



Številka: U-I-25/22-17

Datum: 1. 4. 2022

PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. RAJKA KNEZA K ODLOČBI ŠT. U-I-25/22 Z DNE 17. 3. 2022

Ustavno sodišče ni odločalo o primerni višini plač zdravnikov in zobozdravnikov

1. Odločbo sem podprl. V tem pritrdilnem ločenem mnenju želim izpostaviti vprašanja, ki jih odločba ne ureja. Namreč, v odzivih na odločitev o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane določbe v interventnem zakonu¹ (v nadaljevanju PKP10) je bilo v javnosti in medijih veliko govora o tem, da je Ustavno sodišče zadržalo zvišanje zdravniških plač. Takšne posplošene trditve so zgrešene. Ustvarjajo tudi vtis, da je Ustavno sodišče odločalo politično. Ni prvič, da se odločitvam Ustavnega sodišča pripisuje nekaj, na kar se odločitev ne nanaša, in ni prvič, da se ne loči med pravno podlago za odločitev in nosilnimi razlogi zanjo na eni strani ter posledicami odločitve na drugi. Zato ne bo odveč poudariti, da tudi pri obravnavni vsebini zadeve in izdaji te odločbe, h kateri pišem ločeno mnenje, nismo presojali niti višine plač zdravnikov in zobozdravnikov niti potrebe po njihovem zvišanju.

2. Določanje same višine plač v javnem sektorju je praviloma v širokem polju proste presoje zakonodajalca in izvršilne veje oblasti (predlagateljice zakonske ureditve).² Tako presoja ustreznosti višine zdravniških plač, vključno s plačami mladih zdravnikov, razmerje med osnovnim in variabilnim delom plače, vloga različnih dodatkov pri tem, vrednotenje samega dela zdravnikov, upoštevanje velikega vložka v zahteven študij medicine, stomatologije in specializacijo, odgovornost, ki jo nosijo pri svojem delu, ko so neredko soočeni s tankimi mejami med življenjem in smrtjo pacientov ali poškodovanih, dolžnostjo, da vsakomur pomagajo in delujejo v morda najizrazitejšem poslanstvu pomagati posamezniku, itd., tako že praviloma ni v neposredni presoji Ustavnega sodišča, tokrat pa sploh ni bila.³

¹ Člen 48 Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21 – ZDUPŠOP).

² Upošteevajoč pri tem socialni dialog itd.

³ Mogoče so situacije, ko bi se Ustavno sodišče lahko srečalo nekoliko bolj neposredno s presojo, ki bi posledično vplivala na višino plač določenega poklica, vendar še vedno ne bi odločalo o tem, kakšna višina plače naj bo primerna. To bi se zgodilo v primeru, ko bi bilo predmet presoje vprašanje ustavnoskladnega razlikovanja med posameznimi skupinami oseb, torej v primeru takšnega razlikovanja, ki bi potencialno presegalo meje drugega odstavka 14. člena Ustave, ki

3. Tokrat je bilo predmet odločanja Ustavnega sodišča vprašanje, ali izpodbijana zakonska ureditev pomeni **nujni zakon** zaradi odprave posledic naravne nesreče, to je epidemije nalezljive bolezni COVID-19. **Proti takšnemu zakonu** na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave **ni mogoče razpisati referenduma**.

4. Zakon iz navedene določbe Ustave torej zaradi nujnosti ureditve določenega vprašanja **izloči možnost neposredne demokracije**, torej potrditve sprejetega zakona na referendumu. V postopku sprejemanja zakona je kršena navedena določba Ustave, če zakon uredi določeno vprašanje, ki ga (med drugim) za odpravo posledic naravne nesreče ni nujno urediti. O tem, ali je neko vprašanje nujno urediti ali ne, je treba odločiti na podlagi merila razumnosti. Vendar, poudarjam, **ne gre za test razumnost kot samostojni test** (kot npr. test za presojo enake obravnave po drugem odstavku 14. člena Ustave), ampak gre za presojo **pogoja nujnosti po merilu razumnosti glede na razloge, ki upravičujejo nujnost**.⁴

5. Med obema presojama je velika razlika. Če bi govorili in presojali zgolj razumnost ureditve, torej brez pogoja nujnosti posega v ustavno pravico zahtevati zakonodajni referendum, bi presojali nekaj, kar je izven prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ne bi se več spraševali o tem, ali je posamezna zakonska določba umeščena v zakon, za katerega Ustava derogira pravico zahtevati neposredno participacijo volivcev pri izvrševanju zakonodajne oblasti. Rezultat presoje bi bil popolnoma drug.

6. Pred sodniki Ustavnega sodišča je bilo tokrat torej vprašanje ustavnoskladne umeščenosti izpodbijane določbe v PKP10, ki naj bi bil namenjen odpravi posledic epidemije, in ne vprašanje, ali je višina plač zdravnikov in zobozdravnikov ustrezna. Z drugimi besedami, ali je izpodbijana določba vnesena v zakon ustavnoskladno ali pa je t. i. **protiustavni tujek**; torej, da v tako nujen zakon ne sodi. Zato trditve, da je Ustavno sodišče odločalo o višini zdravniških plač, torej neposredno o tem, kakšno plačo si zaslužijo zdravniki in zobozdravniki, ne držijo. So popolnoma zgrešene in nepošteno do Ustavnega sodišča kot institucije in tudi do ustavnih sodnic in sodnikov. Enako velja za (posledične) očitke o politizaciji in prestopanju naših pristojnosti.

določa, da smo pred zakonom vsi enaki. Iz te določbe izhaja za zakonodajalca obveznost enake obravnave skupin oseb, ki so v bistveno enakih položajih, in različno obravnavanje skupin oseb, ki so v različnih položajih. Če zakonodajalec ne bi ravnal drugače, bi za to morali obstajati razumni razlogi, stvarno povezani s predmetom urejanja, torej bi se to presojalo po t. i. kriteriju razumnosti (brez presoje nujnosti kot v obravnavani zadevi, kar pojasnjujem v mnenju). Lahko pa tudi v primerih, ko bi trčili ob kakšno drugo zgornjo premiso Ustave, npr., kot je v portugalski zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*, C-64/16, Sodišče Evropske unije odločalo, ali splošno znižanje plač sodnikom zaradi velikega proračunskega deficita pomeni kršitev načela sodniške neodvisnosti.

⁴ Ker je nujnost merilo, katerega uporaba je v konkretnem primeru odvisna od dejanskih okoliščin, morajo biti dejstva, ki izkazujejo nujnost, prepričljivo obrazložena.

7. Ali torej izpodbijana določba sodi v PKP10 kot nujni zakon ali pa je t. i. tujek, ki ga v takem zakonu Ustava ne dopušča, je vprašanje, na katerega je Ustavno sodišče odgovorilo enako kot v odločbi št. U-I-480/20 z dne 11. 3. 2021 (Uradni list RS, št. 57/21), s katero je presodilo, da je bil takšen protiustavni tujek določba, ki je določila časovni odmik izpolnjevanja novih strožjih pogojev za akreditacije visokošolskih zavodov. Pogoj nujnosti, ki izloči pravico zahtevati razpis zakonodajnega referendumu, ni bil izpolnjen. Tudi v obravnavani zadevi je večina sodnic in sodnikov Ustavnega sodišča presodila enako. Odločba pojasnjuje, zakaj določba ni nujna, poudarjam, za "tak" zakon, ki ureja nujne ukrepe za odpravo posledic naravne nesreče, zaradi česar se o njem, kot določa Ustava, ni dopustno izrekati volivcem na referendumu. Pogoj nujnosti, na podlagi presoje izkazanih dejanskih okoliščin po kriteriju razumnosti, ni izpolnjen.

8. Poleg argumentov, navedenih v odločbi, ki ne podprejo nujnosti umestitve izpodbijane določbe v PKP10,⁵ sam prepoznam še nekaj drugih razlogov, da pogoj nujnosti po predstavljenem merilu razumnosti ni izpolnjen. Na primer pavšalna in za presojo pred Ustavnim sodiščem pomanjkljivo substancirana trditev, da se zdravniki izseljujejo zaradi težjih razmer delovanja v pogojih epidemije. Saj je vendar v vseh državah sveta prisotna razširjenost nalezljive bolezni COVID-19. Najbolj vendarle prepriča argument odločbe, da med splošnim prebitjem meje sedaj najvišjega plačnega razreda (do nove meje 63. plačilnega razreda) in bojem proti posledicam epidemije, ki jih bijejo zdravniki (in jim lahko iskreno izrekam priznanje in zahvalo), ni vzročne zveze,⁶ kajti izpodbijana določba zanemari, da so te situacije že urejene z dodatki, ki jih prejemajo tisti zdravstveni delavci, ki so v neposrednem delu z obolelimi za COVID-19, kar v izpodbijani določbi sploh ni kriterij.⁷

9. Na torej zaključim poenostavljeno v želji, da bi bila odločitev Ustavnega sodišča pravilno razumljena; Ustavno sodišče je odločalo o ustavnosti uvrstitve izpodbijane določbe v zakon, ki je opredeljen kot nujen zaradi epidemije nalezljive bolezni COVID-19, zaradi česar o njem ni dopusten zakonodajni referendum, ne pa o primernosti plač zdravnikov in zobozdravnikov.

dr. Rajko Knez
Sodnik

⁵ Glej 28.–33. točko obrazložitve odločbe.

⁶ Nujnost iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave je namreč vezana na ukrepe in ne na zakon. Nujnost ukrepov je treba ugotavljati z vsebinskega vidika in ustavnopravno avtonomno, ne glede na zakonodajni postopek, po katerem je bil zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev odprave posledic naravne nesreče sprejet. Nujni ukrepi so ukrepi, ki se ob nastanku naravne nesreče ne smejo opustiti ali odložiti, oziroma ukrepi, brez katerih odprave posledic naravne nesreče ni mogoče zagotoviti. Med predvidenimi ukrepi in odpravo posledic naravnih nesreč mora obstajati stvarna (vzročna) povezava, ukrepi pa morajo biti tudi primerni za zagotovitev želenega cilja, to je odpravo posledic naravne nesreče. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-480/21.

⁷ Glej 30. točko obrazložitve odločbe. Glej tudi Sklep o podaljšanju veljavnosti ukrepov upravičenosti do dodatka za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19 (Uradni list RS, št. 197/21). Dodatki se po tem sklepu izplačujejo do 30. 6. 2022.