

U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06

Datum: 7. 12. 2006

Področje: *plačna reforma v sodstvu*

Izrek: *v neskladju z Ustavo je vrsta določb Zakona o sodniški službi, Zakona o državnem tožilstvu, Zakona o državnem pravobranilstvu in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter Odlok o plačah funkcionarjev; Državni zbor je dolžan neskladnosti z Ustavo odpraviti v roku enega leta; določen je način izvršitve v vmesnem obdobju; v skladu z Ustavo je nekaj določb omenjenih predpisov; zavrnitev pobud, zavrnjenje pobud*

Dodatno: odgovor Državnega zbora, mnenje Vlade, mnenje Ministrstva za javno upravo, stališče Sodnega sveta, stališče Državnotožilskega sveta; izvedba javne obravnave

Odločitev: **soglasno (9:0), razen glede ugotovitve skladnosti z Ustavo 7. člena in 1. člena ter petega odstavka 9. člena Odloka o plačah funkcionarjev, kolikor se nanašajo na državne tožilce, in glede zavrnitve pobude državnih tožilcev za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. in 3. člena ter osmega odstavka 9. člena Odloka o plačah funkcionarjev (8:1)**

SAMO ZA: Čebulj, Janko, Krisper Kramberger, Modrijan, Ribičič, Škrk, Tratnik, Wedam Lukić (Fišer za, razen glede omenjene izjeme)

OLM: Fišer

POVZETEK ZADEVE:

Ustavno sodišče je pri presoji ustavnosti vrste izpodbijanih zakonov oziroma t. i. plačne reforme v sodstvu izhajalo iz dejstva, da je ključnega pomena za presojo 125. člen Ustave o načelu neodvisnosti sodnikov, ki med drugim zagotavlja tudi njihovo materialno neodvisnost. Posebej je opozorilo, da spoštovanje tega načela ni privilegij sodnikov, temveč predpogoj za zagotovitev sodnega varstva pravic oseb in v tem okviru tudi pravice do nepristranskega sodnika v konkretnih sodnih postopkih. Eno temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti pa je tudi njihova materialna varnost, pri čemer je pomembna ne le višina plače, temveč tudi njena stabilnost, ki sodnikom zagotavlja visoko stopnjo neodvisnosti v razmerju do drugih vej oblasti. Na podlagi tega jamstva je sodniška plača varovana pred njenim znižanjem, ki bi ga bilo mogoče upravičiti le v res izjemnih primerih, o katerih je treba glede na konkretne okoliščine odločati vsakič posebej. Iz tega načela izhaja tudi zahteva, da se plače sodnikov določijo z zakonom in da se predstavnikom sodstva zagotovi možnost sodelovanja pri njihovem sprejemanju.

Ker načelu neodvisnosti sodnikov ustreza urejanje plačnega položaja sodnikov z zakonom, so izpodbijane določbe Zakona o sodniški službi in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki odkazujejo na ureditev sodniških plač z odlokom Državnega zbora, s kolektivno pogodbo za javni sektor in z uredbo Vlade, kot tudi določbe Odloka o plačah funkcionarjev, ki kot podzakonski predpis ureja plače sodnikov, v neskladju s tem ustavnim načelom. Ker Državni zbor ni navedel prepričljivih razlogov za očitana nesorazmerja med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, je mogoče Odloku o plačah funkcionarjev očitati tudi neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.

V neskladju z ustavnim načelom o neodvisnosti sodnikov je tudi ureditev, na podlagi katere se lahko sodnikom v času trajanja mandata zniža plača zaradi znižanja dodatka za delovno dobo oziroma zaradi začasnega znižanja osnovne plače sodnika ob prevedbi. Iz ustavnega načela o neodvisnosti sodnikov namreč izhaja tudi zahteva po varstvu sodnikov pred znižanjem plač v času trajanja mandata. Takšno varstvo sicer ni absolutno, pomeni pa, da je lahko znižanje sodniških plač upravičeno le v res izjemnih primerih, za kar pa v obravnavanem primeru ne gre.

V zvezi z očitki pobudnikov o neskladju zakonske ureditve o plačilu sodnikov za (dodatno) delovno uspešnost s 125. členom Ustave je Ustavno sodišče poudarilo, da je lahko plačilo sodnikov za delovno uspešnost z vidika neodvisnosti sodnikov sporno v primeru, če je namenjeno zgolj ali predvsem spodbujanju produktivnosti sodnikov (v smislu števila rešenih spisov kot edinega merila). To pa ne pomeni, da bi bila kakršnakoli ureditev, ki bi določala, da je del sodnikove plače odvisen od ocene sodnikovega dela, v neskladju s 125. členom Ustave. Glede izpodbijane ureditve o plačilu sodnikov po (dodatni) delovni uspešnosti pa je ugotovilo, da je nejasna in zato v neskladju z načelom jasnosti pravnih norm (2. člen Ustave).

V zvezi s pobudami državnih tožilcev je Ustavno sodišče najprej ugotovilo, da jim Ustava glede neodvisnosti ne zagotavlja enakih jamstev, kot za sodnike izhajajo iz 125. člena Ustave. Zato je izpodbijano ureditev glede tožilcev in enako tudi glede državnih pravobranilcev presojalo na podlagi splošnih določb Ustave. Ustavno sodišče je ugotovilo, da zakonske določbe, ki odkazujejo na urejanje plač državnih tožilcev in državnih pravobranilcev z odlokom Državnega zbora, ki je podzakonski predpis, in določbe Odloka o plačah funkcionarjev, ki pomenijo izvrševanje takšnega zakonskega pooblastila, niso v neskladju z določbami 2., 87., 135. in 136. člena ter tretjega odstavka 153. člena Ustave. Zakonske določbe, ki odkazujejo na urejanje plač državnih tožilcev s kolektivno pogodbo za javni sektor, pri sprejemanju katere državni tožilci ne sodelujejo, so v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave), zakonske določbe, ki v celoti odkazujejo na urejanje plač državnih tožilcev z uredbo Vlade, pa v neskladju z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave). V zvezi z očitki državnih tožilcev in državnih pravobranilcev o znižanju njihovih plač je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave), če zakonodajalec ob spremembi plačne ureditve, ki pomeni znižanje plač državnih tožilcev in državnih pravobranilcev v času trajanja mandata, ne zagotovi, da bi bilo takšno znižanje postopno. Takšno varstvo pa ni potrebno, če pride do morebitnega povišanja plač prizadetih posameznikov iz drugega naslova.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			S		
Pozicija LM					
OLM: Fišer					
ZA: vsi, tudi Fišer		1	1	1	

Odločba:

Ustavno sodišče že uvodoma, ko predstavi svojo zgornjo premiso, na načelni ravni navede tudi, da je materialna varnost sodnikov eden od temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti, da bo sodnik, katerega dohodki ne dosegajo primerne višine za zadovoljevanje njegovih potreb, bolj izpostavljen različnim pritiskom in koruptivnosti ter da je poleg višine pomembna tudi relativna stabilnost sodniških plač (64. točka). Ustrezna sredstva za delovanje sodstva mora zagotoviti država, s tem pa je treba vpliv zakonodajne in izvršilne veje oblasti na ureditev materialnega položaja sodnikov omejiti tako, da se varuje sodniška neodvisnost (65. točka). *Pozicija 4*, ker gre torej na področju sodstva za financiranje iz državnega proračuna, vendar z upoštevanjem načela neodvisnosti sodstva. V zvezi z znižanjem sodniških plač Ustavno sodišče poudarja materialno neodvisnost sodnikov (84. točka), vendar varstvo sodnikov pred znižanjem plač v času trajanja mandata ni absolutno, do znižanja plač lahko pride v izjemnih primerih (86. točka). Zakonska ureditev, ki na splošno določa, da lahko zakonodajalec sprejme ureditev o znižanju sodniških plač, sama po sebi ne pomeni kršitve načela sodniške neodvisnosti (91. točka). *Pozicija 3*. V zvezi z dejanskim znižanjem sodniških plač, do katerega je prišlo zaradi znižanja

dodatka za delovno dobo, Ustavno sodišče izhaja iz stališča, da dodatek ni ustavnopravna kategorija, zato ga zakonodajalec lahko uvede ali ne, zniža ali ukine. Sporno je le, če povzroči dejansko znižanje sodnikove plače (95. točka). Zakonodajalec znižanja dodatka ne more utemeljiti z nujnostjo uveljavitev plačne reforme ali s potreb po zagotovitvi sredstev za druge namene (97. točka). Podobna je ugotovitev glede znižanja plač sodnikov zaradi uvrstitve sodnikov v plačni razred ob prevedbi (98. točka). *Pozicija 2.* V zvezi s plačilom sodnikov za delovno uspešnost Ustavno sodišče poudari, da ureditev, ki bi pogojevala del sodnikove plače z oceno njegovega dela, ni v neskladju z Ustavo (101. točka). *Pozicija 4.* Ustava sodnikom ne zagotavlja golega varovanja števila doseženih napredovanj oziroma uvrstitve v plačni razred določenega nivoja znotraj skupine plačilnih razredov sodnikov iste stopnje (160. točka). *Pozicija 4.* Zaradi nezadostne opredeljenosti oziroma nedoločnosti ureditve o plačilu sodnikov za delovno uspešnost in neobstoja prehodne določbe o uvrščanju sodnikov v plačne razrede v prehodnem obdobju pa je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev 2. člena Ustave (102. in 104. točka). Primerljivo je glede teh vprašanj Ustavno sodišče odgovorilo tudi na očitke državnih tožilcev (glej 133., 134., 135. in 138.–141. točko) in očitke državnih pravobranilcev (glej 147. točka). Skupna **pozicija 3** (glede ugotovitev Ustavnega sodišča, ki veljajo za vse tri obravnavane položaje (sodnike, državne tožilce in državne pravobranilce) enako).

Ločeno mnenje: Poudarja, da je eno izmed ključnih vprašanj obravnavane plačne reforme vprašanje, ali je plače sodnikov in državnih tožilcev dopustno urejati z normativnimi akti, nižjimi od zakona. V tem ne gre za ekonomsko dimenzijo. To je mogoče zaznati le na koncu ločenega mnenja, ko sodnik govori o morebitnih migracijah znotraj pravosodja, ki bi se utegnile zgoditi iz ekonomskih razlogov in ne zaradi profesionalnih ali strokovnih interesov, če bi prišlo med plačami, ki so sicer najpogostejše enake, do razlik. Vendar gre za hipotetično predpostavko, ki izhaja iz njegove teze, da se tudi plač drugih funkcionarjev ne bi smelo urejati s podzakonskimi akti.

Nasprotna odločba: nerazdeljena.

Ni družbene dimenzije.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe					
Pozicija LM					

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S			PS
Pozicija LM	OLM				
OLM: Fišer	2				
ZA: vsi ostali	0,5	1	1		

Odločba:

V obravnavani zadevi se kot ključno zastavi vprašanje razmerja med tremi vejami oblasti, do katerega je prišlo zaradi sprejetja nove plačne reforme v sodstvu. Izpostavi se načelo neodvisnosti sodstva, ki ne služi le sodnikom, ampak vsem, predvsem pa tistim, ki potrebujejo sodno varstvo svojih pravic. Načelu

neodvisnosti sodstva ustreza urejanje plačnega položaja sodnikov z zakonom. Država pa je kršila proces urejanja plač v sodstvu, ker je zakonodajalec z izpodbijanima zakonoma odkazal na ureditev sodniških plač z odlokom, kolektivno pogodbo in vladno uredbo. Hkrati pa je Ustavno sodišče presodilo, da je od sodstva drugačen položaj državnih tožilcev in državnega pravobranilstva, zato zakonske določbe, ki odkazujejo na urejanje plač teh položajev z odlokom Državnega zbora kot podzakonskim predpisom niso protiustavne (je pa protiustavno urejanje plač s kolektivno pogodbo, pri sprejemanju katere državni tožilci niso sodelovali, in z vladno uredbo zaradi načela legalitete). **Pozicija 2** (nasprotovanje avtoriteti države, daje se prednost načelu neodvisnosti sodstva, država je kršila proces urejanja plač v sodstvu). Ustavno sodišče pa pojasni, da je sicer mogoče tudi poseči v plačni sistem sodstva, vendar ne na vsakršen način in ne v kakršnih koli okoliščinah (zato ne pozicija 1). **Pozicijo 1 dajem OLM**, ker je glede tega izrazito bolj strogo, radikalno v svojem pogledu tako glede tistega dela, s katerim sodnik uvodoma pritrjuje večinski odločbi, ker pravi, da so plače vse prej kot dobre ali celo visoke, kot v tistem delu, v katerem je odklonilen, ker ne vidi utemeljenih razlogov za različno ocenjevanje ustavnosti plačne reforme glede sodnikov in glede državnih tožilcev.

Nasprotna odločba:

Ustavno sodišče ne vidi težav s tem, da je plačna reforma sodstva urejena z zakonodajo, ki odkazuje na druge, podzakonske vire (odlok Državnega zbora, kolektivno pogodbo, vladno uredbo). Zakonodajna in izvršilna veja oblasti lahko posežeta v plačni sistem sodstva, plače lahko uravnavata, kot menita, da je potrebno. Pozicija 5 (zagovarjanje avtoritete države, ki lahko s katerim koli aktom (ne glede na njegov položaj v hierarhiji pravnih aktov in ne glede na to, kdo je tisti, ki določa merila) ureja plačno reformo sodstva), odločba odloči v prid državi).

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	4	<i>Odločba vsebuje veliko poudarka na različnih mednarodnih instrumentih, ki služijo Ustavnemu sodišču pri zapolnjevanju vsebine ustavnega načela neodvisnosti sodnikov in kot razlagalno orodje, kajti gre za uveljavljene standarde in merila, ki so v teh instrumentih zapisani. Ustavno sodišče omenja tudi tujo sodno prakso.</i>
OLM: Fišer	1	

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 3 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	<i>Državni zbor je odgovoril na pobudo, mnenje sta poslala Vlada in MJU. Vsi zavračajo očitke o protiustavnosti ureditve, s tem da različno obsežno odgovarjajo na navedbe pobudnikov in ne povsod s povsem enakimi argumenti.</i>
OLM: Fišer	1	