišč, stališča Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) in Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) ter na številne mednarodne instrumente s področja neodvisnosti sodnikov. Predlagatelj meni, da mora biti materialni položaj sodnika primeren oziroma takšen, da je sodnik varovan pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje, oziroma mora ustrezati dostojanstvu poklica in obsegu sodnikove odgovornosti. Opozarja na sklepne predloge generalnega pravobranilca SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*, iz katerih naj bi izhajalo, da mora biti plača sodnika dovolj visoka in stabilna ter se ne sme ločiti od ekonomske in socialne resničnosti in zlasti ne od povprečnega življenjskega standarda v državi. Navaja tudi, da je zaradi omejitev v zvezi z nezdržljivostjo sodniške funkcije z drugimi poklici možnost pridobitve drugih dohodkov sodnikov manjša, in opozarja, da drugi funkcionarji v zvezi z možnostjo opravljanja drugega dela nimajo tako strogih omejitev, kot veljajo za sodnike.

4. Predlagatelj zatrjuje, da slovenski sodniki ne prejemajo plačila, ki bi, upoštevaje družbene, ekonomske in finančne razmere v državi, ustrezalo naravi in odgovornostim funkcije, ki jo opravljajo. Navaja, da se pojem plačila ne nanaša le na plačo, temveč obsega širši socialno-ekonomski položaj sodnikov, to je tudi druge prejemke, povezane z delom, in različne socialne prejemke, s posebnim poudarkom na starostni pokojnini. Meni, da slovenski sodniki prejemajo očitno prenizko plačilo, na kar naj bi kazala celostna obravnava po različnih kriterijih. Zatrjuje, da se je v Republiki Sloveniji vzpostavil sistem, ki je sodnike kot posebno ustavno kategorijo, kar se tiče njihovega materialnega položaja, potisnil ne le nižje od funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, temveč celo nižje od večine javnih uslužbencev.

5. Predlagatelj navaja, da so plače sodnikov v obdobju 2012–2020 naraščale občutno in bistveno počasneje kot plače v javnem sektorju (v javnem sektorju naj bi se plače povišale za 25,37 odstotka, sodnikom pa le za 5,68 odstotka, kar naj bi pomenilo 4,4-krat počasnejšo rast). Še bistveno hitreje naj bi se povečevale plače v državni upravi, in sicer za 37,5 odstotka v letih 2015–2020, kar naj bi pomenilo 6,6-krat hitrejšo rast kot pri sodnikih. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je v letu 2015 povprečna bruto plača sodnika v Republiki Sloveniji znašala 2,2-kratnik povprečne mesečne plače v državi, decembra 2020 pa le 1,9-kratnik bruto plače v državi, plača sodnika na Okrajnem sodišču v Ljubljani pa le 1,55-kratnik povprečne bruto plače v državi. Pomenljivi naj bi bili tudi podatki, ki se nanašajo na povprečno mesečno bruto plačo pri pravnih osebah (v javnem in zasebnem sektorju skupaj). Ta naj bi se v obdobju 2015–

2020 povečala za 21,68 odstotka, plača sodnikov pa le za 5,68 odstotka.

6. Predlagatelj opozarja tudi na to, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov. Navaja, da je rast cen življenjskih stroškov v obdobju 2010–2020 znašala 12,2 odstotka, v obdobju 2012–2020 pa 8,6 odstotka. Zatrjuje, da od leta 2008 dalje pada realna vrednost plač sodnikov. Plače sodnikov naj bi se večkrat celo znižale. Vrednost plačnih razredov po plačni lestvici naj bi bila enaka že od 1. 9. 2016. Kupna moč sodnikov naj bi močno slabela, zaradi visoke stopnje inflacije v letu 2022 pa naj bi se to stanje še poslabšalo. Predlagatelj opozarja, da se Beneška komisija v okviru Evropskih standardov o neodvisnosti sodstva sklicuje na Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1, 62. točka, v katerem naj bi bilo zavzeto stališče o pomenu zakonskih določb, ki preprečujejo zniževanje sodniških plač oziroma zagotavljajo njihovo *de facto* rast z rastjo življenjskih stroškov. Predlagatelj navaja, da slovenska zakonodaja takih določb ne pozna, poleg tega pa naj ta standard ne bi bil izpolnjen niti dejansko. Sklicuje se tudi na odločbo nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BVL 4/18 z dne 4. 6. 2022, iz katere naj bi izhajalo, da je indeks cen življenjskih potrebščin eden od kriterijev pri presoji ustavnosti plačne ureditve sodnikov, in na odločbo 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, 84 – v nadaljevanju odločba št. U-I-60/06), iz katere naj bi izhajalo, da visoko stopnjo neodvisnosti uživa le sodnik, čigar višina prihodkov ni le primerna, temveč tudi stabilna.

7. Po mnenju predlagatelja kaže na slab finančni položaj sodnikov tudi primerjava plač sodnikov s plačami javnih uslužbencev. Predlagatelj opozarja, da lahko javni uslužbenci dosežejo 57. plačni razred, kar je plačni razred višjega sodnika po dveh napredovanjih, in navaja, da številni sodniki tega plačnega razreda v svoji karieri ne bodo nikoli dosegli. Dodaja, da prejemki javnih uslužbencev večinoma bistveno presegajo prejemke sodnikov tudi zaradi različnih dodatkov, ki so si jih izborili v okviru socialnih pogajanj.

8. Sklicujoč se na Poročilo Evropske komisije Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja (v nadaljevanju CEPEJ) št. 26, izdano leta 2018, predlagatelj opozarja tudi na to, da na področju sodniških plač Republika Slovenija negativno odstopa od evropskega povprečja. Povprečna bruto plača sodnika začetnika v Republiki Sloveniji naj bi v letu 2016 znašala le 1,72 količnika povprečne bruto plače v državi, količnik povprečja vseh držav Sveta Evrope pa je bil 2,46. V Republiki Sloveniji naj bi izstopal tudi velik zaostanek pri absolutnih vrednostih, saj je letna bruto plača okrajnega sodnika začetnika znašala 32.828,00 EUR, povprečje v državah članicah Sveta Evrope pa je bilo 50.529,00 EUR.

9. Predlagatelj zatrjuje, da je plačni sistem destimulativen za prihod najkvalitetnejših pravnikov v sodni sistem, kar naj bi prav tako ogrožalo obstoj neodvisnega delovanja sodstva. Poudarja, da so se v letih 2015–2020 za 21,27 odstotka povečale plače višjih pravosodnih svetovalcev in za 11,85 odstotka plače pravosodnih svetnikov. Plača

pravosodnih svetnikov naj bi bila v letu 2020 tudi za 5,11 odstotka višja od izhodiščnega plačnega razreda sodnika začetnika. To naj bi pomenilo, da te osebe, čeprav naj bi bile perspektivni kadri, niso stimulirane za vstop v sodniške vrste. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71), 26. točka obrazložitve, po katerem mora biti sodnikom zagotovljen takšen položaj, da bodo za izvajanje sodne oblasti kandidirali najboljši pravniki. Opozarja tudi na to, da se, upoštevaje razliko v zahtevnosti dela in zanemarljivo razliko v plači, na prosta mesta na okrožnih sodiščih prijavlja sorazmerno nizko število okrajnih sodnikov. Dodaja, da se zaradi slabega plačila sodnikov na prosta sodniška mesta prijavlja tudi relativno malo kandidatov iz vrst odvetnikov, in se sklicuje na primer, ko naj bi se odvetnik zaradi prenizkega plačila odpovedal kandidaturi za mesto okrožnega sodnika.

10. Izpodbijanim zakonskim določbam o dodatkih k sodniškim plačam, povračilu stroškov iz naslova dela in nekaterih drugih prejemkih sodnikov očita predlagatelj neskladje s 14. členom Ustave. To neskladje naj bi bilo podano zato, ker naj bi bili dodatki k plači in druga plačila iz naslova dela, ki jih prejemajo sodniki, urejeni drugače oziroma določeni v nižjih zneskih in odstotkih, kot so urejeni za javne uslužbence, čeprav naj bi šlo za istovrstne prejemke. Zakonodajalec naj bi brez razumnega razloga različno uredil enake položaje. Različno naj bi bili urejeni položajni dodatek, dodatek za delo v posebnih pogojih, regres za prehrano med delom, odpravnina ob odhodu v pokoj, nadomestilo za zadržanost z dela zaradi bolezni, jubilejna nagrada, nadomestilo za ločeno življenje, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, dnevnice za službeno potovanje v državi, kilometrina za uporabo lastnega avtomobila v državi. Po mnenju predlagatelja bi morali sodnikom pripadati tudi dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, dodatek za mentorstvo, dodatek za nezdržljivost ter dodatek za delo v rizičnih razmerah. Ob tem predlagatelj poudarja, da plača nima oziroma ne sme imeti nobenega vpliva na povračilo stroškov v zvezi z delom oziroma na plačilo drugih prejemkov.

11. Zahteva in njena dopolnitev sta bili poslani v odgovor Državnemu zboru, ki nanju ni odgovoril. Mnenje o zahtevi in nato še mnenje o njeni dopolnitvi je Ustavnemu sodišču poslala Vlada.

12. Vlada navaja, da zaradi povišanja plač javnih uslužbencev in drugih pravic javnih uslužbencev iz naslova delovnega razmerja (npr. dodatki, delovna uspešnost, napredovanje), do katerih funkcionarji praviloma niso upravičeni (izjema velja za pravosodne funkcionarje, ki jim pripadajo dodatek za delovno dobo, položajni dodatek, dodatek za dvojezičnost, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in za pripravljenost), prihaja do zmanjševanja razlik med plačami funkcionarjev in javnih uslužbencev. Pojasnjuje, da lahko javni uslužbenci na najvišjih uradniških delovnih mestih, npr. pravosodni svetniki ali svetniki v pravosodju, z napredovanji dosežejo ali celo presežejo plačne uvrstitve funkcij okrajnega in celo okrožnega sodnika. Vendar pa naj bi, upoštevaje odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, določanje višine sodniških

prejemkov, če se pri tem ne posega v ustavne pravice posameznikov, sodilo v polje proste presoje zakonodajalca, odločitvi zakonodajalca v zvezi s tem pa naj bi bilo neskladje s 125. členom Ustave mogoče očitati le, če bi bila višina teh prejemkov določena očitno neprimerno. Dejstvo, da se plače sodnikov za razliko od plač javnih uslužbencev niso spremenile (povišale), po mnenju Vlade ne more pomeniti, da bi bila ureditev sodniških prejemkov očitno neprimerna. Plače, ki jih prejemajo sodniki, po mnenju Vlade ne morejo pomeniti, da je materialni položaj sodnikov sporen z vidika finančne (materialne) neodvisnosti sodnikov in da bi se lahko v tej zvezi govorilo o izpostavljenosti sodnikov različnim (političnim) pritiskom in korupciji.

13. Glede zatrjevanega neskladja izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti, ker plačni položaj sodnikov naj ne bi bil urejen primerljivo s plačnim položajem funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, Vlada opozarja na realizacijo odločb Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08, s katerima je bila ugotovljena protiustavnost izpodbijane ureditve iz tega razloga. Poudarja, da se razmerja med plačnimi razredi sodniških funkcij in plačnimi razredi funkcij drugih dveh vej oblasti niso več spreminjala. Vlada opozarja, da je treba ob primerjanju ureditve plačnega položaja nosilcev sodne veje oblasti in nosilcev drugih dveh vej oblasti upoštevati razlike med funkcijami sodne in drugih dveh vej oblasti. Navaja, da za sodnike velja sistem napredovanja, v okviru katerega lahko dosežejo višje plačne uvrstitve. Poleg tega naj bi sodniki poleg osnovne plače in dodatka za delovno dobo, ki pripada vsem funkcionarjem, prejeli še dodatek za dvojezičnost, položajni dodatek in dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter za pripravljenost. Funkcionarji drugih dveh vej oblasti, za razliko od sodnikov, tudi naj ne bi imeli trajnega mandata in hierarhične organiziranosti funkcij. Vlada pojasnjuje, da so najvišje funkcije v vseh treh vejah oblasti (predsednik, predsednik vlade, predsednik državnega zbora, predsednik vrhovnega sodišča) uvrščene v isti, to je 65. plačni razred.

14. Po mnenju Vlade so neutemeljeni tudi očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve s 14. členom Ustave, ker naj bi za sodnike veljala drugačna ureditev dodatkov k plači, povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov iz naslova dela, kot naj bi veljala za javne uslužbence. Vlada opozarja na različnost položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev. Meni, da nekoliko nižji dodatki sodnikov ne morejo pomeniti, da bi bila ureditev v neskladju s 14. členom Ustave. Poudarja, da je višina nekaterih dodatkov za javne uslužbence posledica pogajanj z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Opozarja tudi, da se dodatki, ki niso določeni v nominalni višini, obračunavajo glede na urno postavko osnovne plače, ki je za javne uslužbence praviloma nižja kot za sodnike. Navaja še, da ni mogoče zaključiti, da bi za nekaj odstotkov nižji dodatek lahko vplival na odločanje sodnika v konkretnem primeru. Tudi razlike glede drugih plačil iz naslova dela naj bi bile posledica kolektivnih pogajanj. V zvezi z zatrjevano protiustavno ureditvijo nadomestila za čas odsotnosti zaradi bolezni ali poškodbe izven dela za sodnike Vlada navaja, da nadomestilo sodnikov ni nižje, kot velja za javne uslužbence. Sicer pa Vlada opozarja, da so bile z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 139/22 – v nadaljevanju

ZSPJS-AA) razlike v ureditvi plačila stroškov in drugih prejemkov iz naslova dela za sodnike in javne uslužbence odpravljene. Prav tako naj bi po uveljavitvi ZSPJS-AA sodnikom pripadali dodatki za delo ponoči, za delo v nedeljo in za delo na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan, v enaki višini, kot je določena za javne uslužbence.

15. V zvezi z ZSPJS-AA opozarja Vlada tudi na to, da je na podlagi tega zakona s 1. 10. 2022 prišlo do 4,5-odstotne uskladitve vrednosti plačnih razredov v plačni lestvici iz Priloge 1 ZSPJS, kar velja tudi za sodnike. Dodaja, da bo s 1. 4. 2023 v plačni lestvici dodan še en plačni razred in da se bodo uvrstitve sodnikov v plačne razrede povišale za en plačni razred.

16. Predlagatelj v odgovoru na mnenji Vlade navaja, da je zahtevo vložil zaradi neskladja aktualne zakonske ureditve prejemkov sodnikov z 2., 3., 14., 23. in 125. členom Ustave ter tudi zaradi neskladja s pravom EU, zlasti z drugim pododstavkom prvega odstavka 19. člena, 2. členom in prvim pododstavkom tretjega odstavka 4. člena Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU). Sklicujoč se na sodbo SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*, C-64/16, z dne 27. 2. 2018 predlagatelj navaja, da se glede na *ratione materiae* predmetna zadeva nanaša na drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena in 2. člen PEU, saj se nanaša na področja, ki jih ureja pravo EU, ne glede na položaj, v katerem konkretno sodišče Republike Slovenije izvaja to pravo v smislu prvega odstavka 51. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Iz navedene sodbe naj bi izhajalo, da morajo sodniški prejemki ustrezati pomembnosti sodniške funkcije, ker naj bi bilo to neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov. Ker naj bi v Republiki Sloveniji obstajale sistemske napake glede nagrajevanja sodnikov, naj zahtevam prava EU ne bi bilo zadoščeno.

17. Predlagatelj navaja, da je zahtevo primarno vložil zaradi ustavno nedopustnega nesorazmerja med prejemki sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti in zato, ker naj bi bili prejemki sodnikov tudi v objektivnem pogledu očitno neprimerni. Veljavna zakonska ureditev višine sodniških prejemkov naj ne bi bila v skladu z zahtevo, da morajo biti prejemki sodnikov takšni, da varujejo sodnike pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njihovo odločanje, in da morajo ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. Da naj ureditev sodniških prejemkov ne bi ustrezala vlogi sodstva v družbi, naj bi izhajalo tudi iz primerjave med prejemki slovenskih in evropskih sodnikov, iz primerjave prejemkov sodnikov s prejemki nekaterih javnih uslužbencev in iz tega, da so sodniki zaradi spoštovanja zahteve po nezdruljivosti omejeni pri pridobivanju morebitnih dodatnih virov dohodka.

18. Predlagatelj opisuje ureditev materialnega položaja sodnikov vse od prenove plačnega sistema v javnem sektorju dalje. Zatrjuje, da je uvrstitev sodnikov v enoten plačni sistem javnega sektorja popolnoma neustrezna zakonska rešitev urejanja

prejemkov sodnikov, saj naj bi bila ureditev prejemkov sodnikov v preveliki meri odvisna od socialnega dialoga med Vlado in sindikati javnega sektorja, katerih člani sodniki ne morejo biti. Poleg tega naj bi bilo sodstvo omejeno tudi v pravnih možnostih varstva svojega položaja, ker naj bi imelo na voljo le vložitev zahteve. Predlagatelj navaja tudi, da ustavnost zakonske ureditve, ki je v uporabi od leta 2012 dalje, še ni bila preizkušena, ampak je predmet obravnave te zahteve.

19. Glede zatrjevanih protiustavnih nesorazmerij med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti predlagatelj navaja, da je zakonsko določena razlika med najnižje uvrščenim sodnikom (47. plačni razred) in najnižje uvrščenim poslancem (55. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo zakonodajne oblasti kar 8 razredov; razlika med najnižje uvrščenim sodnikom in najnižje uvrščenim ministrom (62. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo izvršilne oblasti pa kar 15 plačnih razredov. Najnižja možna uvrstitev ministra naj bi celo presegala najvišjo možno uvrstitev sodnika v okviru rednih sodišč (vrhovni sodnik svetnik je uvrščen v 61. plačni razred), z izjemo predsednika in podpredsednika Vrhovnega sodišča. Poleg tega naj bi bil svetovalec predsednika republike (55. plačni razred) uvrščen kar osem plačnih razredov višje kot najnižje uvrščeni sodnik (47. plačni razred), državni sekretar pa celo 12 plačnih razredov višje (59. plačni razred).

20. Predlagatelj opozarja tudi na to, da so lahko na podlagi izpodbijane ureditve tako ministri kot državni sekretarji uvrščeni v višji plačni razred od izhodiščnega, do česar naj bi prišlo tako v času sedanje kot prejšnje Vlade, ko naj bi bili ti funkcionarji uvrščeni v najvišji možni plačni razred, torej ministri v 64. plačni razred, državni sekretarji pa v 61. plačni razred. Ob tem dodaja, da lahko ministri in državni sekretarji tako visoke plačne razrede pridobijo na podlagi gole uvrstitve s strani predsednika Vlade oziroma Vlade, sodniki pa lahko višje uvrstitve dosežejo le na podlagi strogega sistema napredovanja.

21. V zvezi s primerjavo materialnega položaja sodnikov s poslanci opozarja predlagatelj tudi na to, da poslancem na podlagi 29. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22 – v nadaljevanju ZPos) pripada mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti (v nadaljevanju mesečni pavšalni znesek). Šlo naj bi za pavšalni prejemek iz naslova povračila stroškov za delo z volivci, ki se ne prikazuje v okviru njihove plače. Znesek pavšala, ki ga prejme posamezni poslanec, naj bi bil odvisen od oddaljenosti stalnega prebivališča poslanca od sedeža Državnega zbora. Po Sklepu o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012, ki ga je izdala mandatno-volilna komisija, naj bi poslancem glede na oddaljenost stalnega bivališča od sedeža Državnega zbora pripadal mesečni znesek od 500,00 do 800,00 EUR. Ta znesek naj bi poslancu pripadal ne glede na dejanske stroške, saj naj teh ne bi bilo treba izkazovati, od tega zneska pa poslancu tudi naj ne bi bilo treba plačevati davkov in prispevkov. Poslancem in generalnemu sekretarju



Državnega zbora naj bi bilo na voljo tudi 49 službenih stanovanj po neprofitni najemnici, na podlagi 28. člena ZPos pa naj bi imeli tudi pravico do povračila stroškov za izobraževanje, ki naj bi, upošteva je Sklep o izobraževanju poslancev z dne 12. 4. 2012 in Sklep o spremembi Sklepa o izobraževanju poslancev z dne 25. 10. 2018, lahko znašali do 800,00 EUR letno, pri čemer naj bi ta sredstva poslanci lahko porabili tudi za nakup avdio-video izobraževalnih pripomočkov. Predlagatelj opozarja še na prvi odstavek 13. člena ZPos, po katerem sme poslanec po obvestilu pristojnemu delovnemu telesu Državnega zbora samostojno ali v delovnem razmerju opravljati dejavnost, vendar največ v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa, potrebnega ali določenega za redno opravljanje dejavnosti, če gre za opravljanje zahtevnejših strokovnih, znanstvenih, pedagoških ali raziskovalnih del. Predlagatelj navaja, da sodniki naštetih prejemkov in možnosti opravljanja drugih dejavnosti nimajo. Dodatke, do katerih naj bi bili upravičeni, naj bi lahko prejela le peščica sodnikov.

22. Predlagatelj prereka sklicevanje Vlade, da so razlike med plačnimi razredi sodnikov in predstavnikov drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi možnosti napredovanja sodnikov v višje plačne razrede. Navaja, da določen plačni razpon obstaja tudi pri funkcijah drugih dveh vej oblasti, pri čemer so lahko ti funkcionarji v najvišje plačne razrede uvrščeni brez ugotavljanja njihovih sposobnosti. Bistven po oceni predlagatelja je tudi podatek, da lahko sodnik najnižje stopnje na podlagi napredovanja doseže največ 51. plačni razred oziroma okrajni sodnik svetnik 52. plačni razred, najnižji plačni razred poslanca oziroma ministra pa naj bi bil 55. oziroma 62. plačni razred in ministra 62. plačni razred. Najvišji plačni razred, ki ga lahko – po praviloma več letih dela – doseže okrajni sodnik, naj bi bil tako povsem nesorazmeren s plačnimi razredi, v katere naj bi bili lahko takoj ob izvolitvi oziroma imenovanju uvrščeni funkcionarji izvršilne in zakonodajne veje oblasti.

23. Sklicevanje Vlade na to, da so najvišji predstavniki vseh treh vej oblasti uvrščeni v isti plačni razred, pomeni po mnenju predlagatelja zgolj navidezno primerljivost.

24. Neutemeljeno po mnenju predlagatelja je tudi sklicevanje Vlade na to, da so sedanje razlike med plačnimi razredi sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi organiziranosti sodišč na različnih ravneh. Odgovor na ta argument naj bi izhajal že iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06. Iz njene obrazložitve po mnenju predlagatelja izhaja, da organiziranost sodišč na različnih ravneh sicer lahko utemeljuje različno visoko določene plačne razrede posameznih sodniških funkcij, ne more pa npr. utemeljiti razlik med najnižje uvrščenimi predstavniki vseh treh vej oblasti, niti ne tega, da je npr. najvišje uvrščena nepoložajna sodniška funkcija uvrščena nižje (v 61. plačni razred) kot najnižja možna uvrstitev ministra (62. plačni razred) kot tipičnega predstavnika izvršilne veje oblasti.

25. V zvezi s sklicevanjem Vlade na trajnost sodniškega mandata predlagatelj navaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-60/06 navedlo, da način izvolitve in trajanje mandata v določeni meri sicer lahko vplivata na višino funkcionarjeve plače, ne

upravičujeta pa tako velikih razlik med plačnimi razredi (in dejanskimi prejemki, ki jih omogoča zakonodaja) funkcij posameznih vej oblasti. Upoštevati naj bi bilo treba, da gre za funkcionarje različnih vej oblasti, z različnimi, a enako pomembnimi pristojnostmi v sistemu delitve oblasti. Trajni mandat naj bi bil določen zaradi varstva neodvisnosti sodstva in po mnenju predlagatelja ne more biti razlog za to, da prejemki sodnikov niso ustrezno primerljivi s prejemki funkcionarjev drugih dveh vej oblasti.

26. Predlagatelj vztraja pri trditvi, da so prejemki sodnikov določeni očitno neprimerno. Ponovno opozarja, da lahko določeni javni uslužbenci po prejemkih celo presežejo sodnike. Posebej omenja delovno mesto svetnika v pravosodju in delovno mesto pravosodnega svetnika, ki naj bi lahko z napredovanji dosegla 52. oziroma 55. plačni razred, kar naj bi bilo več, kot lahko doseže katerikoli sodnik prve stopnje. Opozarja tudi na to, da bo s 1. 4. 2023 odpravljena zakonska omejitev, da lahko javni uslužbenci dosežejo (zgolj) 57. plačni razred.

27. Da sodniki prejemajo očitno prenizko plačilo, izhaja po mnenju predlagatelja tudi iz tega, da naj bi bilo vedno več sodnikov upravičenih do socialnih transferjev, kot so otroški dodatki, državne štipendije za otroke iz družin sodnikov, subvencionirana plačila vrtcev in šolske prehrane, pogoste pa naj bi bile tudi težave s kreditno sposobnostjo sodnikov. Vse to naj bi bila tudi posledica stroge zakonske ureditve (ne)združljivosti sodniške funkcije z ostalimi (zlasti pridobitnimi) dejavnostmi. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na konkreten primer dveh dolgoletnih okrajnih sodnikov, uvrščenih v 50. in 51. plačni razred, ki imata tri otroke, družina pa naj bi prejela otroški dodatek in državno štipendijo za enega otroka. Predlagatelj navaja, da gre v obeh primerih za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, v zvezi s katerima se natančno ugotavlja materialni položaj družine. Poudarja, da družina glede obeh pravic sodi v dohodkovni razred, ki ni niti blizu meje, ki jo je država določila za upravičenost do pridobitve teh pravic. Ob tem dodaja, da je država sama določila prag za upravičenost do posameznih socialnih prejemkov, kar pomeni, da je s tem sama posredno priznala, da so plače sodnikov neustrezne.

28. Predlagatelj posebej opozarja tudi na Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 21 (2018) o preprečevanju korupcije med sodniki, iz katerega naj bi izhajalo, da so primerne plače, pokojnine in drugi socialni prejemki, obvladljiva delovna obremenitev, ustrezno delujoča infrastruktura in varnost zaposlitve tako za sodnike kot za sodno osebje pomembno jamstvo v boju proti korupciji v sodstvu. Opozarja tudi na Poročilo CEPEJ z dne 5. 10. 2022 (s podatki za leto 2020), iz katerega naj bi glede povprečne bruto plače sodnikov v primerjavi s povprečno bruto plačo v posamezni državi članici Sveta Evrope za Republiko Slovenijo izhajali še slabši rezultati, kot so izhajali iz predhodnega poročila. Slovenski sodnik začetnik naj bi v letu 2020 prejel 1,5-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje v državah članicah Sveta Evrope pa naj bi bilo 2,3-kratnik. Slovenski sodnik na najvišji instanci naj bi v letu 2020 prejel 2,9-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje ostalih držav pa naj bi bilo 4,5-kratnik. Tako sodniki začetniki kot sodniki na najvišji instanci naj bi sodili med najslabše

plačane sodnike v državah članicah Sveta Evrope. Ob tem predlagatelj opozarja tudi na dejstvo, da višina plače sodnika (in v zvezi z njo plačanih prispevkov) vpliva tudi na višino njegove pokojnine in seveda tudi na druge prejemke (različna nadomestila plače).

29. Predlagatelj nasprotuje tudi navedbam Vlade o dopustnosti razlik med višino dodatkov javnih uslužbencev in sodnikov zaradi različnosti položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev. Poudarja, da razlike v višini dodatkov dodatno dokazujejo očitno neprimernost prejemkov sodnikov kot celote. Navaja, da Vlada po eni strani trdi, da so sodniki zaradi dodatkov, ki jih prejemajo, privilegirani v primerjavi s funkcionarji drugih dveh vej oblasti, po drugi strani pa skuša prikazati, da razlike v višini istovrstnih dodatkov sodnikov in javnih uslužbencev niso pomembne oziroma bistvene.

30. V zvezi z navedbami Vlade, da so bile z ZSPJS-AA odpravljene razlike med prejemki sodnikov in javnih uslužbencev, predlagatelj navaja, da niso bile odpravljene razlike v razmerju do plačnega položaja funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Prav tako naj ne bi bila popravljena razmerja do večine javnih uslužbencev, saj so bili povišanji deležni vsi, ker pa je šlo za povišanje v odstotnih točkah, naj bi se v absolutni številki nesorazmerje le še povečalo.

31. Predlagatelj posebej opozarja tudi na to, da se stališče Vlade o primernosti prejemkov sodnikov, zavzeto v mnenju v tej zadevi, razlikuje od stališč, ki jih predstavniki Vlade podajajo v javnosti in na sestankih s Sodnim svetom ter predstavniki sodstva.

32. V zvezi s sklicevanjem predlagatelja na mesečni pavšalni znesek poslancev je Ustavno sodišče pridobilo pojasnila Državnega zbora oziroma njegove mandatno-volilne komisije. Mandatno-volilna komisija poudarja, da je ureditev poslanskega pavšala odraz specifičnega ustavnega položaja poslancev, iz katerega izhaja tudi posebna narava njihovega dela. Navaja, da Sklep o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012 v 3. členu določa, da poslanci mesečni pavšal prejemajo namensko za pokrivanje materialnih stroškov, nastalih pri opravljanju funkcije poslanca v zvezi z delom v volilni enoti, ter opredeljuje tudi dopustne namene porabe teh stroškov. Pojasnjuje, da navedeni sklep v 4. členu poslance zavezuje k letnemu poročanju, pri čemer poročilo vsebuje tako navedbe o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti v preteklem letu kot o nastalih stroških in njihovi namenski porabi, k čemur jih zavezuje 3. člen navedenega sklepa. Iz zakonske opredelitve naj bi izhajalo, da gre pri tem prejemku za povračilo stroškov v pavšalnem znesku, katerega izračun temelji na povprečnih stroških, zato se poraba teh sredstev ne izkazuje z verodostojnimi listinami (npr. računi). Delo poslancev naj ne bi bilo omejeno le na sedež Državnega zbora, temveč ga poslanci opravljajo tudi na terenu. Skladno z ZPos je poslanski pavšal nadomestilo za pokrivanje stroškov za delo v volilni enoti in ne dodatni dohodek v katerikoli obliki. Poslanci za delo v volilni enoti niso upravičeni do kakršnihkoli drugih

povračil stroškov (dnevnice, kilometrin, službenih avtomobilov in podobno). Opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti in s tem povezani stroški so tako nujni element ustavne ureditve, ki temelji na načelu, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave), in na načelu, da ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo državljani in državljanke izvršujejo z volitvami (drugi odstavek 3. člena Ustave). Poleg tega temelji na ustavnih določbah, da so poslanci izvoljeni predstavniki ljudstva, ki niso vezani na kakršnakoli navodila (prvi odstavek 82. člena Ustave) in ki za opravljanje svoje funkcije dobivajo plačo ali nadomestilo, ki sta določena z zakonom (95. člen Ustave). Poslanci svojega poslanskega mandata brez povračila normiranih stroškov za opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti ne bi mogli izvrševati, saj so materialna sredstva, ki med drugimi aktivnostmi poslancem zagotavljajo tudi strokovno in administrativno pomoč v volilni enoti (35. člen ZPos), bistvena za poslansko neodvisnost in samostojnost, ki je odraz ustavne zahteve po nevezanosti poslanca na kakršnakoli navodila.

33. Predlagatelj v odgovoru na ta pojasnila navaja, da vztraja pri tem, da je treba pri ugotavljanju višine prejemkov oziroma dohodkov poslancev upoštevati tudi *sui generis* dohodek poslancev, t. i. poslanski pavšal. V zvezi s sklicevanjem Državnega zbora na to, da je ureditev poslanskega pavšala odraz specifičnega ustavnega položaja poslancev, iz katerega izhaja tudi posebna narava dela poslancev, predlagatelj navaja, da imajo tudi sodniki specifičen ustavni položaj in je tudi naravo njihovega dela mogoče opredeliti kot posebno. Neodvisno opravljanje sodniške funkcije naj bi bil nujno element slovenske ustavne ureditve, zlasti njenega 2. člena. Tudi za sodnike naj bi veljalo, da je temelj svobodnega, neodvisnega in neoviranega opravljanja sodniške funkcije ustrezen materialni položaj sodnikov. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je ZPos *lex specialis* za določitev nezanemarljivega mesečnega dohodka poslancev, katerega višino in pogoje za njegovo pridobitev si v skladu s 30. členom ZPos določijo poslanci sami. Meni, da je treba poslanski pavšal presojati po vsebini in ne zgolj na podlagi poimenovanja oziroma formalne opredelitve. Tudi če iz njegovega poimenovanja izhaja, da ne gre za del plače, to po mnenju predlagatelja še ne pomeni, da prejemek ne vpliva na višino dohodka, ki ga poslanec prejme za svoje delo. V zvezi s tem predlagatelj opozarja na odločitev Upravnega sodišča št. I U 2134/2018 z dne 23. 2. 2021, iz katere naj bi izhajalo stališče, da poslanski pavšal pomeni dohodek. Predlagatelj navaja tudi, da stroški, katerih pokrivanju naj bi bil namenjen poslanski pavšal, niso izkazani, ampak poslanci mandatno-volilno komisijo le enkrat letno obveščajo o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti, preveritve porabe mesečnega pavšalnega zneska pa poročila ne omogočajo.

**B. – I.**

## Izpodbijana ureditev

34. Predlagatelj izpodbija določbe več zakonov, s katerimi je urejen materialni položaj sodnikov.

35. Pretežni del zahteve je usmerjen v izpodbijanje ureditve, s katero je določena osnovna plača sodnikov. Predlagatelj navaja, da izpodbija drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS. Drugi odstavek 10. člena ZSPJS določa, da so uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede in razponi možnih napredovanj v višji plačni razred določeni v Prilogi 3 tega zakona. S to prilogo so torej določeni uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede in možni razponi teh napredovanj.<sup>1</sup> Vendar pa iz vsebine zahteve izhaja, da predlagatelj ne nasprotuje le golim uvrstitvam sodniških funkcij v plačne razrede kot takšnim (zgolj to je lahko bistveno le z vidika primerjave plačnih uvrstitev sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti), temveč tudi višini osnovne plače sodnikov. Višina osnovne plače sodnikov ni določena le z uvrstitvijo sodniških funkcij v plačne razrede, temveč tudi z vrednostjo plačnih razredov, ta pa je določena s plačno lestvico iz Priloge 1 ZSPJS.<sup>2</sup> Glede na to je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj v zvezi z ureditvijo osnovne plače sodnikov ne izpodbija le 10. člena ZSPJS v zvezi s Prilogo 3, temveč tudi v zvezi s Prilogo 1 tega zakona.

36. Predlagatelj v zahtevi opisuje razvoj ureditve plač sodnikov vse od uveljavitve ZSPJS, ki je uvedel nov plačni sistem v javnem sektorju. Vendar pa iz vsebine zahteve izhaja, da je predlagatelj v izhodišču izpodbija ureditev o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede, kot je bila določena s 16. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 91/09 – v nadaljevanju ZSPJS-L),<sup>3</sup> in ob vložitvi zahteve veljavno plačno lestvico. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem se je ta ureditev spremenila. S 1. 10. 2022 je začela veljati prehodna plačna lestvica, ki se je začela uporabljati pri plači za oktober 2022 in se je uporabljala do 31. 3. 2023 (glej 10. člen ZSPJSS-AA), s 1. 4. 2023 pa sta se začeli uporabljati novi Priloga 1 in Priloga 3 ZSPJS (glej prvi in drugi odstavek 12. člena ZSPJS-AA). Že s prehodno plačno lestvico so bile določene višje vrednosti plačnih razredov. Te vrednosti je povzela tudi nova Priloga 1 ZSPJS. Ta je k obstoječim

---

<sup>1</sup> Gre za uvrstitve funkcij vseh funkcionarjev, ki so razdeljeni v več skupin, in sicer A1 (plačni razredi funkcij predsednika republike in funkcij izvršilne oblasti), A2 (plačni razredi funkcij zakonodajne oblasti), A3 (plačni razredi funkcij sodne oblasti) in A4 (plačni razredi funkcij v drugih državnih organih).

<sup>2</sup> V določenih obdobjih je bila vrednost plačnih razredov določena tudi z drugimi predpisi. Glej npr. 236. člen ZUJF, 44.a člen Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 46/13 – ZSPJS-R) ter 2. člen Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015 (Uradni list RS, št. 95/14 – ZUPPJS15).

<sup>3</sup> Gre za ureditev, ki je bila sprejeta kot odziv na odločbo št. U-I-159/08, s katero je Ustavno sodišče že drugič ugotovilo protiustavnost ureditve o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede.

plačnim razredom dodala še nov, 66. plačni razred. Z novo Prilogo 3 ZSPJS so bile določene nove uvrstitve funkcij v plačne razrede, s čimer so bile vse sodniške funkcije uvrščene za en plačni razred višje. Navedeno pomeni, da se je plačni položaj sodnikov med postopkom pred Ustavnim sodiščem izboljšal. Ne glede na to pa je predlagatelj Ustavnemu sodišču sporočil, da še vedno vztraja pri izpodbijanju ureditve o plačah sodnikov. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da so predmet presoje v tej zadevi drugi odstavek 10. člena v zvezi s sedaj veljavnima Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS.

37. Predlagatelj v okviru zatrjevanj o neskladju zakonske ureditve plačnega položaja sodnikov s 125. členom Ustave poudarja tudi to, da slovenska zakonodaja ne pozna določb, ki bi preprečevale zniževanje sodniških plač oziroma bi zagotavljale *de facto* rast sodniških plač z rastjo življenjskih stroškov. Navedeno pomeni očitek o protiustavnosti ureditve o usklajevanju sodniških plač. Usklajevanje plač, določenih z ZSPJS, torej tudi sodniških plač, je urejeno s četrtem, petim in šestim odstavkom 5. člena ZSPJS. Glede na to je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj izpodbija tudi navedene določbe 5. člena ZSPJS.

38. Predlagatelj navaja, da izpodbija tudi drugi in tretji odstavek 23. člena, 24., 32.a in 32.b člen ZSPJS ter 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF. Gre za zakonske določbe, ki se nanašajo na ureditev dodatkov k sodniški plači, ureditev povračil stroškov, do katerih so upravičeni sodniki, in ureditev nekaterih drugih prejemkov, ki pripadajo sodnikom.

39. V zvezi s tem delom zahteve Ustavno sodišče ugotavlja, da čeprav predlagatelj navaja, da izpodbija tako 24. kot 32.b člen ZSPJS, dejansko nasprotuje le vsebini 32.b člena ZSPJS. Člen 24 ZSPJS je namreč splošna določba o položajnem dodatku. V prvem odstavku tega člena je podana definicija tega pojma, v drugem odstavku je določeno, koliko najmanj in koliko največ sme znašati ta dodatek, v tretjem odstavku tega člena pa je določeno, da se višina položajnega dodatka za funkcionarje določi z zakonom, za javne uslužbence pa kriterije za določitev višine določi Vlada z uredbo. Višina položajnega dodatka sodnikov je nato urejena z 32.b členom ZSPJS. Ker predlagatelj ne nasprotuje ureditvi položajnega dodatka kot takšni, temveč ga moti le to, da sodniki položajnega dodatka ne prejemajo v enaki višini kot javni uslužbenci, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj dejansko izpodbija le 32.b člen ZSPJS. Na tem mestu Ustavno sodišče pojasnjuje še, da je zahtevo za oceno ustavnosti 53. člena ZSS predlagatelj med postopkom umaknil.

## B. – II.

### Upravičenost Sodnega sveta za vložitev zahteve

40. Predlagatelj vlaga zahtevo na podlagi desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17 ZSSve). Po tej zakonski določbi je Sodni svet pristojen podajati zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, če posegajo v ustavni položaj ali ustavne pravice sodstva.

41. Z izpodbijanimi zakonskimi določbami je urejen materialni položaj sodnikov. Kot takšne se te določbe dotikajo materialne neodvisnosti sodnikov. Ta je, kot je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju, eden izmed bistvenih vidikov sodniške neodvisnosti, varovane s 125. členom Ustave. Glede na to izpodbijane zakonske določbe posegajo v ustavnopravni položaj sodstva oziroma sodnikov in jih je predlagatelj načeloma upravičen izpodbijati.

42. To nedvomno velja za tiste izpodbijane zakonske določbe, ki jih predlagatelj tudi izpodbija z vidika neskladja z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave ali katere druge ustavne določbe, ki v temelju opredeljuje ustavnopravni položaj sodstva in sodnikov.<sup>4</sup> Zastavilo pa bi se lahko vprašanje, ali je predlagatelj upravičen izpodbijati tudi tiste zakonske določbe, ki sicer določajo materialni položaj sodnikov in s tem ustavnopravno varovano materialno neodvisnost sodnikov, vendar jim predlagatelj očita neskladje s kakšno splošno določbo Ustave, ki se v osnovi ne nanaša le na varstvo ustavnega položaja sodstva in sodnikov. Gre za drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.a in 32.b člen ZSPJS ter 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF, ki jim predlagatelj očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave.<sup>5</sup>

43. Vendar pa Ustavnemu sodišču v tej zadevi na navedeno vprašanje ni treba odgovoriti. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, namreč predlagatelj večine zakonskih določb, ki jim očita neskladje z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ni upravičen izpodbijati že zato, ker so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehale veljati in za njihovo nadaljnjo presojo niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Glede še

---

<sup>4</sup> Za takšne je treba šteti tudi 129., 130., 131., 132., 133. in 134. člen Ustave. Poleg tega pa to nedvomno velja tudi za načelo delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.

<sup>5</sup> V okviru navedb o neskladju izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti predlagatelj sicer navaja, da se pojem plačila ne nanaša le na plačo, temveč obsega širši socialno-ekonomski položaj sodnikov, to je tudi druge prejemke, povezane z delom, in različne socialne prejemke, s posebnim poudarkom na starostni pokojnini, kar bi lahko kazalo na to, da se očitki o neskladju izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti nanašajo tudi na zgoraj navedene zakonske določbe. Vendar pa iz nadaljevanja zahteve izhaja, da je bistveno, kar očita predlagatelj tem zakonskim določbam, njihovo neskladje z načelom enakosti pred zakonom.

veljavnih zakonskih določb, ki jim predlagatelj očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave, pa je treba ugotoviti, da niso v neskladju s to določbo Ustave. Navedeni odločitvi lahko Ustavno sodišče sprejme, ne da bi se moralo posebej ukvarjati še z vprašanjem, ali je predlagatelj te zakonske določbe iz zgoraj navedenega razloga sploh upravičen izpodbijati.

### B. – III.

#### **Presoja ureditve o plačnih uvrstitvah sodnikov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS)**

44. Pretežni del zahteve je usmerjen v izpodbijanje ureditve, s katero so določene osnovne plače sodnikov. Gre za ureditev, s katero so določeni plačni razredi sodnikov in vrednost teh plačnih razredov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS).

45. Bistvena očitka, s katerima predlagatelj izpodbija to ureditev, sta njeno neskladje z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) in z načelom sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave). Na neskladje izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti se predlagatelj sklicuje zaradi zatrevano ustavno nedopustnih razmerij med plačnimi razredi sodnikov in plačnimi razredi funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Z načelom sodniške neodvisnosti pa naj bi bila, strnjeno povzeto, izpodbijana ureditev v neskladju zato, ker naj bi bilo plačilo sodnikov določeno očitno prenizko.

46. S pojmom osnovna plača sodnikov je mišljena plača brez upoštevanja dodatkov k plači, različnih povračil stroškov, ki nastanejo v zvezi z delom, in drugih prejemkov, do katerih so upravičeni sodniki.<sup>6</sup> Pri tem je z vidika primerjave plačnega položaja sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti bistven le drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS, s katero so določeni plačni razredi posameznih funkcij, z vidika presoje skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti pa je upoštevana tudi Priloga 1 ZSPJS, s katero je določena vrednost plačnih razredov.

47. Ustavno sodišče na tem mestu poudarja, da je z vidika presoje skladnosti izpodbijane ureditve z obema navedenima ustavnima določbama načeloma upoštevana ureditev materialnega položaja sodnikov in z njimi primerjanih funkcionarjev drugih dveh vej oblasti v celoti. Na materialni položaj sodnikov in nosilcev drugih dveh vej oblasti namreč ne vpliva le njihova osnovna plača, temveč plača kot celota in tudi vsi drugi prejemki oziroma materialne ugodnosti, do katerih so upravičeni funkcionarji.

---

<sup>6</sup> Tudi po drugem odstavku 9. člena ZSPJS je osnovna plača funkcionarja določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščena posamezna funkcija, oziroma s plačnim razredom, ki ga je funkcionar pridobil z napredovanjem, če lahko napreduje v skladu z zakonom.



48. Ne glede na navedeno pa se je, kar se tiče sodnikov, Ustavno sodišče pri presoji skladnosti ureditve njihovega materialnega položaja z ustavnima načeloma sodniške neodvisnosti in delitve oblasti osredotočilo (le) na ureditev osnovne plače sodnikov. Glede na veljavno ureditev namreč drugi deli plače sodnikov oziroma drugi prejemki sodnikov niso takšne narave oziroma nimajo tako bistvenega vpliva na materialni položaj sodnikov, da bi jih bilo treba pri ugotavljanju ureditve njihovega materialnega položaja dodatno upoštevati. Drugi prejemki, do katerih so upravičeni sodniki, pomenijo namreč praviloma le povračilo določenih stroškov, ki nastanejo sodniku v zvezi z delom (npr. regres za prehrano, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, dnevnice, kilometrina za uporabo lastnega vozila v službene namene), in kot takšni dejansko ne izboljšajo njihovega materialnega položaja, ali pa gre za prejemke, do katerih so sodniki upravičeni le enkrat oziroma občasno (npr. odpravnina ob upokojitvi, jubilejna nagrada). Enako velja glede večine dodatkov k sodniški plači; ti so namreč vezani na določene okoliščine oziroma pogoje dela in pripadajo le sodnikom, ki delajo v teh okoliščinah oziroma pogojih (dodatek za dvojezičnost, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in dodatek za pripravljenost), ali pa sodnikom, ki imajo poleg opravljanja sodniške funkcije še kakšno drugo zadolžitev, ki bistveno vpliva na njihovo delo (položajni dodatek). Zato ne pomenijo splošne ureditve materialnega položaja sodnikov. Drugače bi načeloma lahko veljalo glede dodatka za delovno dobo (25. člen ZSPJS).<sup>7</sup> Ta namreč pripada vsem sodnikom in kot tak pomeni redni dohodek vseh sodnikov. Zato z vidika ugotavljanja materialnega položaja sodnikov načeloma ni zanemarljiv. Vendar pa upošteva višino tega dodatka, vsaj kar se tiče večine sodnikov, prejemek iz tega naslova ne pomeni tako bistvenega izboljšanja materialnega položaja sodnikov, da bi ga bilo treba posebej upoštevati pri ugotavljanju skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo.<sup>8</sup> Poleg tega, kot je razvidno iz nadaljevanja te odločbe, presoja skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti v tej zadevi temelji na merilu, z vidika katerega zadošča osredotočenost na osnovno plačo sodnikov. Bistveno za presojo skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov s tem ustavnim načelom v tej zadevi je namreč vprašanje ohranjanja realne vrednosti prejemkov sodnikov. Odgovor na to vprašanje pa je mogoče podati že na podlagi podatkov o gibanju sodniških osnovnih plač. Tudi osnova za odmero dodatka za delovno dobo je namreč osnovna plača sodnikov (glej tretji odstavek 25. člena ZSPJS). Prav tako pa dodatka za delovno dobo ni treba posebej upoštevati z vidika zatrjevane neskladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom delitve oblasti. Dodatek za delovno dobo pripada namreč v enaki višini vsem funkcionarjem (tretji odstavek 23. člena ZSPJS). To pa pomeni, da se, ker se navedeni dodatek odmeri v odstotku od osnovne plače, razmerje med prejemki različnih funkcionarjev odraza že ob primerjavi njihovih osnovnih plač.

### ***Presoja z vidika skladnosti z načelom neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave)***

---

<sup>7</sup> Po tretjem odstavku 25. člena ZSPJS funkcionarjem pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.

<sup>8</sup> Za 40 let delovne dobe ta dodatek pomeni 13,2-odstotno povišanje osnovne plače sodnikov.

49. Ustavno sodišče je presojo skladnosti ureditve osnovne plače sodnikov z Ustavo najprej osredotočilo na vprašanje skladnosti te ureditve z načelom (materialne) sodniške neodvisnosti. Presoja s tega vidika pomeni namreč temeljni preizkus skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo. Presoja z vidika tega načela izhaja namreč iz ureditve plačnega položaja sodnikov kot takšnega oziroma iz ureditve plačnega položaja sodnikov samega po sebi. V okviru presoje skladnosti ureditve plačnega položaja sodnikov z načelom delitve oblasti pa gre (zgolj) za primerjavo ureditve materialnega položaja sodnikov z ureditvijo materialnega položaja funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Povedano drugače, z vidika presoje skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti, kot je podrobneje razvidno iz obrazložitve te odločbe, je upoštevni več ustavnih zahtev oziroma meril. Ustrezno razmerje med ureditvijo materialnega položaja sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, ki je upoštevno z vidika načela delitve oblasti, pa je le eden od elementov, ki kaže na to, ali so plače sodnikov urejene skladno z Ustavo.

50. Ustava načelo neodvisnosti sodnikov opredeljuje v 125. členu. Ta določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni ter vezani samo na Ustavo in zakon. Neodvisnost sodnikov kot človekovo pravico zahteva tudi prvi odstavek 23. člena Ustave, ki med drugim določa, da mora biti sodišče, ki odloča o pravicah in obveznostih posameznikov ter o obtožbah zoper njih, neodvisno. Ob navedeni splošni ustavni zahtevi po neodvisnosti Ustava določa tudi posamezne institucionalne predpostavke sodniške neodvisnosti. Gre za določbe o trajnosti sodniške funkcije (129. člen Ustave), prenehanju in odvzemu sodniške funkcije (132. člen Ustave), nezdružljivosti sodniške funkcije (133. člen Ustave) in imuniteti sodnika (134. člen Ustave).

51. Med določbami Ustave, ki so pomembne z vidika načela neodvisnosti sodnikov, je treba posebej omeniti tudi načelo delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Ustavno sodišče je že večkrat zavzelo stališče, da načelo neodvisnosti sodnikov temelji na načelu delitve oblasti.<sup>9</sup> Z načelom delitve oblasti je zapovedana organizacija državne oblasti, v kateri se zakonodajna, izvršilna in sodna oblast izvršujejo neodvisno druga od druge in v kateri so med posameznimi vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more pridobiti prevlade nad drugima dvema (sistem zavor in ravnovesij).<sup>10</sup> Pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti. Izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in

---

<sup>9</sup> Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-60/06, 58. točka obrazložitve. Primerjaj tudi z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-159/19 z dne 23. 2. 2023 (Uradni list RS, št. 34/23), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 22/21, in OdlUS XXVI, 1), 90. točka obrazložitve.

<sup>10</sup> Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20), 14. točka obrazložitve, št. U-I-159/08, 23. točka obrazložitve, in št. U-I-246/19, 63. točka obrazložitve.

ravnotežja med vejami oblasti mora biti ustavnopravna enakopravnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Razmerja med njimi morajo biti postavljena tako, da nista ogroženi relativna neodvisnost in integriteta posamezne veje oblasti pri izvajanju njene funkcije.<sup>11</sup>

52. Pravica do neodvisnega sodnika zavzema pomembno mesto tudi v katalogih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v drugih modernih ustavah in številnih mednarodnih instrumentih. Vsebujeta jo 10. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (Uradni list RS, št. 24/18, MP, št. 3/18) in 1. točka 14. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92). Med človekove pravice jo uvrščata tudi EKČP (prvi odstavek 6. člena EKČP) in Listina (drugi odstavek 47. člena Listine). SEU poudarja, da je zahteva po neodvisnosti sodišč del bistvene vsebine pravice do učinkovitega sodnega varstva in temeljne pravice do poštenega sojenja, ki ima poglobljen pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava EU, in ohranitve skupnih vrednot držav članic, ki so navedene v 2. členu PEU, zlasti vrednote pravne države.<sup>12</sup>

53. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, na ustavno načelo neodvisnosti sodnikov ni mogoče gledati kot na privilegij sodnikov. Neodvisnost sodnikov je bistvena predpostavka zagotavljanja varstva pravic oseb, ki so udeležene v sodnih postopkih. Zagotovitev pravice do sodnega varstva, katere sestavni del je tudi pravica do neodvisnega sodnika, lahko pomeni bistveno predpostavko za možnost uresničitve vseh drugih pravic. Uresničitev načela neodvisnosti sodnikov zato služi predvsem tistim, ki potrebujejo sodno varstvo svojih pravic. Neodvisnost sodnikov je tudi predpogoj za njihovo nepristranskost v konkretnih sodnih postopkih, kar vse krepi tudi legitimnost sodstva ter zaupanje javnosti v njegovo delovanje.<sup>13</sup>

54. Neodvisnost sodstva ima več vidikov. Poleg individualne neodvisnosti sodnikov mora biti zagotovljena tudi neodvisnost sodstva kot celote (t. i. kolektivna neodvisnost, ki se nanaša na primer 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, tehnično opremljenostjo sodišč in vzdrževanjem sodnih stavb ter pri odločanju o odgovornosti svojih članov), saj se posegi v neodvisnost sodstva kot celote nujno odražajo v neodvisnosti posameznih sodnikov. V zvezi z neodvisnostjo sodnika kot posameznika sta pomembni tako funkcionalna kot organizacijska neodvisnost. Medtem ko se funkcionalni vidik nanaša na neodvisnost

---

<sup>11</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 24. točka obrazložitve, in št. U-I-246/19, 63.–67. točka obrazložitve.

<sup>12</sup> Sodbi velikega senata SEU v zadevah *Evropska komisija proti Poljski*, C-619/18, z dne 24. 6. 2019, 58. točka obrazložitve, in *Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu)*, C-216/18 PPU, z dne 25. 7. 2018, 48. točka obrazložitve.

<sup>13</sup> Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 55. točka obrazložitve, št. U-I-246/19, 65. točka obrazložitve, in št. U-I-159/19, 11. točka obrazložitve.

sodnika pri sojenju, gre pri organizacijskem vidiku za ustrezno varstvo sodniškega mandata in ureditev pogojev za izvrševanje sodniške funkcije. Omenjena vidika sodniške neodvisnosti se poskušata zagotoviti z različnimi sredstvi, med katerimi velja omeniti predvsem 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 (materialna neodvisnost sodnikov).<sup>14</sup> Kot poseben vidik neodvisnosti sodnikov je treba omeniti tudi notranjo neodvisnost sodnikov, pri kateri gre za neodvisnost sodnika v razmerju do drugih sodniških kolegov oziroma nadrejenih.<sup>15</sup>

55. Sporen v tej zadevi je materialni vidik sodniške neodvisnosti. Predlagatelj zatrjuje, da je plačilo sodnikov urejeno očitno prenizko. Upošteva družbene, ekonomske in finančne razmere v državi, naj to plačilo ne bi ustrezalo naravi in odgovornostim funkcije, ki jo sodniki opravljajo.

56. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da materialna varnost sodnikov pomeni eno od temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti.<sup>16</sup>

57. Ustavno sodišče ob tem, ne da bi se podrobneje ukvarjalo z vprašanjem, na koga vse se to nanaša, dodaja, da ustavnopravno varstvo neodvisnosti in s tem tudi materialne neodvisnosti sicer ni zagotovljeno le sodnikom. Iz dosedanje ustavnosodne presoje npr. že izhaja, da je ustavno varstvo (materialne) neodvisnosti zagotovljeno tudi državnim tožilcem,<sup>17</sup> prav tako pa tudi funkcionarjem varuha človekovih pravic.<sup>18</sup> Vendar pa je Ustavno sodišče v obeh navedenih primerih poudarilo, da Ustava navedenim funkcionarjem glede (materialne) neodvisnosti ne zagotavlja enakih

---

<sup>14</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 63. točka obrazložitve. Enako odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/19, 10. točka obrazložitve.

<sup>15</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/19, 10. točka obrazložitve.

<sup>16</sup> Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. točka obrazložitve.

<sup>17</sup> V odločbi št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 17/13, in OdlUS XX,1) se je Ustavno sodišče obsežno ukvarjalo z ustavnim položajem državnega tožilstva in je pojasnilo, da je državno tožilstvo v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti samostojno (kar izhaja iz prvega odstavka 135. člena Ustave), medtem ko je v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti neodvisno (kar izhaja tako iz prvega odstavka 135. člena Ustave kot tudi iz načela delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave) (glej 28. točko obrazložitve te odločbe). Na to stališče se je Ustavno sodišče sklicevalo tudi v odločbi št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021 (Uradni list RS, št. 130/21, in OdlUS XXVI, 24), 74. točka obrazložitve. Z vprašanjem materialne neodvisnosti državnih tožilcev pa se je Ustavno sodišče ukvarjalo v odločbi št. U-I-60/06 (glej 108.–111. točko obrazložitve).

<sup>18</sup> V odločbi št. U-I-10/08 z dne 9. 12. 2009 (Uradni list RS, št. 107/09, in OdlUS XVIII, 56) je Ustavno sodišče navedlo, da bi lahko bila plačna ureditev, ki bi ogrožala neodvisni položaj varuha (in njegovih namestnikov), v neskladju s 159. členom Ustave (19. točka obrazložitve).

jamstev, kot za sodnike izhajajo iz 125. člena Ustave.<sup>19</sup> Iz dosedanje ustavnosodne presoje že izhaja, da je razlog za različen ustavnopravni položaj varstva (materialne) neodvisnosti sodnikov v oblastni funkciji sodnikov kot nosilcev sodne veje oblasti.<sup>20</sup> Gre za posebne pristojnosti oziroma poseben pomen, ki ga ima sodna veja oblasti.

58. Klasična funkcija sodišč oziroma sodnikov je razsojanje o pravicah in obveznostih posameznikov iz njihovih zasebnih razmerij ter ugotavljanje odgovornosti in izrekanje kazni za storjena kazniva dejanja. Poleg tega ima sodna oblast v sistemu delitve oblasti, kot ga je vzpostavila Ustava, določen poseben položaj, ki se odraža v močno poudarjeni vlogi nadzora, zlasti nad izvršilno oblastjo.<sup>21</sup> V sistemu delitve oblasti je sodstvo pravna oblast. Čeprav morajo vsi državni organi pri svojem delovanju spoštovati pravo, je vendarle to še posebej naloga sodne oblasti, saj prav sodstvo v konkretnih primerih zavezuje pove, kaj je pravo. V tem smislu ima sodstvo odločilen pomen za uresničevanje načel pravne države iz 2. člena Ustave, ki v najsplošnejšem pomenijo, da je državna oblast omejena s pravom in se izvaja v skladu s pravom (t. i. vladavina prava). Medtem ko načelo delitve oblasti samo po sebi temelji na ločevanju, nadzoru in sodelovanju treh vej oblasti, pa skupaj z načelom omejene oblasti, ki izhaja iz načel pravne države, poudarja posebno vlogo sodne oblasti. Sodna oblast je pogoj za učinkovito omejevanje državne oblasti, torej za delovanje države kot ustavne demokracije.<sup>22</sup> Z drugimi besedami, sodna oblast ima vlogo t. i. hrbtenice pravnega sistema. Če ta ne deluje ali ne deluje nepristransko in učinkovito, je ogroženo delovanje sistema delitve oblasti in družbe kot celote.

59. Glede na navedeno je sodnikom še posebej pomembno zagotoviti ustrezna jamstva kot garancijo za njihovo neodvisnost pri opravljanju sodne funkcije. Upošteva je njihov posebni ustavnopravni položaj, jim je treba zagotoviti še temu položaju ustrezno visoko raven ustavnopravnega varstva neodvisnosti. To velja tudi za varstvo njihove materialne neodvisnosti. Ustrezno nagrajevanje sodnikov je namreč predpogoj, da se lahko sodnik v celoti posveti sodniški službi oziroma njenemu poslanstvu.

---

<sup>19</sup> Splošno stališče, da stopnja neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev ni tako visoka kot stopnja neodvisnosti sodnikov, izhaja že iz odločb Ustavnega sodišča št. U-I-42/12 (28. točka obrazložitve) in št. U-I-214/19, Up-1011/19 (78. točka obrazložitve). Glede materialne neodvisnosti državnih tožilcev pa je Ustavno sodišče takšno stališče zavzelo v odločbi št. U-I-60/06 (111. točka obrazložitve), posredno pa tudi v odločbi št. U-I-10/08 (26. točka obrazložitve), v kateri se je v osnovi ukvarjalo z vprašanjem materialne neodvisnosti funkcionarjev varuha. V tej odločbi (25. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da funkcionarji varuha nimajo kvalitativno enakega varstva materialne neodvisnosti (šlo je za varstvo pred znižanjem plače v času trajanja mandata) kot sodniki.

<sup>20</sup> Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 111. točka obrazložitve, št. U-I-10/08, 25. točka obrazložitve, in št. U-I-42/12, 28. točka obrazložitve.

<sup>21</sup> Več o tem v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 25. točka obrazložitve.

<sup>22</sup> Glej prav tam, 26. in 27. točka obrazložitve odločbe. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 67. točka obrazložitve.

60. V zvezi s presojo skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo je treba najprej poudariti, da je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da sodi določanje višine plač javnih uslužbencev in funkcionarjev (med njimi sodnikov) načeloma v polje proste presoje zakonodajalca.<sup>23</sup> Vrednotenje posameznih delovnih mest oziroma funkcij, vključno z odločitvami za spremembo uveljavljenih plačnih razmerij, je prepuščeno plačni politiki zakonodajalca.<sup>24</sup> Ustavno sodišče lahko v odločitve zakonodajalca na področju uvrščanja posameznih funkcij v plačne razrede poseže samo, če izpodbijana ureditev krši Ustavo.<sup>25</sup> Pri tem lahko odločitvi zakonodajalca glede višine sodniških prejemkov Ustavno sodišče neskladje s 125. členom Ustave očita le, če bi bila višina prejemkov sodnikov določena očitno neprimerno.<sup>26</sup>

61. Na omenjeno polje proste presoje zakonodajalca pri določanju plačne politike se v svojem mnenju o zahtevi, v katerem preroka očitke predlagatelja o neskladnosti izpodbijane ureditve plač sodnikov s 125. členom Ustave, sklicuje tudi Vlada. Vendar pa pri tem spregleda, da navedbe predlagatelja merijo prav na to, da je plačilo sodnikov določeno očitno prenizko. To pomeni zatrjevanje, da je višina prejemkov sodnikov določena očitno neprimerno, kar pa je, kot je bilo že navedeno, bistven očitek z vidika načela sodniške neodvisnosti.

62. Predlagatelj nasprotuje naslednji ureditvi osnovnih sodniških plač. Okrajni sodniki so v izhodišču uvrščeni v 48. plačni razred (kar znese 2.907,45 EUR bruto plače) in lahko z napredovanjem dosežejo 52. plačni razred (kar znese 3.401,31 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv okrajni sodnik svetnik, so uvrščeni v 53. plačni razred (kar znese 3.537,36 EUR bruto plače). Okrožni sodniki so v izhodišču uvrščeni v 51. plačni razred (kar znese 3.270,49 EUR bruto plače) in z napredovanjem lahko dosežejo 54. plačni razred (kar znese 3.678,86 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv okrožni sodnik svetnik, so uvrščeni v 55. plačni razred (kar znese 3.826,01 EUR bruto plače). Višji sodniki so v izhodišču uvrščeni v 56. plačni razred (kar znese 3.979,04 EUR bruto plače) in z napredovanjem lahko dosežejo 58. plačni razred (kar znese 4.303,74 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv višji sodnik svetnik, so uvrščeni v 59. plačni razred (kar znese 4.475,88 EUR bruto plače). Vrhovni sodniki so uvrščeni v 61. plačni razred (kar znese 4.841,11 EUR bruto plače), ob pridobitvi naziva vrhovni sodnik svetnik pa so uvrščeni v 62. plačni razred (kar znese 5.034,77 EUR bruto plače) (glej Prilogo 3 in Prilogo 1 ZSPJS).

63. Pri presoji tega, ali so sodniške plače določene očitno neprimerno in so kot takšne v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti, se Ustavno sodišče praviloma ne more opreti zgolj na višino osnovne plače sodnika. Višina sodniških prejemkov sama po sebi

---

<sup>23</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve.

<sup>24</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-10/08, 19. točka obrazložitve.

<sup>25</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve, in primerjaj z 19. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-10/08.

<sup>26</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve.

še ne pove, ali je z njo zagotovljena materialna neodvisnost sodnikov. Oceno o očitni neprimernosti ureditve osnovnih sodniških plač lahko Ustavno sodišče praviloma poda le na podlagi upoštevanja več meril, ki sama po sebi ali pa kot celota kažejo na to, ali je plača sodnikov v skladu z zahtevami, ki v zvezi z materialno neodvisnostjo sodnikov izhajajo iz ustavnega načela sodniške neodvisnosti.

64. V zvezi z določitvijo ustavnih zahtev, ki izhajajo iz načela (materialne) sodniške neodvisnosti, je treba najprej ugotoviti, da Ustava vsebine načela sodniške neodvisnosti (in s tem tudi njenega materialnega vidika) izrecno ne določa. Nekatere predpostavke sodniške neodvisnosti izhajajo iz posameznih zgoraj naštetih drugih določb Ustave (prvi odstavek 129. člena, 132., 133. in 134. člen Ustave). Poleg tega si je pri zapolnjevanju vsebine tega ustavnega načela mogoče pomagati tudi z različnimi mednarodnimi akti, katerih predmet je konkretizacija načela sodniške neodvisnosti. V kontekstu obravnavane zadeve, v kateri je poudarjen materialni vidik sodniške neodvisnosti, so upoštevno izhodišče Temeljna načela Združenih narodov o neodvisnosti in samostojnosti sodstva,<sup>27</sup> Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (94) 12 o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov (v nadaljevanju Priporočilo o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov), Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov (Evropska listina o statutu sodnikov)<sup>28</sup> in Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. CM/Rec (2010)12. Poleg tega se je mogoče opreti tudi na posamezna mnenja in akte Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov,<sup>29</sup> npr. na Mnenje št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, Mnenje št. 2 (2002) o financiranju in vodenju sodišč v zvezi z učinkovitostjo sodstva in s členom 6 EKČP, Magno Carto sodnikov<sup>30</sup> in Mnenje št. 21 (2018) o preprečevanju korupcije v sodstvu. Omeniti kaže tudi stališča Beneške komisije.<sup>31</sup> Upoštevati pa je mogoče tudi standarde sodniških stanovskih organizacij (npr. Evropska sodniška listina,<sup>32</sup> Splošna listina o položaju sodnikov<sup>33</sup>), ki odražajo skupna stališča predstavnikov sodstva različnih držav o vprašanih, 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

---

<sup>27</sup> Sprejeta so bila leta 1985 na 7. Kongresu Združenih narodov o preprečevanju kriminala in ravnanju z obtoženimi, potrdila pa jih je Generalna skupščina Organizacije združenih narodov.

<sup>28</sup> European Charter on the Statute for judges. Sprejeli so jo udeleženci multilateralnega srečanja o zakonski ureditvi položaja sodnikov v Evropi, ki ga je od 8. do 10. 7. 1998 organiziral Svet Evrope.

<sup>29</sup> Gre za svetovalno telo Sveta Evrope.

<sup>30</sup> Magna Carta of judges, ki jo je na 11. plenarnem zasedanju 17. 11. 2010 sprejel Posvetovalni svet evropskih sodnikov.

<sup>31</sup> Venice Commission: European Standards on the Independence of the Judiciary.

<sup>32</sup> Judges' Charter in Europe z dne 4. 11. 1997.

<sup>33</sup> The Universal Charter of the Judge z dne 17. 11. 1999.

Ustave služijo kot razlagalno orodje. Gre namreč za uveljavljene standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi.<sup>34</sup>

65. Iz navedenih aktov izhajajo v zvezi z materialnim vidikom sodniške neodvisnosti naslednje zaveze oziroma stališča:

- Temeljna načela položaja sodnikov morajo biti določena v najvišjem normativnem aktu države, normativna raven celotne ureditve tega področja pa ne sme biti nižja od zakonske.<sup>35</sup> Zahteva po zakonski ureditvi se nanaša tudi na ureditev sodniških prejemkov.<sup>36</sup>
- 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.<sup>37</sup>
- Država mora sodstvu zagotoviti zadostna sredstva za korektno opravljanje njegove funkcije.<sup>38</sup>
- Plačilo sodnikov mora biti primerno oziroma zadostno, tako da jim je zagotovljena dejanska ekonomska neodvisnost.<sup>39</sup>
- Sodniki, ki opravljajo sodniško funkcijo poklicno, so upravičeni do plačila v višini, ki mora biti določena tako, da jih ščiti pred pritiski, katerih namen je vplivati na njihovo odločanje in tudi njihovo ravnanje v okviru njihovih pristojnosti nasploh, s čimer sta ogroženi njihovi neodvisnost in nepristranskost.<sup>40</sup>
- Plačilo sodnikov mora ustrezati dostojanstvu sodniškega poklica in teži odgovornosti sodnikov.<sup>41</sup>

---

<sup>34</sup> Tako Ustavno sodišče že v 62. točki obrazložitve odločbe št. U-I-60/06.

<sup>35</sup> Glej Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov, točka 1.2.

<sup>36</sup> Točka 11 Temeljnih načel določa: "Primerna plačila sodnikov morajo biti ustrezno urejena z zakonom." Iz določbe I(2)(a)(ii) Priporočila o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov izhaja: "Trajanje mandata in nagrajevanje sodnikov morata biti zagotovljena z zakonom." V zvezi s tem glej tudi 56. točko Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope št. CM/Res (2010)12 in 7. točko Magne Carte sodnikov. Glej tudi 70. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06.

<sup>37</sup> Glej točko 1.8 Evropske listine o zakonski ureditvi položaja sodnikov. V zvezi s tem glej tudi 71. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06.

<sup>38</sup> Glej Temeljna načela Združenih narodov o neodvisnosti in samostojnosti sodstva, 7. točka.

<sup>39</sup> Glej Evropsko sodniško listino, 8. točka, in Splošno listino o položaju sodnikov, 13. člen.

<sup>40</sup> Glej Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov, točka 6.1.

<sup>41</sup> Glej Priporočilo o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov, točka III (1)(b) in Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, točki 61 in 73/8.



- Potrebne so posebne zakonske določbe o varstvu sodniških plač pred znižanjem in o rasti plač sorazmerno z rastjo življenjskih stroškov.<sup>42</sup>
- Ustrezno mora biti poskrbljeno tudi za dohodkovno varnost sodnikov v primeru nastopa socialnih rizikov.<sup>43</sup>

66. Pri zapolnjevanju vsebine načela sodniške neodvisnosti je mogoče upoštevati tudi v zvezi s tem načelom izoblikovana stališča ESČP.<sup>44</sup> Poleg tega pa pri presoji skladnosti izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave ni mogoče spregledati, da, kot je bilo že navedeno, zahteva po zagotovitvi neodvisnosti sodnikov izhaja tudi iz prava EU. Po stališču SEU morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz prvega pododstavka tretjega odstavka 4. člena PEU<sup>45</sup> in kot to določa drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena PEU,<sup>46</sup> države članice vzpostaviti pravna sredstva, potrebna za to, da se pravnim subjektom zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU.<sup>47</sup> Za zagotovitev tega varstva je ključna ohranitev neodvisnosti organa, ki zagotavlja takšno varstvo, kot to potrjuje drugi odstavek 47. člena Listine, v katerem je med zahtevami v zvezi s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva omenjen dostop do neodvisnega sodišča.<sup>48</sup> Glede na to je treba pri razlagi 125. člena Ustave upoštevati tudi koncept (materialne) neodvisnosti sodnikov, izoblikovan v pravu EU oziroma sodni praksi SEU. Pri tem kaže poudariti, da je po stališču SEU to, da sodniki prejemajo plačo, ki ustreza pomembnosti funkcije, ki jo izvajajo, jamstvo, ki je neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov.<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup> Glej Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, točki 62 in 73/8. Glej tudi stališča Beneške komisije.

<sup>43</sup> Glej Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov, točki 6.3 in 6.4, in Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, točki 61 in 73/8. Glej tudi 13. člen Splošne listine o položaju sodnikov.

<sup>44</sup> Glej npr. odločitev ESČP v zadevi *Zubko in drugi proti Ukrajini* z dne 26. 4. 2006, 68. točka obrazložitve.

<sup>45</sup> Po tej določbi se EU in države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.

<sup>46</sup> Drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena PEU določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU.

<sup>47</sup> Sodba velikega senata SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*, 34. točka obrazložitve.

<sup>48</sup> Prav tam, 41. točka obrazložitve. Enako tudi sodbi velikega senata SEU v zadevah *Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu)*, 53. točka obrazložitve, in *Evropska komisija proti Poljski*, 58. točka obrazložitve.

<sup>49</sup> Sodba velikega senata SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*, 45. točka obrazložitve.

67. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da iz ustavnega načela neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave), kar se tiče materialne neodvisnosti sodnikov, izhajajo (vsaj) naslednje ustavne zahteve:

- Dohodki morajo sodnika varovati pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje.<sup>50</sup>
- Dohodki sodnikov morajo biti primerne višine za zagotavljanje njihovih osebnih oziroma družinskih potreb. Sodnik, čigar dohodki ne dosegajo primerne višine za zadovoljevanje njegovih osebnih oziroma družinskih potreb, je namreč bolj izpostavljen različnim političnim pritiskom in koruptivnosti.<sup>51</sup>
- Dohodki sodnikov morajo biti v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica in ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim.<sup>52</sup> Ob tem zakonodajalec pri določanju dohodkov sodnikov ne sme spregledati strogih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati posamezniki, da lahko postanejo sodniki.<sup>53</sup>
- Pri določanju dohodkov sodnikov mora zakonodajalec upoštevati tudi stroge omejitve, ki veljajo za sodnike v zvezi z možnostjo iskanja drugih virov zaslužka.<sup>54</sup> Gre za omejitve, ki pomenijo udejanjanje načela nezdružljivosti sodniške funkcije kot enega od elementov sodniške neodvisnosti. Namen teh omejitev ni le v preprečevanju nasprotja interesov pri sojenju, temveč gre za odraz celovitega poslanstva sodniške službe in sodnikov. S tem se želi doseči, da se sodnik poklicno posveti le sojenju.<sup>55</sup> To pa se mora odraziti tudi v prejemkih sodnika. Pri

---

<sup>50</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 80. točka obrazložitve.

<sup>51</sup> Glej prav tam, 64. točka obrazložitve.

<sup>52</sup> Glej prav tam, 80. točka obrazložitve, v kateri se Ustavno sodišče v zvezi s tem sklicuje na več zgoraj navedenih mednarodnih aktov.

<sup>53</sup> Glej 8. člen ZSS in naslednje.

<sup>54</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. točka obrazložitve.

<sup>55</sup> Sodniki poleg sodniške službe z lukrativnim namenom ne smejo opravljati ničesar drugega, z izjemo pedagoških, znanstvenih, raziskovalnih, publicističnih ali drugih podobnih del v pravni stroki, ki jih lahko opravljajo z dovoljenjem predsednika sodišča, tudi v tem primeru pa ne v okviru delovnega razmerja.

Te omejitve so za sodnike urejene v 41.– 43. členu ZSS, ki določajo:

"41. člen

Sodnik ne sme opravljati odvetniških ali notarskih poslov oziroma gospodarske ali druge pridobitne dejavnosti.

Sodnik ne sme opravljati poslovodskih poslov in ne sme biti član upravnega ali nadzornega odbora gospodarske družbe ali druge pravne osebe, ki se ukvarja s pridobitno dejavnostjo.

42. člen

Sodnik ne sme sprejeti nobene zaposlitve ali dela, ki bi ga oviralo pri opravljanju službe ali nasprotovalo ugledu sodniške službe oziroma vzbujalo vtis, da pri opravljanju svoje službe ni nepristranski. Sodnik sme opravljati pedagoška, znanstvena, publicistična, raziskovalna ali druga podobna dela v pravni stroki, če s tem ni ovirano opravljanje sodniške službe.

tem iz Ustave ne izhaja zahteva po določitvi posebnega dodatka k plači sodnikov iz tega naslova, temveč zadošča, da se navedena omejitev odrazi v ustrezni višini osnovne plače sodnika.

- Dohodki sodnikov morajo biti relativno stabilni. Ta zahteva se nanaša tako na ustrezno varstvo sodnikov pred formalnim znižanjem njihovih plač kot tudi na zahtevo po usklajevanju sodniških plač, ki preprečuje *de facto* znižanje sodniških plač.<sup>56</sup>
- Oceno o morebitni očitni neprimernosti višine sodniških plač je treba vpeti tudi v kontekst gospodarskega razvoja države in s tem razvoja življenjskega standarda v državi, tako da dohodki sodnikov za tem razvojem ne zaostajajo.

68. Glede na navedeno je treba v okviru presoje ureditve osnovnih plač sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti preveriti, ali je izpodbijana ureditev v skladu z navedenimi ustavnimi zahtevami. Pri tem za ugotovitev, da je izpodbijana ureditev v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti, kolikor gre za posebej bistveno zahtevo, zadostuje že ugotovitev neskladja z eno izmed teh zahtev. Oceno skladnosti ureditve s temi zahtevami je mogoče podati na podlagi upoštevanja različnih meril, ki so upoštevna z vidika vsake posamezne izmed njih. Ustavno sodišče se bo v tej zadevi osredotočilo zlasti na tista merila, ki jih poudarja predlagatelj.

#### *Očitki predlagatelja o znižanju realne vrednosti sodniških plač*

69. Predlagatelj opozarja, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov oziroma stopnji inflacije in da je kupna moč sodnikov močno oslabela.<sup>57</sup> Vprašanje

---

Za opravljanje del iz prejšnjega odstavka ali drugih del, ki jih sodnik lahko opravlja poleg sodniške službe, sodnik ne sme skleniti delovnega razmerja.

43. člen

O sprejemu dela, ki ga sodnik lahko opravlja poleg sodniške službe, mora sodnik predhodno pisno obvestiti predsednika sodišča, predsednik sodišča pa predsednika neposredno višjega sodišča.

Če predsednik sodišča meni, da gre za delo, ki ga sodnik po določbah tega zakona ne sme opravljati, predlaga sodnemu svetu, da odloči o nezdržljivosti dela s sodniško funkcijo, in o tem obvesti sodnika.

Če sodni svet odloči, da je delo nezdržljivo s sodniško funkcijo, ga sodniku prepove sprejeti." Gre za specialne določbe v odnosu do ureditve v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20 – v nadaljevanju ZIntPK). V zvezi s tem glej prvi odstavek 3. člena ter 26. in 27. člen ZIntPK.

<sup>56</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 84. točka obrazložitve, ter št. U-I-159/08, 33. in 40. točka obrazložitve.

<sup>57</sup> Glej 6. točko obrazložitve te odločbe. Predlagatelj opozarja, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov. Navaja, da je rast cen življenjskih stroškov v obdobju 2010–2020 znašala 12,2 odstotka, v obdobju 2012–2020 pa 8,6 odstotka. Zatrjuje, da od leta 2008 pada realna vrednost plač sodnikov.

relativne stabilnosti sodniških plač oziroma ohranjanje njihove realne vrednosti je eno izmed meril, ki lahko že samo po sebi kaže na to, da plače sodnikov niso v skladu z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da varstvo pred znižanjem sodnikove plače v času trajanja mandata in v tem okviru tudi varstvo pred dokajšnjim padcem njene realne vrednosti pomeni enega izmed bistvenih elementov sodniške neodvisnosti. Zgolj sodnik, čigar materialni položaj je varovan v največji možni meri, lahko namreč deluje zares neodvisno. V tem smislu pomeni omenjeno jamstvo predvsem ukrep, s katerim se skuša preprečiti, da bi bili sodniki pri odločanju podvrženi pritiskom za upoštevanje meril, ki ne temeljijo na Ustavi in zakonu. Poleg tega stabilen materialni položaj sodnikov omogoča tudi visoko stopnjo njihove neodvisnosti v najširšem smislu (varstvo pred pritiski strank, javnosti ...).<sup>58</sup>

70. Ocenno o tem, ali je prišlo do ustavno nedopustnega padca realne vrednosti sodniških plač, je mogoče opreti na primerjavo stopnje rasti sodniških plač v določenem obdobju in stopnje rasti cen življenjskih potrebščin oziroma stopnje inflacije<sup>59</sup> v tem obdobju. Če rast plač sodnikov v tem obdobju upoštevno (dokaj) zaostane za stopnjo inflacije, je mogoče govoriti o ustavno nedopustnem padcu realne vrednosti sodniških plač in posledičnem neskladju izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ob tem kot rast osnovne plače sodnikov ni mogoče upoštevati morebitnih povišanj osnovne plače sodnikov zaradi napredovanja. Povišanje plače v takšnem primeru namreč ni odraz uskladitve sodniških plač in s tem ohranjanja njihove realne vrednosti, temveč posledica povišanja oziroma ohranjanja realne vrednosti sodnikove plače zaradi zasluženega napredovanja sodnika.

71. Ustavno sodišče je kot obdobje primerjave v tej zadevi upoštevalo obdobje od 1. 6. 2012 do konca maja 2023. Datum 1. 6. 2012 je kot izhodiščni datum izbralo zato, ker je predlagatelj v osnovi izpodbijal ureditev o uvrstitvi sodnikov v plačne razrede, ki se je začela uporabljati tega dne. Kot zaključni datum pa je Ustavno sodišče konec maja 2023 izbralo zato, ker gre za zadnji datum, do katerega so v času presoje znani podatki o rasti cen življenjskih potrebščin oziroma o stopnji inflacije v Republiki Sloveniji. Hkrati to obdobje vključuje vsa z ZSPJS-AA predvidena povišanja sodniških plač, ki jih ni mogoče zanemariti pri ugotavljanju, ali so plače sodnikov rasle skladno z rastjo inflacije.

---

<sup>58</sup> Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 84. točka obrazložitve, in št. U-I-159/08, 40. točka obrazložitve. To, da je zaostajanje rasti plač sodnikov za rastjo cen življenjskih potrebščin lahko pomemben kriterij pri presoji ustavnosti ureditve sodniških plač, izhaja tudi iz odločitve nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BVL 4/18 z dne 4. 5. 2020 (glej med drugim 100. odstavek in 136.–139. odstavek te odločitve).

<sup>59</sup> S spletne strani Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) izhaja, da se za merilo inflacije uporablja indeks cen življenjskih potrebščin, s katerim merimo spremembe drobnoprodajnih cen izdelkov in storitev glede na sestavo izdatkov, ki jih domače prebivalstvo namenja za nakupe predmetov končne porabe doma in v tujini.

72. Podatke o stopnji inflacije v navedenem obdobju je Ustavno sodišče pridobilo s pomočjo t. i. kalkulatorja, objavljenega na spletni strani SURS.<sup>60</sup> Od SURS je pred tem pridobilo informacijo, da je navedeni kalkulator zanesljivo in natančno orodje, ki ga je mogoče uporabiti za preračun inflacije v poljubnih obdobjih. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je stopnja inflacije v obdobju od začetka junija 2012 do konca maja 2023 znašala 25,4 odstotka. Podatki o stopnji rasti sodniških plač v tem obdobju izhajajo iz predpisov, s katerimi je bila določena osnovna plača sodnikov v tem obdobju. Navedene podatke pa je Ustavnemu sodišču poslalo tudi MJU. Sporočilo je, da so se v obdobju od 1. 6. 2012 do vključno 1. 4. 2023 izhodiščne osnovne plače sodniških funkcij glede na stanje na dan 1. 6. 2012 najprej povišale za 4,5 odstotka (dvig plačnih razredov plačne lestvice za 4,5 odstotka s 1. oktobrom 2022) in za dodatne 4 odstotke s 1. aprilom 2023 (dvig uvrstitev funkcij za en plačni razred s 1. aprilom 2023).<sup>61</sup> Gre sicer za podatke do 1. 4. 2023, ki pa so upoštevni, ker se osnovne plače sodnikov po tem datumu niso več spreminjale.

73. Navedeno pomeni, da je bila stopnja inflacije v primerjanem obdobju bistveno višja od stopnje rasti sodniških plač. Plače sodnikov v primerjanem obdobju so torej celo zelo občutno izgubile svojo realno vrednost. Kot takšne so očitno neprimerne. Zato je izpodbijana ureditev že iz tega razloga v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ob navedenem Ustavno sodišče dodaja, da se zaveda, da bi bila stopnja rasti sodniških plač, če bi se kot začetni datum obdobja primerjave upošteval datum pred 1. 6. 2012, še manjša. S 1. 6. 2012 je namreč začela veljati plačna lestvica po ZUJF (235. člen in Priloga 1 ZUJF), s katero so bile vrednosti plačnih razredov znižane.

*Drugi očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve osnovnih sodniških plač s 125. členom Ustave*

74. Ugotovitev neskladja izpodbijane ureditve osnovnih plač sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave že iz navedenega razloga pomeni, da se Ustavnemu sodišču do nadaljnjih očitkov predlagatelja, s katerimi utemeljuje neskladje izpodbijane ureditve s to ustavno določbo, niti ne bi bilo treba opredeliti. Da ob odpravljanju ugotovljene protiustavnosti ne bi bili spregledani določeni drugi z vidika zagotavljanja materialne neodvisnosti sodnikov prav tako upoštevni vidiki, pa se je Ustavno sodišče v nadaljevanju na načelni ravni opredelilo tudi do drugih očitkov predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve osnovnih sodniških plač s 125. členom Ustave. To pomeni, da se je opredelilo (le) do tega, ali so očitki, ki jih uveljavlja

---

<sup>60</sup> Glej <<https://www.stat.si/inflacija>>.

<sup>61</sup> Konkretni izračuni rasti osnovnih sodniških plač v obdobju od 1. 12. 2012 do 1. 4. 2023 dajejo nekoliko višje rezultate (govorimo lahko npr. o 8,68-odstotnem povišanju osnovne plače funkcij okrajnega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu, višjega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu, vrhovnega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu in npr. o 8,89-odstotnem povišanju plače funkcije okrožnega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu), kar pa so z vidika končnega rezultata primerjave zanemarljive razlike.

predlagatelj, sploh lahko upoštevni z vidika načela sodniške neodvisnosti, ni pa se spuščalo v konkretno presojo utemeljenosti teh očitkov v obravnavani zadevi.

75. Predlagatelj navaja, da rast plač sodnikov zaostaja za rastjo povprečne plače v državi, v javnem sektorju, v državni upravi in za rastjo plač drugih zaposlenih na sodiščih. Na načelni ravni se Ustavno sodišče strinja, da so lahko, glede na to, da iz načela sodniške neodvisnosti izhaja tudi zahteva, da dohodki sodnikov sledijo splošnemu gospodarskemu razvoju oziroma razvoju splošnega življenjskega standarda v državi, ki se odrazi tudi v višini plač zaposlenih v državi oziroma na ožjem zaposlitvenem področju, to upoštevni očitki z vidika skladnosti ureditve sodniških plač z načelom sodniške neodvisnosti. Upoštevno zaostajanje rasti plač sodnikov za rastjo povprečne plače v državi oziroma v javnem sektorju ali v njegovem ožjem, s sodniki še tesneje povezanim segmentom, kolikor niso za ta odstopanja izkazani utemeljeni razlogi, kaže namreč na očitno neprimernost sodniških plač in s tem na neskladje ureditve, s katero so določene plače sodnikov, s 125. členom Ustave.<sup>62</sup>

76. Vpogled v to, ali so plače sodnikov določene očitno neprimerno, lahko daje tudi podatek o razmerju med plačo sodnikov na posameznih stopnjah sodstva in povprečno plačo v državi. Ureditev sodniških plač, ki ne zagotavlja ustreznih razmerij med plačami sodnikov in plačami drugih v državi, namreč ni skladna z ustavno zahtevo, da mora biti plača sodnika v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica oziroma mora ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na očitno neprimernost ureditve sodniških plač in njihovo posledično neskladje s 125. členom Ustave zato, ker naj bi povprečna bruto plača sodnika začetnika v Republiki Sloveniji v letu 2020 znašala 1,5-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje te vrednosti v državah članicah Sveta Evrope pa naj bi bilo 2,3-kratnik, in ker naj bi slovenski sodnik na najvišji instanci v letu 2020 prejemal 2,9-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje te vrednosti v drugih državah pa naj bi bilo 4,5-kratnik.<sup>63</sup> Upoštevanje ureditev v tujih državah je lahko sicer pomembna orientacijska okoliščina pri urejanju sodniških plač. Kljub temu, da iz 125. člena Ustave ne izhaja zahteva po primerljivosti ureditve plač slovenskih sodnikov z ureditvijo plač sodnikov v drugih državah, Ustavno sodišče ocenjuje, da bi ureditev, po kateri bi povprečna plača sodnika začetnika res znašala le 1,5-kratnik povprečne plače v državi, povprečna plača sodnika na najvišji instanci pa le 2,9-kratnik povprečne plače v državi, dejansko pomenila, da plače sodnikov ne ustrezajo dostojanstvu in odgovornostim sodniškega

---

<sup>62</sup> To, da je zaostajanje plač sodnikov za rastjo plač drugih lahko pomemben kriterij pri presoji ustavnosti ureditve sodniških plač, prav tako izhaja tudi iz odločitve nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BVL 4/18 z dne 4. 5. 20 (glej med drugim 100. odstavek in 132.–135. odstavek te odločitve).

<sup>63</sup> Predlagatelj navaja, da se pri tem opira na Poročilo CEPEJ iz leta 2022. Ustavno sodišče ugotavlja, da iz tega poročila izhaja, da se v večini držav plače sodnikov gibljejo od 1,5- do 3,5-kratnika povprečne plače na začetku kariere in od 2,5- do 6,5-kratnika povprečne plače na koncu kariere.

poklica in so kot takšne očitno neprimerne ter v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti.

77. Poleg tega je lahko z vidika presoje, ali plače sodnikov ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica in vlogi sodnikov ter njihovim odgovornostim, upoštevna ne le primerjava med plačami sodnikov in povprečno plačo v državi, temveč tudi primerjava razmerij med plačami sodnikov in zaposlenih na določenem ožjem, s sodniki bolj povezanem zaposlitvenem segmentu, npr. primerjava plač sodnikov s plačami zaposlenih v javnem sektorju ali celo v samem sodstvu. Ob tem Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v vprašanje konkretne določitve ustavno še sprejemljivih razmerij, dodaja, da mora biti z vidika vloge, ki jo imajo sodniki v družbi, in upošteva njihovo odgovornost, zagotovljeno ustrezno (dovolj visoko) razmerje med izhodiščno plačo v javnem sektorju in plačami sodnikov.

78. Prav tako z vidika presoje, ali plače sodnikov ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica in so posledično v skladu z načelom sodniške neodvisnosti, ni zanemarljiva primerjava med plačami sodnikov in plačami zaposlenih s primerljivimi kvalifikacijami, kot jih imajo sodniki, ter s primerljivo odgovornostjo in vlogo, kot jo imajo sodniki, ne glede na to, ali gre za zaposlene v javnem oziroma v zasebnem sektorju. Pri tem je gotovo še posebej upoštevna primerjava plač sodnikov s plačami v drugih poklicih, za katere sta zahtevana pravna izobrazba in pravniški državni izpit.

79. V zvezi z navedenim se predlagatelj izrecno sklicuje na primerjavo med plačami sodnikov in javnih uslužbencev, še posebej tistih, zaposlenih na sodiščih. Navaja, da plače sodnikov naj ne bi dosegale niti plač nekaterih javnih uslužbencev. Glede teh navedb Ustavno sodišče uvodoma poudarja, da iz nobene določbe Ustave ne izhaja splošna zahteva, da morajo biti plače funkcionarjev, med katere sodijo tudi sodniki, višje od plač (vseh) javnih uslužbencev. Ne glede na to pa je lahko z vidika 125. člena Ustave upoštevno sklicevanje predlagatelja na primerjavo plačnega položaja sodnikov s plačnim položajem javnih uslužbencev, zaposlenih na rednih sodiščih. V sami naravi dela teh javnih uslužbencev je namreč pomoč sodnikom rednih sodišč pri opravljanju njihove funkcije, kar jih uvršča hierarhično nižje od sodnikov. Glede na to pa bi ugotovitev, da sodnikom dejansko pripadajo nižje osnovne plače kot (njim podrejenim) javnim uslužbencem, kazala na to, da plače sodnikov ne ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica oziroma vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim in so kot takšne očitno neprimerne ter v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti.

80. V določeni meri je lahko z vidika načela sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave upoštevno tudi to, če zaradi prenizkih plač sodnikov ni dovolj zanimanja za opravljanje sodniške službe, na kar prav tako opozarja predlagatelj. Tudi določitev višine sodniških plač na tako nizki ravni, da iz tega razloga ni ustreznega zanimanja za vstop v sodniško službo, namreč ni v skladu z zahtevo, da mora plača sodnika ustrezati dostojanstvu sodniškega poklica oziroma vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. To še posebej

velja v primeru, ko so nizke plače sodnikov vzrok za to, da se za opravljanje sodniške službe ne prijavljajo (več) najboljši pravniki.<sup>64</sup>

81. K navedenemu Ustavno sodišče dodaja, da predlagatelj navedenih okoliščin ni dovolj določno izkazal. Podatke v zvezi s tem je Ustavno sodišče pridobilo od Vrhovnega sodišča.<sup>65</sup> Vrhovno sodišče je v dopisu z dne 26. 4. 2023 Ustavnemu sodišču sporočilo, da je bilo leta 2013 (od avgusta dalje) razpisanih sedem sodniških mest, na katera se je prijavilo 66 kandidatov; leta 2014 je bilo razpisanih 15 sodniških mest, na katera se je prijavilo 148 kandidatov; leta 2015 je bilo razpisanih 22 sodniških mest, na katera se je prijavilo 172 kandidatov; leta 2016 je bilo razpisanih 23 sodniških mest, na katera se je prijavilo 273 kandidatov; leta 2017 je bilo razpisanih 28 sodniških mest, na katera se je prijavilo 313 kandidatov; leta 2018 je bilo razpisanih 53 sodniških mest, na katera se je prijavilo 517 kandidatov; leta 2019 je bilo razpisanih 30 sodniških mest, na katera se je prijavilo 380 kandidatov; leta 2020 je bilo razpisanih 19 sodniških mest, na katera se je prijavilo 285 kandidatov; leta 2021 je bilo razpisanih 41 sodniških mest, na katera se je prijavilo 568 kandidatov; leta 2022 je bilo razpisanih 31 sodniških mest, na katera se je prijavilo 377 kandidatov; v letu 2023 pa je bilo (do 25. 4. 2023) razpisanih 10 sodniških mest, na katera se je prijavilo 110 kandidatov. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče ugotavlja, da je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na posamezno razpisano sodniško mesto v vseh navedenih letih približno 11, kar je težko opredeliti kot očitno prenizko število. Poleg tega je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na posamezno prosto sodniško mesto v zadnjih letih (to je letih 2020, 2021, 2022 in 2023) celo višje. Res pa je, da se navedeni podatki, kot izhaja iz dopisa Vrhovnega sodišča, nanašajo na število razpisanih sodniških mest in število prijavljenih kandidatov na vseh stopnjah sodišč. Iz podatkov, ki jih je za leta 2020, 2021, 2022 in 2023 Vrhovno sodišče poslalo posebej glede sodišč prve stopnje, pa, zlasti glede okrožnih sodišč, izhajajo nekoliko drugačni rezultati. V letu 2020 se je na razpisanih 24 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 209 kandidatov, na razpisana štiri prosta mesta okrajnih sodnikov pa 82 kandidatov. V letu 2021 se je na razpisanih 16 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 145 kandidatov, na razpisanih 24 prostih mest okrajnih sodnikov pa 296 kandidatov. V letu 2022 se je na razpisanih 23 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 154 kandidatov, na razpisanih 12 prostih mest okrajnih sodnikov pa 130 kandidatov. V letu 2023 se je na razpisanih devet prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 74 kandidatov, na razpisano eno prosto mesto okrajnega sodnika pa 36 kandidatov. To pomeni, da je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na mesta okrajnih sodnikov relativno visoko, na mesta okrožnih sodnikov pa se je, povprečno gledano, prijavljalo manj kot 10 kandidatov. Iz podatkov, ki se nanašajo na razpise na posameznih okrajnih in okrožnih sodiščih v navedenih letih (preglednica kot priloga k omenjenemu dopisu Vrhovnega sodišča), sicer izhaja, da se

---

<sup>64</sup> Primerjaj z odločbo št. U-I-159/08, v kateri se je Ustavno sodišče na to sklicevalo v zvezi z vlogo sodišč in sodnikov v okviru načela delitve oblasti.

<sup>65</sup> Vrhovno sodišče je po prvem odstavku 15. člena ZSS organ, ki je pristojen za razpis prostih sodniških mest.



navedena ugotovitev ne nanaša na vse razpise in da se je res majhno število kandidatov (celo manj kot pet) prijavilo le na nekaj razpisov. Ne glede na navedeno pa ni mogoče spregledati, da je zlasti v letih 2021 in 2022 opazno poraslo število razpisov na prosta mesta okrožnih sodnikov, na katera se je prijavilo manj kot 10 kandidatov. To je glede na ugled, ki bi ga morala uživati sodniška služba, relativno nizko število, ki bi lahko bilo tudi posledica prenizkega plačila.

82. Zanimanje za sodniško službo je pomemben pokazatelj odnosa tako javnosti kot drugih vej oblasti do sodstva. Bolj ko je sodniška služba cenjena, večji ko je njen ugled v družbi, več kandidatov lahko zanima. In obratno. Na vlogo sodstva v družbi vplivajo različni dejavniki, nedvomno tudi sodniki sami z dostojanstvenim, nepristranskim in kakovostnim opravljanjem dela. Vsekakor pa na vlogo sodstva v družbi in zagotavljanje dostojanstva sodniškega poklica vpliva tudi ustrezno nagrajevanje sodniškega dela. S tem se lahko vzdržuje zadostno zanimanje za sodniško službo in dosega stanje brez generacijskih vrzeli. Na te je treba paziti oziroma jih vnaprej preprečevati. V prejšnji točki obrazložitve omenjeni kazalniki, ki ne odražajo velikega zanimanja za razpisana prosta mesta sodnikov, so zato lahko pomemben pokazatelj tudi glede vprašanja nagrajevanja. Ni mogoče izključiti, da lahko ugotovljeno daljše obdobje zaostajanja rasti sodniških plač za rastjo cen življenjskih potrebščin in morebitno neskladje izpodbijane ureditve sodniških plač z Ustavo tudi iz drugih razlogov, ki so lahko upoštevni z vidika materialne sodniške neodvisnosti (glej 69. točko obrazložitve in naslednje), vplivata tudi na upad zanimanja za sodniško službo.

83. Z vidika načela sodniške neodvisnosti ni povsem neupoštevno niti sklicevanje predlagatelja na to, da naj bi bilo vedno več sodnikov oziroma njihovih družin upravičenih do socialnih transferjev in da imajo sodniki težave s kreditno sposobnostjo. Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v preverjanje dejanske utemeljenosti teh trditve, na načelni ravni ugotavlja, da bi upravičenost sodnikov do socialnih transferjev, ki so odvisni od materialnega položaja posameznika oziroma njegove družine, lahko kazala na to, da dohodki sodnikov ne zadostujejo za zagotavljanje osebnih oziroma družinskih potreb sodnika, kar je ena od zahtev, ki v zvezi z materialno neodvisnostjo sodnikov izhaja iz 125. člena Ustave. Vendar pa Ustavno sodišče, ne da bi se pri tem opredeljevalo do narave socialnih transferjev, na katere se sklicuje predlagatelj v tej zadevi (otroški dodatek, državna štipendija, subvencionirano plačilo vrtcev in prehrane učencev in dijakov), ob tem poudarja, da je lahko sklicevanje na očitno neprimernost sodniških plač, ker so sodniki upravičeni do posameznih socialnih transferjev, z vidika 125. člena Ustave upoštevno samo, če ni upravičenost sodnikov do posameznih socialnih transferjev posledica tega, da je pravica do posameznega socialnega transferja že sama po sebi urejena tako, da je dostopna širokemu krogu oseb, to je tudi osebam z relativno visokimi dohodki, ali pa je upravičenost do posameznega socialnega transferja pričakovana posledica konkretnega položaja posameznih sodnikov. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na to, da na očitno neprimernost sodniških plač kaže tudi okoliščina, da naj sodniki ne bi bili kreditno sposobni, Ustavno sodišče najprej ugotavlja, da gre za pavšalne trditve. K temu pa dodaja, da ob

presojanju navedenega ne bi bilo mogoče spregledati, da je lahko upravičenost do kredita posledica spleta okoliščin posameznega primera (npr. v odvisnosti od vrste in višine kredita).

***Presoja z vidika skladnosti z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave)***

84. Predlagatelj zatrjuje tudi, da obstajajo ustavno nedopustne razlike med plačnimi razredi sodniških funkcij in plačnimi razredi funkcij zakonodajne in izvršilne veje oblasti, zaradi česar naj bi bila ureditev osnovnih plač sodnikov tudi v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Glede na to, da je Ustavno sodišče ugotovilo že neskladje te ureditve z načelom sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave), se mu v presojo navedenih očitkov niti ne bi bilo treba spuščati. Ker pa je vprašanje skladnosti izpodbijane ureditve z navedenim ustavnim načelom celo primarno vprašanje, ki ga izpostavlja zahteva, poleg tega pa je načelo delitve oblasti eno izmed bistvenih ustavnih načel, s katerimi je določen ustroj slovenske državne ureditve, je Ustavno sodišče izpodbijano ureditev osnovnih plač sodnikov presodilo tudi s tega vidika.

85. Predlagatelj izpostavlja zlasti primerjavo med plačnimi razredi funkcij sodnikov, poslancev in ministrov, na kar se je pri presoji osredotočilo tudi Ustavno sodišče. Ob tem kaže pojasniti, da predlagatelj plačne uvrstitve sodniških funkcij primerja tudi s plačno uvrstitvijo funkcij državnega sekretarja in svetovalca predsednika republike, kar pa z vidika načela delitve oblasti ne more biti upoštevno. Gre namreč za neoblastveni funkciji, zaradi česar sklicevanje nanju ni bistveno z vidika presoje skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti.

86. Drugi odstavek 3. člena Ustave določa, da ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Kot je bilo že navedeno, pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti. Izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in ravnotežja med vejami oblasti mora biti ustavnopravna enakopravnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti.

87. 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 dvema vejama oblasti, tako da so zagotovljeni neodvisnost sodnikov ter integriteta in dostojanstvo sodne oblasti.<sup>66</sup> Pri tem zahteva po uravnoteženosti posameznih vej oblasti predpostavlja tudi primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej

---

<sup>66</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 28. točka obrazložitve.

oblasti.<sup>67</sup> Tri veje oblasti morajo biti namreč enakopravne tudi glede materialnega statusa njihovih funkcionarjev.<sup>68</sup> Pri tem ne gre za zahtevo po popolni izenačenosti, temveč za relativno primerljivost.<sup>69</sup> Ureditvi o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede je neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave mogoče očitati (le), če vzpostavlja bistvena nesorazmerja med plačnimi razredi funkcij sodnikov v primerjavi s plačnimi razredi funkcij izvršilne in zakonodajne veje oblasti.<sup>70</sup>

88. Očitke o ustavno nedopustnih razmerjih med plačnim položajem sodnikov in plačnim položajem funkcionarjev drugih dveh vej oblasti opira predlagatelj na več meril. V osnovi se sklicuje na primerjavo mediane plačnega razreda funkcionarjev sodne veje oblasti ter funkcij zakonodajne in izvršilne veje oblasti; primerjavo modusa plačnega razreda funkcij vsake od vej oblasti; primerjavo povprečnih bruto plač funkcionarjev vsake od vej oblasti; in na primerjavo uvrstitev funkcij sodne, izvršilne in zakonodajne veje oblasti v plačne razrede po Prilogi 3 ZSPJS. Kar zadeva primerjavo ureditve materialnega položaja sodnikov in poslancev, predlagatelj posebej opozarja še na nekatere prejemke oziroma ugodnosti poslancev, ki naj bi še izboljševale materialni položaj poslancev (mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov poslanca pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti; 49 službenih stanovanj, ki naj bi bila na voljo poslancem; povračilo stroškov za izobraževanje poslancev; zatrjevano ugodnejši položaj poslancev glede možnosti opravljanja drugih dejavnosti).

89. V zvezi s prvimi štirimi merili (mediana in modus plačnih razredov funkcionarjev posamezne veje oblasti; povprečna plača funkcionarjev posamezne veje oblasti in dejanske uvrstitve funkcij v plačne razrede po ZSPJS) Ustavno sodišče ugotavlja, da so z različnih vidikov vsa upoštevana. Vendar pa se je z vidika primerjave plačnega položaja posameznih funkcionarjev vseh treh vej oblasti, kar je bistvo spora v tej zadevi, najbolj objektivno opreti na merilo primerjave uvrstitev posameznih funkcij sodne, zakonodajne in izvršilne veje oblasti v plačne razrede po Prilogi 3 ZSPJS, seveda ob dodatnem upoštevanju morebitnih drugih prejemkov funkcionarjev, ki bistveno vplivajo na njihov osnovni materialni položaj. V merilih mediane plačnega razreda posamezne veje oblasti, modusa plačnega razreda posamezne veje oblasti in povprečne plače predstavnikov posamezne veje oblasti se namreč odrazi (le) primerjava med plačnim položajem posameznih vej oblasti kot celote. Pri tem je treba upoštevati, da je sodstvo organizirano na različnih ravneh, pri čemer je največ sodnikov prve stopnje, katerih plače so nižje od plač višjih in vrhovnih sodnikov. To gotovo vpliva na nižjo uvrstitev sodstva kot celote. Tudi sicer ni jasno, ali so bili pri izračunu podatkov o mediani, modusu in povprečni plači funkcionarjev posameznih vej oblasti upoštevani samo

---

<sup>67</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve, in št. U-I-159/08, 28. točka obrazložitve.

<sup>68</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 28. točka obrazložitve.

<sup>69</sup> Primerjaj s prav tam, 29. točka obrazložitve.

<sup>70</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-15/14 z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 24/15).

plačni razredi primerjanih funkcij (poslanci, sodniki in ministri) ali pa tudi plačni razredi drugih funkcij, ki so po Prilogi 3 ZSPJS uvrščene med funkcije zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti.<sup>71</sup> Glede funkcije predsednika republike pa je sicer jasno, da je vključena v pripravo po navedenih merilih, vendar pa primerjava med plačnim razredom te funkcije in plačnimi razredi funkcij sodnikov ni predmet te zahteve.

90. Na podlagi veljavne zakonske ureditve (uporabljati se je začela 1. 4. 2023) so ministri uvrščeni v 63. do 65. plačni razred, poslanci pa v 56. do 63. plačni razred. Plačne uvrstitve sodnikov so bile predstavljene že v 62. točki obrazložitve te odločbe.

91. Po mnenju predlagatelja je v neskladju z načelom delitve oblasti ureditev, po kateri znaša razlika med najnižje uvrščenim sodnikom (48. plačni razred) in najnižje uvrščenim poslancem (56. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo zakonodajne oblasti kar osem plačnih razredov; razlika med najnižje uvrščenim sodnikom in najnižje uvrščenim ministrom kot najbolj tipično funkcijo izvršilne oblasti (63. plačni razred) pa kar 15 plačnih razredov. Sporno z vidika omenjenega ustavnega načela je po mnenju predlagatelja tudi to, da najnižja možna uvrstitev ministra (63. plačni razred) presega celo najvišjo možno uvrstitev sodnika v okviru rednih sodišč (vrhovni sodnik svetnik je uvrščen v 62. plačni razred), z izjemo predsednika in podpredsednika vrhovnega sodišča. V zvezi s tem predlagatelj opozarja tudi na to, da so lahko na podlagi izpodbijane ureditve ministri (in državni sekretarji) na podlagi odločitve predsednika Vlade oziroma Vlade takoj uvrščeni v višji plačni razred od izhodiščnega, sodniki pa lahko višje uvrstitve dosežejo le na podlagi strogega sistema napredovanja. Do tega naj bi prišlo tako v času sedanje kot prejšnje Vlade. Kot je bilo že navedeno, opozarja predlagatelj tudi na nekatere druge prejemke in ugodnosti poslancev, ki bi jih bilo treba po njegovem mnenju upoštevati pri ugotavljanju materialnega položaja poslancev, s katerim se bo primerjala ureditev osnovnih plač sodnikov.

92. Z vprašanjem skladnosti razmerij med plačnimi uvrstitvami sodnikov in plačnimi uvrstitvami nosilcev drugih dveh vej oblasti se je Ustavno sodišče že večkrat ukvarjalo. Z odločbo št. U-I-60/06 je presojalo ustavnost Odloka o plačah funkcionarjev (Uradni list RS, št. 14/06 – OdPF). Ugotovilo je, da navidezno primerljivost plačnih razredov funkcij zakonodajne in izvršilne oblasti na eni strani ter funkcij sodne oblasti na drugi strani ustvarja 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. Zaradi obstoja protiustavnih nesorazmerij med plačnimi razredi funkcij različnih vej oblasti je Ustavno sodišče izpodbijani ureditvi očitalo neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.<sup>72</sup> Po tej ureditvi so znašale razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma

---

<sup>71</sup> Npr. funkcije državni sekretar, generalni sekretar vlade, generalni sekretar državnega zbora, generalni sekretar vrhovnega sodišča, državni svetnik.

<sup>72</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 81. točka obrazložitve.

ministra 16 oziroma 23 plačnih razredov. Funkcija vrhovnega sodnika je komaj dosegala najnižje uvrščeno funkcijo zakonodajne oblasti, funkcija vrhovnega sodnika svetnika pa jo je le za en plačni razred presegala. Ti sodni funkciji sta bili uvrščeni celo sedem oziroma šest plačnih razredov nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti.

93. Z namenom odprave ugotovljenih protiustavnosti je zakonodajalec sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 57/07 – ZSPJS-G) in z njim plačne razrede funkcij sodne oblasti uvrstil nekoliko višje. To ureditev je Ustavno sodišče presoјalo z odločbo št. U-I-159/08 in odločilo, da so uzakonjena plačna razmerja med funkcionarji različnih vej oblasti z vidika drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave še vedno nesprejemljiva. Po tej ureditvi so znašale razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 15 oziroma 22 plačnih razredov, plačni razred vrhovnega sodnika pa je bil izenačen s plačnim razredom funkcije najnižje uvrščenega poslanca.<sup>73</sup>

94. Odziv zakonodajalca na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 je bil v sprejetju ZSPJS-L. Ta je v 16. členu uzakonil višje plačne uvrstitve sodniških funkcij. Zaradi takratnega obdobja ekonomske krize je zakonodajalec v 17. členu ZSPJS-L določil še prehodne nižje plačne uvrstitve sodnikov. Po 16. členu ZSPJS-L je bila razlika med najnižje uvrščenim okrajnim sodnikom in najnižje uvrščenim poslancem oziroma ministrom osem oziroma 15 plačnih razredov, najnižje uvrščeni vrhovni sodnik pa je za pet plačnih razredov presegal najnižje uvrščenega poslanca. Po prehodni ureditvi iz 17. člena ZSPJS-L so bile razlike v plačnih razredih med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 12 oziroma 19 razredov, funkcija vrhovnega sodnika pa je bila uvrščena dva plačna razreda višje kot funkcija najnižje uvrščenega poslanca.

95. Uveljavitev ZSPJS-L je skušala preprečiti skupina poslancev in poslank Državnega zbora, ki je vložila zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu o tem zakonu. Vendar pa je Ustavno sodišče v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI), začetem z zahtevo Državnega zbora, z odločbo št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50) odločilo, da bi z zavrnitvijo tega zakona na referendumu nastale protiustavne posledice. Pri tem se je glede na takrat veljavno zakonsko ureditev odločanja Ustavnega sodišča o dopustnosti referendumu in v zvezi z njo sprejeto presojo moralo Ustavno sodišče opredeliti tudi do vprašanja ustavnosti zakona, o katerem se je želel sprožiti referendum.<sup>74</sup> V zvezi s tem

---

<sup>73</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 29. točka obrazložitve.

<sup>74</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-2/09, 7. točka obrazložitve, ki se glasi:

je v 19. točki obrazložitve navedene odločbe Ustavno sodišče sprejelo stališče, da zakonodajalec z ZSPJS-L odpravlja protiustavnost, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08 (z njima je bilo ugotovljeno (tudi) neskladje izpodbijane ureditve o uvrstitvi funkcij sodnikov v plačne razrede z načelom delitve oblasti), in stališče, da bi zavrnitev ZSPJS-L na referendumu pomenila ustavnopravno nevzdržno nadaljevanje protiustavnega stanja.

96. Z vprašanjem ustavnosti plačnih razmerij med sodniki, poslanci in ministri, kot so bila določena s 17. členom ZSPJS-L, se je Ustavno sodišče posebej ukvarjalo še v odločbi št. U-I-15/14. V tej zadevi je presojalo ustavnost drugega odstavka 9. člena Zakona o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10 – v nadaljevanju ZIU) v delu, v katerem se je nanašal na sodnike. S tem zakonom je bila podaljšana uporaba plačnih uvrstitev, določenih s 17. členom ZSPJS-L kot prehodno ureditvijo. V obrazložitvi te odločbe je Ustavno sodišče navedlo, da se kot osrednje v tej zadevi izpostavlja vprašanje, ali so bila plačna razmerja med funkcionarji treh vej oblasti v času veljavnosti izpodbijane zakonske določbe, ki je odkazovala na uporabo 17. člena ZSPJS-L, v skladu z načelom delitve oblasti. Upošteva, da je šlo le za prehodno ureditev, je štelo, da so ta razmerja z vidika ustavne zahteve po ustavnopravni enakovrednosti vseh treh vej oblasti sprejemljiva.<sup>75</sup> Pri tem je upoštevalo tudi, da so bile dejansko razlike med plačami sodnikov in poslancev ter ministrov še nekoliko manjše, ker ministri in poslanci, glede na to, da se jim še ni odpravila zadnja tretjina nesorazmerij v osnovnih plačah (prvi odstavek 9. člena ZIU), še niso bili upravičeni do polne osnovne plače plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni.<sup>76</sup>

---

"V odločbi št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09) je Ustavno sodišče razložilo, kaj pomeni prvi odstavek 21. člena ZRLI za obseg ustavnosodne presoje v konkretnih primerih. Ob ugotovitvi, da veljavna zakonska ureditev ni v neskladju z Ustavo, morebitna zavrnitev sprememb te zakonske ureditve na referendumu, ne glede na njihovo ustavno (ne)skladnost, ne bi mogla pomeniti nastanka protiustavnih posledic. Če je veljavna zakonska ureditev protiustavna in je namen zakonodajalca s sprejetim zakonom to protiustavnost odpraviti, je nastanek protiustavnih posledic zaradi zavrnitve zakona odvisen od tega, ali je sprejeti zakon skladen z Ustavo. Če bi bil zakon, s katerim bi želel Državni zbor odpraviti morebitne obstoječe protiustavnosti, tudi sam v neskladju z Ustavo, potem ni mogoče ugotoviti, da bi z njegovo zavrnitvijo na referendumu že same po sebi nastale protiustavne posledice. Če pa bi sprejeti zakon na ustavnoskladen način odpravljal obstoječe protiustavnosti, bi z njegovo zavrnitvijo protiustavnost obstajala še naprej in je morebiti niti v roku enega leta (25. člen ZRLI) ne bi bilo mogoče odpraviti. V tem primeru bi bilo mogoče ugotoviti nastanek protiustavnih posledic, če bi te zanesljivo nastale zaradi zavrnitve zakona na referendumu. Namen, ki je vodil zakonodajalca pri sprejemu prvega odstavka 21. člena ZRLI, je očitno bil, da se z odločitvijo Ustavnega sodišča prepreči, da bi volivci na referendumu lahko sprejeli odločitev, ki bi onemogočila ustavnoskladno odpravo protiustavne zakonske ureditve."

<sup>75</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-15/14, 22. točka obrazložitve.

<sup>76</sup> Glej prav tam, 21. točka obrazložitve.

97. Plačna razmerja med sodniki, poslanci in ministri, kot so določena s sedaj veljavno in izpodbijano Prilogo 3 ZSPJS, ki se uporablja od 1. 4. 2023, so še vedno takšna, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L. Kot je bilo pojasnjeno, se je z vprašanjem skladnosti plačnih razmerij med sodniki, poslanci in ministri, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L (in so enaka tudi po sedaj veljavni plačni ureditvi), Ustavno sodišče vsaj posredno že ukvarjalo v omenjeni odločbi št. U-II-2/09 glede dopustnosti referendumu, v okviru katere se je v skladu s takrat ustaljeno ustavnosodno presojo moralo (posredno) opredeliti tudi do vprašanja ustavnosti ZSPJS-L, o katerem se je želel sprožiti referendum. V 19. točki obrazložitve navedene odločbe je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da zakonodajalec z ZSPJS-L odpravlja protiustavnost, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08, s katerima je bilo ugotovljeno (tudi) neskladje izpodbijane ureditve o uvrstitvi funkcij sodnikov v plačne razrede z načelom delitve oblasti.

98. Glede na to se lahko zastavi vprašanje, ali je Ustavno sodišče v zadevi št. U-II-2/09 že presodilo, da je (bila) ureditev plačnih razmerij med funkcionarji treh vej oblasti, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L in so enaka tudi po sedaj izpodbijani ureditvi, v skladu z načelom delitve oblasti. Vendar pa Ustavnemu sodišču na vprašanje, kaj točno je pomenila (posredna) presoja ustavnosti 16. člena ZSPJS-L v zadevi št. U-II-2/09, v tej zadevi ni treba odgovoriti. Kot je razvidno iz nadaljevanja, je treba namreč pri presoji v tej zadevi upoštevati določene nove vidike, s katerimi Ustavno sodišče v zadevi št. U-II-2/09 ni bilo soočeno in ki dejansko pomenijo, da gre za presojo drugačne ureditve, kot je bila predmet presoje v zadevi št. U-II-2/09, oziroma za presojo ureditve z vidikov, ki v navedeni zadevi niso bili obravnavani. Takšen pristop, ki dovoljuje oziroma celo zahteva upoštevanje v obravnavani zadevi izpostavljenih novih vidikov, utemeljuje tudi okoliščina, da je lahko bila glede na zahtevano hitrost odločanja Ustavnega sodišča v referendumskih zadevah presoja ustavnosti zakona ZSPJS-L v zadevi št. U-II-2/09 nujno omejena le na takrat posebej izpostavljena vprašanja.<sup>77</sup>

99. Ob tem Ustavno sodišče že na tem mestu kot neutemeljene zavrača navedbe predlagatelja, da že iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 izhaja, da niso utemeljene nobene razlike med najnižje uvrščenimi predstavniki vseh treh vej oblasti. V odločbi št. U-I-60/06 je namreč Ustavno sodišče res navedlo, da organiziranost sodišč na različnih ravneh, ki načeloma sicer lahko utemelji različno visoko določene plačne razrede posameznih sodniških funkcij, ne more utemeljiti tega, da so vse nepoložajne 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 dosejata (presegata) plačni razred najnižje uvrščene funkcije zakonodajne oblasti (81. točka

---

<sup>77</sup> V času odločanja o zadevi št. U-II-2/09 je veljavni tretji odstavek 21. člena ZRLI določal, da Ustavno sodišče o zahtevi Državnega zbora, naj Ustavno sodišče presodi, ali bodo z odločitvijo o uveljavitvi zakona ali zaradi zavrnitve zakona na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, odloči v tridesetih dneh.

obrazložitve). Vendar pa to pomeni, da je Ustavno sodišče za neskladno z načelom delitve oblasti štelo le to, da nobena nepoložajna funkcija sodnikov ni dosegala uvrstitve funkcij drugih dveh vej oblasti, ne pa tega, da bi morali biti najnižje uvrščeni predstavniki vseh treh vej oblasti uvrščeni v iste plačne razrede. V zvezi s tem ne gre spregledati, da gre v sodstvu za karierni sistem, v okviru katerega se plačni položaj sodnikov z napredovanjem vendarle približuje plačnemu položaju predstavnikov drugih dveh vej oblasti oziroma se z njim izenačuje ter ga na višjih ravneh sodstva tudi presega. Pri tem Ustavno sodišče poudarja, da okoliščina morebiti preizkega plačila sodnikov začetnikov ne more biti razlog za ugotovitev neskladja plačne ureditve sodnikov z načelom delitve oblasti, lahko pa je očitno prenizko določena plača sodnikov sporna z vidika načela sodniške neodvisnosti.

#### *Primerjava s poslanci Državnega zbora*

100. Nov vidik, ki ga izpostavlja predlagatelj v zvezi s primerjavo plačnih uvrstitev sodnikov in poslancev, je trditev, da je treba pri presoji skladnosti plačnih uvrstitev sodnikov z načelom delitve oblasti upoštevati tudi različne prejemke oziroma ugodnosti, do katerih naj bi bili upravičeni poslanci (sredstva za izobraževanje, službena stanovanja, manj stroga pravila o nezdržljivosti, upravičenost do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti). Ustavno sodišče se mora v nadaljevanju opredeliti do teh novih vidikov.

101. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na sredstva, do katerih so poslanci upravičeni iz naslova izobraževanja, ta pravica poslancev izhaja iz sedme alineje 28. člena ZPos. Po 30. členu ZPos določi pogoje in višino tega prejemka Državni zbor oziroma njegovo pristojno delovno telo. Iz 2. člena Sklepa mandatno-volilne komisije Državnega zbora o izobraževanju poslancev z dne 12. 4. 2012, spremenjenega s Sklepom z dne 25. 10. 2018, izhaja, da znaša višina sredstev za izobraževanje poslancev 800,00 EUR na posameznega poslanca letno. S 4. členom tega sklepa je določeno, da so sredstva namenska in se lahko uporabijo za seminarje, tečaje (računalniški, jezikovni in podobno), simpozije, delavnice in druge podobne oblike funkcionalnega izobraževanja ter za nakup avdio-video pripomočkov. Ustavno sodišče ugotavlja, da kolikor gre za dejansko povračilo stroškov izobraževanj poslancev, ti praviloma ne morejo pomeniti prejemka poslanca, ki bi ga bilo treba upoštevati pri ugotavljanju njegovega plačnega položaja. Sporna bi lahko bila morda le možnost nakupa avdio-video izobraževalnih pripomočkov. Glede na to, da znesek 800,00 EUR, kolikor lahko iz tega naslova porabijo poslanci, ne pomeni zneska, ki bi lahko bistveno prispeval k mesečnim prejemkom poslancev, in upošteva, da predlagatelj ne pojasni, kako je s sredstvi za izobraževanje sodnikov, pa je mogoče ta prejemek v kontekstu analize primerjave materialnega položaja sodnikov in poslancev zanemariti.

102. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na to, da naj bi bilo poslancem na voljo 49 službenih stanovanj po neprofitni najemini, Ustavno sodišče ugotavlja, da tudi te navedbe niso bistvene z vidika primerjave materialnega položaja sodnikov in



poslancev. Očitno je, da stanovanja ne more dobiti vsak poslanec. Poleg tega predlagatelj ni izkazal, da bi poslanec stanovanje dobil neodvisno od določenih kriterijev, ki morda kažejo na to, da posamezni poslanci bolj kot drugi potrebujejo stanovanje v kraju sedeža Državnega zbora (npr. zaradi oddaljenosti od njihovega stalnega prebivališča). Prav tako pa predlagatelj ni pojasnil, ali so določena stanovanja po neprofitni najemnini morda na voljo tudi sodnikom.

103. Z vidika presoje skladnosti ureditve plačnih razmerij med sodniki in poslanci z načelom delitve oblasti je načeloma lahko upoštevno tudi sklicevanje predlagatelja na to, da se pri določanju teh razmerij ni upoštevala zatrjevano večja omejenost sodnikov pri možnosti opravljanja drugih del (nezdružljivost sodniške funkcije). Vendar pa se Ustavnemu sodišču s temi očitki ni treba podrobneje ukvarjati, ker so, kot je razvidno iz nadaljevanja, za presojo zadoščale že druge ugotovitve.

104. Večjo pozornost je treba posvetiti sklicevanju predlagatelja na upravičenost poslancev do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti. Gre za pravico, določeno z drugim odstavkom 29. člena ZPos, pri čemer je določitev višine tega prejemka in pogojev za upravičenost prepuščena Državnemu zboru oziroma njegovemu pristojnemu delovnemu telesu (30. člen ZPos). Mandatno-volilna komisija Državnega zbora je v zvezi s tem sprejela Sklep o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012.<sup>78</sup> Iz 2. člena tega sklepa izhaja, da znaša znesek, ki ga prejme posamezni poslanec iz tega naslova, od 500,00 do 800,00 EUR mesečno. Višina je odvisna od oddaljenosti stalnega prebivališča poslanca od sedeža Državnega zbora.<sup>79</sup> Iz 3. člena tega sklepa izhaja, da poslanci ta znesek prejemajo za pokrivanje materialnih stroškov, in sicer za stroške obiskov v volilni enoti, uporabe prostorov izven prostorov poslanske pisarne, obveščanja o aktivnostih v volilni enoti (srečanja s krajani – obvestila o sestankih, obveščanje v medijih in podobno), reprezentance ob organiziranju sej in razgovorov v volilni enoti, prevozne stroške v okviru obiskov v volilni enoti in do volilne enote, stroške priprave in distribucije gradiva, predstavitve v medijih ali na drug krajevno določen način, prenočevanja, dnevnic, drugih aktivnosti, povezanih z opravljanjem funkcije poslanca v volilni enoti.

---

<sup>78</sup> Dostopno na <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/IMiSNetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e005efa13404dea4873c46fed86b5f7bd088d7de179769ff67cae5540a44>>.

<sup>79</sup> Do zneska 500,00 EUR mesečno so upravičeni poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno do 50 km; do zneska 600,00 EUR poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno med 50 in 100 km; do zneska 700,00 EUR poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno med 100 in 150 km; in do zneska 800,00 EUR poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno nad 150 km.

105. Predlagatelj navaja, da naj bi poslanci ta znesek prejemali ne glede na izkazanost stroškov. S tem dejansko zatrjuje, da ne gre (le) za povračilo stroškov, ki nastanejo poslancem v zvezi z delom v volilni enoti, temveč za dodaten prejemek poslancev, ki ga je treba upoštevati ob primerjavi ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov.

106. V zvezi s tem je, kot je bilo že navedeno, Ustavno sodišče pridobilo odgovor Državnega zbora, ki ga je pripravila mandatno-volilna komisija, prejelo pa je tudi odgovor predlagatelja na ta pojasnila. Ustavno sodišče se strinja z navedbami predlagatelja, da je treba naravo mesečnega pavšalnega zneska poslancev presojati po njegovi vsebini in ne zgolj na podlagi poimenovanja tega prejemka oziroma njegove formalne opredelitve. Tudi če iz poimenovanja tega prejemka izhaja, da ne gre za del plače, to še ne pomeni, da po vsebini to ne more biti prejemek, ki ga je treba šteti za redni dohodek poslancev in ga upoštevati pri primerjavi ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov. V zvezi s tem Ustavno sodišče načeloma pritrjuje stališču Državnega zbora, da iz drugega odstavka 29. člena ZPos izhaja, da je ta prejemek namenjen pokrivanju stroškov poslancev za delo v volilni enoti. Strinja se tudi s stališčem Državnega zbora, da morajo biti poslanci zaradi narave svojega dela upravičeni do povračila stroškov z delom v volilni enoti. Poleg tega na načeloma stroškovno naravo tega prejemka kaže tudi 3. člen Sklepa o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti, v katerem je določeno, za pokrivanje katerih stroškov se lahko porabi mesečni pavšalni znesek poslancev.

107. Vendar pa ob navedenem ni mogoče spregledati opozorila predlagatelja, da niti iz ZPos niti iz navedenega sklepa ne izhaja, da bi morali poslanci nastanek teh stroškov tudi dejansko izkazati. V 4. členu navedenega sklepa je sicer določeno, da morajo poslanci o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti enkrat letno (oziroma ob koncu mandata) v roku 30 dni po zaključku koledarskega leta (oziroma poslanskega mandata) obvestiti mandatno-volilno komisijo (sicer se jim do izpolnitve te obveznosti poslanski pavšal ne izplačuje), ne pa, da bi morali dejansko izkazati izvajanje teh aktivnosti, in še manj, da bi morali izkazati dejanski nastanek stroškov v zvezi s tem in o nastalih stroških predložiti kakršnakoli dokazila. Prav tako ni normativno določeno niti to, kako aktiven mora biti poslanec v volilni enoti, da je lahko upravičen do mesečnega pavšalnega zneska, niti to, da v času daljše odsotnosti oziroma neopravljanja funkcije (npr. med parlamentarnimi počitnicami) poslanec ne prejme mesečnega pavšalnega zneska. V zvezi s tem je neutemeljeno sklicevanje Državnega zbora na to, da zakon govori o povračilu pavšalnega zneska stroškov, zaradi česar ni treba, da bi bil nastanek teh stroškov tudi izkazan oziroma dokazan. Za to, da bi lahko trdili, da navedeni prejemek dejansko pomeni (le) povračilo stroškov, ne pa da lahko pomeni (tudi) dodatno plačilo poslancev, bi bilo namreč po oceni Ustavnega sodišča nujno prav to, da bi poslanci nastanek teh stroškov izkazali. V skladu z veljavno ureditvijo, ki tega ne zahteva, pa lahko poslanci mesečni pavšalni znesek prejemajo ne glede na dejansko nastale stroške iz 3. člena Sklepa o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za

pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti oziroma ne glede na njihovo dejansko višino. V skrajnem primeru lahko to pomeni, da so poslanci upravičeni do tega prejemka ne glede na to, ali jim stroški v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti sploh nastanejo oziroma kako visoki so v posameznem mesecu. Ob takšni normativni ureditvi je treba navedeni prejemek upoštevati v okviru primerjave ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov.

108. Ob upoštevanju mesečnega pavšalnega zneska znašajo razlike med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev, odvisno od višine pavšala, od 11 do skoraj 13 plačnih razredov. Vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik ob upoštevanju te okoliščine poslanca v izhodiščnem plačnem razredu z najnižjim mesečnim pavšalom presegata le še za dva oziroma tri plačne razrede, s poslanci v izhodiščnem plačnem razredu z najvišjim mesečnim pavšalom pa sta že skoraj izenačena.<sup>80</sup> To po oceni Ustavnega sodišča pomeni bistvena nesorazmerja med plačnim položajem sodnikov in poslancev.

109. V že omenjeni zadevi št. U-I-15/04 je sicer Ustavno sodišče kot skladno z načelom delitve oblasti spoznalo ureditev, po kateri so bile razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca 12 plačnih razredov, funkcija vrhovnega sodnika pa je bila uvrščena dva plačna razreda višje kot funkcija najnižje uvrščenega poslanca. Vendar pa je Ustavno sodišče ob tem poudarilo, da je takšna ureditev sprejemljiva z vidika načela delitve oblasti, ker gre za prehodno ureditev (sprejeto zaradi ekonomske krize v državi) in ker so bile dejansko razlike med plačami sodnikov ter poslancev in ministrov še nekoliko manjše, ker ministri in poslanci, glede na to, da se jim še ni odpravila zadnja tretjina nesorazmerij v osnovnih plačah, še niso bili upravičeni do polne osnovne plače plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni. V obravnavani zadevi pa ne gre za takšen primer.

110. Poleg tega je treba v okviru presoje skladnosti izpodbijane ureditve o plačnih uvrstitvah sodnikov z načelom delitve oblasti kot nov vidik upoštevati tudi okoliščino, da izpodbijana ureditev omogoča, da se poslanci (lahko tudi večina izmed njih) uvrstijo

---

<sup>80</sup> Mesečni prejemki iz naslova osnovne plače in mesečnega pavšala poslanca, ki je v osnovi uvrščen v izhodiščni 56. plačni razred in prejme mesečni pavšal v znesku 500 EUR, znašajo, če se mesečni pavšal upošteva kot bruto znesek, 4.479,04 EUR bruto, kar ustreza uvrstitvi v 59. plačni razred, mesečni prejemki poslanca, ki je v osnovi uvrščen v izhodiščni 56. plačni razred in prejema mesečni pavšal v znesku 800,00 EUR, pa znašajo, če se mesečni pavšal upošteva kot bruto znesek, 4.779,04 EUR bruto, kar ustreza uvrstitvi med 60. in 61. plačnim razredom. Najnižje uvrščenim sodnikom pripada 48. plačni razred, vrhovnemu sodniku (svetniku) pa 61. (62.) plačni razred.

Ob tem je treba upoštevati, da so dejanske razlike v prejemkih še večje, saj se mesečni pavšal poslancev ne všteva v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja (glej 1. točko prvega odstavka 44. člena Zakona o dohodnini, Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo in nasl. – ZDoh-2).

v višje plačne razrede in ne v izhodiščni plačni razred funkcije poslanca (uvrščajo se lahko v 56. do 63. plačni razred). Večina poslancev aktualnega sklica Državnega zbora tudi dejansko ni uvrščena v izhodiščni plačni razred funkcije poslanca. S Sklepom mandatno-volilne komisije Državnega zbora o določitvi plačnih razredov za poslance Državnega zbora in o njihovi uvrstitvi v plačne razrede z dne 11. 9. 2014, ki ga je Ustavnemu sodišču posredoval Državni zbor, je namreč določeno, da obstaja pet plačnih skupin poslancev, pri čemer so poslanci uvrščeni v naslednje plačne razrede: poslanci iz prve skupine v 62. (sedanji 63.) plačni razred, poslanci iz druge skupine v 60. (sedanji 61.) plačni razred, poslanci iz tretje skupine v 57. (sedanji 58.) plačni razred, poslanci iz četrte skupine v 56. (sedanji 57.) plačni razred in poslanci iz pete skupine v 55. (sedanji 56.) plačni razred.<sup>81</sup> Pri tem v prvo skupino sodi poslanec, ki je vodja poslanske skupine več kot 20 poslancev; v drugo skupino poslanec, ki je vodja poslanske skupine, ki ima do vključno 20 poslancev, in poslanec, ki je predsednik delovnega telesa Državnega zbora; v tretjo skupino poslanec, ki je namestnik vodje poslanske skupine (poslanska skupina, ki ima več kot 20 poslancev, ima dva namestnika; poslanska skupina, ki ima do vključno 20 poslancev, ima enega namestnika); v četrto skupino sodi poslanec, ki je podpredsednik delovnega telesa Državnega zbora; v peto skupino pa sodijo drugi poslanci. Iz podatkov, ki jih je Ustavnemu sodišču posredoval Državni zbor, izhaja, da je v aktualni sestavi Državnega zbora le pet poslancev uvrščenih v peto plačno skupino, največ poslancev (50) je v četrti plačni skupini (sedaj 57. plačni razred), trije poslanci so v tretji plačni skupini (sedaj 58. plačni razred), 26 poslancev je v drugi plačni skupini (sedaj 61. plačni razred), pet poslancev pa je v prvi plačni skupini (sedaj 63. plačni razred).<sup>82</sup>

111. Navedeno pomeni, da na podlagi izpodbijane ureditve dejansko prihaja do precej večjih razlik med plačnim položajem sodnikov in poslancev, kot jih pokaže primerjava med plačnim razredom funkcije okrajnega sodnika in plačnim razredom najnižje uvrščenega poslanca, na kar je bila osredotočena dosedanja ustavnosodna presoja. To še dodatno kaže na neskladje izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti. Pri tem ni bistveno, da lahko z napredovanjem tudi sodniki dosežejo višje plačne razrede, ker gre v tem primeru za doseženo napredovanje, poslanci pa so lahko v navedene višje plačne razrede uvrščeni takoj. Zanimariti je mogoče tudi dejstvo, da sodijo v višje plačne skupine poslanci, ki imajo določene dodatne zadolžitve (podpredsednik oziroma predsednik delovnega telesa Državnega zbora, namestnik ali vodja poslanske skupine). Glede na to, da te položaje zasedajo praktično vsi poslanci (le pet jih je v peti plačni skupini), je treba namreč šteti, da so ta dela vpeta v samo naravo poslanske funkcije, in prejemkov iz tega naslova ni mogoče šteti za prejemke, ki jih ni treba upoštevati pri ugotavljanju osnovnega plačnega položaja poslancev.

---

<sup>81</sup> Upoštevati je treba, da so po uveljavitvi nove Priloge 3 ZSPJS tudi vsi poslanci uvrščeni en plačni razred višje kot po prejšnji ureditvi.

<sup>82</sup> Predsednici Državnega zbora pripada poseben, to je 66. plačni razred.

112. Ob tem Ustavno sodišče pojasnjuje še to, da je neutemeljeno tudi sklicevanje Vlade na to, da so razlike med plačnimi uvrstitvami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi hierarhične organiziranosti sodišč, trajnosti sodniškega mandata in možnosti napredovanja sodnikov. Navedene okoliščine sicer lahko utemeljijo določene razlike, ne pa bistveno prevelikih razlik.<sup>83</sup> Upošteva je navedena nova vidika, pa gre v primeru izpodbijane razlike za prav takšne razlike.

113. Glede na navedeno je izpodbijana ureditev, kar se tiče plačnih razmerij med poslanci in sodniki, v neskladju z načelom delitve oblasti.

#### *Primerjava z ministri*

114. Nov vidik, kar se tiče presoje plačnih razmerij med sodniki in ministri, ki ga Ustavno sodišče ni posebej upoštevalo v zadevi št. U-II-2/09, pomenijo navedbe predlagatelja, da najnižja možna uvrstitev ministra (po 1. 4. 2023 je to 63. plačni razred) celo presega najvišje uvrščeno nepoložajno sodniško funkcijo, to je funkcijo vrhovnega sodnika svetnika (po 1. 4. 2023 je uvrščen v 62. plačni razred). Te navedbe je namreč treba razumeti kot zatrjevanje predlagatelja, da je v skladu z načelom delitve oblasti le ureditev, po kateri najvišje uvrščena nepoložajna funkcija sodne oblasti (vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik) ni uvrščena nižje od najnižje uvrščenega ministra. Gre torej za nasprotovanje ureditvi, po kateri vrhovni sodnik (svetnik) za dva plačna razreda (en plačni razred) zaostaja za najnižje uvrščenim ministrom in za štiri (tri) plačne razrede za najvišje uvrščenim ministrom.

115. Do razmerja med plačnimi razredi vrhovnih sodnikov (svetnikov) in ministrov se je Ustavno sodišče do sedaj izrecno opredelilo v odločbi št. U-I-60/06. V 81. točki obrazložitve te odločbe, ki se je nanašala na presojo skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti, je Ustavno sodišče (v okviru odgovora na navedbe Vlade, da so nižje plačne uvrstitve pri sodnikih tudi posledica tega, da so le sodišča organizirana na različnih ravneh) sprejelo stališče, da organiziranost sodišč na različnih ravneh ne more 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.

116. Tako oblikovano stališče je načeloma res mogoče razumeti tako, kot da iz načela delitve oblasti izhaja zahteva, da najvišje uvrščena nepoložajna sodniška funkcija (vrhovni sodnik svetnik) ne sme biti uvrščena nižje kot najnižje uvrščena funkcija ministra. Vendar pa upošteva splošno zahtevo, ki izhaja iz načela delitve oblasti, to je zahtevo po primerljivosti plačila po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti, navedenega stališča ne gre razumeti tako ozko. Kot je bilo že navedeno, z vidika načela delitve oblasti zadošča, da je za medsebojno primerljive funkcije določeno primerljivo plačilo. Uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede je

---

<sup>83</sup> V zvezi s tem glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 81. točka obrazložitve.

neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave mogoče očitati (le), če vzpostavlja bistvena nesorazmerja med plačnimi razredi funkcij sodnikov v primerjavi s plačnimi razredi funkcij izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Navedenim zahtevam glede primerljivosti pa ureditev, po kateri najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji (vrhovni sodnik svetnik in vrhovni sodnik) le za en oziroma dva plačna razreda zaostajata za najnižje uvrščenim ministrom, ustreza.

117. To velja tudi ob upoštevanju navedb predlagatelja, da so lahko ministri takoj uvrščeni v višje plačne razrede in da so bili oziroma so v najvišji plačni razred (sedaj 65. plačni razred) uvrščeni ministri tako sedanje kot prejšnje Vlade. Tudi ob upoštevanju navedenega namreč razlike med plačnimi uvrstitvami vrhovnih sodnikov (svetnikov) in ministrov niso tako visoke (štiri oziroma tri plačne razrede), da bi lahko govorili o bistvenih nesorazmerjih med plačnimi uvrstitvami sodnikov in ministrov. Poleg tega pa ne kaže spregledati, da so lahko določene razlike med plačnimi uvrstitvami ministrov in vrhovnih sodnikov utemeljene tudi zato, ker je za funkcijo ministra še posebej značilen element vodenja, ki lahko upraviči določene razlike v plačilu.<sup>84</sup>

118. Glede na navedeno izpodbijani ureditvi plačnih razmerij med sodniki in ministri ni mogoče očitati neskladja z načelom delitve oblasti.

## B. – IV.

### **Presoja četrtega do šestega odstavka 5. člena ZSPJS (usklajevanje sodniških plač)**

119. Ustavno sodišče se je v tej zadevi že ukvarjalo z očitki predlagatelja o neuskaljevanju sodniških plač z rastjo cen življenjskih potrebščin. Presojalo je ustavnost padca vrednosti sodniških plač v določenem obdobju. Vendar pa predlagatelj v zvezi s problematiko usklajevanja sodniških plač izpostavlja še drug, z vidika načela neodvisnosti sodnikov prav tako zelo pomemben očitek, in sicer da slovenska zakonodaja ne vsebuje določb, ki bi dejansko zagotavljale redno usklajevanje sodniških plač.

120. Ustavno sodišče je, kot je bilo pojasnjeno, že zavzelo stališče, da ima ključno vlogo pri zagotavljanju sodniške neodvisnosti tudi relativna stabilnost sodniških plač.<sup>85</sup> Znižanje sodniških plač, prepovedano s 125. členom Ustave, lahko povzroči tudi dokajšen padec njihove realne vrednosti. Zato iz 125. člena Ustave izhaja tudi zahteva, v skladu s katero mora zakonodajalec predvideti ustrezne mehanizme, ki bodo to preprečevali.<sup>86</sup> V zvezi s tem Ustavno sodišče poudarja, da navedene visoke zahteve

---

<sup>84</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 30. točka obrazložitve.

<sup>85</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 84. točka obrazložitve, in št. U-I-159/08, 40. točka obrazložitve.

<sup>86</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 40. točka obrazložitve.

za zagotovitev varstva (materialne) neodvisnosti sodnikov izhajajo iz prav posebnega ustavnega položaja in pomena sodne veje oblasti in s tem sodnikov (glej 57. do 59. točko obrazložitve te odločbe).

121. Ustavno sodišče je ureditev o usklajevanju sodniških plač že presojalo.<sup>87</sup> S takrat veljavnim četrtem odstavkom 5. člena ZSPJS je bilo določeno, da se vrednosti plačnih razredov (iz Priloge 1 ZSPJS) usklajujejo praviloma enkrat letno in da se višina uskladitve dogovori s kolektivno pogodbo za javni sektor, pri čemer se pogajanja pričnejo najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključijo najkasneje 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna Državnemu zboru. Ustavno sodišče je ugotovilo neskladje takšne ureditve s 125. členom Ustave. V obrazložitvi odločbe je navedlo, da izpodbijana določba sicer določa, da se vrednosti plačnih razredov po ZSPJS usklajujejo praviloma enkrat letno. Vendar pa s tem, ko določitev konkretne višine uskladitve prepušča ureditvi s kolektivno pogodbo za javni sektor, dejansko uskladitev veže na sklenitev takšnega dogovora med strankami kolektivne pogodbe za javni sektor. Glede na to, da je sklenitev takšne kolektivne pogodbe odvisna od vsakokratnega dogovora strank kolektivne pogodbe, katerega sklenitev je lahko tudi negotova in pri sklepanju katerega sodniki niti ne morejo sodelovati, takšna ureditev ne ustreza zahtevam v zvezi z usklajevanjem sodniških plač.<sup>88</sup>

122. Izpodbijana ureditev je drugačna. Usklajevanje plač je urejeno s četrtem do šestim odstavkom 5. člena ZSPJS. Te določbe določajo:

"(4) Vrednosti plačnih razredov se usklajujejo praviloma enkrat letno. Višina uskladitve mora biti enaka za javne uslužbenke in funkcionarje.

(5) Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za javne uslužbenke se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za funkcionarje pa se, po predhodnem usklajevanju s funkcionarji, določi s tem zakonom.

(6) Pogajanja in usklajevanja iz prejšnjega odstavka se pričnejo najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključijo 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna Državnemu zboru."

123. Po veljavni ureditvi se višina uskladitve plačnih razredov za funkcionarje (in s tem za sodnike) določa po predhodnem usklajevanju s funkcionarji. To kaže na večjo vključenost funkcionarjev v ta proces, kar pomeni odpravo protiustavnosti, ugotovljene z odločbo št. U-I-159/08. Vendar pa četrti odstavek 5. člena ZSPJS še vedno določa, da se sodniške plače (le) praviloma uskladijo enkrat letno. S tem ni zagotovljeno, da bo v primeru dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač tudi dejansko prišlo do uskladitve sodniških plač. To pa pomeni, da ni izpolnjena zgoraj navedena ustavna zahteva, po kateri mora zakonodajalec predvideti mehanizme, ki bodo preprečevali

---

<sup>87</sup> Prav tam.

<sup>88</sup> Prav tam, 40. točka obrazložitve.

dokajšen padec realne vrednosti sodniških plač.<sup>89</sup> Skladna s to zahtevo bi bila le ureditev, ki bi za primer, ko bi prišlo do dokajšnega padca realne vrednosti sodniških plač, sama določala njihovo uskladitev. Pri tem bi moralo biti predvideno periodično preverjanje morebitnega nastanka navedene okoliščine, ki se ne bi smelo izvajati v prevelikih časovnih razmikih. Ker to ni zagotovljeno, so četrti odstavek 5. člena ZSPJS in z njim povezana peti in šesti odstavek tega člena, kolikor se nanašajo na sodnike, v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave.

## B. – V.

### **Presoja ureditve o dodatkih k plači sodnikov, nekaterih drugih prejemkih sodnikov in povračilih stroškov sodnikov v zvezi z delom**

124. Predlagatelj izpodbija tudi zakonske določbe, s katerimi so urejeni dodatki k plači sodnikov (drugi in tretji odstavek 23. člena, 32.a in 32.b člen ZSPJS) in nekateri drugi prejemki sodnikov ter povračila stroškov sodnikov v zvezi z delom (164. člen, drugi odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, deveti odstavek 169. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF).

125. Z uveljavitvijo ZSPJS-AA so 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF prenehali veljati, 32.a člen ZSPJS pa prav tako ne velja več v izpodbijani obliki, temveč je bil spremenjen na način, za katerega se je zavzemal predlagatelj (funkcionarji in javni uslužbenci so zdaj glede dodatka, ki ga ureja ta zakonska določba, izenačeni).

---

<sup>89</sup> Takšna zahteva sicer ni absolutna. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 84. točka obrazložitve. V njej je Ustavo sodišče navedlo, da 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. Ustavno sodišče je v zvezi s tem opozorilo na odločitve ustavnih sodišč drugih držav, iz katerih izhajajo razlogi za dopustnost znižanja sodniških plač (npr. prilagajanje plač stanju nacionalnega gospodarstva oziroma nacionalnemu dolgu). Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 33. točka obrazložitve. Ustavno sodišče opozarja tudi na to, da je stališče, da načelo neodvisnosti sodnikov ne preprečuje vsakršnega znižanja sodniških plač, zavzelo tudi SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*. Oprlo se je na to, da je šlo za splošne začasne in omejene ukrepe zmanjšanja plač, sprejete zaradi zahtev po odpravi čezmernega proračunskega primanjkljaja in v okviru programa finančne pomoči EU državi članici.



126. Nastopila je situacija iz drugega odstavka 47. člena ZUstS, po kateri presoja Ustavno sodišče izpodbijano ureditev, ki ne velja več, le, če ni izkazano, da so odpravljene posledice njene protiustavnosti. Ta pogoj pa v tej zadevi ni izpolnjen.

127. Predlagatelj je Ustavnemu sodišču sicer sporočil, da kljub prenehanju veljavnosti izpodbijanih zakonskih določb vztraja pri zahtevi, ker naj bi bila odločitev pomembna zaradi zagotovitve ustavnega standarda neodvisnosti sodstva ter zaradi potrebe po postavitvi meja v zvezi z načelom enakosti, ki jih je treba upoštevati pri ureditvi povračila stroškov in drugih prejemkov sodnikov v zvezi z delom ter pri ureditvi dodatkov k sodniški plači. Odločitev Ustavnega sodišča naj bi tudi preprečila ponovitev sporne situacije. K navedenemu predlagatelj dodaja, da trenutno ne vodi nobenega postopka, v katerem bi pravno podlago pomenila katera od ne več veljavnih določb, da pa ne more izključiti, da so pred rednimi sodišči že v teku postopki, katerih predmet so zahtevki, ki temeljijo na kateri od takšnih določb. Zavrženje zahteve bi bilo po mnenju predlagatelja neprimerno tudi zaradi potencialnih (odškodninskih ali obogatitvenih zahtevkov) sodnikov na podlagi morebitne ugotovitve protiustavnosti spornih določb.

128. S temi navedbami predlagatelj ne more izkazati pravovarstvene potrebe za nadaljevanje postopka za presojo ne več veljavnih zakonskih določb. Pristojnost Sodnega sveta za vložitev zahteve za oceno ustavnosti predpisov, ki se nanašajo na ustavni položaj in ustavne pravice sodstva, je treba razumeti kot instrument, namenjen temu, da se iz pravnega reda izločijo predpisi, ki na protiustaven način urejajo ustavni položaj sodstva in sodnikov. S prenehanjem veljavnosti so bile izpodbijane določbe iz pravnega reda izločene. S tem je bil namen, zaradi katerega je Sodnemu svetu dana pristojnost vložitve zahteve, izpolnjen. Zagotovitvi sprejetja ustavnoskladnih rešitev v konkretnih sodnih postopkih, ki so se oziroma se morda bodo vodili na podlagi navedenih zatrjevano ustavno neskladnih zakonskih določb, so namenjena druga pravna sredstva (vložitev zahteve sodišča oziroma vložitev pobude posameznika skupaj z ustavno pritožbo). Zahteva Sodnega sveta pa tudi ni instrument, s katerim bi lahko Sodni svet zaradi preprečitve sprejetja morebitne enake ureditve dosegel zgolj načelno izrekanje Ustavnega sodišča o morebitni protiustavnosti ne več veljavnih predpisov. To pomeni, da Sodni svet ni upravičen izpodbijati ne več veljavnih zakonskih določb, ki naj bi posegale v ustavni položaj sodstva in sodnikov.

129. Glede na navedeno je treba zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 32.a člena ZSPJS ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena in prvega odstavka 179. člena ZUJF zavreči.

130. To pomeni, da so od določb, ki jih predlagatelj izpodbija zaradi neskladja z načelom enakosti pred zakonom, ker naj bi sodnike brez razumnih razlogov postavljale v drugačen položaj od javnih uslužbencev, v veljavi le še drugi in tretji odstavek 23.

člena ter 32.b člen ZSPJS. Presoja skladnosti izpodbijane ureditve z načelom enakosti pred zakonom mora zato Ustavno sodišče usmeriti na te zakonske določbe.

131. S 23. členom ZSPJS so določene vrste dodatkov k plači javnih uslužbencev in funkcionarjev. Prvi odstavek 23. člena ZSPJS določa, da javnim uslužbencem pripadajo položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta in naziva, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta in naziva, ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Drugi odstavek 23. člena ZSPJS določa, da funkcionarjem ne pripadajo dodatki, razen dodatka za delovno dobo. Tretji odstavek 23. člena ZSPJS pa določa, da ne glede na prejšnji odstavek sodnikom in državnim tožilcem pripadajo tudi dodatki za dvojezičnost, položajni dodatek, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter za pripravljenost. Z 32.b členom ZSPJS je določena višina položajnega dodatka za sodnike (in državne tožilce).

132. Kot je mogoče razumeti zahtevo, predlagatelj 32.b členu ZSPJS očita neskladje z načelom enakosti pred zakonom, ker naj bi bila ureditev tega dodatka za javne uslužbence določena bolj ugodno, kot je določena za sodnike. Drugemu in tretjemu odstavku 23. člena ZSPJS pa očita neskladje z načelom enakosti zato, ker sodniki niso upravičeni do dodatka za specializacijo, magisterij ali doktorat; dodatka za mentorstvo; dodatka za nezdružljivost in dodatka za delo v rizičnih razmerah,<sup>90</sup> pri čemer predlagatelj položaj sodnikov ponovno primerja s položajem javnih uslužbencev. Ker javni uslužbenci dodatka za nezdružljivost ne prejemajo, predlagatelj pa zatrjuje, da gre za neenako obravnavo, je sklicevanje na ta dodatek v kontekstu primerjave ureditve dodatkov javnih uslužbencev in sodnikov neupoštevno. Bistveni pa so lahko očitki o protiuustavni ureditvi drugih dodatkov.

133. Drugi odstavek 14. člena Ustave zagotavlja splošno enakost pred zakonom. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako, v bistvenem različne položaje pa različno. Če zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja različno ali v bistvenem različne položaje ureja enako, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja (ustavno dopusten razlog).<sup>91</sup> Za presoj o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Dodatek za delo v rizičnih razmerah je za javne uslužbence urejen v 11. točki 39. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor (Uradni list RS, št. 57/08 in nasl. – KPJS).

<sup>91</sup> Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-512/18 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/20, in OdlUS XXV, 8), 10. točka obrazložitve.

<sup>92</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve.

134. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je zaradi različnega pravnega statusa funkcionarjev in javnih uslužbencev načeloma ustavno dopustno različno urejati njihove plače in zato ni podano neskladje izpodbijane ureditve z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ustavno načelo enakosti pred zakonom namreč zavezuje zakonodajalca zgolj k enaki obravnavi enakih oziroma v bistvenem podobnih primerov, položaj sodnikov kot funkcionarjev v službenem razmerju pa, kar se tiče njihovega plačnega položaja, po stališču Ustavnega sodišča ni primerljiv s položajem javnih uslužbencev. Takšno stališče je Ustavno sodišče sprejelo npr. v zvezi s sklicevanjem sodnikov na drugačno varstvo plačnega položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev ob prehodu na nov plačni sistem (92. točka obrazložitve odločbe št. U-I-60/06); v zvezi s sklicevanjem državnih tožilcev na to, da se dodatek za delovno dobo zaenkrat znižuje le funkcionarjem, ne pa tudi javnim uslužbencem, in na to, da ni predvidena sočasna uveljavitev nove plačne ureditve za funkcionarje in javne uslužbence (134. točka obrazložitve odločbe št. U-I-60/06). Navedeno velja tudi v primeru ureditve v tej zadevi spornih dodatkov. Glede na to drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen ZSPJS niso v neskladju z Ustavo.

## B. – VI.

### **Odločitev Ustavnega sodišča**

135. Iz navedenega izhaja, da drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike, niso v skladu z Ustavo. Enako velja za četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ZSPJS.

136. Zakon, ki ni v skladu z Ustavo, lahko Ustavno sodišče v celoti ali delno razveljavi (43. člen 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).

137. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka). Razveljavitev določb, s katerimi sta urejeni osnovna plača sodnikov in usklajevanje sodniških plač, bi namreč pomenila, da to sploh ne bi bilo več urejeno z zakonom, zaradi česar razveljavitve teh določb sploh ni mogoča.

138. Odločba Ustavnega sodišča v tem primeru pomeni, da se bo morala do izdaje novih plačnih predpisov, s katerimi bo moral zakonodajalec odpraviti ugotovljene protiustavnosti, še naprej uporabljati izpodbijana plačna ureditev. Ustavno sodišče se ni odločilo za določitev načina izvršitve odločbe po drugem odstavku 40. člena ZUstS, s katerim bi za čas do odprave ugotovljenih protiustavnosti samo uredilo vprašanja v zvezi z ureditvijo sodniških plač. Odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva namreč

kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev ter ne nazadnje vseh drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo načeloma opraviti za to pristojni organi. V ta okvir sodi tudi določitev ureditve, s katero bo zagotovljeno usklajevanje sodniških plač.

139. Da bi ugotovljeno protiustavno stanje trajalo čim krajši čas, je Ustavno sodišče zakonodajalcu določilo najkrajši možni rok, v katerem bo lahko zakonodajalec po presoji Ustavnega sodišča z gotovostjo odpravil ugotovljene protiustavnosti. Odločilo je, da mora zakonodajalec ugotovljene protiustavnosti odpraviti v roku šestih mesecev (2. točka izreka). Upoštevalo je, da sta zakonodajalec in Vlada že dalj časa seznanjena z obravnavano problematiko, zaradi česar naj bi bilo za pripravo in sprejetje nove ureditve potrebno manj časa.

140. Glede drugega in tretjega odstavka 23. člena in 32.b člena ZSPJS je Ustavno sodišče odločilo, da niso v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

141. Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 32.b člena ZSPJS ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena in prvega odstavka 179. člena ZUJF je Ustavno sodišče iz zgoraj navedenih razlogov zavrglo (4. točka izreka).

142. Ob vložitvi zahteve je predlagatelj izpodbijal tudi 53. člen ZSS v delu, v katerem se nanaša na pravico sodnikov do plačila nadomestila plače za zadržanost z dela zaradi bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom. Vendar pa je med postopkom pred Ustavnim sodiščem predlagatelj zahtevo v tem delu umaknil. Zato je Ustavno sodišče postopek za oceno ustavnosti v tem delu ustavilo (5. točka izreka).

### C.

143. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. in 21. člena ter prvega in drugega odstavka 25. člena ZUstS ter druge alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar in dr. Rok Svetlič. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Kogovšek Šalamon je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto  
Predsednik