



**Številka:** U-I-25/22-8

**Datum:** 10. 2. 2022

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Branimirja Štruklja, Ljubljana, Lidije Jerkič, Ljubljana, Petra Majcna, Koper, Jakoba K. Počivavška, Ljubljana, in Evelin Vesenjaka, Trbovlje, ki jih vse zastopa Iztok Ščernjavič, odvetnik v Domžalah, na seji 10. februarja 2022

sklenilo:

**Izvrševanje 48. člena Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Predlagatelji na podlagi petega odstavka 21. a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 52/20 – v nadaljevanju ZRLI) vlagajo zahtevo za oceno ustavnosti 48. člena Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (v nadaljevanju ZDUPŠOP). Zatrjujejo, da je bil v postopku njegovega sprejemanja kršen drugi odstavek 90. člena Ustave, ker 48. člen ZDUPŠOP ne pomeni nujnega ukrepa, ki bi bil povezan z odpravo posledic nalezljive bolezni COVID-19 in zato ne spada v materijo interventnega zakona. Zato Državni zbor ne bi smel sprejeti sklepa o nedopustnosti referenduma glede ZDUPŠOP.

2. Predlagatelji predlagajo, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje 48. člena ZDUPŠOP. Navajajo, da je treba ob zelo visoki stopnji izkazanosti zatrjevane protiustavnosti izpodbijanega zakona uporabiti ustrezno milejšo presojo glede nastanka

škodljivih posledic. Zatrjujejo, da je že iz zakonodajnega gradiva (obrazložitve amandmajev k ZDUPŠOP), v katerem bi moral zakonodajalec utemeljiti nujnost 48. člena ZDUPŠOP, razvidno, da gre za ukrep, s katerim se uresničuje zaveza iz stavkovnega sporazuma, sklenjenega s FIDES v letu 2016, in ne za ukrep, ki bi bil kakorkoli povezan z odpravljanjem posledic bolezni COVID-19. Glede na navedeno naj bi bilo očitno, da ZDUPŠOP ne spada v interventni zakon in je podana kršitev pravice do referendumu. Zato se po mnenju predlagateljev o škodljivih posledicah, ki bi nastale z uveljavitvijo izpodbijanega zakona (njegove vsebine), niti ne sme spraševati, saj bi sicer Ustavno sodišče dalo napačen signal, tj. da lahko v pravnem redu (vsaj začasno) učinkujejo tudi predpisi, ki so bili sprejeti z očitno kršitvijo (ustavnih) pravil zakonodajnega postopka. To pa bi po prepričanju vlagateljev že samo po sebi pomenilo nepopravljive posledice v smislu 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS), saj oblast (niti začasno) ne sme biti nad pravom.

3. Zadržanje izvrševanja 48. člena ZDUPŠOP naj bi poleg visoke stopnje verjetnosti, da je zakonodajalec kršil pravico do referendumu, narekovalo tudi dejstvo, da v primeru zadržanja izpodbijane zakonske ureditve niti ne bodo nastale težko popravljive posledice. To naj bi veljalo tako v primeru, če je bil cilj izpodbijanega ukrepa začasno spremeniti plačni sistem javnih uslužbencev, kot tudi v primeru, če je bil cilj ukrepa finančno pomagati zdravnikom in zobozdravnikom. Če naj bi bil cilj 48. člena ZDUPŠOP začasno spremeniti plačni sistem javnih uslužbencev, naj bi imel zakonodajalec možnost, da kljub zadržanju 48. člena ZDUPŠOP vsebino te določbe še vedno sprejme v obliki novele Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17 in 84/18, 204/21 – v nadaljevanju ZSPJS). Tudi če bi to zaradi 33. člena ZSPJS trajalo dlje, je po mnenju predlagateljev kasnejša uveljavitev spremembe plačnega sistema za skupino javnih uslužbencev nedvomno manjšega pomena od škodljivih posledic, ki bi nastale, če bi izpodbijana zakonska določba kljub očitni kršitvi pravice do referendumu še naprej učinkovala. Če pa naj bi bil cilj izpodbijanega ukrepa finančno pomagati zdravnikom in zobozdravnikom, ima po mnenju predlagateljev zakonodajalec kljub morebitnemu zadržanju 48. člena ZDUPŠOP še vedno možnost, da zdravnikom in zobozdravnikom, ki so pri svojem delu izpostavljeni okužbam zaradi COVID-19, finančno enako kot doslej pomaga z dodatki. Predlagatelji opozarjajo, da je treba pri tem upoštevati tudi, da zdravniki in zobozdravniki zaradi morebitnega zadržanja 48. člena ZDUPŠOP ne bodo eksistenčno ogroženi, ker ne gre za javne uslužbence z najnižjimi dohodki oziroma ravno nasprotno, že sedaj 57. plačni razred dosega več kot tretjina zdravnikov, kljub temu da ne delajo vsi na "najbolj ogroženih" delovnih mestih.

4. Predlagatelji navajajo tudi, da je treba izvrševanje 48. člena ZDUPŠOP zadržati zato, ker je izpodbijana določba v očitnem nasprotju s 14. členom Ustave, saj brez utemeljenega razloga omejitev iz drugega odstavka 7. člena ZSPJS odpravlja zgolj za zdravnike in zobozdravnike, ne pa tudi za druge javne uslužbence (npr. za najzahtevnejša delovna mesta v raziskovalni dejavnosti, vodjo medicinskega laboratorija). Izvrševanje izpodbijane določbe naj bi imelo tudi finančne posledice za javna sredstva, ker naj napredovanj na podlagi 48. člena ZDUPŠOP naknadno (v primeru njegove razveljavitve) ne bi bilo več mogoče kar odvzeti, saj naj bi temeljila na aneksu h Kolektivni pogodbi za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 14/94, 15/94, 22/96, 23/96 – popr., 39/98, 46/98 – popr., 97/2000, 60/08, 5/12, 40/12, 46/13, 16/17, 80/18, 160/20 in 88/21 – v nadaljevanju Kolektivna pogodba), ki naj bi še vedno veljal. Predlagatelji menijo, da dejstvo, da je zakonodajalec posegel v plačni sistem javnih uslužbencev brez socialnega dialoga, prinaša velika tveganja, ki jih v tem trenutku niti ni mogoče jasno opredeliti. Ker je zelo verjetno, da bo aneks h Kolektivni pogodbi sklenjen že v januarju 2022 (takšno zahtevo je sindikat FIDES postavil na izredni letni konferenci), je po prepričanju predlagateljev nujno, da se izvajanje ukrepa iz 48. člena ZDUPŠOP zadrži.

5. Državni zbor v odgovoru navaja, da v predlogu za zadržanje izvrševanja 48. člena ZDUPŠOP ni izkazano, da bodo v času do končne odločitve Ustavnega sodišča zaradi izvrševanja izpodbijane določbe nastale težko popravljive škodljive posledice. Navedbe naj bi bile splošne oziroma pavšalne. Državni zbor meni, da zgolj z navedbami o protiučelnosti izpodbijane določbe ni mogoče izkazati in utemeljiti obstoja težko popravljivih ali celo nepopravljivih škodljivih posledic. Navaja, da z uveljavitvijo 48. člena ZDUPŠOP škodljive posledice njegovega izvrševanja sploh še niso nastopile, ker postopek socialnega dialoga še ni zaključen, pa tudi če bi bil, Kolektivna pogodba sama po sebi ni neposredna podlaga za uvrščanje posameznikov v plačne razrede in odločanje o napredovanjih. Tudi če bi takšne posledice nastale, bi bile finančne narave in zato praviloma popravljive. Po drugi strani bi po mnenju Državnega zbora v primeru zadržanja izvrševanja 48. člena ZDUPŠOP nastale očitno nepopravljive posledice. Z izpodbijanim ukrepom naj bi se namreč reševal že dalj časa trajajoč problem zmanjševanja števila zdravnikov (predvsem na primarni ravni), ki se v okoliščinah spopadanja z naraščajočim številom okužb in slabšanjem epidemiološke slike le še zastruje. Opustitev reševanja tega problema bi v trenutnih razmerah privedla do škodljivih in nepopravljivih posledic v delovanju zdravstvenega varstva, ki je bistveno za varovanje življenja in zdravja ljudi, ne le v zvezi z obvladovanjem nalezljive bolezni COVID-19, ampak tudi na vseh drugih področjih zdravstvene dejavnosti. V primeru zadržanja izvrševanja ukrepa, s katerimi naj bi bilo mogoče problem odhajanja zdravnikov v relativno kratkem času in vsaj začasno zaustaviti, naj bi zaradi pomanjkanja za zdravstveno obravnavo ključnega osebja (odhodi,

bolniške odsotnosti) nastale posledice, katerih teža in razsežnosti bi bistveno presegle težo posledic, ki bi jih povzročilo njegovo izvrševanje.

## B.

6. Po prvem odstavku 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe sploh ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

7. Ko Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju, je njegova presoja omejena na oceno možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v navedenih primerih. Pri odločanju na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS torej Ustavno sodišče vsebine zatrjevane protiustavnosti izpodbijanega predpisa (še) ne presoja, ne glede na to, kako očitna naj bi bila protiustavnost.

8. Drugi odstavek 7. člena ZSPJS določa, da je v plačnih podskupinah od C1 do J3 na delovnih mestih in v nazivih mogoče doseči največ 57. plačni razred. Z uveljavitvijo izpodbijanega 48. člena ZDUPŠOP je bilo od navedene zakonske določbe odstopljeno tako, da je določeno, da je – ne glede na drugi odstavek 7. člena ZSPJS – za plačno podskupino E1 – Zdravniki in zobozdravniki na delovnih mestih in v nazivih mogoče doseči največ 63. plačni razred za obdobje do 31. 12. 2022.<sup>1</sup> Iz zakonodajnega gradiva je razvidno, da je bila izpodbijana določba dodana v predlog ZDUPŠOP na podlagi amandmaja predlagatelja Poslanske skupine Slovenske demokratske stranke z dne 22. 12. 2021. V obrazložitvi amandmaja je navedeno, da je "začasni ukrep izpolnitev vladne zaveze iz stavkovnega sporazuma med Vlado Republiko Slovenije in sindikatom FIDES v skladu s sklepom Vlade RS št. 10103-2/2016/13 z dne 1. 12. 2016."

---

<sup>1</sup> Člen 48 ZDUPŠOP se glasi:

"Ne glede na drugi odstavek 7. 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 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18; v nadaljnjem besedilu: ZSPJS) je za plačno podskupino E1 – Zdravniki in zobozdravniki na delovnih mestih in v nazivih mogoče doseči največ 63. plačni razred za obdobje do 31. decembra 2022."

9. Če bi se 48. člen ZDUPŠOP izvrševal in bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da je bil sprejet po protiustavnem postopku in bi ga Ustavno sodišče razveljavilo, bi lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Izvrševanje izpodbijane določbe bi namreč pomenilo, da se spreminjajo temelji plačnega sistema javnih uslužbencev, katerih cilj je uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač.<sup>2</sup> Do spremembe teh temeljev bi prišlo mimo postopka, ki ga določa 33. člen ZSPJS. V skladu z navedeno zakonsko določbo se namreč število plačnih razredov na plačni lestvici, razmerja med plačnimi razredi ter najvišji in najnižji plačni razred za posamezno plačno podskupino lahko spreminjajo le po postopku, ki ga določa ZSPJS. Pomembno vlogo v tem postopku ima Svet za sistem plač v javnem sektorju (v nadaljevanju Svet), ki ga sestavljajo predstavniki državnih organov in združenj lokalnih skupnosti<sup>3</sup> in sindikatov javnega sektorja<sup>4</sup> ter katerega naloga je spremljanje izvajanja ZSPJS in spremljanje politike plač v javnem sektorju (prvi odstavek 34. člena ZSPJS). V skladu s prvim odstavkom 35. člena ZSPJS mora predlagatelj vsakega predloga zakona, ki se nanaša na vprašanja iz 33. člena tega zakona, pred vložitvijo predloga v obravnavo Državnemu zboru pridobiti mnenje Sveta.<sup>5</sup> Predpisani postopek zagotavlja ohranitev oziroma spoštovanje namena ZSPJS, tj. zagotavljanje načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah. V primeru izvrševanja 48. člena ZDUPŠOP bi bila torej brez zahtevanega socialnega dialoga vzpostavljena zakonska podlaga za zvišanje osnovnih plač<sup>6</sup> v plačni podskupini E1 – Zdravniki in zobozdravniki, ki bi porušila postavljena

---

<sup>2</sup> ZSPJS določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač (drugi odstavek 1. člena ZSPJS).

<sup>3</sup> Predstavnike državnih organov in združenj lokalnih skupnosti v Svet imenujejo:

- Državni zbor,
- Ustavno sodišče,
- Vrhovno sodišče,
- Državno tožilstvo,
- Varuh človekovih pravic,
- Vlada in
- reprezentativna združenja lokalnih skupnosti (drugi odstavek 34. člena ZSPJS).

<sup>4</sup> Predstavnike sindikatov v Svet imenujejo reprezentativni sindikati javnega sektorja (tretji odstavek 34. člena ZSPJS).

<sup>5</sup> Vlada kot predlagateljica ZDUPŠOP ni pridobila mnenja Sveta.

<sup>6</sup> Plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Znesek osnovne plače se določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz plačne lestvice (prvi in drugi odstavek 5. člena ZSPJS). Osnovna plača javnega uslužbenca je določena s plačnim razredom, v

razmerja med plačami javnih uslužbencev v posameznih plačnih podskupinah in bi omogočila izvedbo kolektivnih pogajanj oziroma sklenitev aneksa h kolektivni pogodbi dejavnosti<sup>7</sup> za plačno podskupino E1 – Zdravniki in zobozdravniki.<sup>8</sup> Če bi se izkazale trditve predlagateljev za utemeljene, bi izvrševanje izpodbijane zakonske določbe torej povzročilo poseg v same temelje plačnega sistema brez socialnega dialoga, ki ga za nazaj ni mogoče vzpostavljati. Na podlagi te spremembe bi prišlo do zvišanja osnovnih plač zdravnikov in zobozdravnikov lahko tudi neodvisno od njihove obremenjenosti zaradi odpravljanja posledic bolezni COVID-19. Izpodbijana zakonska določba bi omogočila izdajo novih odločb o plačah oziroma sklenitev aneksov k pogodbam o zaposlitvi,<sup>9</sup> ki bi bili sklenjeni v skladu z zakonodajo, veljavno v tistem času (tj. 48. členom ZDUPŠOP in Kolektivno pogodbo). Če bi se kasneje izkazalo, da je 48. člen ZDUPŠOP protiustaven in bi ga Ustavno sodišče razveljavilo, za nazaj ne bi bilo mogoče zahtevati vračila preveč izplačanih plač, saj bi bile te v vmesnem času določene v skladu z Zakonom in Kolektivno pogodbo. S tem bi prišlo do nepovratnega oškodovanja javnih sredstev. Poleg tega bi bila v opisanem primeru onemogočena pravica volivcev do referendumu. Če bi namreč Državni zbor kasneje sprejel zakon z enako vsebino in bi bil o njem razpisan referendum, bi volivci glasovali o nečem, kar bi bilo lahko že vsaj deloma izvršeno.

10. Po drugi strani bi zadržanje izvrševanja 48. člena ZDUPŠOP pomenilo le, da bi tudi za javne uslužbenke iz plačne podskupine E1 – Zdravniki in zobozdravniki enako kot za vse druge javne uslužbenke veljala omejitev iz drugega odstavka 7. člena ZSPJS. Zakonodajalec ima kljub zadržanju izvrševanja 48. člena ZDUPŠOP možnost, da tistim zdravnikom in zobozdravnikom, ki so pri svojem delu obremenjeni zaradi zdravljenja bolnikov z boleznijo COVID-19, finančno enako kot doslej pomaga z dodatki in s tem vsaj začasno zaustavi morebitne odhode zdravnikov iz javnega zdravstvenega sistema, kar Državni zbor (sicer popolnoma pavšalno in neizkazano) navaja kot škodljive posledice zadržanja izvrševanja izpodbijanega ukrepa.

---

katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma ki ga je pridobil z napredovanjem (prvi odstavek 9. člena ZSPJS).

<sup>7</sup> V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZSPJS se delovna mesta oziroma nazivi v plačnih skupinah D, E, F, G, H, J in K ter v plačnih podskupinah C1, C2, C3, C5 in C6 uvrščajo v plačne razrede s kolektivno pogodbo dejavnosti, v plačni skupini C4 z uredbo in v plačni skupini I z uredbo ali s kolektivnimi pogodbami.

<sup>8</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-483/20 z dne 7. 1. 2021 (Uradni list RS, št 5/21).

<sup>9</sup> O spremembah plače, ki so posledica spremembe zakona, predpisa in drugega akta, izdanega na njihovi podlagi, ali kolektivne pogodbe, obvesti delodajalec javnega uslužbenca oziroma funkcionarja s pisnim obvestilom in mu hkrati izroči pisni predlog ustreznega aneksa k pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu, najkasneje v petnajstih dneh po uveljavitvi tega akta ali kolektivne pogodbe (četrti odstavek 3. člena ZSPJS).

11. Ustavno sodišče glede na navedeno ocenjuje, da bi izvrševanje morebiti protiustavnega 48. člena ZDUPŠOP povzročilo hujše škodljive posledice, kot če se morebiti ustavnoskladen 48. člen ZDUPŠOP do končne odločitve Ustavnega sodišča ne bi izvrševal. Zato je do svoje končne odločitve zadržalo izvrševanje 48. člena ZDUPŠOP. Glede na naravo zahteve in kratek instrukcijski rok iz petega odstavka 21.a člena ZRLI bo takoj nadaljevalo z odločanjem o zahtevi.

### C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji.

dr. Matej Accetto  
Predsednik