

PREVEDBA PLAČ JAVNIH USLUŽBENCEV PRED SODIŠČEM

- pregled pravne ureditve in sodne prakse

Tanja Pirnat*

UDK: 351: 331.2:347.9

Povzetek: Avtorica obravnava vprašanje prevedbe plač javnih uslužbencev po uvedbi novega plačnega sistema v javnem sektorju. Pregledno predstavi pozitivnopravno ureditev in nato še sodno prakso delovnih sodišč. Posebej je izpostavljeno vprašanje pravnega varstva v sporih v zvezi s prevedbo plač.

Ključne besede: javni sektor, javni uslužbenci, plača, sodno varstvo

THE CONVERSION OF WAGES OF PUBLIC EMPLOYEES BEFORE A COURT – The Introduction of Legal Framework and Judicial Practice

Abstract: The author deals with the question of the conversation of wages of public employees after the implementation of the new salary system in the slovenian public sector. She introduces the legal framework and recent judicial practice. A special attention is given to the question of the access to judicial protection before labour courts.

Key words: public sector, public employees, wage, judicial protection

1. UVOD

Prevedba plač in s tem uveljavitev novega plačnega sistema, kot ga ureja ZSPJS,¹ je že za nami. Za nami sta tudi prvi dve odpravi nesorazmerij v plačah ter zapletit

* Tanja Pirnat, magistrica pravnih znanosti, strokovna sodelavka na Višjem delovnem in socialnem sodišču; tanja.pirnat@sodisce.si

Tanja Pirnat, LL.M., judicial consultant, Higher Labour and Social Court, Slovenia

¹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju; Uradni list RS, št. 108/09 - uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10 in 107/10.

v zvezi s tretjo. Kljub temu je problematika prevedbe plač po mojem mnenju še vedno aktualna iz dveh razlogov: (1) ker nesorazmerja v plačah še niso odpravljena, tako da je treba še vedno računati primerljivo plačo ob novih zaposlitvah in ob premestitvah na drugo delovno mesto (tudi glede na najnovejšo avtentično razlago 49.a člena ZSPJS²) in (2) ker se spori v zvezi s prevedbo plače obravnavajo pred sodiščem, konkretno pred delovnimi sodišči prve stopnje in pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem, ki odloča o pritožbah zoper odločitve sodišč prve stopnje.

ZSPJS je bil sprejet z namenom vzpostaviti enotni plačni sistem v javnem sektorju, zagotoviti enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, motivirati in nagrajevati nadpovprečne delovne rezultate ter delovno uspešnost, zagotoviti transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ in podobno.³ Oziroma kot določa sam ZSPJS v drugem odstavku 1. člena, se s tem zakonom določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač. Javni sektor, kot je opredeljen v 1. točki 2. člena ZSPJS, sestavljajo državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

V prispevku se bom omejila na plače javnih uslužbencev, čeprav ZSPJS ureja tudi plače funkcionarjev, to je oseb, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, oseb, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti, ter drugih oseb, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti (3. točka 2. člena ZSPJS). Glede te kategorije velja sicer večinoma vse, kar velja za javne uslužbence, z nekaterimi posebnostmi, predvsem za sodne funkcionarje. Tega ne bom posebej izpostavljala, tudi ne zapletov, ki so se odprli pri določitvi njihovih plač.

ZSPJS velja od 13. 7. 2002, od 1. 7. 2004 se uporablja le glede določanja izhodiščnih plač in glede oblikovanja sredstev za odpravo nesorazmerij v plačah, sicer pa nov plačni sistem velja za funkcionarje lokalnih skupnosti (plačna podskupina

² Uradni list RS, št. 35/11.

³ Kovač, navajano delo, str. 7.

A5) in za direktorje, ravnatelje in tajnike (plačna skupina B) od 1. marca 2006, za funkcionarje (plačne podskupine A1 do A4) od 1. januarja 2008 in za preostale javne uslužbence (plačne skupine C do J) od 1. avgusta 2008 (s poračunom za čas od 1. maja 2008).

2. PREVEDBA PLAČE

V prvotnem besedilu ZSPJS⁴ je bila o prevedbi plače le skopa določba: določba 48. člena ZSPJS, po kateri se po uveljavitvi predpisov in kolektivnih pogodb, usklajenih z ZSPJS, javni uslužbenec razvrsti v plačni razred skladno s temi predpisi. Če bi bil javni uslužbenec po določitvi nove plače upravičen do plače v nižjem znesku, kot je znesek plače, določene po predpisih, ki se uporabljajo do začetka uporabe tega zakona, se mu po 49. členu ZSPJS do izenačitve obeh zneskov izplačuje višji znesek plače. V tej določbi je urejena tako imenovana varovana plača, ki javnemu uslužbencu zagotavlja, da se mu ob prevedbi plača ne zniža, da torej, če je njegova nova plača nižja od njegove stare plače, do izenačitve prejema staro plačo. V zvezi s tem je Ministrstvo za javno upravo z dopisom z dne 25. septembra 2008⁵ sprejelo razlago, da je treba varovano plačo določati vedno znova, tudi ob premetitvah na drugo delovno mesto in napredovanjih (saj bi v nasprotnem primeru javni uslužbenec z napredovanjem lahko dosegel višjo plačo od nove plače, dejansko pa ne bi bil na boljšem, saj bi bila ta plača lahko celo nižja od njegove stare - varovane - plače).⁶

Iz prehodnih določb ZSPJS, kot so se glasile ob sprejemu zakona, je razbrati, da bi se že v letu 2004 plače javnih uslužbencev izplačevale po novem sistemu. To se ni zgodilo, nov plačni sistem javnih uslužbencev je bil uveljavljen za vse kategorije zaposlenih šele 1. avgusta 2008, še vedno pa smo v fazi odprave nesorazmerij v plačah, ki jih je prevedba plač (prehod na nov sistem) prinesla.

⁴ Uradni list RS, št. 56/02.

⁵ http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/napredovanja_premestitve25.9.08.pdf (5. december 2011).

⁶ S tem dopisom je, kot ugotavlja Zemljak (navajano delo, 2009, str. 2), ministrstvo presešlo okvir zakona, saj je nedopustno širilo institut varovane plače izven okvirov prevedbe plače oziroma uvajanja novega plačnega sistema. Določba oziroma njena interpretacija je neekonomična, ima finančne posledice, poleg tega pa ustvarja nove neenakosti med javnimi uslužbenci.

Z novelo ZSPJS-C⁷ je bila prevedba plače podrobneje urejena, dodane so bile številne določbe. Skladno s prvim odstavkom 49.a člena ZSPJS se za določitev plačnega razreda javnega uslužbenca na podlagi tega zakona opravi prevedba nominalnega zneska osnovne plače, določene za delovno mesto oziroma naziv, in nominalnega zneska osnovne plače javnega uslužbenca po predpisih in kolektivnih pogodbah, ki se uporabljajo do izplačila plače po tem zakonu. To pomeni, da se najprej opravi prevedba osnovne plače delovnega mesta ali naziva in prevedba osnovne plače javnega uslužbenca. Pri tem se upošteva tudi količnik, ki ga je javni uslužbenec dosegel z napredovanjem na delovnem mestu oziroma v nazivu in dodatke k osnovni plači (tretji odstavek 49.a člena ZSPJS). Dodatki, ki se upoštevajo, so določeni v 49. b členu ZSPJS. Nato se tako nominalni znesek vrednosti delovnega mesta ali naziva (prvi odstavek 49.c člena ZSPJS) kot nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca (drugi odstavek 49.c člena ZSPJS) prevedeta v plačni razred po novem z uvrstitvijo v po vrednosti najbližji plačni razred iz priloge zakona.⁸ Javni uslužbenec, ki je s prevedbo uvrščen v višji plačni razred od prevedenega plačnega razreda njegovega delovnega mesta oziroma naziva, se zaradi odprave nesorazmerja po 49.č členu ZSPJS uvrsti v plačni razred, ki je od plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, določenega v skladu s tem zakonom, višji za razliko med prevedenim plačnim razredom javnega uslužbenca in prevedenim plačnim razredom delovnega mesta oziroma naziva. Če pa je v KPJS,⁹ kolektivni pogodbi dejavnosti oziroma poklicev ali uredbi za delovno mesto oziroma naziv, na katerega je razvrščen javni uslužbenec, določen višji plačni razred od prevedenega plačnega razreda, se javnemu uslužbencu na podlagi drugega odstavka istega člena ZSPJS zaradi odprave nesorazmerja v osnovni plači določi višji plačni razred, kot je zanj ugotovljen na podlagi drugega odstavka 49. c člena tega zakona, vendar pri tem osnovno plačo višjega plačnega razreda doseže postopoma. Vendar pa, kot določa tretji odstavek istega člena ZSPJS, javni uslužbenec ne more biti uvrščen v višji plačni

⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju; Uradni list RS, št. 70/04.

⁸ Prevedba orientacijskih delovnih mest in nazivov je priloga Kolektivne pogodbe za javni sektor, prevedba vseh delovnih mest in nazivov pa je priloga uredb oziroma aneksov h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev. Če prevedba delovnih mest in nazivov ni določena v navedenih aktih, se določi z aktom organa uporabnika proračuna, ki je pristojen za urejanje pravic in obveznosti iz delovnih razmerij.

⁹ Kolektivna pogodba za javni sektor; Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 112/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09, 48/09, 91/09, 31/10, 83/10, 89/10, 89/10, 89/10, 89/10, 89/10, 89/10, 89/10 in 59/11.

razred od plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, kot ga je možno doseči z napredovanjem.

Na koncu se ugotovi znesek nesorazmerja v osnovni plači javnega uslužbenca. Izvede se primerjava med plačo, določeno na podlagi predpisov in kolektivnih pogodb, ki se uporabljajo do začetka izplačila plače po tem zakonu, in plačo, izplačano po tem zakonu. Oziroma, kot določa 50. člen KPJS, predstavlja nesorazmerje v osnovni plači razliko med osnovno plačo plačnega razreda, v katerega je javni uslužbenec uvrščen ob prvem obračunu plače v skladu z ZSPJS, in osnovno plačo plačnega razreda, v katerega je prevedena plača tega javnega uslužbenca. To nesorazmerje bi se moralo odpraviti, kot je bilo prvotno določeno, po sledečem vrstnem redu: nesorazmerje v osnovni plači, ki je večje od štirih plačnih razredov, s 1. januarjem 2008 v višini nesorazmerja nad štirimi plačnimi razredi, nato pa preostalo nesorazmerje v osnovni plači v obdobju od leta 2008 do leta 2010 po četrтинah ($1/4$ nesorazmerja z vstopom v nov plačni sistem, vendar s poračunom od 1. maja 2008, $1/4$ nesorazmerja s 1. januarjem 2009, $1/4$ nesorazmerja s 1. septembrom 2009 in $1/4$ nesorazmerja s 1. marcem 2010). Z Aneksoma št. 2¹⁰ in št. 4 h Kolektivni pogodbi za javni sektor¹¹ je bila odprava nesorazmerja preložena, sedaj je določeno, da javni uslužbenec sicer doseže osnovno plačo, ki pripada višjemu plačnemu razredu zaradi odprave nesorazmerij s 1. oktobrom 2010. Vendar pa se ne glede na takšno določbo višja plača, ki pripada javnemu uslužbencu zaradi odprave nesorazmerja, začne izplačevati za mesec oktober v dveh zaporednih letih, ki sledita letu, v katerem realna rast bruto družbenega proizvoda preseže 2,5%, tako da se v prvem letu do tedaj dosežena osnovna plača javnega uslužbenca poviša za vrednost tretje četrтine odprave nesorazmerja v plači javnega uslužbenca, v drugem letu pa še za vrednost četrтe četrтine odprave nesorazmerja. V obdobju iz prejšnjega odstavka se javnemu uslužbencu, ki ima sklenjeno delovno razmerje v javnem sektorju pred 1. oktobrom 2010, obračuna in določi osnovna plača na način, kot se mu je določila za mesec september 2010. Javnemu uslužbencu, ki se zaposli po 1. oktobru 2010 ali je po tem datumu premeščen na drugo delovno mesto oziroma sklene pogodbo o zaposlitvi za drugo delovno mesto, je imenovan v naziv oziroma višji naziv ali napreduje v višji plačni razred, se v obdobju ne izplačevanja plače, dosežene

¹⁰ Uradni list RS, št. 91/09.

¹¹ Uradni list RS, št. 89/10.

v novem sistemu, določi plača na način, kot bi se mu v enakem primeru določila za mesec september 2010.¹²

Na kratko je potekala prevedba plače na sledeč način: (1) prevedla se je osnovna plača delovnega mesta oziroma naziva, (2) prevedla se je osnovna plača javnega uslužbenca, (3) prevedena plača delovnega mesta in prevedena plača javnega uslužbenca sta se umestili v plačni razred, (4) sledila je (in še sledi) odprava nesorazmerja v plači, zato je pomemben primerljivi znesek plače (in za nekatere javne uslužbence varovana plača, ki jo prejemajo, dokler v novem sistemu ne dosežejo enakega nominalnega zneska plače).

Kot določa 48. člen ZSPJS, je o prevedbi izdal delodajalec javnemu uslužbencu pisno obvestilo. Hkrati mu je izročil pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu, v katerem so navedeni podatki v zvezi s plačo, ki so navedeni v 48.a členu ZSPJS. Praviloma je plača določena s pogodbo o zaposlitvi, zato bom v nadaljevanju govorila le o aneksu k pogodbi o zaposlitvi.

V zvezi z 48. členom ZSPJS nastane nekoliko nejasna situacija, če javni uslužbenec ponujenega aneksa k pogodbi o zaposlitvi ne podpiše. Kaj lahko stori delodajalec?¹³ V ožjem javnem sektorju se o nekaterih vprašanih delovnopravnega statusa sicer lahko odloča s sklepom (s katerimi se nadomesti določba v pogodbi o zaposlitvi).¹⁴ Zaplet pa nastane pri delodajalcu, ki ne sodi v ožji del

¹² Zaradi zaostrene finančne situacije (krize) oziroma z namenom, da se zaradi uresničevanja stabilizacijske vladne politike odloži finančna obveznost izplačila dela plače javnim uslužbencem po tedaj veljavni KPJS, se je Vlada RS pogajala s sindikati in skušala doseči dogovor, da do tretje odprave nesorazmerij, predvidene za 1. oktober 2010 ne pride. Soglasja ni bilo, zato je bil vložen predlog v kolektivnem delovnem sporu za razvezo 50. člena KPJS, ta predlog je bil kasneje, ko so dosegli dogovor - Aneks št. 4 h KPJS, umaknjen. Kljub temu, da je bil aneks k kolektivni pogodbi v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen šele 8. novembra 2010 (za sprejem tega aneksa je bil z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju - ZSPJS-O; Uradni list RS, št. 85/10, celo spremenjen kvorum za sprejem sprememb k KPJS - kar ni zakonito, kot opozarja Kresal Šoltesova; navajano delo, str. 570), je bilo proračunskim uporabnikom posredovano sporočilo, da se pri obračunu plače za mesec oktober 2010 plače javnim uslužbencem obračunajo in izplačajo brez obračunane tretje četrtine odprave nesorazmerij (dopis oziroma pojasnilo ministrice Irme Pavlinič Krebs z dne 18. novembra 2010; http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/place_oktober_2010.pdf (5. december 2011).

¹³ To vprašanje si zastavlja tudi Zemljak v prispevku Nekaj spornih vidikov novega plačnega sistema (navajano delo, 2008, str. III).

¹⁴ Glede na to, da je bila določba petega odstavka 53. člena ZJU spremenjena z novelo D (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih; Uradni list RS, št. 65/08), tako da je bilo črtano besedilo: »Če javni uslužbenec ne soglaša z vsebino aneksa k pogodbi o zaposlitvi, ki je v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo, se mu izda sklep.« (ki je bilo dodano s predhodno

javnega sektorja, za katerega ZJU¹⁵ vsebuje le skupna načela, sicer pa se uporabljajo predpisi, ki na splošno urejajo delovna razmerja (torej predvsem ZDR¹⁶). Tak delodajalec nima druge možnosti, kot da ponudi aneks k pogodbi o zaposlitvi (in upa na pristanek in podpis javnega uslužbenca), saj pogodbe o zaposlitvi ne more enostransko spreminjati.

Četudi javni uslužbenec ponujenega aneksa k pogodbi o zaposlitvi ne podpiše (in v njegovi pogodbi o zaposlitvi ostane plača določena v nespremenjeni - nezakoniti - višini), prejema plačo, izračunano na podlagi ZSPJS, predpisov in drugih aktov, izdanih na tej podlagi, ter kolektivnih pogodb, s katerimi je njegova plača zakonito določena, saj se določbe omenjenih aktov štejejo kot sestavni del pogodbe o zaposlitvi (peti odstavek 3. člena ZSPJS). To pomeni, da od uveljavitve novega plačnega sistema, to je od 1. avgusta 2008, javni uslužbenec v vsakem primeru prejema prevedeno - novo - plačo. To je potrdilo tudi Ministrstvo za javno upravo v mnenju z dne 7. julija 2008,¹⁷ iz katerega jasno izhaja, da javni uslužbenec ne more izbirati, ali bo vstopil v nov plačni sistem ali ne. Na podlagi tega delodajalcem predlagajo, da »izprosijo« podpis aneksov k pogodbi o zaposlitvi, morebitni ugovor pa naj obravnavajo kot pritožbo zoper odločitve delodajalca po drugem odstavku 24. člena ZJU.¹⁸

O sodnem varstvu v zvezi z (nepodpisanim) aneksom k pogodbi o zaposlitvi, torej v zvezi z vprašanji, kakšno je sodno varstvo zoper nepodpisani aneks k pogodbi o zaposlitvi, ali je pravilna odločitev o razveljavitvi aneksa k pogodbi o zaposlitvi, ki ga ena izmed strank pogodbe o zaposlitvi ne podpiše, in ali je sodno varstvo zoper nepodpisani aneks k pogodbi o zaposlitvi sploh dopustno, je sodna praksa predstavljena v nadaljevanju.

novelo B - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih; Uradni list RS, št. 113/05), delodajalec ne more preseči obveznosti, da pridobi soglasje javnega uslužbenca k podpisu aneksa k pogodbi o zaposlitvi. To pa niti ni pomembno, saj se mu plača v vsakem primeru izplačuje, tako kot določajo ZSPJS in na njegovi podlagi sprejeti predpisi oziroma kolektivne pogodbe.

¹⁵ Zakon o javnih uslužbencih; Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 35/05 - uradno prečiščeno besedilo, 113/05, 32/06 - uradno prečiščeno besedilo, 33/07, 63/07 - uradno prečiščeno besedilo in 65/08).

¹⁶ Zakon o delovnih razmerjih; Uradni list RS, št. 42/02 in 103/7.

¹⁷ http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/aneksi_dopis_7.7.pdf (5. december 2011).

¹⁸ Tako je navedeno v dopisu ministra za javno upravo Gregorja Viranta z dne 9. septembra 2008; http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/pravno_varstvo_nov_ps.pdf (5. december 2011).

3. PRAVNO VARSTVO

Glede prevedbe plače posebno sodno varstvo ni predvideno.

Posebno določbo o varstvu pravice do plače pa je v ZSPJS dodal ZSPJS-D,¹⁹ ki velja od 1. 6. 2005 in se uporablja od 1. 7. 2005 dalje. Vsebovana je v četrtem odstavku 3.a člena ZSPJS. Javni uslužbenec, ki ugotovi, da je plača določena in izplačana v nasprotju s tretjim odstavkom 3. člena tega zakona (prejema nezakonito določeno plačo, saj citirana določba določa, da se javnemu uslužbencu ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami), lahko od delodajalca pisno zahteva, da ugotovi to nezakonitost in ravna v skladu z zakonom. Če delodajalec v roku osmih delovnih dni od vložene pisne zahteve ne izda obvestila o ugotovitvi neskladnosti določila o plači, lahko javni uslužbenec s tožbo zahteva od pristojnega sodišča ugotovitev nezakonitosti ter izplačilo razlike med izplačano in zakonito določeno plačo.

Določba o varstvu pravice do plače je bila nekajkrat spremenjena, edina vsebinska novota je bila vnesena z ZSPJS-N²⁰ (uporablja se od 24. 7. 2010) v četrty odstavku 3.a člena ZSPJS, po kateri se - ne glede na ureditev varstva pravic z vlaganjem zahteve za ugotovitev nezakonitosti in ravnanje v skladu z ZSPJS - upošteva posebna ureditev pritožbe oziroma ugovora, če je predpisana. Takšna posebna ureditev je predpisana za javne uslužbence, zaposlene v ožjem javnem sektorju, v ZJU, za zaposlene v slovenski vojski pa v ZObr.

Velja dodati, da je sodno varstvo pravic in obveznosti iz delovnega razmerja na splošno urejeno za delavce (javne uslužbence), zaposlene v ožjem javnem sektorju (državni organi, lokalne skupnosti, po določbi drugega odstavka 45. člena ZUJIK, ki za odločanje o delovnih razmerjih in z njimi povezanimi pravicami in obveznostmi delavcev napotuje na uporabo predpisov, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe za javne uslužbence, še javni zavodi s področja kulture) v ZJU, za ostale delavce pa v ZDR.

¹⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju; Uradni list, št. 53/05.

²⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju; Uradni list, št. 59/10.

4. SODNA PRAKSA

Delovna sodišča so glede na število vloženih pritožb odločala v številnih sporih, v katerih je tožeča stranka (delavec, javni uslužbenec) uveljavljala varstvo v zvezi s prevedbo plače. O pritožbi zoper odločitve, ki so jih sprejela sodišča prve stopnje, je odločalo Višje delovno in socialno sodišče, v številnih primerih je sprejelo odločitev, da tožba ni dopustna (zaradi česar je izpodbijano sodbo sodišča prve stopnje razveljavilo in tožbo zavrglo oziroma je potrdilo sklep o zavrženju tožbe), v zadevah, v katerih so bile izpolnjene procesne predpostavke za sojenje, pa je zavzelo stališče, da tožba ni utemeljena. V nobeni zadevi tožeča stranka s tožbenim zahtevkom (še) ni uspela. Nobena od odločitev o zavrženju tožbe ali zavrnitvi tožbenega zahtevka tudi ni bila presojana pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije.

Kot že povedano, je v četrtem odstavku 3.a člena ZSPJS predpisan poseben postopek varstva pravice do plače. Roka za sodno varstvo ZSPJS ne določa, tako da je treba po prvotnem stališču Višjega delovnega in socialnega sodišča (v nadaljevanju pritožbenega sodišča), ki je bilo zavzeto v številnih v nadaljevanju predstavljenih zadevah, uporabiti rok, ki je določen v drugem odstavku 204. člena ZDR (rok 30 dni, ki teče od poteka roka, ki ga ima na voljo delodajalec, da odpravni nezakonitosti pri določitvi in izplačilu plače).

ZDR se uporablja za zaposlene v zasebnem sektorju, pa tudi za zaposlene v javnih agencijah, javnih zavodih (razen s področja kulture), javnih gospodarskih zavodih in drugih osebah javnega prava. Po četrtem odstavku 204. člena tega zakona lahko delavec (javni uslužbenec, zaposlen v širšem javnem sektorju) v roku 30 dni od poteka roka za izpolnitev obveznosti oziroma odpravo kršitev s strani delodajalca, zahteva sodno varstvo pred pristojnim delovnim sodiščem, če delodajalec v osmih delovnih dni po vročeni pisni zahtevi delavca ne izpolni svoje obveznosti iz delovnega razmerja oziroma ne odpravi kršitve. Za zaposlene v državnih organih in upravah lokalne skupnosti (za katere velja ZJU v celoti) pa je sodno varstvo po drugem odstavku 25. člena ZJU pred pristojnim delovnim sodiščem prav tako dopustno v roku 30 dni (od dneva vročitve sklepa komisije za pritožbe oziroma od dneva, ko poteče rok za izdajo sklepa komisije za pritožbe, saj je po tretjem odstavku 24. člena ZJU zoper odločitev o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja javnega uslužbenca načelno dovoljena oziroma predpisana pritožba). Ali to pomeni, da velja rok za vložitev tožbe 30 dni, ki teče od odločitve delodajalca o zahtevi za odpravo nepravilnosti po četrtem odstavku 3.a člena ZSPJS, ali bi

moral javni uslužbenec zoper to odločitev najprej vložiti pritožbo, v sodni praksi še ni bilo razrešeno.

Zaradi stališča, da je treba za uveljavljanje sodnega varstva v zvezi s pravico do plače javnega uslužbenca (in v zvezi s prevedbo plače) upoštevati rok, ki je določen v ZDR (ali ZJU), so bile številne tožbe označene kot nedopustne. Tako je bilo v več zadevah,²¹ v katerih je tožeča stranka uveljavljala ugotovitev neskladnosti določbe o plači v predlogu aneksa k pogodbi o zaposlitvi z veljavnimi predpisi, tožena stranka pa je v postopku pred sodiščem prve stopnje ugovarjala pravočasnosti vložene tožbe. Pritožbeno sodišče je z ugovorom soglašalo, štelo je, da bi morala tožeča stranka po tem, ko je ugovarjala zoper ponujeni aneks k pogodbi o zaposlitvi, vložiti tožbo v tridesetih dneh od izteka osemdnevnega roka, v katerem tožena stranka (še) ni odgovorila na ugovor oziroma zahtevo za varstvo pravic. Tožena stranka je po izteku osemdnevnega roka, ki ga je imela na voljo za odločitev, s sklepom sicer odločila o ugovoru, vendar tožeči stranki s tem ni odprla novega roka za sodno varstvo. V nadaljevanju je pritožbeno sodišče še navedlo, da se veljavna ureditev razlikuje od ureditve v (ne več veljavnima) ZTPDR²² in ZDR/90,²³ ki sta sodno varstvo vezala na dokončno odločitev delodajalca, saj pri odločanju o zahtevah za varstvo pravic po ZJU in ZDR oziroma pri zahtevi za odpravo nepravilnosti in izplačilo zakonite plače po četrtem odstavku 3. a člena ZSPJS ne gre več za odločanje delodajalca s sklepi, ki postanejo dokončni in pravnomočni.

V nekoliko drugačni zadevi²⁴ se je tožeča stranka z uvrstitvijo njenega delovnega mesta in določitvijo plačilnega razreda strinjala in aneks k pogodbi o zaposlitvi podpisala. Kljub temu je pri toženi stranki podala ugovor oziroma zahtevo za varstvo pravic in predlagala, da se ji prizna pravica do položajnega dodatka (v aneksu k pogodbi o zaposlitvi ni bilo zapisano, da bi bil v osnovni plači zajet tudi položajni dodatek). Tožena stranka je ugovor zavrnila, v sklepu je tožeči stranki določila 15-dnevni rok za vložitev pritožbe na svet zavoda. Tožeča stranka je skladno s pravnim poukom vložila pritožbo na svet zavoda tožene stranke, ki pa pritožbe ni obravnaval, sklicujoč se na nepristojnost. Tožečo stranko je v pravnem pouku poučil, da lahko uveljavlja sodno varstvo pred pristojnim delovnim sodiščem v roku 30

²¹ Sklepi VDSS opr. št. Pdp 127/2010 z dne 10. junija 2010, opr. št. Pdp 138/2010 in opr. št. Pdp 96/2010 z istega dne.

²² Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja; Uradni list SFRJ, št. 60/89, 42/90.

²³ Zakon o delovnih razmerjih; Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 71/9.

²⁴ Sklep VDSS opr. št. Pdp 66/2010 z dne 8. julija 2010.

dni. Sodišče prve stopnje je presodilo, da tožeča stranka roka za sodno varstvo ni zamudila, saj je tožbo vložila skladno z napoltilom v (napačnem) pravnem pouku (ki za stranko ne sme imeti škodljivih posledic²⁵). Opisana presoja po stališču pritožbenega sodišča ni pravilna. Tožeča stranka bi morala tožbo vložiti v roku 30 dni po izteku roka, v katerem tožena stranka ni odgovorila na njen ugovor. S tem, da je tožena stranka po izteku roka, odločila o ugovoru in določila napačni pravni pouk, tožeči stranki ni odprla novega roka za sodno varstvo.

Odstop od tega stališče je pritožbeno sodišče naredilo v kasnejših zadevah,²⁶ v katerih je izhajalo iz dejstva, da četrti odstavek 3. a člena ZSPJS določa zgolj procesno predpostavko za vložitev tožbe, to je pisno zahtevo javnega uslužbenca, naslovljeno na delodajalca, da ugotovi nezakonitost pri določitvi in izplačilu plače in da ravna v skladu z ZSPJS, ne določa pa roka, v katerem mora javni uslužbenec vložiti tožbo. Kljub temu, da je omenjena določba ZSPJS podobna določbi drugega odstavka 204. člena ZDR (ki predpisuje obvezen predhodni postopek pri delodajalcu, 8-dnevni rok za izpolnitev obveznosti oziroma odpravo kršitev in nato 30-dnevni rok za sodno varstvo), to ne pomeni, da je treba pri varstvu pravice do plače uporabiti rok, ki je določen v ZDR. Za presojo je bistveno, da ZSPJS ne določa roka za sodno varstvo, tožba po izpolnjeni procesni predpostavki predhodne zahteve na delodajalca ne more biti prepozna.²⁷

²⁵ V nekaterih primerih (sklep VS RS opr. št. VIII Ips 291/2006 z dne 19. decembra 2006, sodba in sklep VIII Ips 403/2009 z dne 21. junija 2011) je Vrhovno sodišče Republike Slovenije zavzelo stališče, da napačen pravni pouk ne more imeti škodljivih posledic za tožečo stranko (takšno določbo sicer izrečno vsebuje le četrti odstavek 215. člena Zakona o splošnem upravnem postopku - ZUP; Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08 in 8/10, ki pa v zvezi z odločbo tožene stranke ne more veljati, saj v tem primeru ne gre za upravni postopek), v obrazložitvi se je sodišče sklicevalo na sodno prakso upravnega sodišča in tudi drugih oddelkov vrhovnega sodišča. V drugih primerih (sklep VS RS opr. št. VIII Ips 527/2007 z dne 11. maja 2009, sklepa VS RS opr. št. VIII Ips 491/2007 in opr. št. VIII Ips 462/2007, oba z dne 9. septembra 2008) pa je določilo nasprotno: da napačen pravni pouk delavca ne odveže dolžnosti, da sodno varstvo uveljavlja skladno z zakonskimi določbami (seveda pa to ne izključuje morebitne odškodninske odgovornosti delodajalca za napačen pravni pouk, če se delavec ravna po njem).

²⁶ Sklepi VDSS opr. št. Pdp 572/2011, opr. št. Pdp 602/2011, opr. št. Pdp 655/2011, opr. št. Pdp 797/2011, vsi z dne 13. decembra 2011.

²⁷ Za dopustnost sodnega varstva je v nekaterih primerih določen rok za vložitev tožbe (prepozna tožba se zavrže), v drugih primerih pa je določena posebna procesna predpostavka, procesna predpostavka predhodnega postopka (tako imenovano prehodno notranje varstvo) pri delodajalcu. Na to procesno predpostavko pritožbeno sodišče ne pazi po uradni dolžnosti, ampak le na izrecni pritožbeni ugovor (sklep VS RS opr. št. VIII Ips 474/2008 z dne 10. maja 2010, sklep VS RS opr. št. VIII Ips 326/2008 z dne 27. septembra 2010, sklep VS RS opr. št. VIII Ips 244/2008 z dne

V dveh zadevah²⁸ je tožeča stranka uveljavlja ugotovitev, da je tožena stranka pri izpodbijani prevedbi plače kršila pravice iz delovnega razmerja, poleg tega je zahtevala še, da ji tožena stranka ponudi novo pogodbo o zaposlitvi (nov aneks k pogodbi o zaposlitvi) ter ji izplača prikrajšanje pri plači v konkretnih mesečnih zneskih od 1. avgusta 2008 dalje. Po ugotovitvi pritožbenega sodišča je denarni zahtevek iz naslova prikrajšanja pri plači, kot ga je postavila tožeča stranka, oblikovan v posledici zahtevka za priznanje višje plače (višjega plačnega razreda iz primerljivega delovnega mesta), zato ni mogoče upoštevati načela neposrednega uveljavljanja (čistih) denarnih terjatev pred sodiščem.²⁹ Da bi bila tožba dopustna, bi morala tožeča stranka zoper predloženi aneks k pogodbi o zaposlitvi ugovarjati in nato pravočasno, v roku 30 dni, vložiti tožbo.

Ali to pomeni, da bi morala tožeča stranka v tožbi postaviti poseben ugotovitveni tožbeni zahtevek (da se ugotovi, da je v aneksu k pogodbi o zaposlitvi oziroma v pogodbi o zaposlitvi določena oziroma da je javnemu uslužbencu izplačana nezakonito določena plača), kot se zahteva na primer pri ugotovitvi obstoja delovnega razmerja, kjer brez ugotovitvenega zahtevka morebitni denarni zahtevki ne morejo biti utemeljeni.³⁰ V zvezi s tem je stališče pritožbenega sodišča v eni zadevi,³¹ da je tožbeni zahtevek, ki se nanaša na obveznost tožene stranke, da izda tožeči stranki ustrezen in pravilen aneks k pogodbi o zaposlitvi, presplošen, premalo določen oziroma ne dovolj konkretno opredeljen. Če bi bilo takšnemu tožbenemu

30. novembra 2009). V nasprotju s to procesno predpostavko pa na rok za vložitev tožbe, ki je materialni prekluzivni rok, pazi sodišče po uradni dolžnosti ves čas postopka. (sklep VS RS opr. št. VIII Ips 339/2006 z dne 25. oktobra 2007, sklep VS RS opr. št. VIII Ips 233/2008 z dne 3. novembra 2009).

²⁸ Sklep VDSS opr. št. Pdp 1320/2010 z dne 2. junija 2011, sklep VDSS opr. št. Pdp 48/2011 z istega dne.

²⁹ V sodni praksi se je izoblikovalo pravilo, da ne gre za tako imenovane čiste denarne terjatve, kadar delavec uveljavlja plačilo določenega zneska (navadno iz naslova prikrajšanja pri plači), pa je odločitev o njegovem tožbenem zahtevku odvisna od odločitve o obstoju pravice. Kadar gre prvenstveno za spor o pravici (na primer o določitvi oziroma priznanju količnika osnovne plače, dodatka k plači, dela plače iz naslova delovne uspešnosti ali podobno), gre šele v posledici za spor o višini denarne terjatve. Iz tega razloga je v vseh teh primerih sodno varstvo dopustno šele po predhodnem postopku in ne neposredno, kot za denarne terjatve določa četrti odstavek 204. člena ZDR oziroma je določal pred tem veljavni ZTPDR v drugem odstavku 83. člena (sklep VS RS opr. št. VIII Ips 189/2007 z dne 8. april 2008; sklep VS RS opr. št. VIII Ips 271/2008 z dne 9. marca 2010).

³⁰ Sklep VS RS opr. št. VIII Ips 108/2010 z dne 13. septembra 2011, sklep VS RS opr. št. VIII Ips 9/2009 z dne 14. februarja 2011.

³¹ Sklep VDSS opr. št. Pdp 785/2009 z dne 24. februarja 2010.

zahtevku ugodeno, v tem delu izrek sodbe ne bi predstavljal izvršilnega naslova, ki bi bil primeren za izvršbo.³²

V tej in istovrstni zadevi³³ je pritožbeno sodišče zavzelo stališče, da je tožeča stranka izkazala pravni interes oziroma pravno korist za vložitev tožbe, čeprav spornega aneksa k pogodbi o zaposlitvi (s katerim je bila določena prevedena plača) ni podpisala, ker ga je tožena stranka pri obračunu in izplačilu plače kljub temu pričela uporabljati. Z ozirom na navedeno ima za tožečo stranko pravne posledice tudi nepodpisani aneks h pogodbi o zaposlitvi. Na podlagi četrtega odstavka 3.a člena ZSPJS bi bilo sicer mogoče zaključiti, da je javnemu uslužbencu omogočeno sodno varstvo le v primeru neskladnosti določbe o plači v sklenjeni pogodbi o zaposlitvi v primerjavi z akti oziroma kolektivnimi pogodbami, vendar po stališču pritožbenega sodišča javni uslužbenec, ki aneksa k pogodbi o zaposlitvi ne podpiše, pa se ta na podlagi določb veljavnih predpisov uporablja, ne more biti v slabšem položaju od javnega uslužbenca, ki aneks k pogodbi o zaposlitvi podpiše, pa v zvezi z določitvijo in izplačilom plače zahteva varstvo pravic.³⁴

O vsebini spora o prevedbi plače je pisalo pritožbeno sodišče v obrazložitvi ene zadeve.³⁵ Navedlo je, da v tem sporu, v katerem tožeča stranka uveljavlja razveljavitev pogodbe o zaposlitvi in aneksa k tej pogodbi, sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za drugo delovno mesto (ki je višje vrednoteno), sodišče ne obravnava zakonitost in ustreznost vseh razporeditev na delovna mesta v preteklih letih, prav tako pa ne upošteva morebitne na novo pridobljene višje izobrazbe delavca. Sodišče namreč ne more naložiti delodajalcu, da delavca (javnega uslužbenca) razporedi na drugo delovno mesto oziroma da mu ponudi v sklenitev novo pogodbo o zaposlitvi. Navedeno je izključno v njegovi pristojnosti glede na organizacijo delo in kadrovske potrebe, vse to pa je pri državnemu organu odvisno tudi od dopustnosti proračunskih sredstev.

Tudi stališče, da bi morala tožena stranka pri oblikovanju aneksa k pogodbi o zaposlitvi (torej v zvezi s prevedbo plače) upoštevati dejansko delo delavca (javnega

³² Glede vsebine tožbenega zahtevka se zastavlja še vprašanje, ali je pravilna odločitev, ki toženi stranki nalaga ravnanje, skladno z zakonom – izstavitve ustreznega in pravnega aneksa k pogodbi o zaposlitvi, ali je tožba s takim tožbenim zahtevkom dopustna?

³³ Sklep VDSS opr. št. Pdp 786/2009 z dne 25. februarja 2010.

³⁴ Drugače pa pritožbeno sodišče v zadevi opr. št. Pdp 84/2009 (sklep VDSS z dne 23. aprila 2009), ugotavlja, da tožeča stranka, glede na to, da aneksa k pogodbi o zaposlitvi ni podpisala, zaradi česar ta ne more imeti pravnih posledic (kar ne drži - tretji odstavek 3. člena ZPSJS), ne izkazuje pravnega interesa za razveljavitev aneksa.

³⁵ Sodba VDSS opr. št. Pdp 136/2010 z dne 17. junija. 2010.

uslužbenca), je po oceni pritožbenega sodišča pravno zmotno. Pri prevedbi je treba izhajati iz vsebine veljavne pogodbe o zaposlitvi,³⁶ saj se dejanske naloge zaradi prevedbe ne spremenijo, enako velja tudi za vlogo in pogoje za zasedbo delovnega mesta. Pri prevedbi plače gre, kot nadalje pojasnjuje pritožbeno sodišče, zgolj za uvrstitev v plačni razred v skladu z novimi veljavnimi akti. Pri presoji okoliščin in vprašanj, ki jih izpostavlja tožeča stranka, to je dejansko opravljanje drugega dela, pa gre za vprašanje spoštovanja oziroma izvajanja same pogodbe o zaposlitvi s strani tožene stranke.³⁷

O pomenu sistemizacije delovnih mest je pritožbeno sodišče pisalo v zadevi,³⁸ v kateri je navedlo, da gre za splošni akt delodajalca organizacijske narave, katerega oblikovanje (določanje delovnih mest, opis pogojev in nalog delovnih mest, ...) je v pristojnosti delodajalca. Delavec (javni uslužbenec) v individualnem delovnem sporu ne more uspešno uveljavljati od delodajalca, da v sistemizacijo delovnih mest vnese delovno mesto, za katerega meni, da bi bilo ustrezno zanj. V konkretni zadevi je bistveno, da delovno mesto, za katerega tožeča stranka meni, da bi bilo primerljivo njenemu delovnemu mestu pred prevedbo plače, pri toženi stranki ni sistemizirano. Iz tega razloga tožeča stranka ne more uspešno uveljavljati, da bi morala biti njena prevedena plača določena za to delovno mesto.

Pravilnost same prevedbe je sodišče (prve stopnje in pritožbeno sodišče) preverilo v treh zadevah.³⁹ V vseh treh je ugotovilo, da je tožena stranka pravilno prevedla osnovno plačo javnega uslužbenca in ga pravilno umestila v plačni razred po ZSPJS. Tožbeni zahtevek za razveljavitev odločitve delodajalca (v enem primeru

³⁶ Sodba VDSS opr. št. Pdp 888/2010 z dne 17. februarja 2011.

³⁷ Spore v zvezi s prevedbo plače je treba razlikovati od sporov, v katerem javni uslužbenec vtožuje plačilo po dejanskem delu. Gre za spore, v katerih se zatrjuje, da javni uslužbenec opravlja delo drugega delovnega mesta, kot je delo, za katero prejema plačo. Iz tega razloga zahteva plačilo prikrajšanja pri plači. Za tožbo s takšnim zahtevkom je skladno s sodno prakso Vrhovnega sodišča Republike Slovenije dopustno neposredno sodno varstvo (sodba VS RS opr. št. VIII Ips 320/2007 z dne 23. marca 2009), za presojo utemeljenosti tožbenega zahtevka pa ni bistveno, ali javni uslužbenec za zahtevnejše delo, ki ga dejansko opravlja, izpolnjuje izobrazbene pogoje, saj je bistveno le, kot je navedeno v obrazložitvi, da je delodajalec, ki kljub sklenjeni pogodbi o zaposlitvi odredi opravljanje drugega dela, dolžna za opravljeno delo zagotoviti pravice, ki jih določajo zakon, podzakonski akt oziroma kolektivna pogodba (sklep VS RS opr. št. VIII Ips 306/2009 z dne 19. aprila 2011).

³⁸ Sodba VDSS opr. št. Pdp 1155/2010 z dne 3. februarja 2011.

³⁹ Sodba VDSS opr. št. Pdp 136/2010 z dne 17. junija 2010, sodba VDSS opr. št. Pdp 448/2010 z dne 21. aprila 2010, sodba VDSS opr. št. Pdp 1155/2010 z dne 3. februarja 2011.

je šlo za sklep, ker je bil javni uslužbenec - vojak - preveden s sklepom) in za uvrstitev v višji plačni razred oziroma za priznanje višje plače je zavrnilo.

Pritožbeno sodišče nadalje poudarja,⁴⁰ da je izhodišče za določanje nove osnovne plače na plačni lestvici zahtevnost delovnega mesta. Določa se z zahtevnostjo nalog in iz njih izhajajočo strokovno usposobljenostjo (zahtevana strokovna izobrazba, potrebna znanja in izkušnje), odgovornostjo, pooblastili in omejitvami, psihofizičnimi in umskimi napori ter vplivi okolja (9. točka 2. člena ZSPJS). Tarifni razred izraža stopnjo zahtevnosti delovnega mesta in naziva glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost (prvi odstavek 8. člena ZSPJS). Za opravljanje nalog, ki se v pretežni meri opravljajo na posameznih delovnih mestih, se zahteva določena stopnja strokovne izobrazbe, ta se izraža s tarifnim razredom. Ali drugače povedano: strokovna izobrazba vpliva na uvrstitev delovnega mesta v tarifni, posledično pa v plačni razred. Pri določitvi osnovne plače po ZSPJS je zato upoštevana tudi predpisana in dosežena stopnja strokovne izobrazbe, razen v primerih določenih z zakonom (kot je npr. 14. člen ZSPJS, ki je v času prevedbe predvidel možnost opravljanja dela z eno stopnjo nižjo strokovne izobrazbe od zahtevane).

Delovna mesta in nazivi javnih uslužbencev so opredeljeni v katalogu funkcij delovnih mest in nazivov (5. točka 2. člena ZSPJS), pri čemer ta katalog zajema tudi tarifni razred in plačni razred delovnega mesta. Kot že povedano, tarifni razred izraža stopnjo zahtevnosti delovnega mesta in naziva glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost, določen je glede na uspešno končano izobraževanje oziroma pridobljeno usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje nalog delovnega mesta (tretji odstavek 8. člena ZSPJS). Tako je zaključiti, da je treba pri določitvi plač po ZSPJS upoštevati predpisano in doseženo stopnjo strokovne izobrazbe za določeno delovno mesto, razen v primerih, ki so izrecno določeni z zakonom (na primer 14. člen ZSPJS).

14. člen ZSPJS se nanaša na javnega uslužbenca, ki za delovno mesto, na katerem opravljajo delo, ne izpolnjujejo izobrazbenih pogojev. Tak javni uslužbenec je upravičen do plače, ki je za en ali dva plačna razreda nižja. V zvezi s tem sta bila pred pritožbenim sodiščem dva spora. V prvi zadevi⁴¹ (opr. št. Pdp 248/2011) je pritožbeno sodišče soglašalo s stališčem v izpodbijani sodbi, da je bil tožeči

⁴⁰ Sodba VDSS opr. št. Pdp 248/2011 z dne 19. maja 2011; sodba VDSS opr. št. Pdp 184/2011 z dne 25. 3. 2011.

⁴¹ Sodba VDSS opr. št. Pdp 248/2011 z dne 19. maja 2011.

stranki ponujen aneks k pogodbi o zaposlitvi za delovno mesto, ki je v aktu o sistemizaciji najnižje sistemizirano delovno mesto in za katerega je predvidena III. stopnja izobrazbe oziroma III. tarifni razred, zakonit glede na to, da je najbližje stopnji (in vrsti) strokovne izobrazbe, ki jo ima tožeča stranka (končana osnovna šola - II. stopnja izobrazbe). Tožeči stranki ne more pripadati plača za delovno mesto, za katerega se zahteva V. stopnja izobrazbe, ker to delovno mesto za tožečo stranko ne more biti ustrezno, saj ima poleg vsebinskih razlik med njenim delom in delom na tem delovnem mestu, tožeča stranka celo za tri stopnje nižjo izobrazbo od zahtevane strokovne izobrazbe za opravljanje nalog na navedenem delovnem mestu.

V drugi zadevi⁴² pa je šlo za tožečo stranko - višjo medicinsko sestro, ki je diplomo pridobila po prej veljavnih študijskih programih, ki ima končano pripravništvo, opravljen strokovni izpit in tri leta opravljanja svojega poklica v zadnjih petih letih. S tem se ji prizna enaka kvalifikacija kot tistim, ki končajo študij in lahko samostojno opravljajo delo v zdravstveni dejavnosti, tako da lahko samostojno opravlja delo.⁴³ Dejstvo, da ji zakon dovoljuje, da samostojno opravlja delo v zdravstveni dejavnosti enako kot diplomirana medicinska sestra, ne pomeni, da je s tem izenačena njena izobrazba višje medicinske sestre in diplomirane medicinske sestre. Za delovno mesto, za katerega ima tožeča stranka sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, se zahteva visokošolska strokovna izobrazba, zaradi česar izobrazba, ki jo ima tožeča stranka, ne pomeni ustrezne strokovne izobrazbe za opravljanje dela na tem delovnem mestu. Zato je pravilna odločitev sodišča prve stopnje, da je imela tožena stranka podlago za uvrstitev tožeče stranke v en plačni razred nižje.⁴⁴

Nekoliko specifična je zadeva,⁴⁵ v kateri je tožena stranka registrirana za dejavnost vzgoje in izobraževanja in tudi za zdravstveno dejavnost. Tožeča stranka je opravljala delo v okviru obeh dejavnosti - na sedežu tožene stranke je opravljala zdravstveno dejavnost, zunaj sedeža pa vzgojno izobraževalno dejavnost. Temu ustrezno je sestavljeno njeno delovno mesto in posledično tudi plača. Bistvo

⁴² Sodba VDSS opr. št. Pdp 184/2011 z dne 25. marca 2011.

⁴³ Drugi odstavek 11. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-G - Ur. l. RS, št. 2/2004) v zvezi s 7. členom istega zakona.

⁴⁴ Takšna razlaga ne nasprotuje načelu enakega plačila za enako opravljeno delo, stališče, da je zakonska ureditev na tak način v skladu z URS (Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06) je zavzelo Ustavno sodišče Republike Slovenije v zadevi opr. št. U-I-7/94 z dne 5. oktobra 1995.

⁴⁵ Sklep in sodba VDSS opr. št. Pdp 354/2011 z dne 20. maja 2011.

spora je v tem, da tožeča stranka v obeh primerih, ko opravlja zdravstveno dejavnost in ko opravlja vzgojno-izobraževalno dejavnost, dejansko opravlja enaka dela, le da enkrat v vzgojno izobraževalnem procesu, drugič pa v zdravstvenem delu. Vsako od navedenih del je uvrščeno v sistem plač v javnem sektorju v različno podskupino. Delo, ki ga opravlja tožeča stranka v vzgojno izobraževalnem procesu, je uvrščeno v podskupino D in višje vrednoteno, delo, ki ga opravlja v zdravstveni dejavnosti, pa je uvrščeno v podskupino E in je nižje vrednoteno. Tožeča stranka zahteva, da se celotno njeno delo ovrednoti po plačni skupini D, kar ni utemeljeno.

Kot izhaja iz 23. člena ZSPJS, je število dodatkov k plači javnega uslužbenca v novem plačnem sistemu omejeno. Eden izmed teh dodatkov je dodatek za dvojezičnost, v zvezi s katerim je spor v zadevi,⁴⁶ ki je predstavljena v nadaljevanju. V drugem odstavku 28. člena ZSPJS je višina dodatka za dvojezičnost določena v razponu, pri čemer višino tega dodatka določi javnemu uslužbencu njegov predstojnik na osnovi zahtevane stopnje znanja jezika narodne skupnosti ter dejanske uporabe tega jezika pri opravljanju dela (tretji odstavek 28. člena ZSPJS). V konkretni zadevi so bili kriteriji sprejeti s strani generalnega direktorja tožene stranke, tožeča stranka pa je plačilo dodatka za dvojezičnost uveljavljala utemeljeno, vendar le za čas od podaje zahtevo za priznanje dodatka pri toženi stranki. Za čas pred podajo zahteve, to je od 1. avgusta 2008 dalje, tožbeni zahtevek, kot je navedlo pritožbeno sodišče, ni utemeljeno, saj takrat višina dodatka za dvojezičnost s strani delodajalca še ni bila ustrezno konkretizirana.

Drugačno stališče je bilo sprejeto v kasnejših zadevah,⁴⁷ prav tako v zvezi z dodatkom za dvojezičnost. Poudarjeno je bilo, da je bilo v predhodnih zadevah kot izhodišče za odločanje sprejeto stališče, ki je veljalo v času pred uveljavitvijo ZSPJS. V tej zadevi je pritožbeno sodišče od tega odstopilo, ker je ocenilo, da pravilna uporaba materialnega prava (predvsem tretjega in petega odstavka 3. člena ZSPJS) vodi k odločitvi, ki omogoča priznanje in plačilo prikrajšanja pri plači (do katerega pride zaradi ne izplačevanega dodatka za dvojezičnost) tudi za nazaj, za ves čas veljavnosti ZSPJS (to je od 1. avgusta 2008 dalje) ne glede na to, ali in kdaj je javni uslužbenec podal zahtevo za odpravo nezakonnosti pri obračunu in izplačilu plače.

⁴⁶ Sodba VDSS opr. št. Pdp 141/2011 z dne 19. maja 2011.

⁴⁷ Sodba VDSS opr. št. Pdp 585/2011, opr. št. Pdp 701/2011, opr. št. Pdp 925/2011, vse z dne 13. decembra 2011.

Tako je pisalo pritožbeno sodišče že v predhodni zadevi:⁴⁸ javni uslužbenec lahko uveljavlja izplačilo morebitne razlike v plači tudi za čas pred podajo zahteve, naslovljene na delodajalca, vse od začetka veljavnosti novega plačnega sistema dalje. Izplačilo razlike v plači za nazaj v primeru, če je bila javnemu uslužbencu izplačana nižja plača od pripadajoče, omogočata 3. in 3.a člen ZSPJS. Ta dva člena ZSPJS pa po drugi strani javnega uslužbenca zavezuje-ta, da vrne delodajalcu preveč izplačane zneske, če mu je bila izplačana višja plača, kot bi mu pripadala po zakonu in drugih predpisih. V konkretni zadevi je tožeča stranka uveljavljala plačilo prikrajšanja pri plači, kot bi ji šla na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi, v katerem je tožena stranka nezakonito določila previsoko plačo (glede na določbe zakona, predpisov in drugih aktov, izdanih na njihovi podlagi, ter kolektivnih pogodb). Kasneje je ponudila aneks k pogodbi o zaposlitvi z zakonito določeno plačo, ki ga tožeča stranka ni podpisala. Kljub temu je takšno plačo prejela. Tožbeni zahtevek za višjo plačo (po podpisane-m, a nezakonitem aneksu k pogodbi o zaposlitvi) ne more biti utemeljen, saj je za presojo bistveno, da je podana neskladnost določb o plači v podpisanem aneksu z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami.

V drugi zadevi⁴⁹ je tožeča stranka neuspešno uveljavljala priznanje položajnega dodatka, kot je urejen v Uredbi o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence,⁵⁰ saj za priznanje pravice do tega ni izpolnjevala pogojev (da javni uslužbenec izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvaja-njem dela v notranji organizacijski enoti). Dejstvo, da je tožeča stranka nadzirala delo treh ali štirih drugih delavcev in da jim je odredjala delo, je še ne opravičuje do prejemanja položajnega dodatka.

Naj na koncu omenim še zadevo,⁵¹ v kateri je pritožbeno sodišče povzelo ugo-tovitev sodišča prve stopnje, da je zaradi anomalije prehoda v nov plačni sistem prišlo do višje uvrstitve javnega uslužbenca z eno stopnjo nižjim nazivom, ki je že napredoval v plačnih razredih, v primerjavi z javnim uslužbencem, ki ima višji naziv, ampak še nima napredovanj. Kljub temu ni pravne podlage, da bi se pri-znavala napredovanja, ki so bila dosežena v nižjem nazivu, pred napredovanjem v višji naziv.

⁴⁸ Sklep VDSS opr. št. Pdp 417/2010 z dne 22. novembra 2010.

⁴⁹ Sodba VDSS opr. št. Pdp 1155/2010 z dne 3. februarja 2010.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 57/08.

⁵¹ Sodba opr. št. Pdp 448/2010 z dne 21. aprila 2010.

5. ZAKLJUČEK

Prispevek uvodoma prikaže pregled normativne ureditve uvedbe novega plačnega sistema in prevedbe plač javnih uslužbencev, v nadaljevanju pa se osredotoča na pregled sodne prakse. Prikazane so številne odločbe Višjega delovnega in socialnega sodišča, iz katerih je najverjetneje razbrati le, da je sodna praksa še neusklajena in da so pri prevedbi plače nastopile nekatere anomalije. Predvsem je mogoče ugotoviti, da je bilo v zvezi z uvedbo novega plačnega sistema veliko nezadovoljstva in posledično sodnih sporov, ne glede na to, da novi sistem zasleduje številne cilje, ki so po mojem mnenju zelo pozitivnimi, kot so npr. vzpostavitev enotnega plačnega sistema v javnem sektorju, zagotovitev enake osnovne plače za primerljiva delovna mesta, zagotovitev transparentnosti, fleksibilnosti in obvladljivosti plačnega sistema z vidika javnih financ ter podobno. Glede odločanja v teh sporih bi kot temeljno izpostavila težavo, da posebna pravna ureditev pravnega varstva zoper prevedbo plače sploh ni bila predvidena; najverjetneje zaradi naivnega pričakovanja, da bodo javni uslužbenci s prevedbo plače zadovoljni, češ da gre zgolj za uvrstitev v plačni razred v skladu z novimi veljavnimi akti.

Menim, da je pozitivno, da se zagotovijo enake osnovne plače za primerljiva delovna mesta, predvsem tudi, da se odpravi številne dodatke k plači in nepregledne količnike za določitev osnovne plače, kot poudarja Zemljak.⁵² Ostaja pa vprašanje, ali je nujno, da je plačni sistem v javnem sektorju enoten in da je urejen v enem zakonu, kot izpostavljata Vitezova in Tičar,⁵³ saj je javni sektor raznolik, sestavljajo ga različna področja delovanja, ki imajo svoje specifikke. Pirnat⁵⁴ poleg tega meni, da je treba plačni sistem v javnem sektorju (ponovno) reformirati. S tem stališčem se ne strinjam. Po mojem mnenju bi bilo predvsem treba poenotiti sodno prakso, spore v zvezi s prevedbo plače čim prej razrešiti ter nato stremeti k trdnosti in ne prepogostemu spreminjanju plačnega sistema v javnem sektorju. Kar bi gotovo vplivalo tudi na zmanjšanje števila sodnih sporov.

⁵² Navajano delo, 2008, str. 1.

⁵³ Navajano delo, str. 1773.

⁵⁴ Navajano delo, str. 3.

LITERATURA:

Klinar, Igor in Korade Purg, Štefka: Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) - uvodna pojasnila, GV Založba, Ljubljana, 2002;

Kovač, Polona, Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave, v: Pravna praksa, št. 22, str. 6-8, 2003.

Kresal Šoltes, Katarina: Oblastni posegi v kolektivna pogajanja, v: Delavci in delodajalci, št. 4, str. 567-589, 2010;

Kunšek, Mojca: Nove plače in nov plačni sistem v javnem sektorju v: Pravna praksa, št. 26, str. 6-7, 2008;

Pirnat, Rajko: Plače javnih uslužbencev in stavka v javnem sektorju, v: Pravna praksa, št. 35, str. 3, 2011;

Ramšak Pešec, Mojca: Uvajanje novega plačnega sistema v državni upravi in širšem javnem sektorju: cilj prenove obstoječega plačnega sistema, v: HRM, št. 21, str.18-20, 2008;

Vitez, Jagoda in Tičar, Bojan: Ali je novi sistem plač v javnem sektorju skladen s pojmovanjem načela pravičnosti?, v: Podjetje in delo, št. 8, str. 1762-1775, 2008;

Zemljak, Nejc: Nekaj spornih vidikov novega plačnega sistema, v: Pravna praksa-priloga, št. 42, str. I-VII, 2008;

Zemljak, Nejc: Varovana plača ali kako ustvarjati pravo z mnenji, v: Pravna praksa, št. 39, str. 18-19, 2009.

THE CONVERSION OF WAGES OF PUBLIC EMPLOYEES BEFORE A COURT – The introduction of Legal Framework and Judicial Practice

Tanja Pirnat*

SUMMARY

The contribution initially presents a review of normative regulation of the new salary system and conversion of the salary system of public service employees, and later concentrates on the review of the corresponding case-study. According to it, the Labour Courts have so far decided in numerous disputes, yet in none of them the plaintiff (public service employee) has succeeded with the claim. In some cases the courts have dismissed the charges as impermissible or late, in others as unfounded. Several decisions of the Higher Labour and Social Court are presented which allow the conclusion that the case-law established so far is still inconsistent, and that the conversion of salaries obviously created some anomalies. It can be claimed that the introduction of the new salary system has caused a lot of dissatisfaction and consequently court disputes, though in my opinion the new system pursues numerous very positive aims such as establishing a uniform salary system in the public sector, provision of equal basic salary for comparable work, transparency, flexibility and sustainability of the salary system for the public finances, etc. One of the major problems of the conversion of salaries in the public service sector is the fact, that the legislator did not supply any provisions for legal protection of the public employees who would not agree with the conversion, probably in the slightly naïve expectation that they would accept the new salary, since it was just a consequence of the classification into wage categories pursuant to the newly adopted acts.

The question remains whether the salary system in the public sector has to be uniform, since its nature is so diverse. However, I cannot completely agree with the authors who claim that the salary system should be reformed again. In my

* Tanja Pirnat, LL.M., judicial consultant, Higher Labour and Social Court, Slovenia
tanja.pirnat@sodisce.si

opinion we need to create uniform case law, solve the running court disputes on conversion of salary as soon as possible, and then strive towards a stable salary system in the public sector instead of changing it too frequently.

Consequently, this would certainly contribute to a reduction of court disputes.