



RS

REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**Številka:** U-I-74/15-11**Datum:** 17. 3. 2016

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Upravnega sodišča Republike Slovenije, Oddelka v Novi Gorici, na seji 17. marca 2016

odločilo:

**Člen 162 Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15 in 102/15) in prvi odstavek 68. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15) v delu, v katerem sta se nanašala na napredovanje sodnikov, nista bila v neskladju z Ustavo.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Predlagatelj je prekinil upravni spor, v katerem tožnica zahteva odpravo odločb Sodnega sveta o zavrnitvi njenega predloga za hitrejše napredovanje in imenovanje na položaj okrožne sodnice svetnice. Hkrati je vložil zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 162. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju ZUJF) in 68. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (v nadaljevanju ZIPRS1415), glede katerih je štel, da v letih 2013 in 2014 nista dopuščala napredovanj sodnikov v primerih, kot je tožničin. Predlagatelj zatrjuje, da so, upoštevaje izpodbijani zakonski določbi, javni uslužbenci in funkcionarji, ki so izpolnili pogoje za napredovanje v letih 2013 in 2014, v slabšem položaju od tistih, ki so izpolnili pogoje za napredovanje pred 1. 1. 2013 in po 31. 12. 2014. Slednji naj bi namreč skladno s 163. členom ZUJF oziroma 7. členom Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015 (Uradni list RS, št. 95/14 – v nadaljevanju ZUPPJS15) v omenjenih letih pridobili pravico do napredovanja, pa čeprav z zamikom glede pravice do plače v skladu z napredovanjem. Takšna ureditev je po mnenju predlagatelja v neskladju s prvim in drugim odstavkom 14. člena Ustave. To, da funkcionarji izpolnjujejo pogoje za

napredovanje v različnih letih, naj bi bila osebna okoliščina vsakega funkcionarja, razlikovanje glede na osebne okoliščine pa naj bi bilo nedopustno. Predlagatelj sicer meni, da je cilj izpodbijane zakonodaje (zmanjšanje mase plač v javnem sektorju) sicer razumen, ni pa razumen način, s katerim naj bi bil ta cilj dosežen. Razlikovanje glede na to, v katerem letu nekdo izpolni pogoje za napredovanje, naj bi bilo namreč nerazumno.

2. Državni zbor v odgovoru na zahtevo pojasnjuje javnofinančne razloge za omejitev napredovanj v javnem sektorju in podaja kronološki pregled takšnih ukrepov od leta 2011. Opozarja, da sta izpodbijani zakonski določbi izključili možnost napredovanj za vse javne uslužbenke in funkcionarje. Poudarja, da načelo enakosti zakonodajalca celo zavezuje k različni obravnavi položajev posameznikov v različnih časovnih obdobjih, kadar to narekujejo spremenjena družbena razmerja, pri čemer se sklicuje na javnofinančno situacijo. Dodaja, da ni zanemarljivo, da je bilo o izpodbijanih ukrepih doseženo soglasje med socialnimi partnerji. Meni tudi, da izpodbijana ureditev ni opta na okoliščino osebne narave.

3. Pojasnila v zvezi z zahtevo je podala tudi Vlada. V mnenju navaja javno finančne razloge za vodenje restriktivne politike plač v letih 2013 in 2014. V zvezi s tem našteva nabor ukrepov za izvajanje te politike. Meni, da je samo dejstvo, da funkcionarji napredujejo v različnih letih, posledica različnega izpolnjevanja pogojev za napredovanje in ne osebna okoliščina. Navaja tudi, da sta izpodbijani določbi s tem, ko sta uzakonili, da v letih 2013 in 2014 ni napredovanj, za to obdobje dejansko uvedli nov pogoj za napredovanje, in sicer ta, da je v letu, v katerem funkcionar izpolni pogoje za napredovanje, sploh dopustno napredovati. Ob tem Vlada poudarja, da je bil ta pogoj za vse funkcionarje, ki so izpolnili pogoje za napredovanje v letih 2013 in 2014, določen enako. Ob tem priznava, da je bila ureditev v 163. členu ZUJF in ZIPRS1415 drugačna, vendar pa drugačna ureditev z drugim zakonom in za drugo časovno obdobje po mnenju Vlade ne pomeni neenakega obravnavanja funkcionarjev, ker ne gre za enako dejansko in pravno stanje. V nasprotnem primeru naj bi namreč vsaka sprememba veljavne ureditve pomenila nedopustno neenako obravnavanje.

4. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade poslalo predlagatelju, ki se o njiju ni izjavil.

**B. – I.**

5. Predlagatelj navaja, da izpodbija 68. člen ZIPRS1415 v celoti. Glede na samo vsebino zahteve je Ustavno sodišče štelo, da dejansko izpodbija le prvi odstavek tega člena. Kot je mogoče razumeti zahtevo, namreč predlagatelj nasprotuje temu, da funkcionarji, ki so leta 2014 izpolnjevali pogoje za napredovanje, v tem letu niso mogli napredovati. To pa je vsebina prvega odstavka 68. člena ZIPRS1415. Drugi odstavek dodatno določa, da se leto 2014 ne šteje v napredovalno obdobje za napredovanje v višji plačni razred. Tretji odstavek 68. člena ZIPRS1415 pa pomeni izjemo od prejšnjih dveh odstavkov s tem, ko je za primere, ko je bila pridobitev naziva ali višjega naziva pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega je bil javni uslužbenec premeščen oziroma za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi, omogočil pridobitev naziva ali višjega naziva in pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom tudi v letu 2014.

6. V skladu s 156. členom Ustave mora sodišče prekiniti postopek in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem, če pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven. Prekinitev postopka in uporaba določenega zakona ali dela zakona v sodnem postopku sta kot pogoja za začetek postopka za oceno ustavnosti določena tudi v prvem in drugem odstavku 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Predlagatelj je zahtevi priložil pravnomočen sklep o prekinitvi postopka št. III U 373/2014 z dne 8. 5. 2015. Iz tega sklepa in zahteve predlagatelja izhaja, da bi moral predlagatelj pri odločanju o tožbi tožnice v upravnem sporu zaradi napredovanja in imenovanja na položaj okrožne sodnice svetnice uporabiti izpodbijani zakonski določbi, ki sta po njegovem mnenju protiustavni. Glede na to je Ustavno sodišče štelo, da so izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti.

7. Iz izpodbijanih določb izhaja, da sta urejali napredovanje sodnikov v letih 2013 in 2014. S potekom tega časovnega obdobja sta zato ti določbi prenehali veljati. Gre za položaj iz prvega odstavka 47. člena ZUstS. Po tej določbi lahko Ustavno sodišče presoja tudi neveljavne predpise, če niso bile odpravljene posledice njihove protiustavnosti oziroma nezakonitosti. Za takšen primer gre tudi v obravnavani zadevi. Uporaba izpodbijanih določb v delu, v katerem sta se nanašali na napredovanje sodnikov, bo namreč prišla v poštev v odprtem sodnem postopku, v zvezi s katerim vlaga predlagatelj to zahtevo. V tem obsegu so zato pogoji za presojo sicer ne več veljavnih zakonskih določb izpolnjeni.

**B. – II.**

8. Predlagatelj vlaga zahtevo v zvezi z upravnim sporom glede napredovanja okrožne sodnice v letih 2013 in 2014. Zakon, ki temeljno ureja napredovanje sodnikov, je Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo in nasl. – v nadaljevanju ZSS). S tem zakonom so določeni različne vrste sodniških napredovanj in pogoji zanje.<sup>1</sup> Tej ureditvi predlagatelj ne nasprotuje. Izpodbija določbe intervencijskih predpisov, s katerimi naj bi bilo v letih 2013 in 2014 ustavljeno napredovanje funkcionarjev, kljub temu, da so sicer izpolnjevali pogoje za napredovanje, določene z ZSS.

9. Predlagatelj navaja, da so bili funkcionarji, ki so izpolnili pogoje za napredovanje v letih 2013 in 2014, v slabšem položaju od funkcionarjev, ki so izpolnili pogoje za napredovanje pred 1. 1. 2013 in po 31. 12. 2014. Slednjim naj bi bilo namreč napredovanje v letih, ko so izpolnili pogoje za napredovanje, omogočeno, pa čeprav z zamikom glede izplačila plače v skladu z napredovanjem. Funkcionarji, ki so pogoje za napredovanje izpolnili v letih 2013 in 2014, pa v omenjenih letih sploh naj ne bi mogli napredovati. Takšno razlikovanje naj bi bilo v neskladju s 14. členom Ustave.

10. Glede možnosti napredovanja v letu 2012 je zakonodajalec določil, da je napredovanje v plačni razred v tem letu mogoče, vendar s pridobitvijo pravice do plače v skladu z višjim plačnim razredom s 1. 7. 2012 (prvi odstavek 6. člena Zakona o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012, Uradni list RS, št. 110/11 in 43/12 – v nadaljevanju ZDIU12). Ta datum je bil kasneje spremenjen, pri čemer je bilo najprej določeno, da funkcionarji, na katere se je nanašala ta omejitev, pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom dobijo s 1. 6. 2013 (prvi odstavek 163. člena ZUJF), nato pa je bil kot končni datum za pridobitev pravice do plače v skladu z napredovanjem določen 1. 4. 2014 (prvi odstavek 62.d člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (Uradni list RS, št. 104/12 in nasl. – v nadaljevanju ZIPRS1314) oziroma prvi odstavek 69. člena ZIPRS1415).

---

<sup>1</sup> V spornem obdobju je napredovanje sodnikov obsegalo napredovanje v plačnih razredih znotraj razpona plačnih razredov za posamezni sodniški naziv, napredovanje v višji sodniški naziv, napredovanje na višje sodniško mesto in napredovanje na položaj svetnika (24. člen ZSS). Glede napredovanja na položaj svetnika je ZSS med drugim določal, da pridobi okrožni sodnik ta položaj pri prvem napredovanju po dopolnjenem petinštiridesetem letu starosti, če je z oceno sodniške službe ugotovljeno, da izpolnjuje pogoje za hitrejšo napredovanje (četrti odstavek 27. člena ZSS). Pri tem je bilo hitrejšo napredovanje po četrtem odstavku 27. člena ZSS časovno gledano vezano na siceršnje redno napredovanje, saj je (ob izpolnjenih dodatnih pogojih) okrožni sodnik na položaj svetnika napredoval takrat, ko bi sicer redno napredoval.

Podobna ureditev je v letu 2012 veljala glede možnosti napredovanja v naziv. V zvezi s tem je namreč zakonodajalec določil, da funkcionarji, ki bodo do 30. 6. 2012 napredovali v naziv ali višji naziv, pridobijo pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom s 1. 7. 2012 (drugi odstavek 6. člena ZDIU12). Kasneje pa je bila pravica do pridobitve plače v skladu z nazivom oziroma višjim nazivom preložena na 1. 6. 2013 (drugi odstavek 163. člena ZUJF) oziroma dokončno na 1. 4. 2014 (drugi odstavek 62.d člena ZIPRS1314 oziroma drugi odstavek 69. člena ZIPRS1415).

11. Glede možnosti napredovanja leta 2013 je zakonodajalec z izpodbijanim 162. členom ZUJF določil, da funkcionarji, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2013, v tem letu ne napredujejo v višji plačni razred in ne napredujejo v višji naziv.

12. Glede možnosti napredovanja v višji plačni razred v letu 2014 je zakonodajalec določil, da funkcionarji, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2014, v tem letu ne napredujejo v višji plačni razred (prvi odstavek 68. člena ZIPRS1415). Leto 2014 se ne šteje v napredovalno obdobje za napredovanje v višji plačni razred (drugi odstavek 68. člena ZIPRS1415). Glede možnosti napredovanja v višji naziv leta 2014 pa je zakonodajalec določil, da funkcionarji, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2014, v tem letu ne napredujejo v višji naziv (prvi odstavek 68. člena ZIPRS1415).<sup>2</sup>

13. Napredovanje v višji plačni razred, naziv oziroma višji naziv v letih 2015 in 2016 je dovoljeno, pri čemer se pravica do plače v skladu z višjim plačnim razredom pridobi s 1. 12. 2015 oziroma s 1. 12. 2016 (prvi odstavek 7. člena ZUPPJS15).

14. Iz navedenega izhaja, da se je ureditev glede možnosti napredovanj funkcionarjev v letih 2013 in 2014 dejansko razlikovala od ureditve, ki je veljala pred letom 2013, in od ureditve za leti 2015 in 2016. Razlike so bile v tem, da funkcionarji, ki so pogoje za napredovanje izpolnili v letih 2013 in 2014, v navedenih letih sploh niso mogli napredovati.<sup>3</sup> Napredovanje v letu 2012 in v letih 2015 in 2016 pa je bilo oziroma je načeloma omogočeno, vendar z odloženim učinkovanjem glede pridobitve pravice do višje plače v skladu z napredovanjem.

---

<sup>2</sup> Takšna ureditev je bila že pred tem predvidena s prvim in drugim odstavkom 62.č člena ZIPRS1314, ki pa je v tem delu prenehal veljati, še preden se je začel uporabljati.

<sup>3</sup> Napredovanje je bilo sproščeno v letu 2015 s pravico do plače v skladu z napredovanjem od 1. 12. 2015 (prvi odstavek 7. člena ZUPPJS15).

15. Izpodbijani ureditvi ni mogoče očitati neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Po ustaljeni ustavnosodni presoji ustavno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zakonodajalca obvezuje, da bistveno enake položaje obravnava enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Načelo enakosti pred zakonom torej ne pomeni, da predpisi nikoli ne bi smeli različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, ampak da tega ne smejo početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga, ki izhaja iz narave stvari.

16. Zakonodajalec nima samo pooblastila, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo spreminja, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja. Načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave). To pomeni, da zakonodajalec enak položaj pravnih subjektov v različnih zaporednih časovnih obdobjih lahko uredi različno. Samo po sebi to ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Da bi šlo v obravnavani zadevi za primer, ki bi terjal uvedbo izjeme od navedenega splošnega pravila, pa predlagatelj niti ne zatrjuje niti ne izkaže. Ustavnemu sodišču se zato ni bilo treba ukvarjati z očitki predlagatelja o nedopustnem razlikovanju na podlagi osebnih okoliščin funkcionarjev, kar bi bilo mogoče razumeti kot uveljavljanje neskladja izpodbijane ureditve s prvim odstavkom 14. člena Ustave.

17. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo, da izpodbijani zakonski določbi nista bili neskladju z Ustavo.

### C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 47. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič  
Predsednik

