

**Odziv Slovenskega sodniškega društva (SSD)
na mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora o
predlogu Zakona o začasnem dodatku sodnikov in državnih tožilcev**

Uvodno

Vlada je dne 30.1.2023 določila besedilo predloga Zakona o začasnem dodatku sodnikov in državnih tožilcev,¹ že naslednji dan pa je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju ZPS) pripravila mnenje o navedenem zakonu. Navedeno mnenje je bilo posledično spisano hitro, zato se v njem po našem mnenju pojavljajo napake in nedoslednosti.

ZPS posamezne stavke iz odločb ustavnega sodišča jemlje iz konteksta in jih razlaga zavajajoče. Poleg tega je mnenje samo s seboj v nasprotju. Tako npr. ugotavlja, da je treba zagotoviti sodniško neodvisnost in da bi prenehanje dodatka 31. 12. 2023 nedopustno poseglo v sodniško neodvisnost, po drugi strani pa uvedbi dodatka, ki bi nedopustne posege vsaj delno in začasno odpravil oz. omilil, izrecno nasprotuje. Zavajajoče je tudi sklicevanje na odločbo Ustavnega sodišča U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009. Glavno vprašanje namreč v tej odločbi ni bilo ustreznost in ustavna skladnost sodniških plač, temveč, ali je referendum o sodniških plačah glede na večletno kršenje materialne sodniške neodvisnosti nedopusten.

Pogosto neustrezno je tudi sklicevanje na odločbo U-I-15/14 z dne 26. 3. 2015, v kateri glavno vprašanje prav tako ni bilo ustreznost in ustavna skladnost sodniških plač, temveč vprašanje, ali je bil drugi odstavek 9. člena Zakona o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10) v delu, v katerem se je nanašal na sodnike, v neskladju z Ustavo (šlo je za presojo začasne ureditve, ZPS pa principe, ki jih je Ustavno sodišče veže na začasno ureditev – t.j. začasno zmanjšanje sodniških plač zaradi gospodarske krize, preslikava na trajno urejanje sodniških plač izven recesije). V 19. točki obrazložitve je Ustavno sodišče navedlo: »19. 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. Tega v primeru izpodbijane ureditve, pa čeprav v skladu z njo sodniki še niso bili uvrščeni v končne plačne razrede iz 16. člena ZSPJS-L, ni mogoče trditi.« Ker so bile z interventnim zakonom (začasne narave!) znižane plače funkcionarjev vseh vej oblasti, Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladnosti z Ustavo.

Ustavnopravna izhodišča

Neodvisnost sodstva ni posebna pravica ali privilegij, ki bi bil podeljen v osebni interesu sodnikov, temveč je zagotovilo za vladavino prava in je namenjena varstvu pravic strank do poštenega in nepristranskega sojenja (1. člen Univerzalne sodniške listine).² Pravica stranke do neodvisnega sodišča je namreč sestavni del pravice do poštenega sojenja iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Zato so v interesu strank sodnih postopkov in tudi družbe kot celote vsi tisti ukrepi, ki neodvisnost sodnikov krepijo.

Ustavno sodišče RS je že večkrat poudarilo, da pomemben del sodniške neodvisnosti predstavlja materialna neodvisnost.³ Poleg tega je treba poskrbeti, da bo plačni položaj sodnikov privlačen za

¹<https://www.gov.si/novice/2023-01-30-59-dopisna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

²Tako tudi 55. točka odločbe Ustavnega sodišča U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006.

³Odločbe Ustavnega sodišča U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006, U-I-159/08-18 z dne 11. 12. 2008, U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 in U-I-15/14 z dne 26. 3. 2015. Glej tudi 8. člen Univerzalne sodniške listine.

najperspektivnejše kadre.⁴ Le ti so garant za zagotavljanje najvišjega nivoja varstva človekovih pravic, katerih sestavni del je pravica do poštenega sojenja.⁵ Sodniki si že skoraj 20 let prizadevamo za takšen plačni položaj, ki bo ustrezal zahtevnosti in odgovornosti funkcije, ki jo opravljamo.

Ustavno sodišče je v svoji odločbi U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 poudarilo, da načelo prirejenosti posameznih vej oblasti zahteva primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih (a enakovrednih) vej oblasti.⁶ Navedena odločba ustavnega sodišča še ni v celoti uresničena in s tem ostaja ena najstarejših neimplementiranih ustavnih odločb. Kajti plača sodnika začetnika (47. plačni razred) za 8 plačnih razredov zaostaja za plačo poslanca v najnižjem plačnem razredu (55. plačni razred), napovedan dvig sodniških plač (za 600,00 EUR bruto) pa bo navedeno neustavno stanje za veliko večino sodnikov zgolj omilil, ne bo ga pa odpravil, saj bo sodnik začetnik po prejemu tega dodatka prejel plačo, ki ustreza 52. plačnemu razredu, kar pomeni, da bo za tri plačne razrede zaostajal za najmanj plačanim predstavnikom zakonodajne veje oblasti. Ustavno sodišče je poudarilo, da plače sodnikov ne smejo biti bistveno oziroma nesorazmerno nižje od plač funkcionarjev drugih dveh vej oblasti.⁷ Zaostajanje za 8 plačnih razredov pomeni, da sodnik začetnik v 47. plačnem razredu, ki prejema 2.795,64 EUR bruto mesečne plače, ima za **36,85 %** nižjo plačo od najnižje plačanega poslanca (v 55. PR), ki prejema 3.826,01 EUR. Tako velikih razlik ne opravičuje niti omejenost mandata poslanca v primerjavi s trajnim sodniškim mandatom (na kar se sklicuje ZPS), zato o primerljivosti plač funkcionarjev različnih vej oblasti ni mogoče govoriti. Poleg tega pripada poslancem prav iz razloga omejenosti njihovega mandata, pravica do prejemanja nadomestila plače v višini 80% zadnje plače, ki jo je poslanec prejemal, ko je opravljal funkcijo za čas šestih mesecev po prenehanju mandata (38. člen Zakona o poslancih – ZPos).

O razmerjih do plač v javnem sektorju (in gospodarstvu)

ZPS na podlagi ustavnih določb našega Ustavnega sodišča napačno sklepa, da za presojo primerljivosti plač funkcionarjev ključna razmerja med plačami nosilcev posameznih vej državne oblasti in ne neposredna razmerja s plačami javnih uslužbencev. Pri tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009, 14. točka obrazložitve. Vendar v navedeni točki ni šlo za vprašanje, ali je treba pri presoji ustavne skladnosti sodniških plač presojati razmerja s plačami javnih uslužbencev, temveč za to, da so v navedeni zadevi, začeti na zahtevo Državnega zbora (DZ) predlagatelji želeli, da se razpis zakonodajnega referendumu o novelah ZSPJS-L in ZSS-I. Ustavno sodišče je odločilo, da bi z zavrnitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (EPA 469-V) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi (EPA 467-V) na referendumu nastale protiustavne posledice (ker bi bilo nedopustno poseženo v materialno sodniško neodvisnost, katero sta navedeni noveli omilili). Iz 14. točke navedene odločbe med drugim izhaja, da so predlagatelji zahteve za razpis referendumu menili, da dvig sodniških plač pomeni napako, saj naj bi bile sodniške plače osnova za določanje plačnih razmerij v javnem sektorju, Vlada pa naj se tudi ne bi usklajevala s sindikati javnega sektorja. Ustavno sodišče temu stališču ni pritrnilo in je v tej zvezi navedlo: *»Plače nosilcev sodne oblasti ne morejo biti same po sebi osnova za določanje plačnih razmerij v javnem sektorju. Osnova za določanje razmerij so lahko le plače vseh funkcionarjev v primerjavi s plačami javnih uslužbencev. Medsebojno neposredno primerljive morajo biti, kot je poudarilo Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-159/08, le plače nosilcev posameznih vej državne oblasti. Zato uskladitev plač nosilcev sodne oblasti s plačami nosilcev drugih dveh vej oblasti ne more vplivati na določanje plačnih razmerij v javnem sektorju,*

⁴Glej 23. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-159/08-18 z dne 11. 12. 2008.

⁵Richard Aikens, Neodvisnost sodnika in sodstva v sodobni demokratični družbi – nagovor Slovenskemu sodniškemu društvu, Pravosodni bilten 1/2018, str. 17.

⁶Glej 80. točka obrazložitve navedene odločbe.

⁷Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-15/14 z dne 26. 3. 2015, 19. točka obrazložitve; odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009, 17. točka obrazložitve.

predvsem ne na določanje plač javnih uslužbencev.« To pomeni, da ne drži, da pri določanju funkcionarskih plač ni treba upoštevati razmerij do plač javnih uslužbencev. Ustavno sodišče je namreč izrecno zapisalo, da so osnova za določanje plačnih razmerij v javnem sektorju lahko le plače vseh funkcionarjev v primerjavi s plačami javnih uslužbencev, ne pa zgolj plače nosilcev sodne oblasti. To pomeni, **da je pri določanju funkcionarskih plač treba upoštevati razmerja do plač javnih uslužbencev.**

Podobno izhaja iz novejšje judikature nemškega Ustavnega sodišča,⁸ ki je uporabljiva tudi pri nas, kjer je bilo odločeno, da so bile sodniške plače v Berlinu med leti 2009 in 2015 prenizko določene in s tem v nasprotju z Ustavo. Iz nje je razbrati, da načelo neodvisnosti sodstva terja, da so sodniške plače v ustreznem razmerju: 1. do prejemkov ostalih funkcionarjev (zlasti ; 2. do povprečne bruto plače za javne uslužbence (tudi do plač javnih uslužbencev na sodiščih); 3. do povprečne bruto plače vseh zaposlenih v državi (tako v javnem kot v zasebnem sektorju skupaj); ter 4. do gibanja cen življenjskih stroškov v določenem obdobju.

Ti kriteriji so bili v poldrugem desetletju grobo kršeni na škodo sodnikov, zato pri obljubljenem dodatku 600,00 EUR bruto ne gre za kakšen poseben privilegij sodnikov, temveč zgolj za začasno blažitev (ne pa odpravo) neustavnega stanja. Neustavne sodniške plače v zadnjih 15 letih že povzročajo neustavne pokojnine (višji sodniki, ki se sedaj upokojujejo, presenečeno ugotavljajo, da jim ZPIZ v najboljša pokojninska leta šteje obdobje iz 90. let prejšnjega stoletja, ko so opravljali službo okrajnih sodnikov, kar je svojevrsten absurd). Zato bo treba neustavno stanje popraviti za nazaj. Dolgotrajne grobe sistemske kršitve bo treba sistemsko (ne individualno) reševati. Težko pričakovana odločitev Ustavnega sodišča, ki odloča o zahtevi Sodnega sveta za oceno ustavnosti sodniških plač odloča (absolutno prednostno) že skoraj leto in pol, je lahko ostalima vejama oblasti pri tem zgolj v pomoč.

Pri tem ne gre pozabiti, da so bile sodniške plače nespremenjene od leta 2012, da se v tem obdobju naše plače niso usklajevale z inflacijo, čeprav je le-ta vsako leto znašala med 1 in 2 %, v lanskem letu pa celo 10%, da leta 2018 (za razliko od javnih uslužbencev) nismo bili deležni povišanja plač za 2 do 3 plačne razrede, da nismo prejeli COVID dodatkov, da tudi sicer nismo prejemniki številnih dodatkov in da smo bili do nedavnega deležni nižjega regresa za malico in potne stroške kot javni uslužbenci.⁹ Ne le to, rast plač v sodstvu (izključno na račun napredovanj) je v tem obdobju za približno 20 % zaostajala za rastjo mesečnih bruto plač (v javnem in zasebnem sektorju), na kar kaže dejstvo, da je sodnik začetnik v letu 2012 prejemal cca 1,8-kratnik povprečne mesečne bruto plače, 10 let kasneje pa le še 1,3-kratnik povprečne mesečne bruto plače (povprečje v Evropi je cca 2,5-kratnik), od okt. 2022 1,4-kratnik.

O trajanju dodatka

Pri tem je pravno pravilna pripomba ZPS, da trajanje dodatka ne bi smelo biti omejeno na **31.12.2023**, saj tako normiranje ne izključuje možnosti, da se, v primeru, da plačna reforma v predvidenem roku ne bo uveljavljena, plače sodnikov in državnih tožilcev ponovno znižajo, s čemer bi bilo nedopustno poseženo v materialno neodvisnost. Vendar to ne pomeni razloga, da se tak zakon ne sprejme, temveč le, da je potrebno kasneje (če pogoj plačne reforme ni izpolnjen) podaljšati veljavnost zakona oziroma ustrezno drugače urediti plačni položaj sodnikov.

O (ne)dopustni retroaktivnosti

⁸Sklep nemškega Zveznega ustavnega sodišča (Bundesverfassungsgericht -BverfG) 2 BvL 4/18 -, Rn. 1-183 z dne 4. 5. 2020.

⁹Pri tem ni šlo za zanemarljive razlike, saj so lahko pri daljših vožnjah na delo (na isti razdalji) javni uslužbenci prejeli celo 200 EUR več na mesec kot sodniki.

Zakon bi sicer res učinkoval **retroaktivno** (od 1. 1. 2023). Vendar ni utemeljena pripomba ZPS, da to ni skladno s 155. členom Ustave. Iz navedene določbe izhaja, da je retroaktivnost izjemoma dopustna, če tako določa zakon, če se takšen učinek nanaša na posamezne zakonske določbe, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Ta izjema iz 155. člena Ustave naj po stališču ZPS ne bi bila izkazana, saj to v predlogu ni posebej razvidno in posebej izkazano.

Po našem mnenju je javni interes pri retroaktivnosti predloga zakona več kot očitno in empirično izkazan, saj gre za odpravo večletnega sistematičnega grobega kršenja materialne neodvisnosti sodstva.

O načelu delitve oblasti

ZPS izpostavlja, da bi v obdobju izplačevanja dodatkov bi lahko plače pravosodnih funkcionarjev presegle plače najvišje uvrščenih funkcionarjev drugih vej oblasti, denimo plače predsednika republike, predsednika vlade, ministrov in predsednika DZ-ja.

Vendar je na drugi strani treba vedeti, da se z dodatki v številnih drugih plačnih skupinah tak strop (65. PR) že prebija. Poleg tega se dodatki ne štejejo kot del osnovne plače, predlog zakona pa želeli urediti posebni začasni dodatek (posebej utemeljen za sodnike, glej vse argumente zgoraj), kar ni v nasprotju z veljavno zakonodajo. Položaj v pravosodnem sistemu je namreč urgenten, posledice pa negativno vplivajo na učinkovitost in na druge parametre uspešnega pravosodnega sistema kot celote. Gre za grobe, večletne in sistematične kršitve, ki se s tem dodatkom skušajo zgolj omiliti, da bodo do sistemske ureditve te kršitve zgolj manjše oz. ne bodo več tako očitne. Poleg tega pa velja ustavno načelo materialne neodvisnosti le za sodnike, ne pa tudi za nosilce ostalih vej oblasti. Iz stališča ZPS bi tako lahko sklepali, da če se plače funkcionarjev ostalih vej oblasti znižajo nesorazmerno nizko (npr. na nivo povprečne mesečne plače), je treba v takem primeru na ta nivo spustiti tudi sodniške plače – navedeno je seveda absurdno sklepanje in bi v takem primeru šlo za grobo kršitev sodniške neodvisnosti.

Poleg tega Ustava nikjer ne prepoveduje, da imajo sodniki višje plače od funkcionarjev ostalih vej oblasti (tako je tudi na ravni EU oziroma Sodišča EU ter evropskega parlamenta – plača poslanca evropskega parlamenta je določena v višini 38,5% plače sodnika Sodišča EU). Ustavno sodišče le ugotavlja, da morajo biti plače funkcionarjev različnih vej primerljive in da ima zakonodajalec pri tem polje široke presoje.

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 (19. točka obrazložitve odločbe U-I-15/14 z dne 26. 3. 2015). Tega glede predlaganega dodatka ni mogoče reči – bistvena nesorazmerja med plačnimi razredi funkcij sodnikov v primerjavi s plačnimi razredi funkcij izvršilne in zakonodajne veje oblasti se s tem ne vzpostavljajo, temveč se splošno gledano odpravljajo. Morebitna malenkostna odstopanja v prid sodnikov bi *de facto* veljala le za peščico vrhovnih sodnikov, kar je možno v predlaganem zakonu eventualno tudi posebej nasloviti.

Pravnosistemski odstop

Opozorilo ZPS, da poleg predstavljenih pomislekov ustavnopravne narave, predlagana rešitev predstavlja tudi pomemben pravnosistemski odstop od koncepta ureditve plač v zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, je nomotehnično vprašanje, ne pa vprašanje ustavnega ranga.

Pri tem pa je Vlada RS že večkrat poudarila v zadnjem času, da je zaradi številnih anomalij, do katerih je prišlo zaradi nesistemskega urejanja na tem področju, koncept enotne ureditve plačnega sistema v Republiki Sloveniji že zdavnaj porušen in ga dejansko ni več.

Spomniti pa velja tudi, da ZPS v letu 2018 ni imela nobenih pomislekov, da so se z zvišanjem plač javnih uslužbencev za 2-3 PR porušila razmerja do plač funkcionarjev (vseh vej oblasti). Ali to pomeni, da je tedanja kršitev izgovor, zakaj po 4 letih tega neustavnega stanja ni dopustno sanirati? Res je, da mora biti vsak odstop od sistemske ureditve utemeljen s stvarno utemeljenimi razlogi. V predmetni zadevi obstajajo tudi sistemski razlogi, kar bo pojasnjeno v nadaljevanju.

Z uvedbo dodatka v enakem znesku za vse sodnike in državne tožilce bi se res spremenila tudi veljavna razmerja med plačami funkcionarjev različnih nazivov oziroma položajev. Vendar bi bil ta ukrep sprejemljiv glede na to, da se s tem odpravljajo najhujše anomalije v razmerju do sodnikov prve stopnje, ki jih je daleč največ in ki so bili v vsem tem času najbolj prizadeti v svoji materialni neodvisnosti.

Namen dodatka

Strinjati se je z mnenjem ZPS, da je treba opredeliti namen dodatka. Poti sta dve. Prva, dodatek na nezdružljivost, saj je nezdružljivost sodniške funkcije strožja od nezdružljivosti funkcij funkcionarjev ostalih vej oblasti. Druga, da je namen dodatka blažitev večletnega sistematičnega neustavnega stanja, zlasti glede na to, da so se leta 2018 plače javnim uslužbencev zvišale od 2 do 3 plačne razrede (tj. za 8 – 12 %), plače sodnikov pa so ves čas ostajale nespremenjene. To pomeni, da sodniki že več kot 4 leta prejemo plačo, ki bi morala biti (zaradi ohranjanja razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev) vsaj 8-12 % višja. Če bi bilo tako, je sodnik začetnik 4 leta (do okt. 2022) prejemal 2.688,10 EUR (47. PR), moral pa bi vsaj 2.907,45 EUR (49. PR) ali 3.023,75 (50. PR). Tako je bil vsak mesec nedopustno prikrajšan za vsaj 219,45 EUR, kar je na letni ravni 2.633,40 EUR (torej cca eno mesečno bruto plačo) oziroma na ravni štirih (4) let 10.533,60 EUR bruto plače. Pri sodnikih v višjih plačnih razredih je bilo prikrajšanje še večje. Glede na obljubljeni višini dodatka 600 EUR bruto mesečno to seveda ne odtehta navedenega štiriletnega protipravnega prikrajšanja.