

**Opravična št.:**

U-I-90/05

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2005:U.I.90.05

Akt:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 23/05) (ZJU-A), 1. odst. 1. čl., 3. čl.

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02) (ZJU), 5. odst. 83. čl.

Izrek:

Prvi odstavek 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 23/05) je v delu, v katerem določa, da se v petem odstavku 83. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02) črta besedilo "v prvih treh mesecih od nastopa funkcije funkcionarja, pristojnega za imenovanje oziroma predlaganje imenovanja", v neskladju z Ustavo. Prvi odstavek 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih je, kolikor se nanaša na generalne sekretarje v ministrstvih in predstojnike organov v sestavi ministrstev, ki so do uveljavitve tega zakona že bili imenovani na položaj, v neskladju z Ustavo. Državni zbor je dolžan ugotovljeno neskladje iz 1. in 2. točke izreka odpraviti v roku šestih mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Člen 3 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih se razveljavi.

Evidenčni stavek:

Samostojnost in neodvisnost uradnikov sta zagotovljeni z organizacijsko in procesno zakonodajo. Organizacijska zakonodaja, ki uradnikom zagotavlja samostojnost v tistem obsegu njihovega dela, ki je povsem strokovne narave, pa ima podlago tudi v drugem odstavku 120. člena Ustave. V tem delu mora zakonodaja, da bi bila skladna z ustavnim načelom samostojnosti dela uprave iz drugega odstavka 120. člena Ustave, uradnikom zagotoviti tolikšno stopnjo samostojnosti, ki še zagotavlja strokovno neodvisnost dela uprave. Eden izmed ključnih elementov, ki v okviru strokovne neodvisnosti zagotavlja relativno samostojnost uradnika, je stabilnost njegovega uslužbenskega razmerja.

Ureditev, po kateri so ob nastopu nove Vlade oziroma novega ministra določeni najvišji vodstveni uradniki razrešljivi s položaja brez krivdnih razlogov, sama po sebi ni v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Ni pa stvar Ustavnega sodišča, da ocenjuje, kje je meja med tistimi položajnimi uradniki, ki še sodijo v krog t. i. "političnih uradnikov", in tistimi, ki vanj ne sodijo več. Gre za vprašanje primernosti ureditve, ki bi lahko preraslo v ustavnopravno sporno vprašanje samo, če bi bil ta krog očitno preširok.

V neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave in posledično v nasprotju z namenom Zakona pa je ureditev, vsebovana v prvem odstavku 1. člena ZJU-A, po kateri so najvišji državni uradniki zamenljivi brez krivdnih razlogov ves čas petletnega mandata. V takem primeru namreč ne gre več za nujno funkcionalno prilagoditev vodilnih upravnih kadrov z novo Vlado oziroma ministrom, temveč za trajni sistemski ukrep, ki v celoti odpravlja element stabilnosti položajnih uradnikov.

Ker zakonodajalec za tiste generalne sekretarje v ministrstvih in predstojnike organov v sestavi ministrstev, ki so bili na položaju že ob uveljavitvi novele, za primer predčasne razrešitve brez krivdnih razlogov ni zagotovil ali možnosti drugega delovnega mesta vsaj do izteka pet letnega obdobja ali pa odpravnine, ki bi ustrezala izgubljenemu zaslužku za obdobje, za katerega je bil razrešen imenovan na položaj, je bilo treba pri tehtanju dati prednost varstvu zaupanja v pravo in glede izpodbijanega prvega odstavka 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih ugotoviti, da je v neskladju z 2. členom Ustave.

Zgolj to, da v Zakonu o javnih uslužbencih oziroma v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih

uslužbencih postopek razrešitve brez krivdnih razlogov ni izrecno urejen, samo po sebi še ne pomeni neskladja Zakona s pravico do učinkovitega sodnega varstva oziroma s pravico do pravnega sredstva. Vlada o razrešitvi odloča z odločbo, gre za posamični akt javnopravne narave, zato je zoper njega po prvem odstavku 157. člena Ustave zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Odločba mora biti obrazložena v skladu z določbami ZUP o upravni odločbi, v njej je treba navesti razloge, ki so bili podlaga za predstojnikovo odločitev o razrešitvi.

Razumnega razloga v javnem interesu, ki bi opravičeval določitev možnosti zagotovitve drugega ustreznega delovnega mesta samo za razrešene uradnike, ki so bili imenovani na položaj po uveljavitvi Zakona, ne pa tudi za tiste, ki so bili na položaju ob uveljavitvi novele, Ustavno sodišče ni moglo ugotoviti. Zato je določbo 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih razveljavilo.

Geslo:

1.5.51.1.15.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis v neskladju - Z ustavo.

1.5.51.1.16 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Poziv normodajalca, da predpis uskladi z Ustavo/zakonom.

1.5.51.1.17.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Zakona.

4.6.9.2 - Ustanove - Izvršilni organi - Uradništvo - Razlogi za izključitev.

4.6.3 - Ustanove - Izvršilni organi - Uporaba zakonov.

5.3.35 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Prepoved povratne veljave zakonov (155).

3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

5.3.13.2 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dostop do sodišč.

5.3.13.3 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dvostopenjska sodna pristojnost (25).

1.5.51.1.8 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Presoja po koneksiteti (30. člen ZUstS).

3.10 - Splošna načela - Pravna varnost.

5.2 - Temeljne pravice - Enakost (14.2).

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.

Pravna podlaga:

Člen 2, 3, 14.2, 15, 22, 23, 25, 120.2, 155, 157, 157.1, Ustava [URS]

Člen 43, 48, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-90-05.pdf](#)

 [U-I-90-05 - LM.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-90/05-13

7. 7. 2005

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo poslancev Državnega zbora, na seji dne 7. julija 2005

odločilo:

1. Prvi odstavek 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 23/05) je v delu, v katerem določa, da se v petem odstavku 83. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02) črta besedilo "v prvih treh mesecih od nastopa funkcije funkcionarja, pristojnega za imenovanje oziroma predlaganje imenovanja", v neskladju z Ustavo.
2. Prvi odstavek 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih je, kolikor se nanaša na generalne sekretarje v ministrstvih in predstojnike organov v sestavi ministrstev, ki so do uveljavitve tega zakona že bili imenovani na položaj, v neskladju z Ustavo.
3. Državni zbor je dolžan ugotovljeno neskladje iz 1. in 2. točke izreka odpraviti v roku šestih mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
4. Člen 3 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih se razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelji izpodbijajo določbo 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU-A), vendar iz vsebine zahteve izhaja, da dejansko nasprotujejo le prvemu odstavku te določbe, ki razširja krog položajnih uradnikov, zamenljivih brez krivdnih razlogov iz petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU), in podaljšuje rok za njihovo zamenjavo iz treh mesecev od nastopa funkcije funkcionarja na ves čas mandata. Zatrjujejo, da rešitve, sprejete z izpodbijano novelo, kršijo načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave), pravico do sodnega varstva (23. člen Ustave) v povezavi s pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave), načelo samostojnosti delovanja uprave na podlagi Ustave in zakona (drugi odstavek 120. člena Ustave) ter načelo prepovedi povratne veljave pravnih aktov (155. člen Ustave). Navajajo, da so bili generalni sekretarji ministrstev in predstojniki organov v sestavi na položaj imenovani po postopku in na način, kot ga je določal ZJU. Ker je ZJU določal tudi pogoje za njihovo razrešitev, naj bi ti posamezniki imeli v zvezi s tem povsem upravičena pravna pričakovanja. Za delo v javni upravi oziroma na položaju naj bi se odločili računajoč, da jim bo zagotovljeno opravljanje dela, ki bo skladno z Zakonom odvisno predvsem od strokovnih kriterijev, ne pa od političnih zahtev in želja posameznega ministra. Ker naj bi šlo v obravnavanem primeru za nepravo retroaktivnost in deloma tudi za učinke prave retroaktivnosti, bi moral zakonodajalec ustrezno urediti prehodno obdobje za uveljavljanje že zagotovljenih pravic. Zgolj odpravnina oziroma zagotovitev ustreznega delovnega mesta naj ne bi zadoščala. Poseg v upravičena pravna pričakovanja naj bi pomenila tudi določba novele, s katero je bil trimesečni rok podaljšan na celoten mandat nove Vlade oziroma organa, pristojnega za imenovanje. Po mnenju predlagateljev poslabšanje zakonsko zagotovljenega položaja navedenih javnih uslužbencev ni stvarno utemeljeno niti v spremenjenih družbenih razmerah niti v javnem interesu. Zatrjujejo tudi, da je novela Zakona s širitvijo možnosti razrešitve iz nekrivdnih

("političnih") razlogov močno posegla v sam ustavni koncept neodvisne in samostojne uprave (drugi odstavek 120. člena Ustave), kot ga je uzakonil s 1. 1. 2003 uveljavljeni ZJU. S posegi v politično neodvisnost vodstvenih delavcev, s poudarjanjem "primernosti" in "konceptualne oziroma politične kompatibilnosti" kot neustavnih in političnih kategorij, ki jih je mogoče določati le subjektivno, naj bi se koncept neodvisne in samostojne uprave v Zakonu spremenil v takšni meri, da se upravičeno postavlja zahteva po oceni ustavnosti takega koncepta in posledic Zakona. Še posebej naj bi načelo neodvisnosti veljalo za represivne državne organe oziroma organe nadzora, kot so policija, carina, davčna uprava. Zatrjevano neskladje s 23. in 25. členom Ustave predlagatelji utemeljujejo z navedbami, da razrešeni uradniki nimajo zagotovljenega sodnega varstva oziroma da je to neučinkovito, saj ob razrešitvi uradnika ni treba navesti razlogov za razrešitev. Ustavnemu sodišču predlagajo, naj do končne odločitve o zahtevi zadrži izvajanje ZJU-A.

2. Državni zbor v odgovoru na zahtevo utemeljuje razširitev kroga brez krivdnih razlogov razrešljivih oseb z izenačitvijo z drugimi položajnimi uradniki ter s tem, da se prav prek navedenih položajnih uradnikov uresničuje politika in z njo programi, ki si jih je Vlada zastavila ob izvolitvi. Podaljšanje možnosti razrešitve brez krivdnih razlogov iz treh mesecev na ves mandat pojasnjuje s tem, da je uspešno in učinkovito delo Vlade tesno povezano z učinkovitostjo dela najvišjih položajnih uradnikov. Očitke, da izpodbijane spremembe pomenijo drugačen koncept organizacije javne uprave od prvotno uveljavljenega in da gre s predlaganimi spremembami za poseganje politike v neodvisnost javne uprave, Državni zbor zavrača z argumentom, da so tako ministri kot tudi položajni uradniki, na katere se sprememba nanaša, vezani pri svojem delu na Ustavo in veljavno zakonodajo. Glede očitkov o neustavnem posegu v pričakovana zakonita upravičenja položajnih uradnikov, ki so bili imenovani na položaj še pred uveljavitvijo novele, Državni zbor meni, da so pravice oziroma pričakovana upravičenja uradnikov, ki bodo lahko razrešeni brez krivdnih razlogov, varovana v zadostni meri z določbami sedmega in spremenjenega osmega odstavka 83. člena ZJU. Državni zbor še navaja, da je zagotovitev takšne kadrovske zasedbe, ki bo po Vladni oceni zagotavljala uspešno izvajanje njenega programa, v javnem interesu. V zvezi z očitki o kršitvi načela pravice do sodnega varstva Državni zbor odgovarja, da bodo ob razrešitvi vsekakor izdane odločbe, ki bodo vsebovale pravni pouk, s čimer bo zagotovljena pravica do sodnega varstva. Državni zbor zavrača tudi očitke o kršitvi načela samostojnosti delovanja uprave na podlagi Ustave in zakona. Navaja, da mora biti delovanje uprave, katere naloga je prvenstveno v izvrševanju veljavnih zakonov, vedno podrejeno Ustavi in veljavni zakonodaji, ne glede na politiko, ki jo vsakokratna Vlada zastavi ob pričetku delovanja, oziroma ne glede na programe njenih ministrov.

3. Vlada v stališču o zahtevi poudarja, da temeljni koncept Zakona, ki kombinira strokovno izbiro s strani natečajnih komisij s pravico ministra oziroma Vlade, da sprejme dokončno odločitev o izbiri, ostaja nedotaknjen. Namen uvedbe instituta razrešitve s položaja brez krivdnih razlogov naj ne bi bila odstranitev kadrov, ki niso politično lojalni, kot zmotno zatrjujejo predlagatelji zahteve. Izhodišče naj bi bila ugotovitev, da je za kvalitetno delo vsake organizacije potrebno dobro sodelovanje in timsko delo, ki pa ni možno, če prihaja do konceptualnih neskladij in različnih pogledov na področje dela. Ker minister odgovarja za stanje na področju in za delovanje resorja, vključno z vsemi organi v sestavi ministrstva, mu mora biti dana možnost zamenjave najožjih sodelavcev. Vlada zavrača zatrjevano neskladje z ustavnim načelom samostojnosti delovanja uprave. Novela naj bi glede možnosti za razrešitev le izenačevala status vseh uradnikov na najvišjih položajih. Glede zatrjevane kršitve pravice do učinkovitega sodnega varstva Vlada pojasnjuje, da je zoper odločbo o razrešitvi vsekakor možno sodno varstvo, da pa je sama odločitev o razrešitvi vendarle diskrecijska odločitev, ki ni vezana na zakonsko določene pogoje in merila. Glede posega v pravna pričakovanja uradnikov, ki so bili na najvišje uradniške položaje imenovani že pred uveljavitvijo novele, meni, da je ta relativno majhna. Poseg naj bi bil zgolj potencialen, saj daje le možnost predčasnega prenehanja mandata. Tudi v primeru razrešitve je osebam, ki so že pred imenovanjem na položaj imele status uradnika,

omogočeno nadaljevanje dela v upravi, osebam, ki pred imenovanjem na položaj niso imele statusa, pa je zagotovljena ustrezna odmena, s čimer naj bi bil poseg v materialni položaj teh oseb bistveno ublažen.

B.

4. Leta 2002 sprejeti ZJU, ki se je začel uporabljati 28. 6. 2003, celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalne skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Gre predvsem za organizacijski zakon, ki ureja enotna pravila ravnanja države oziroma lokalne skupnosti (njunih organov) na kadrovskem področju oziroma način upravljanja kadrovskih virov. Zakon določa, da imajo status uradnika javni uslužbenci, ki v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (v nadaljevanju organi) opravljajo javne naloge, in tisti javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa (prvi odstavek 23. člena). Delovna mesta, na katerih opravljajo svoje naloge, so uradniška delovna mesta. Uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, Zakon opredeljuje kot položaj (prvi odstavek 80. člena).[1] Najvišji uradniški položaji, na katerih se opravljajo funkcije strokovnega oziroma upravnega vodenja, so: generalni sekretar in generalni direktor v ministrstvu, predstojnik organa v sestavi ministrstva, predstojnik vladne službe, načelnik upravne enote in direktor uprave lokalne skupnosti (v nadaljevanju uradniki iz drugega odstavka 82. člena). Za navedene najvišje uradniške položaje Zakon določa, da se položaj pridobi z odločbo o imenovanju za dobo petih let (tretji odstavek 82. člena).[2]

5. Za uradnike iz drugega odstavka 82. člena, razen za tajnika občine oziroma direktorja uprave lokalne skupnosti (v nadaljevanju direktor občinske uprave), Zakon predvideva poseben postopek izbire (poseben javni natečaj). Tega izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje Uradniški svet, ki ga sestavljajo predstavniki Vlade, sindikatov, visokega uradništva in strokovne javnosti. Izbira kandidata se opravi v izbirnem postopku, v katerem se preizkusi usposobljenost kandidata za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu. Natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj. Natečajna komisija izda o izbiri uradnika upravno odločbo in kandidate, ki izpolnjujejo natečajne pogoje, uvrsti na seznam, ki ga predloži funkcionarju, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Funkcionar izmed teh kandidatov izbere tistega, za katerega oceni, da je najprimernejši, pri čemer mu odločitve ni treba posebej obrazložiti (64. člen). Na ta način naj bi bilo zagotovljeno, "da na ključne vodstvene položaje pridejo ljudje z odlično strokovno usposobljenostjo, hkrati pa omogočeno funkcionarjem, da vplivajo na izbiro uradnikov na najvišjih položajih, s katerimi bodo sodelovali".[3]

6. Prenehanje položaja Zakon ureja v 83. členu. Za uradnike iz drugega odstavka 82. člena določa, da prenehanje položaja nastopi z iztekom obdobja, za katerega je bil uradnik imenovan, oziroma z razrešitvijo. V drugem odstavku 83. člena Zakon taksativno našteva razloge, zaradi katerih se uradnika iz drugega odstavka 82. člena z odločbo razreši s položaja: če to sam zahteva; če v enem mesecu od imenovanja ne sklene pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksa k pogodbi o zaposlitvi; če se v predpisanem postopku ugotovi, da ni sposoben opravljati nalog na položaju; na podlagi sklepa o ugotovitvi odgovornosti za disciplinsko kršitev; v primeru odpovedi in sporazumnega prenehanja delovnega razmerja s strani javnega uslužbenca (154. člen). Uradniku iz drugega odstavka 82. člena lahko preneha položaj tudi, če se ukine organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi (četrti odstavek 83. člena). Poleg navedenih oblik prenehanja položaja Zakon za uradnike iz drugega odstavka 82. člena določa tudi možnost razrešitve brez krivdnih razlogov. Pred izpodbijano novelo je Zakon v petem

odstavku 83. člena možnost razrešitve brez krivdnih razlogov predvidel za tri vrste položajev iz drugega odstavka 82. člena – za generalnega direktorja v ministrstvu, za predstojnika vladne službe in za direktorja občinske uprave, in sicer v roku treh mesecev od nastopa funkcije funkcionarja oziroma organa, pristojnega za imenovanje (v nadaljevanju funkcionar).

7. Predlagatelji torej izpodbijajo prvi odstavek 1. člena ZJU-A, ki razširja krog položajnih uradnikov, zamenljivih brez krivdnih razlogov (peti odstavek 83. člena), tudi na generalnega sekretarja v ministrstvu in predstojnika organa v sestavi ministrstva, ter uvaja možnost zamenljivosti brez krivdnih razlogov kadarkoli v času trajanja (mandata) položaja. Zatrjujejo kršitev drugega odstavka 120. člena Ustave, 2. in 155. člena Ustave ter 23. in 25. člena Ustave.

Presoja glede zatrjevanega neskladja z drugim odstavkom 120. člena Ustave

8. Drugi odstavek 120. člena Ustave določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Ustavno sodišče je že zavzelo stališča o pomenu drugega odstavka 120. člena Ustave za delo upravnih organov (in izvršilne veje oblasti v celoti) glede normativne dejavnosti državne uprave.[4] V obravnavanem primeru se zastavlja vprašanje razlage te določbe z vidika samostojnosti in neodvisnosti uradnikov v razmerju do ministrov oziroma Vlade kot celote. Pri iskanju odgovora na to vprašanje je treba izhajati iz dejstva, da je državna uprava ena od funkcij države, ki v skladu s teorijo delitve oblasti sodi v izvršilno funkcijo državne oblasti.[5] Ta je sestavljena iz dveh delov, in sicer iz politično-izvršilnega dela, ki ga v parlamentarnem sistemu izvaja Vlada, ter izvršilno-upravnega dela, ki ga opravlja državna uprava, ki neposredno izvršuje zakone.[6] Položaja državne uprave zato ni mogoče presojati in razumeti izolirano, temveč samo v njenem razmerju do Vlade.[7] Vlada državno upravo usmerja prek ministrstev.[8] Ministri so odgovorni za odločitve in stališča Vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti.[9] Vlada in državna uprava organizacijsko tvorita celoto.

9. Drugi odstavek 120. člena Ustave pomeni predvsem konkretizacijo načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave[10] in zagotavlja samostojnost in neodvisnost uprave pri izvrševanju njenih funkcij[11] v razmerju do drugih vej oblasti, seveda v okviru sistema zavor in ravnovesij.[12] Umestitev ustavne ureditve uprave v posebno podpoglavje Ustave[13] kaže na namen ustavodajalca, da državni upravi zagotovi (relativno) samostojen ustavni položaj. Gre za izhodiščni ustavni položaj državne uprave v sistemu organizacije državne oblasti, ki pa državni upravi ne zagotavlja polne samostojnosti, saj ji načeluje Vlada. Pri tem je treba poudariti, da Vlada vodi in usmerja delo državne uprave predvsem politično, na strokovnem področju pa mora biti državna uprava relativno samostojna. Samostojnost uprave pri njenem delu torej pomeni predvsem samostojnost pri izdajanju pravnih aktov, kar izhaja prav iz ustavne zahteve po vezanosti državne uprave na Ustavo in zakon. To je najbolj jasno pri izdajanju upravnih aktov, ki so strogo vezani na zakon tako z materialnega kot tudi s procesnega vidika. V manj togi obliki se kaže taka samostojnost pri drugih oblikah delovanja državne uprave, zlasti pri spodbujanju in pospeševanju različnih dejavnosti in procesov oziroma usmerjanju družbenega razvoja in pri pripravi različnih predpisov, ki jih sprejema ali predlaga Vlada. Poudariti je treba, da načela pravne države kot tudi načelo zakonitosti terjajo, da tako državna uprava kot tudi Vlada delujeta v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Bistvena razlika med njima je v tem, da državna uprava neposredno izvaja zakon, Vlada pa jo pri tem usmerja. S tega vidika je Vlada izraz vsakokratne na volitvah izražene politične usmeritve, državna uprava pa je v položaju državnega organa, ki ne glede na politično prevladujoče usmeritve v družbi kontinuirano izvaja Ustavo in veljavno zakonodajo, kar seveda terja ustrezno stabilnost njene organizacije in delovanja. Na drugi strani se od državne uprave terja, da je politično nevtralna in lojalna do vsakokratne politične oblasti, da torej pri izvajanju svoje funkcije ne sledi lastnim političnim stališčem oziroma da ne nasprotuje

političnim stališčem Vlade.

10. Vsekakor samostojnost delovanja državne uprave terja določeno stopnjo samostojnosti položaja državnih uradnikov, kajti brez nje ni mogoče zagotoviti zakonitega in učinkovitega delovanja državne uprave. Samostojnost in neodvisnost uradnikov sta zagotovljeni z organizacijsko in procesno zakonodajo.[14] Organizacijska zakonodaja, ki uradnikom zagotavlja samostojnost v tistem obsegu njihovega dela, ki je povsem strokovne narave, pa ima podlago tudi v drugem odstavku 120. člena Ustave. V tem delu mora zakonodaja, da bi bila skladna z ustavnim načelom samostojnosti dela uprave iz drugega odstavka 120. člena Ustave, uradnikom zagotoviti tolikšno stopnjo samostojnosti, ki še zagotavlja strokovno neodvisnost dela uprave. Eden izmed ključnih elementov, ki v okviru strokovne neodvisnosti zagotavlja relativno samostojnost uradnika, je stabilnost njegovega uslužbenskega razmerja. Stabilnost in s tem trajnost uslužbenskega razmerja namreč zagotavlja strokovno neodvisnost javnih uslužbencev, ki je protiutež morebitnim političnim pritiskom. Zagotovitev takšne stabilnosti pa je naloga ZJU. Ker pa je zaradi narave dela najvišjih (položajnih) uradnikov nujno, da lojalno sodelujejo s političnimi funkcionarji pri uresničevanju njihove politične usmeritve (seveda v okviru Ustave in zakona), njihov položaj ne more biti enak kot položaj nižjih uradnikov. Zato so tudi razlogi za prenehanje njihovega službenega razmerja oziroma izgubo njihovega položaja lahko odvisni od sposobnosti sodelovanja s političnimi funkcionarji, pa tudi od zamenjave politične oblasti.

11. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je bil eden izmed ciljev ZJU, vzpostaviti na področju uslužbenskega sistema v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (upoštevajoč pri tem standarde, ki so jih izoblikovale države članice Evropske unije) strokovno in politično nevtralno javno upravo.[15] V ta namen je zakonodajalec za razliko od prejšnje ureditve med drugim vzpostavil sistem ključnih vodstvenih uradniških položajev (generalni direktor in generalni sekretar v ministrstvu, predstojnik vladne službe in predstojnik organa v sestavi ministrstva), ki so ločeni od političnih funkcij (minister, državni sekretar, generalni sekretar Vlade). Prek načina izbire[16] in z določitvijo petletnega mandata je zagotovil element stabilnosti v karieri najvišjih položajnih uradnikov. Hkrati pa je z določitvijo možnosti njihove razrešitve brez krivdnih razlogov v roku treh mesecev od nastopa funkcije funkcionarja vsakokratni oblasti zagotovil določen (nujni) vpliv na kadrovske zasedbe najvišjih položajev. V Predlogu ZJU[17] razrešitev brez krivdnih razlogov ni bila predvidena le za generalnega direktorja v ministrstvu, za predstojnika vladne službe in za direktorja občinske uprave, temveč tudi za predstojnika organa v sestavi ministrstva in generalnega sekretarja v ministrstvu. Zakaj sta v končnem besedilu oba sporna uradnika izpadla iz kroga brez krivdnih razlogov zamenljivih uradnikov, iz zakonodajnega gradiva ni razvidno.[18] Vsekakor pa gre za pomembne položajne uradnike, ki lahko bistveno vplivajo na uspešno vodenje ministrstva in posledično s tem na uspešno izvajanje politike ter ustavno in zakonsko določenih nalog Vlade.[19]

12. Predlagatelji zahteve zatrjujejo, da je izpodbijana novela s širjenjem kroga brez krivdnih razlogov zamenljivih uradnikov in s podaljšanjem možnosti takšne zamenjave na ves čas mandata v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave posegla v koncept neodvisne in samostojne uprave, kot jo je uzakonil ZJU. Iz navedenega v prejšnjih točkah obrazložitve izhaja, da ureditev, po kateri so ob nastopu nove Vlade oziroma novega ministra določeni najvišji vodstveni uradniki razrešljivi s položaja brez krivdnih razlogov, sama po sebi ni v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

Ni pa stvar Ustavnega sodišča, da ocenjuje, kje je meja med tistimi položajnimi uradniki, ki še sodijo v krog t. i. "političnih uradnikov", in tistimi, ki vanj ne sodijo več. Gre za vprašanje primernosti ureditve, ki bi lahko preraslo v ustavnopravno sporno vprašanje samo, če bi bil ta krog očitno preširok. V zvezi s tem velja poleg že navedenega opozoriti še, da je enako širok krog vseboval že Predlog ZJU,[20] v katerem je bila predvidena razrešitev brez krivdnih razlogov tudi za generalne sekretarje v ministrstvu in predstojnike organov v sestavi ministrstev.

13. V neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave in posledično v nasprotju z namenom Zakona pa je ureditev, vsebovana v prvem odstavku 1. člena ZJU-A, po kateri so najvišji državni uradniki zamenljivi brez krivdnih razlogov ves čas petletnega mandata. V takem primeru namreč ne gre več za nujno funkcionalno prilagoditev vodilnih upravnih kadrov z novo Vlado oziroma ministrom, temveč za trajni sistemski ukrep, ki v celoti odpravlja element stabilnosti položajnih uradnikov in njihov položaj spreminja v prekarističnega. Taka negotovost glede položaja lahko uradniku onemogoča normalno strokovno delovanje in s tem lahko krni njegovo samostojnost ter ga prekomerno podreja politiki. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da je izpodbijana novela v delu, v katerem uveljavlja možnost zamenjave položajnih uradnikov brez krivdnih razlogov za čas celotnega mandata, v neskladju z Ustavo (1. točka izreka), in naložilo zakonodajalcu, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku šestih mesecev (3. točka izreka). Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da zamenljivost najvišjih uradnikov brez krivdnih razlogov ob nastopu nove Vlade oziroma novega funkcionarja sama po sebi ni v neskladju z Ustavo, ampak je v neskladju z Ustavo le ureditev, po kateri so najvišji uradniki zamenljivi ves čas mandata, in ker z razveljavitvijo prejšnja ureditev ne bi oživela, se je Ustavno sodišče odločilo za ugotovitveno odločbo (prvi odstavek 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS). Ugotovljeno neustavnost naj zakonodajalec odpravi tako, da za razrešitev brez krivdnih razlogov določi takšen rok, ki bo ob tehtanju razlogov za zamenljivost brez krivdnih razlogov in zahtev iz drugega odstavka 120. člena Ustave še zagotavljal ustrezno stopnjo samostojnosti obravnavanih položajnih uradnikov.

Presoja glede zatrjevanega neskladja z 2. členom in s 155. členom Ustave

14. Očitek predlagateljev, da prvi odstavek 1. člena ZJU-A posega v pridobljene pravice tistih uradnikov iz drugega odstavka 82. člena ZJU, ki so bili na položaj imenovani pred uveljavitvijo novele, in da je kot takšna v neskladju s 155. členom Ustave, je neutemeljen. Ta ustavna določba, razen pod pogoji iz drugega odstavka,[21] prepoveduje povratni učinek pravnih aktov. Predpis učinkuje povratno tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo. S tem predpis poseže v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bila zaključena v času veljavnosti prejšnje pravne norme (odločba št. U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997, Uradni list RS, št. 34/97 in OdlUS VI, 57). V primeru prvega odstavka 1. člena ZJU-A ne gre za takšno določbo. ZJU-A je stopil v veljavo in se začel uporabljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu (4. člen ZJU-A). Izpodbijana določba zato ni v neskladju s 155. členom Ustave.

15. Varstvo pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej je zagotovljeno z določbo 2. člena Ustave, da je Slovenija pravna država. Med načela pravne države sodi tudi načelo varstva zaupanja v pravo. Takó pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov morata biti predvidljiva, ker to zahteva pravna varnost. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo pravic zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost. Pri takem tehtanju ustavnopravnih dobrin je na eni strani ustavno načelo varstva zaupanja v pravo, pri čemer je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju, za katero gre, relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna je teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani, na drugi strani pa javni interes, ki utemeljuje

drugačno ureditev od obstoječe. Ali in v kolikšni meri je potrebna posebna prehodna ureditev, se presoja s tehtanjem med zakonskim ciljem in prizadetostjo pravnih položajev [22] (tako Ustavno sodišče npr. v odločbi št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998, Uradni list RS, št. 50/98 in OdlUS VII, 134).

16. ZJU je torej pred novelo določal možnost razrešitve brez krivdnih razlogov za tri vrste položajev iz drugega odstavka 82. člena – za generalnega direktorja v ministrstvu, za predstojnika vladne službe in za direktorja občinske uprave, in sicer v roku treh mesecev od nastopa funkcije funkcionarja. Navedeni položajni uradniki, ki so bili imenovani na položaj pred izpodbijano novelo, so zato že pred kandidiranjem na položaj oziroma pred odločitvijo, da položaj sprejmejo, morali računati na možnost, da bodo (lahko) v primeru nastopa novega funkcionarja predčasno razrešeni brez krivdnih razlogov. Seznanjeni so bili tudi s posledicami v primeru predčasne razrešitve brez krivdnih razlogov (sedmi in osmi odstavek 83. člena). V primeru, da so imeli že pred imenovanjem na položaj status uradnika[23] (in s tem sklenjeno delovno razmerje za nedoločen čas), so morali računati s tem, da imajo sicer v primeru predčasne razrešitve brez krivdnih razlogov pravico do premestitve na delovno mesto, ki ustreza njihovem nazivu in za katero izpolnjujejo pogoje, da pa jim bo v primeru, če takega delovnega mesta ne bi bilo, delovno razmerje prenehalo. Zagotovljena jim bo le pravica do odpravnine, ki uradniku zaradi prenehanja potrebe po njegovem delu pripada v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja (sedmi odstavek 83. člena). V primeru, da pred imenovanjem na položaj niso imeli statusa uradnika, so morali računati s tem, da jim bo v primeru predčasne razrešitve s položaja po zakonu prenehalo tudi za čas mandata sklenjeno delovno razmerje, zagotovljena pa jim bo odpravnina v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, kot so jo prejeli do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja na položaj (osmi odstavek 83. člena pred novelo).

17. Povsem drugačen je bil pravni položaj generalnih sekretarjev v ministrstvih in predstojnikov organov v sestavi ministrstev, ki so bili imenovani na položaj pred uveljavitvijo novele. Ti so se na veljavno zakonsko ureditev, po kateri so bili predčasno razrešljivi le iz krivdnih razlogov, zanesli, in so skladno z njo uravnavali svoja ravnanja in pričakovanja. Upravičeno so računali, da bodo lahko delo na položaju opravljali ves čas mandata, ne glede na morebitne zamenjave funkcionarjev, oziroma so se zanesli na to, da bodo lahko razrešeni le iz v zakonu taksativno naštetih razlogov. S tem, ko je zakonodajalec v izpodbijani noveli možnost razrešitve brez krivdnih razlogov določil tudi za tiste generalne sekretarje ministrstev in predstojnike organov v sestavi ministrstev, ki so bili na položaj imenovani že pred izpodbijano novelo, je torej posegel v že obstoječa pravna razmerja in nepričakovano bistveno poslabšal pravni položaj navedenih uradnikov. Ker je izpodbijana novela, ki je rok za razrešitev brez krivdnih razlogov podaljšala na ves čas mandata, stopila v veljavo po preteku treh mesecev od nastopa funkcije nove Vlade,[24] se je pravni položaj poslabšal tudi za vse tiste pred uveljavitvijo novele imenovane generalne direktorje v ministrstvih, predstojnike vladnih služb in direktorje občinskih uprav, pri katerih je trimesečni rok potekel pred uveljavitvijo novele. S tem je zakonodajalec pri teh uradnikih posegel v načelo varstva zaupanja v pravo. Poseg v to načelo ni neustaven, če za spremembo pravnega položaja obstajajo v javnem interesu utemeljeni prevladujoči razlogi, pomembnejši od posega v položaj prizadetih. Zato je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali za izpodbijano spremembo takšni razlogi obstajajo.

18. Iz zakonodajnega gradiva ob sprejemanju ZJU izhaja, da je bil institut razrešitve brez krivdnih razlogov sprejet z namenom zagotoviti Vladi oziroma ministrom možnost, da si za vodilna delovna mesta (položaje) v državni upravi, kjer je potrebno tesno sodelovanje položajnega uradnika z ministrom, izmed kompetentnih strokovnjakov, izbranih na posebnem natečaju, izbere za sodelavce tiste osebe, ki jim posebej zaupa. Konceptualno neskladje oziroma različni pogledi na področje dela oziroma druga nesoglasja med ministrom in položajnimi uradniki na najvišjih vodstvenih mestih, ki so hkrati ministri najožji sodelavci, lahko onemogočajo uspešno vodenje ministrstva in s tem uspešno

in učinkovito delo Vlade. Namen izpodbijane novele je bil vključiti v skupino najvišjih položajnih uradnikov, zamenljivih brez krivdnih razlogov, tudi generalnega sekretarja ministrstva in predstojnika organa v sestavi ministrstva, ki sodita med ključne položajne uradnike, ki lahko bistveno vplivajo na uspešno vodenje ministrstva in posledično s tem na uspešno izvajanje politike ter ustavno in zakonsko določenih nalog Vlade. Uspešno in učinkovito delo Vlade je nedvomno razlog, utemeljen v prevladujočem javnem interesu. Izpodbijana sprememba je bila torej sprejeta za dosego pomembnega in legitimnega zakonodajalčevega interesa. Pritrditi je treba zakonodajalcu, da je bila za zagotovitev učinkovitega dela nove Vlade potrebna takojšnja uveljavitev izpodbijane ureditve. Poseg v načelo zaupanja v pravo je torej dopusten, vendar je po oceni Ustavnega sodišča v tistem delu, v katerem se nanaša na generalne sekretarje v ministrstvih in predstojnike organov v sestavi ministrstev, prekomeren. Za razliko od generalnih direktorjev v ministrstvih, predstojnikov vladnih služb in direktorjev občinskih uprav, ki so lahko računali s predčasno razrešitvijo s položaja in so bili tudi pripravljene na njene posledice (glej točko 16 obrazložitve), generalni sekretarji v ministrstvih in predstojniki organov v sestavi ministrstev, ki so bili imenovani na položaj že pred uveljavitvijo izpodbijane novele, na predčasno razrešitev brez krivdnih razlogov sploh niso računali. Zaradi teže spremembe bi po oceni Ustavnega sodišča zakonodajalec moral navedenim prizadetim posameznikom zagotoviti takšno odmeno, ki bi bila enakovredna temu, do česar bi bili upravičeni, če bi glede na prejšnjo ureditev opravljali delo na položaju do izteka petletnega mandata. Ker zakonodajalec za tiste generalne sekretarje v ministrstvih in predstojnike organov v sestavi ministrstev, ki so bili na položaju že ob uveljavitvi novele, za primer predčasne razrešitve brez krivdnih razlogov ni zagotovil ali možnosti drugega delovnega mesta vsaj do izteka pet letnega obdobja ali pa odpravnine, ki bi ustrezala izgubljenemu zaslužku za obdobje, za katerega je bil razrešeni imenovan na položaj, je bilo treba pri tehtanju dati prednost varstvu zaupanja v pravo in glede izpodbijanega prvega odstavka 1. člena ZJU-A ugotoviti, da je v neskladju z 2. členom Ustave.

19. Ker gre tudi v tem primeru za položaj iz prvega odstavka 48. člena ZUstS, je Ustavno sodišče sprejelo ugotovitveno odločbo in določilo zakonodajalcu rok šestih mesecev za odpravo ugotovljene neskladnosti (2. in 3. točka izreka).

Presoja glede zatrjevanega neskladja s 23. in 25. členom Ustave

20. Očitki predlagateljev o neskladju izpodbijane novele s 23. in s 25. členom Ustave, ki temeljijo na navedbah, da razrešeni uradnik nima zagotovljenega sodnega varstva oziroma da je to neučinkovito, saj ob razrešitvi ni treba navesti razlogov za razrešitev, niso utemeljeni. Zgolj to, da v ZJU oziroma v ZJU-A postopek razrešitve brez krivdnih razlogov ni izrecno urejen, samo po sebi namreč še ne pomeni neskladja Zakona s pravico do učinkovitega sodnega varstva oziroma s pravico do pravnega sredstva. Po določbi 157. člena Ustave pristojno sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo (prvi odstavek). Ni sporno, da Vlada o razrešitvi odloča z odločbo.[25] Ne glede na to, ali gre za upravno odločbo ali ne, pa gre za oblastni posamični akt (posamični akt javnopravne narave),[26] zato je zoper njega po prvem odstavku 157. člena Ustave zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Ker gre za akt, izdan o javnopravni stvari, se po določbi 4. člena ZUP[27] za njegovo izdajo smiselno uporabljajo določbe ZUP. Ker ZJU nima drugačnih določb[28] o vsebini odločbe o razrešitvi, se zanjo uporabljajo določbe ZUP o upravni odločbi. To pa pomeni, da mora biti odločba obrazložena v skladu s tretjim odstavkom 210. člena in z 214. členom ZUP. Tudi iz besedila petega odstavka 85. člena ZJU, po katerem "funkcionar.... lahko razreši.... ne glede na razloge iz drugega odstavka tega člena...", ne izhaja, da bi bila razrešitev mogoča brez kakršnegakoli razloga. Tudi v takem primeru je treba navesti razloge, ki so bili podlaga za

predstojnikovo odločitev o razrešitvi. Nedvomno pa morajo biti v posamičnih konkretnih primerih nekrivdne razrešitve upoštevani vsi procesni standardi, ki zagotavljajo uresničevanje ustavnih procesnih pravic (22., 23. in 25. člen Ustave).

Presoja 3. člena ZJU-A

21. Ker je 3. člen ZJU-A tesno povezan s presojano ureditvijo iz 1. člena ZJU-A, je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS ocenilo tudi ustavnost te določbe. Člen 3 ZJU-A določa, da se določba drugega odstavka 1. člena ZJU-A ne uporablja za uradnike, ki so na položajih ob uveljavitvi novele. Z določbo drugega odstavka 1. člena je zakonodajalec dopolnil osmi odstavek 83. člena ZJU, v katerem so urejene posledice predčasne razrešitve s položaja za uradnika, ki pred imenovanjem ni bil zaposlen kot uradnik. Pred izpodbijano novelo je ZJU v osmem odstavku 83. člena za uradnika, predčasno razrešenega s položaja, ki pred imenovanjem ni imel statusa uradnika, določal le pravico do odpravnine za čas do izteka dobe, za katero je bil imenovan na položaj (v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, ki jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja na položaj). Z novelo (drugi odstavek 1. člena ZJU-A) pa je zakonodajalec dodatno uredil še možnost, po kateri lahko predstojnik razrešenemu uradniku, ki pred imenovanjem na položaj ni imel statusa uradnika, z njegovim soglasjem namesto odpravnine zagotovi drugo ustrezno uradniško mesto (to je delovno mesto v istem ali drugem organu, na katerem se delo opravlja v nazivu iste stopnje, kot se opravlja delo na položaju, s katerega je bil uradnik razrešen). Vendar se po določbi 3. člena ZJU-A ta določba ne uporablja za uradnike, ki so že bili na položaju ob uveljavitvi novele. Splošno načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Ustavno sodišče pri oceni skladnosti zakonodajne rešitve z načelom enakosti pred zakonom presoja, ali je zakonodajalčevo razlikovanje oziroma nerazlikovanje pravnih razmerij objektivno utemeljeno. Zastavlja se torej vprašanje, ali je zakonodajalec imel razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari, za ureditev, po kateri dodatna možnost zagotovitve delovnega mesta namesto odpravnine ne velja za uradnike, ki so bili ob uveljavitvi novele na položaju. Zakaj je zakonodajalec navedeno rešitev predvidel le za uradnike, ki ob uveljavitvi novele še niso bili na položaju, iz zakonodajnega gradiva ni razvidno. Razumnega razloga v javnem interesu, ki bi opravičeval določitev možnosti zagotovitve drugega ustreznega delovnega mesta samo za razrešene uradnike, ki so bili imenovani na položaj po uveljavitvi Zakona, ne pa tudi za tiste, ki so bili na položaju ob uveljavitvi novele, Ustavno sodišče ni moglo ugotoviti. Zato je določbo 3. člena ZJU-A razveljavilo (4. točka izreka).

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. in 48. člena ZUstS ter druge alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 93/03 in 98/03 – popr.) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam Lukić. Prvo točko izreka odločbe je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu (proti je glasoval sodnik Čebulj), drugo, tretjo in četrto točko izreka odločbe pa je sprejelo soglasno. Sodnik Ribičič je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Predsednik
dr. Janez Čebulj

zanj Podpredsednica
dr. Mirjam Škrk

Opombe:

[1] Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (tretji odstavek 80. člena ZJU).

[2] Generalne sekretarje in generalne direktorje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi ministrstev in predstojnike vladnih služb imenuje Vlada na predlog ministra oziroma funkcionarja, ki mu je predstojnik vladne službe odgovoren. Direktorja uprave lokalne skupnosti imenuje tisti, ki mu je direktor neposredno odgovoren, načelnika upravne enote pa minister, pristojen za javno upravo.

[3] Iz obrazložitve Predloga Zakona o javnih uslužbencih - prva obravnava, EPA 185, Poročevalec DZ, št. 31/01.

[4] Najbolj popolno in izčrpno obrazložitev legalitetnega načela uprave (vsebinska vezanost delovanja izvršilne oblasti na zakon) je podalo v odločbi št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 51).

[5] Tako tudi 1. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 24/05 - v nadaljevanju ZDU1-UPB3): "Državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge."

[6] Glej F. Grad, I. Kavčič, Ustavna ureditev Slovenije, tretja spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana, 2003, str. 279 - 282.

[7] Vlada je hkrati organ (nosilec) izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave. V skladu z Ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. (1. člen in 2. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - v nadaljevanju ZVRS-UPB1).

[8] Člen 5 ZVRS-UPB1.

[9] Člen 17 ZVRS-UPB1.

[10] Ki med drugim terja enakopravnost vseh vej oblasti in (relativno samostojnost) njihovega delovanja.

[11] Pri odločanju o upravnih zadevah je konkretizacija te ustavne določbe vsebovana v Zakonu o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 22/05 - ZUP-UPB1, v nadaljevanju ZUP) in sicer že v 12. členu, ki govori o samostojnosti pri odločanju. Samostojnost velja tako za organ kot tudi za uradno osebo, ki vodi postopek in odloča.

[12] O načelu delitve oblasti in o sistemu zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994 (Uradni list RS, št. 48/94 in OdlUS III, 89).

[13] Podpoglavje d) Uprava, v okviru IV. poglavja DRŽAVNA UREDITEV.

[14] Npr. ZDU-1-UPB3, ZVRS-UPB1, ZJU, ZUP.

[15] Obrazložitev Predloga Zakona o javnih uslužbencih (Poročevalec DZ, št. 31/01, EPA 185).

[16] Glej 6. točko obrazložitve.

[17] Poročevalec DZ, št. 31/01, prva obravnava.

[18] Do spremembe je prišlo v drugi obravnavi na podlagi amandmaja Vlade.

[19] Generalni sekretar v ministrstvu vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru. (19. člen ZDU-1-UPB3)

Predstojnik organa v sestavi ministrstva vodi organ v sestavi ministrstva. Ta se ustanovi za

opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Minister mu daje usmeritve za delo, obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. Predstojnik organa v sestavi mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi. (22. do 24. člen ZDU-1-UPB3)

[20] Poročevalec DZ, št. 31/01, EPA 185, prva obravnava.

[21] "Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice." (drugi odstavek 155. člena Ustave)

[22] Zakonodajalec ima na tem področju precejšen prostor lastne presoje. Posebej pomembno je, kako težak je poseg. Upoštevati je potrebno tudi, ali ne bi prehodni režim morda povzročil nevarnosti za javni interes.

[23] To je v primeru, da so bili že pred začetkom opravljanja položaja kot uradnik zaposleni v istem ali drugem državnem organu ali upravi lokalne skupnosti.

[24] Vlada (predlagateljica izpodbijane novele) je nastopila mandat dne 3. 12. 2004, izpodbijana novela je začela veljati dne 11. 3. 2005.

[25] Peti odstavek 21. člena ZVRS-UPB1 določa, da Vlada "o imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti, kakor tudi o drugih posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti izdaja odločbe".

[26] Tako je tudi stališče Vrhovnega sodišča, glej npr. sodbo št. U 978/95 in I Uv 19/95 z dne 15. 10. 1998.

[27] Člen 4 ZUP se glasi: "Upravni postopek se smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne stvari po 2. členu tega zakona, kolikor ta področja niso urejena s posebnim postopkom."

[28] Ki bi se uporabljale glede na načelo subsidiarnosti iz 3. člena ZUP.

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča

1.

Glasoval sem za izrek Odločbe v zadevi št. U-I-90/05 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih). Strinjam se namreč z ugotovitvama, da (1) je časovna razširitev možnosti nekrivdne razrešitve vodilnih upravnih funkcionarjev (s treh mesecev na celotno mandatno obdobje) v neskladju z Ustavo, ker krni samostojnost uprave, onemogoča njeno normalno strokovno delovanje, ogroža stabilnost delovanja uradnikov in njihov položaj spreminja v prekarni[1] (t. 1 izreka in t. 14 Obrazložitev) in (2) je razširitev možnosti nekrivdne razrešitve na nekatere nove funkcije, katerih nosilci so bili imenovani za petletno mandatno obdobje[2], v neskladju z Ustavo, ker je nepričakovano bistveno poslabšala njihov pravni položaj in s tem posegla v načelo varstva zaupanja v pravo (t. 2 izreka in t. 18 Obrazložitev). Glede na to, da je Ustavno sodišče sprejelo ugotovitevno odločbo, je logično, da je v njej zavezalo Državni zbor, da ugotovljeno neskladje odpravi, in sicer najpozneje v šestih mesecih (3. točka izreka). Nista pa bila sprejeta niti predlog o razveljavitvi protiustavne ureditve z odložnim rokom niti predlog za sprejem načina izvršitve ugotovitvene odločbe, za kar sem se zavzemal sam. Z načinom izvršitve bi lahko Ustavno sodišče prehodno (za čas do spremembe Zakona) uredilo časovni vidik neustavne ureditve, na primer tako, da bi oživilo zakonsko ureditev, ki je veljala do protiustavne spremembe Zakona in je določala trimesečno[3] časovno omejitev za

nekrivdne razrešitve. Kljub temu sem glasoval za odločitev, v tem pritrdilnem ločenem mnenju pa utemeljujem svoje stališče, da mora imeti tudi ugotovitvena odločba, ki ne vsebuje načina izvršitve, pomembne (pravne) učinke.

2.

O polni in dokončni realizaciji ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča lahko govorimo šele takrat, kadar je v skladu z njo spremenjena zakonska ureditev, za katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo. Bolj zapleten je odgovor na vprašanje, ali in kakšne učinke ima ugotovitvena odločba preden pride do zakonske spremembe, pred in po poteku roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče Državnemu zboru, da odpravi neskladje z Ustavo. Po mojem mnenju ni sprejemljivo stališče, ki bi pomenilo, da je samo od volje zakonodajalca in izvršilne oblasti odvisno, ali bo pravočasno spremenjena neustavna ureditev ter, ali in kako se bo do spremembe Zakona o javnih uslužbencih ta uporabljal.

3.

Po mojem mnenju bi bilo preozko, preveč formalistično in neživljenjsko stališče, da ugotovitvena odločba sicer zavezuje zakonodajalca, da v določenem roku spremeni protiustavno zakonsko rešitev, vendar do te spremembe nima nobenih drugih (pravnih) učinkov. Po Zakonu o ustavnem sodišču je Ustavno sodišče »najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin«, katerega odločbe so obvezne (1. člen). Ko takšen samostojen in neodvisen državni organ, kot je Ustavno sodišče, ugotovi, da je neka zakonska ureditev v neskladju z Ustavo, to ne more oziroma ne bi smelo ostati brez takojšnjih posledic. Niti za zakonodajalca, niti za Vlado, niti za redna sodišča, niti za pravice prizadetih posameznikov. Ni se namreč mogoče delati, kot da se ni nič zgodilo, kot da Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladja zakonske ureditve z Ustavo.

4.

Upoštevati velja, da Ustavno sodišče ne sprejme ugotovitvene odločbe zato, ker bi šlo za manj pomembno neskladje z Ustavo ali ker kršitev ne bi bila takšna, da bi zaslužila razveljavitev zakona. Razlog je drugje: Ustavno sodišče lahko uporabi ugotovitveno odločbo, kot eno od z Zakonom o ustavnem sodišču izrecno določenih oblik, takrat, ko »oceni, da je zakon ... protiustaven ... ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave« (48. člen Zakona o ustavnem sodišču). Kadar gre za prvi primer (protiustavna pravna praznina), razveljavitev pojmovno ni mogoča. V zadevnem primeru ne gre za to, temveč za drugi, v citirani določbi omenjeni primer. Ugotovitvena odločba je bila sprejeta zato, ker bi razveljavitev petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih povzročila, da nobene zamenjave upravnih funkcionarjev ob izvolitvi nove Vlade ali njeni rekonstrukciji ne bi bile mogoče. Zato bi v naslovnem primeru razveljavitev povzročila nastanek pravne praznine. To pa ne pomeni, da bi bilo ugotovljeno neskladje z Ustavo manj pomembno, kot v primerih, v katerih se Ustavno sodišče odloči za razveljavitev zakona (z odložnim rokom).

5.

Ustavno sodišče je presojalo ustavnost novele Zakona o javnih uslužbencih na zahtevo opozicijskih poslancev. Bi bilo kaj drugače, če bi o tem odločalo na pobudo prizadetega, ki bi bil razrešen kot upravni funkcionar na podlagi sporne novele in bi imel v zvezi s to razrešitvijo odprt sodni postopek ali vloženo ustavno pritožbo? Po mojem mnenju bi bilo vsaj do neke mere drugače. Presoja novele pred Ustavnim sodiščem v tem primeru ne bi bila v polnem pomenu besede »abstraktna«, kot je bila, saj bi Ustavno sodišče odločalo tudi pod vplivom konkretnega primera in ne bi moglo mimo vprašanja, kako bo odločitev o ustavnosti novele učinkovala na pravni položaj pobudnika. Slednji sploh ne bi imel pravnega interesa za sprožitev pobude o presoji novele, kadar bi bila mogoča samo ugotovitvena odločba in če ta ne bi mogla izboljšati njegovega položaja[4]. Špekulativno bi bilo ugibati, ali bi se

Ustavno sodišče pod pritiskom okoliščin konkretnega primera odločilo za začasno zadržanje izvrševanja novele (Ustavno sodišče je zadevo obravnavalo kot absolutno prednostno, ne da bi začasno zadržalo njeno izvrševanje), in ali bi se v takem primeru odločilo za razveljavitev z odložnim rokom ali za to, da bi ugotovitevno odločbo nadgradilo z načinom izvršitve. Povem naj le svoje mnenje: ugotovitevna odločba bi izgubila svoj pravi smisel, če ne bi imela nobenega učinka za tiste, ki imajo odprte sodne postopke zaradi uporabe zakonske ureditve, za katero Ustavno sodišče naknadno ugotovi, da ni skladna z Ustavo.

6.

V podobnih dilemah bi se znašlo Ustavno sodišče, če bi ustavnosodno presojo sprožilo redno sodišče na podlagi 156. člena Ustave, ki se glasi: »Če sodišče pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora postopek prekiniti in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem. Postopek se nadaljuje po odločitvi Ustavnega sodišča.« Zamislimo si torej situacijo, da se je to zgodilo in da je Ustavno sodišče dalo prav rednemu sodišču in je ugotovilo neskladje zakona z Ustavo. Kako bo redno sodišče ravnalo v nadaljevanju prekinjenega spora? Bo ravnalo, kot da se ni nič zgodilo in kot da je zakon skladen z Ustavo? Bo v nasprotju z izrecno ustavno določbo o tem, da mora po odločitvi Ustavnega sodišča nadaljevati postopek, čakalo, da bo odločba Ustavnega sodišča realizirana s spremembo zakona? Če v konkretnem primeru Ustavno sodišče ne razreši takšnih vprašanj s sprejemom načina izvršitve, je za tistega, ki je prizadet s protiustavno zakonsko ureditvijo, ugodna rešitev mogoča samo, če ugotovitevni odločbam priznamo določen (pravni) učinek še pred njihovo polno realizacijo. Moje mnenje je, da pravna situacija ne more biti enaka pred in po tem, ko je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje zakonske ureditve z Ustavo.

7.

Formalističen pogled na ugotovitevne odločbe, s katerim se ne morem strinjati, temelji na prepričanju, da protiustavna zakonska ureditev velja in se uporablja toliko časa, dokler ni spremenjena, ne glede na to, ali in kdaj je zanj ugotovilo Ustavno sodišče, da ni skladna z Ustavo. Takšen pogled izhaja verjetno iz prepričanja, da načelo pravne varnosti terja, da se v vsakem trenutku ve, ali zakon še velja in do kdaj velja. Ta logika je vsaj do določene mere prepričljiva samo za čas, dokler ne poteče rok, ki ga določi Ustavno sodišče za odpravo neskladja z Ustavo. Zato je morda vprašljivo oz. preveč radikalno stališče, da se zakon, za katerega je Ustavno sodišče ugotovilo, da je protiustaven, sploh ne bi smel več uporabljati. Z določitvijo roka za odpravo neskladja je namreč Ustavno sodišče na nek način pristalo na prehodno uporabo protiustavne zakonske ureditve, ki je ni moglo razveljaviti[5]. Po poteku tega roka[6] se dejstvu, da gre za protiustavno ureditev, priključi še drugo pomembno dejstvo, da je že potekel rok za odpravo te protiustavnosti[7]. Je tudi v tem primeru črka protiustavnega zakona močnejša od ugotovitve Ustavnega sodišča o tem, da je zakon neskladen z Ustavo in da je zakonodajalec dolžan neskladje odpraviti v roku, ki je že potekel?

8.

Zdi se, da je najbolj prepričljivo stališče, po katerem se zakon, za katerega je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo, sicer lahko uporablja, **vendar samo v skladu s stališči in kriteriji, ki jih je v ugotovitevni sodbi določilo Ustavno sodišče** (tako Ustavno sodišče v zadevi U-I-168/97). Takšno stališče je v konkretnem primeru zavzelo tudi Vrhovno sodišče v sodbi Ur 42/94, ko je poudarilo, da zakonske določbe, ki ni v skladu z Ustavo, sodišče ne sme uporabljati. Podobno meni tudi mag. Sebastian Nerad: »Zakonske določbe, ki ni v skladu z Ustavo, sodišče ne sme uporabljati pri svojem odločanju.« Posebej pomembno je njegovo opozorilo, da težave izvirajo iz tega, ker je Ustavno sodišče začelo uporabljati ugotovitevno odločbo za primere, v katerih bi bila na mestu razveljavitev z odložnim rokom. Avtor meni, da nevarnost, da zakonodajalec ne bo pravočasno odpravil protiustavne ureditve, ni prepričljiva utemeljitev takšne prakse, saj »bi moral to odgovornost prevzeti zakonodajalec, če ne bi pravočasno upošteval odločbe Ustavnega sodišča.«[8] In v

naslovnem primeru gre ravno za takšno situacijo. Ustavno sodišče bi lahko razveljavilo protiustavno določbo Zakona o javnih uslužbencih in z odložnim rokom omogočilo Državnemu zboru, da jo spremeni, še preden bi ta rok potekel. Nobenega dvoma ne more biti, da bi Vlada in Državni zbor storila vse potrebno, da bi pravočasno spremenila zakonsko ureditev, ker bi sicer ne moglo priti do nobenih nekrivdnih zamenjav ob izvolitvi ali rekonstrukciji Vlade.

9.

Po mojem mnenju ima ugotovitvena odločba določene pravne učinke takoj, to je že vse od njene objave[9]. Še bolj zavezuje odločba Ustavnega sodišča, ko poteče rok, v katerem je zakonodajalec dolžan odpraviti ugotovljeno neskladje, torej s spremembo zakona realizirati odločbo. S takšnim svojim mnenjem do neke mere nakazujem tudi svoj pogled na vprašanje, kako naj bi ravnalo Ustavno sodišče, če bi pred spremembo zakona (pred, še zlasti pa po poteku roka, v katerem mora biti neskladje z Ustavo odpravljeno) prišlo do ustavne pritožbe, ki bi jo utemeljeval pritožnik z istimi razlogi, zaradi katerih je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje zakonske ureditve z Ustavo.

10.

Glede na različne poglede na učinkovanje ugotovitvenih odločb bi bilo smiselno v konkretnem primeru določiti način izvršitve glede tega, kakšna uporaba protiustavne zakonske ureditve je skladna s sprejeto Odločbo Ustavnega sodišča. Kljub temu, da se to ni zgodilo, bi morale biti jasno, da so nekrivdne razrešitve upravnih funkcionarjev lahko ustavnopravno sporne od sprejema Odločbe dalje, nikakor pa ne bi bile skladne z Ustavo, če bi do njih prišlo po poteku šestmesečnega roka za uskladitev Zakona o javnih uslužbencih z Ustavo. Takrat bo namreč od izvolitve Vlade preteklo že toliko časa, da bi bile razrešitve v očitnem neskladju s stališči in kriteriji iz Odločbe Ustavnega sodišča, h kateri sem napisal to pritrdilno ločeno mnenje. Seveda pa to vprašanje sploh ne bo aktualno, če izhajamo od tega, da bo zakonodajalec še pred potekom za to določenega roka ugotovljeno protiustavnost odpravil.

S o d n i k

dr. Ciril Ribičič

Opombe:

[1] Dr. Franc Grad poudarja, da je izvršilna funkcija sestavljena iz politično izvršilnega in izvršilno upravnega dela. Politično izvršilno funkcijo opravlja vlada, strokovno upravni del pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone in po Ustavi opravlja svoje delo samostojno, v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. (Kaučič-Grad, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, druga izdaja, Ljubljana, 2000, s. 173. 274.)

[2] V zvezi s tem je dr. Janez Šmidovnik opozoril, da novela Zakona o javnih uslužbencih omogoča zamenjavo vodstvenih upravnih uradnikov v vsem obdobju, za katerega so bili imenovani in pri tem ne daje prizadetim nobenih opor pri obrambi njihovega položaja pred samovoljo delodajalcev. Taka ureditev ima negativne posledice za delovanje celotnega sistema državne uprave, ki mora imeti zagotovljeno določeno samostojnost znotraj izvršilne oblasti, zlasti tudi glede statusa upravnega kadra. (Diagnoza: še vedno šibko, Delo, sobotna priloga, 5. marec 2005, s. 14).

[3] Ko bo Državni zbor s spremembo Zakona o javnih uslužbencih odpravil neskladje z Ustavo, bo lahko določil nekoliko krajši ali nekoliko daljši rok. Prednost krajšega roka je v tem, da bi bilo prej vzpostavljeno normalno stanje, ko ne more več priti do nekrivdne zamenjave upravnih funkcionarjev; njegova slabost pa je v tem, da lahko vodi do nepotrebnih zamenjav zato, ker ni dovolj časa, da bi se

v praksi pokazalo, ali je zamenjava nujna ali ne. Predolg rok pa je neustaven iz razlogov, ki jih prepričljivo navaja naslovna Odločba Ustavnega sodišča.

[4] Takšno stališče je na primer zavzelo Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-121/03, ko je zapisalo: »Ugotovitevna odločba Ustavnega sodišča na podlagi 48. člena Zakona o ustavnem sodišču namreč pomeni zahtevo zakonodajalcu, naj za bodoča razmerja zapolni ugotovljeno nedovoljeno zakonsko praznino. Zakonsko določanje kriterijev za višino obveznih prispevkov Odvetniški zbornici in postopek za odločanje o višini prispevkov bi učinkovala le za bodoče odnose odvetnikov do Odvetniške zbornice. Kot bivša odvetnica za bodoče urejanje odnosov med odvetniki in Odvetniško zbornico pobudnica nima pravnega interesa. Morebitna ugotovitevna odločba sama po sebi njenega položaja v odprtem sodnem postopku ne bi izboljšala. Pobudnica tako ni izkazala pravnega interesa za izpodbijanje prvega odstavka 44. člena ZOdv. Zato je Ustavno sodišče njeno pobudo zavrglo.« Pri tem velja upoštevati, da je šlo za primer domnevne pravne praznine in ne za primer, kot je naslovni, ko protiustavne določbe ni mogoče razveljaviti iz drugih razlogov (v tem primeru ne gre za pravno praznino, temveč obratno: pravna praznina bi nastala, če bi bila določba razveljavljena).

[5] Franc Testen poudarja, da se Ustavno sodišče odloči za to, da naj protiustavna ureditev določen čas ostane v veljavi takrat, kadar oceni, da bi s takojšnjo razveljavitvijo nastala še hujša protiustavnost. (Komentar Ustave Republike Slovenije, /ur. L. Šturm/, FPDEŠ, Ljubljana, 2000, s. 1128, 1129.)

[6] Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da gre za hudo kršitev 2. in 3. člena Ustave, kadar zakonodajalec ne spoštuje roka, določenega za odpravo neustavnosti (npr. v zadevi št. U-I-114/95).

[7] Seveda je teoretično možno, da bi se v primeru poteka roka in na podlagi nove pobude Ustavno sodišče odločilo za ti. stopnjevanje sankcij, na primer za razveljavitvev protiustavne zakonske ureditve s (krajšim) odložnim rokom. S slednjo odločitvijo bi namreč prisililo zakonodajalca, da pred potekom roka zakon popravi, v nasprotnem primeru bi ureditev prenehala veljati in nekrivdne razrešitve upravnih funkcionarjev ob izvolitvi nove vlade ali njeni rekonstrukciji sploh ne bi bile več mogoče. Nekateri menijo, da bi Ustavno sodišče vedno moralo ravnati tako, saj mora zakonodajalec sam sebi pripisati odgovornost, če v določenem roku ne spremeni protiustavne ureditve. Takšno stališče je na primer zastopal sodnik dr. Boštjan M. Zupančič v ločenem mnenju k odločitvi v zadevi št. U-I-168/97, pri čemer je izhajal iz stališča, da je določba v Zakonu o ustavnem sodišču, ki dopušča sprejem ugotovitvene odločbe, protiustavna, »ker uvaja ugotovitevno odločbo, ki je Ustava ne predvideva«. Zanimivo je, da je Ustavno sodišče prvo ugotovitevno odločbo sprejelo že takrat, ko za to sploh še ni bilo izrecno pooblaščen v zakonu (zadeva št. U-I-66/93).

[8] Sebastian Nerad, Pravne posledice in narava odločb Ustavnega sodišča v postopku ustavnosodne presoje predpisov, magistrsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, marec 2003, s. 76, 77.

[9] Po stališču sodnika dr. Janeza Čebulja mora ugotovitev o neskladnosti z Ustavo učinkovati takoj, ko jo Ustavno sodišče sprejme, razen, če Ustavno sodišče samo določi drugače z načinom izvršitve (zadeva št. U-I-163/99). Drugače misli sodnik Franc Testen, ki meni, da se zakonska ureditev, za katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo, še naprej uporablja do roka, določenega za odpravo neskladja (ločeno mnenje v zadevi št. U-I-313/98).

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Skupina poslank in poslancev Državnega zbora, Ljubljana

Datum vloge:

11. 3. 2005

Datum odločitve:

7. 7. 2005

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev – je v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Uradni list RS, št. 75/2005 in OdlUS XIV, 66

Dokument:

US24880