REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 050-34/2021/4
Datum: 14. 12. 2021

OCENA NEDISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZAKONA O VARSTVU PRED DISKRIMINACIJO – 14. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)

1. Predlog oz. pobuda

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 8. 10. 2021 prejel elektronsko sporočilo posameznice, ki navaja, da je v povezavi s prevedbo plač iz leta 2008 še vedno v veljavi 14. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS).[1] Slednji določa, da javnemu uslužbencu, ki opravlja delo na delovnem mestu z nižjo izobrazbo od zahtevane, pripada osnovna plača, ki je za dva ali en plačni razred nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem opravlja delo. Predmetni člen namreč določa:

> »(1) V primeru, ko javni uslužbenec opravlja delo na delovnem mestu z nižjo izobrazbo od zahtevane, mu pripada osnovna plača, ki je za dva plačna razreda nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem opravlja delo.
> (2) Če ima javni uslužbenec iz prejšnjega odstavka več kot 23 let delovne dobe, mu pripada osnovna plača, ki je za en plačni razred nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem opravlja delo.
> (3) Določbi prvega in drugega odstavka tega člena se uporabljata tudi v primeru, ko je za opravljanje dela na delovnem mestu v tarifnem razredu VII/1 oziroma VII/2 kot ustrezna izobrazba določena tudi višješolska izobrazba (prejšnja, kot jo določa 8. člen tega zakona).
> (4) Določbe prvega in drugega odstavka tega člena se ne uporabljajo za delovna mesta v VI. in nižjih tarifnih razredih.
> (5) Učitelju ali drugemu strokovnemu delavcu, kateremu je v okviru tedenskega polnega delovnega časa določena zmanjšana tedenska učna obveznost v skladu z zakonom, ki ureja organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja, se plača obračuna v skladu z opravljeno učno obveznostjo.«

Predlagateljica opozarja, da je bilo na različnih seminarjih in predavanji poudarjeno, da javni uslužbenec za enako delo dobi enako plačilo (tudi na seminarjih, ki jih organizira Ministrstvo

[1] Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Uradni list RS, št. 108/09 - uradno prečiščeno besedilo, 107/09 - odl. US, 98/09 - ZIUZGK, 13/10, 59/10, 85/10, 94/10 - ZIU, 107/10, 35/11 - ORZSPJS49a, 110/11 - ZDIU12, 27/12 - odl. US, 40/12 - ZUJF, 104/12 - ZIPRS1314, 46/13, 46/13 - ZIPRS1314-A, 101/13 - ZIPRS1415, 50/14, 25/14 - ZFU, 95/14 - ZUPPJS15, 82/15, 90/15 - ZUPPJS16, 88/16 - ZUPPJS17, 23/17 - ZDOdv, 67/17, 84/18, 75/19 - ZUPPJS2021, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 15/21 - ZDUOP, 112/21 – ZNUPZ.

za javno upravo). Prav tako meni, da izobrazba, ki ne odstopa za več kot eno stopnjo, za delo, ki ga človek kvalitetno opravlja npr. že 20 let oziroma več, ne bi smela biti merilo za nižjo plačo (v primeru nedoseganja rezultatov bi namestili drugega javnega uslužbenca). Predlagateljica meni, da je 14. člen ZSPJS protiustaven in pravno sporen. Zagovornika prosi za preučitev navedenega člena.

2. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa

Zagovornik lahko v skladu z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD)[2] izvede oceno diskriminatornosti zakona ali drugega predpisa. O svoji oceni obvesti morebitnega (drugega) predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti, ali pa z zahtevo sam začne postopek za oceno ustavnosti oz. zakonitosti predpisa ali drugega splošnega akta.

Definicija diskriminacije je vsebovana v 4. členu ZVarD, skladno s katero diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

ZVarD v 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. Diskriminacija se torej lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja. Na njih pa morajo skladno z 2. členom ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oz. ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oz. enako obravnavanje vseh oseb.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. Osnovni obliki sta neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). Neposredna diskriminacija obstaja, če je ali bi lahko bila oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena ZVarD).

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem

[2] Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg.

cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

Test za presojo dopustnosti izjem po ZVarD izhaja iz ustavnega testa za presojo dopustnosti posega v človekove pravice ter zahtev prava Evropske unije (v nadaljevanju: EU). Poseg v človekove pravice, kakršna je zapoved enakega obravnavanja (14. člen Ustave Republike Slovenije[3]; v nadaljevanju: Ustava), pa je ustavno dopusten samo, če temelji na stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti določene pravne ureditve s splošnim načelom sorazmernosti se torej opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti (oz. ustreznosti), nujnosti (oz. potrebnosti) in sorazmernosti posega (v ožjem pomenu).

Za oceno predpisa kot diskriminatornega je tako nujen obstoj naslednjih elementov diskriminacije: osebna okoliščina kot razlog pravno neenakega obravnavanja, poseg v človekovo pravico, svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali ugodnost, prikrajšanje v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami v primerljivem položaju, vzročna zveza med osebno okoliščino in obravnavo, ki je je predlagatelj deležen, ter odsotnost izjem od prepovedi diskriminacije.

Zagovornik je predpis skladno s svojimi zakonskimi pristojnostmi ocenjeval po vsebini in to samo z vidika svojih pristojnosti. Zagovornik ni tisti državni organ, ki bi lahko sprejel končno odločitev, da je predpis diskriminatoren oz. da ni skladen z Ustavo in kakorkoli vplival na samo vsebino predpisa. Zagovornik ima v ZVarD zgolj pooblastilo, da izvede oceno diskriminatornosti in če oceni, da je predpis diskriminatoren, lahko ravna skladno z 38. členom ZVarD.

3. Ocena diskriminatornosti 14. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju

Diskriminacijo na področju delovnih razmerij, vključno z zaposlitvenimi pogoji, pogoji dela in plačami, poleg številnih mednarodnih aktov prepovedujeta tudi ZVarD in Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1).[4] Zagovornik je v zadevi tako ocenjeval, ali pomeni ureditev, po kateri so javni uslužbenci prikrajšani pri plačilu zaradi svoje nižje izobrazbe, nedopustno neposredno diskriminacijo delavcev.

Zagovornik je relevantno ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče), ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oz. uresničevanje človekove pravice oz. temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

---

[4] Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 - popr., 47/15 - ZZSDT, 33/16 - PZ-F, 52/16, 15/17 - odl. US, 22/19 - ZPosS, 81/19, 36/20 - ZIUPPP, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 - ZIUOOPE, 98/20 - ZIUPDV, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOPDVE, 195/20, 15/21 - ZDUOP, 28/21 - skl. US, 43/21, 112/21 - ZNUPZ, 119/21 - ZČmIS-A.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

3.1 Poseg v zavarovano dobrino

Delo predstavlja osnovni vir pridobivanja sredstev posameznika (delavca) za preživetje. Plačilo za delo po pogodbi o zaposlitvi je sestavljeno iz plače, ki mora biti vedno v denarni obliki, in morebitnih drugih vrst plačil (prvi odstavek 126. člena ZDR-1).

V zvezi z višino plačila za delo velja načelo enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti. To načelo je v slovenskem pravnem redu izpeljano na različnih mestih (prva alineja prvega odstavka 2. člena ZVarD, 6. člen ZDR-1). Četudi je lahko omenjeno načelo uporabljeno ozko (v smislu 133. člena ZDR-1, ki zahteva enako plačilo moških in žensk), Zagovornik ocenjuje, da je potrebno omenjeno načelo razlagati široko, v smislu, da varuje delavce širše kot le na podlagi osebne okoliščine spola.

Vsled navedenemu ureditev, po kateri so javni uslužbenci z nižjo stopnjo izobrazbe, kot se zahteva za določeno delovno mesto, plačani slabše od tistih, ki imajo ustrezno višjo stopnjo izobrazbe, predstavlja poseg v zavarovano dobrino.

3.2. Skupine primerjave, primerljivost položajev in relevantna osebna okoliščina

Iz predloga smiselno izhaja, da je skupina posameznikov, ki je po predlagateljičinem mnenju diskriminirana, celotna skupina javnih uslužbencev. Vendar predlagateljica izrecno ne navede, v primerjavi s kom naj bi bila ta skupina diskriminirana. Prav tako predlagateljica osebne okoliščine neposredno ne zatrjuje, mogoče pa je sklepati, da je osebna okoliščina, na katero se predlog nanaša, izobrazba. Iz predloga namreč izhaja, da naj bi bilo neustrezno, da so javni uslužbenci z nižjo stopnjo izobrazbe, kot se zahteva za določeno delovno mesto, plačani slabše od tistih, ki imajo ustrezno (višjo) stopnjo izobrazbe, ki se zahteva za to delovno mesto.

Zagovornik meni, da je potrebno med seboj primerjati javne uslužbence z nižjo stopnjo izobrazbe, kot se zahteva za določeno delovno mesto, ki ga zasedajo in javne uslužbence, ki imajo ustrezno (višjo) stopnjo izobrazbe, kot se zahteva za enako delovno mesto. **Ključno vprašanje, ki se zastavlja v konkretni situaciji, je vprašanje primerljivosti položajev primerjanih skupin javnih uslužbencev**.

Iz pojasnil Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) izhaja, da 14. člen ZSPJS ureja plačo oz. njeno zmanjšanje v primerih, ko javni uslužbenec opravlja delo na delovnem mestu z nižjo izobrazbo od zahtevane, nikakor pa ne daje možnosti spregleda pogoja za opravljanje dela ali morebitne pravne podlage za sklenitev pogodbe o zaposlitvi z osebo, ki ne izpolnjuje izobrazbenega pogoja na način, da bi se to osebo zaposlilo in se ji nato znižalo plačo skladno s 14. členom ZSPJS.[5]

[5] Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Izvajanje 14. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, dokument št. 0100-46/2012-2 z dne 20. 1. 2012, str. 2; dostopno na spletni strani: http://arhiv2014.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/pojasnila_ministrstev/MJU/2012/14__CLEN_ZSPJS_-_23.1.2012.pdf.

Gre torej za urejanje specifičnega položaja javnih uslužbencev, ki so že v sistemu in so se znašli v situaciji (zlasti ob prevedbi plačnega sistema),[6] da so opravljali delo, za katero imajo nižjo izobrazbo od zahtevane. Določba predstavlja tudi neke vrste varovalo,[7] katerega posledica je, da neizpolnjevanje izobrazbe nima za posledico neveljavnosti pogodbe o zaposlitvi, temveč le nižjo plačo.

Kot izhaja iz pojasnil MJU, je javni uslužbenec, ki pridobi ustrezno stopnjo izobrazbe, upravičen do osnovne plače, ki je določena za naziv oz. delovno mesto, ki ga zaseda, brez ustreznega zmanjšanja po 14. členu ZSPJS, in sicer od naslednjega dne, ko delodajalca seznani in ustrezno izkaže pridobitev ustrezne stopnje izobrazbe.[8]

Iz sodbe Višjega delovnega in socialnega sodišča smiselno izhaja, da skupini nista medsebojno primerljivi. Sodišče je namreč izreklo, da odločitev sodišča prve stopnje, ki temelji na 14. členu ZSPJS, ni v nasprotju z načelom enakega obravnavanja in enakega plačila za enako delo.[9]

Zagovornik glede na navedeno meni, da javni uslužbenci, ki izpolnjujejo zahtevano stopnjo izobrazbe in tisti, ki je ne, pa opravljajo delo na enakem delovnem mestu, niso v primerljivem položaju, saj eni izpolnjujejo zahtevane pogoje za opravljanje dela, drugi ne. Prvi so za opravljanje dela na določenem delovnem mestu ustrezno kvalificirani tudi prek pogoja (formalne) izobrazbe, drugi ne. Izobrazba je v konkretnem primeru namreč razlog neprimerljivosti primerjanih položajev.

V primeru, da vseeno predpostavimo, da sta dejanska položaja, ki ju primerjamo, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini (tj. **izobrazbi**),[10] Zagovornik nadaljuje oceno, ali različna obravnava sodi v izjemo od prepovedi (neposredne) diskriminacije skladno s prvim odstavkom 13. člena ZVarD. Zagovornik je tako v postopku ocene diskriminatornosti dodatno ugotavljal, katere cilje zasleduje navedena ureditev in ocenjeval, ali so ti cilji zakoniti oziroma legitimni in, ali je izključitev druge skupine tujcev primerno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo za dosego tega cilja.

---

[6] Ob tem velja opozoriti, da je VDSS v sodbi Pdp 172/2016 z dne 10.10. 2016 izrecno zanikalo, da bi bil 14. člen ZSPJS uporabljiv le ob prevedbi (glej točko 14 navedene sodbe).

[7] Glej sklep VSRS VIII Ips 343/2017 z dne 12. 9. 2018 in sodba VDSS Pdp 635/2018 z dne 7. 2. 2019.

[8] Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Določitev osnovne plače javnih uslužbencev ob pridobitvi ustrezne stopnje izobrazbe oziroma dopolnitvi 23 let delovne dobe na podlagi 14. člena ZSPJS, document št. 0100- 826/2011/1 z dne 12. 1. 2012, str. 3; dostopno na spletni strani: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Placni-sistem/Obracun-plac/14-Clen-ZSPJS/Dolocitev-osnovne-place-javnih-usluzbencev-ob-pridobitvi-ustrezne-stopnje-izobrazbe-oziroma-dopolnitvi-23-let-delovne-dobe-na-podlagi-14.-clena-ZSPJS-12.1.2012.doc.

[9] Sodba VDSS Pdp 195/2018 z dne 8. 3. 2018, točka 14: *»Ni utemeljena pritožbena navedba, da je odločitev sodišča v nasprotju z načelom enakega obravnavanja in enakega plačila za enako delo. Obravnavani primer kaže na to, kako je tožena stranka reševala problem nižjega plačila zaradi nižje izobrazbe, kljub vsebinsko enakemu delu, in sicer s premestitvijo na višje vrednoteno delovno mesto, pri čemer je bila dolžna upoštevati 20. člen ZSPJS (ki onemogoča prenos doseženih napredovanj ob premestitvi na višje vrednotena delovna mesta) in 14. člen ZSPJS (ki določa odbitek zaradi neizpolnjevanja formalnega pogoja izobrazbe). Neutemeljene pa so tudi pritožbene navedbe, da je 14. člen ZSPJS uporabljiv le ob prevedbi.«*.

[10] Izobrazba je ena izmed eksemplifikativno naštetih osebnih okoliščin v prvem odstavku 1. člena ZVarD.

3.4. Test sorazmernosti

3.4.1 Zakonit cilj

V skladu z 22. členom ZDR-1 mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma s strani delodajalca zahtevane in v skladu s prvim odstavkom 25. člena ZDR-1 objavljene pogoje za opravljanje dela. V skladu z zakonom je delodajalec dolžan s splošnim aktom določiti pogoje za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu oziroma za vrsto dela (drugi odstavek 22. člena ZDR-1). Na delovna mesta mora razporejati delavce, ki izpolnjujejo pogoje, določene v aktu o sistemizaciji.

V primeru zaposlovanja javnih uslužbencev je potrebno poleg ZDR-1 upoštevati tudi Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU).[11] Za uradniška delovna mesta se kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi naziv, smer izobrazbe, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti, lahko pa tudi drugi pogoji, če tako določa zakon (prvi odstavek 79. člena ZJU). Za strokovno-tehnična delovna mesta se kot pogoji za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določijo stopnja in smer izobrazbe ter delovne izkušnje, lahko pa tudi znanje uradnega jezika, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti ali drugi pogoji, če tako določa zakon (tretji odstavek 79. člen ZJU).

Določba 14. člena ZSPJS je specialna zakonska določba, ki izrecno predvideva situacijo, ko javni uslužbenec opravlja delo na določenem delovnem mestu z nižjo izobrazbo od zahtevane. Ta določba ni vezana na neko časovno obdobje (npr. zgolj na leto 2008, ko se je opravila prevedba plač). Navedeno pomeni, da kadarkoli javni uslužbenec (na podlagi področnega zakona) sklene pogodbo o zaposlitvi oziroma opravlja delo na delovnem mestu z nižjo izobrazbo od zahtevane, mu pripada osnovna plača, ki je za en oziroma dva plačna razreda nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem opravlja delo.[12]

Sporna določa ZSPJS torej predstavlja izjemo, saj je pomembno, da delodajalec zaposluje ustrezno (formalno) izobražen kader na ustreznih delovnih mestih. Zagovornik zato meni, da je lahko **zakonit cilj** izpodbijane ureditve **v spodbujanju javnih uslužbencev, da dosežejo ustrezno stopnjo izobrazbe za delovno mesto, ki ga opravljajo**. **Ustrezna stopnja (formalne) izobrazbe namreč botruje strokovnosti in usposobljenosti zaposlenih ter s tem kvaliteti njihovega dela, kar je nedvomno v interesu vsakega delodajalca.**

Nadalje je zato potrebno preveriti, ali razlikovanje javnih uslužbencev na določenem delovnem mestu zaradi osebne okoliščine izobrazbe prestane t.i. tridelni test sorazmernosti, ki zahteva ustreznost ukrepa (da je z ukrepom sploh mogoče doseči zadani cilj), potrebnost ukrepa (da se cilja ne da doseči z drugim ukrepom) ter sorazmernost ukrepa (da sta teža in obseg ukrepa proporcionalna zadanemu cilju).

3.4.2. Ustreznost (primernost) sredstev za doseganje cilja

Z vidika kriterija ustreznosti je Zagovornik presojal, ali pomeni nižja plača javnih uslužbencev, ki ne dosegajo zahtevane izobrazbe, primeren ukrep za dosego zasledovanega cilja v smislu, da je ta cilj s presojanim ukrepom dejansko mogoče doseči.

---

[11] Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list RS, št. 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E, 65/08, 40/12 - ZUJF, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 152/20 - ZZUOOP, 158/20 - ZIntPK-C, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOPDVE, 195/20, 28/21 - skl. US.

[12] Katarina Rajgelj, Kako bi v Sloveniji zaposlili Pavarottija?, v: Odvetnik 69, str. 25; dostopno na spletni strani: http://www.odv-zb.si/upload/revija/ODVETNIK%20st%2069_okey_OZS-ok.pdf.

Javni uslužbenec je upravičen do osnovne plače, ki je določena za naziv oz. delovno mesto, ki ga zaseda, brez ustreznega zmanjšanja po 14. členu ZSPJS, od naslednjega dne, ko delodajalca seznani in ustrezno izkaže pridobitev ustrezne stopnje izobrazbe.[13] Po mnenju Zagovornika predstavlja takšna »finančna spodbuda« ukrep, s katerim je zasledovani cilj mogoče doseči. **Zagovornik zato ocenjuje ureditev 14. člena ZSPJS kot ustrezno.**

3.4.3. Potrebnost (nujnost) sredstev za doseganje cilja

Z vidika kriterija nujnosti je Zagovornik ocenjeval, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za dosego zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega.

Zagovornik ocenjuje, da je ureditev v primeru delavca, ki ne izpolnjuje pogoja izobrazbe za določeno delovno mesto, blaga. Morebitna alternativa bi bila neveljavnost pogodbe o zaposlitvi, ali pa napoved odpovedi pogodbe o zaposlitvi pod pogojem, da v določenem roku ne bo dosežena ustrezna izobrazba, kar pa ne bi bili blažji posegi za delavca.[14] **Glede na zgoraj navedeno Zagovornik ocenjuje, da je takšen pogoj nujno potreben za zasledovanje navedenega cilja.**

3.4.4. Sorazmernost (v ožjem pomenu)

Z vidika načela sorazmernosti je Zagovornik ocenjeval, ali je teža posledic ocenjevanega posega v pravice javnih uslužbencev, ki izobrazbenega pogoja ne izpolnjujejo, proporcionalen vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

Zaposlovanje ustrezno (formalno) izobraženega kadra na vseh delovnih mestih je cilj vsakega delovnega procesa. Zmanjšanje osnovne plače nedvomno predstavlja poseg v položaj javnih uslužbencev. Vendar je potrebno ob tem upoštevati, da je ustrezna izobrazba pogoj za zaposlitev na vsakem delovnem mestu, 14. člen ZSPJS pa naslavlja izjemne situacije. Tudi v teh situacijah se legitimno teži k izpolnitvi manjkajočega pogoja ustrezne izobrazbe**. Delavec se namreč lahko naknadno ustrezno izobrazi. Po presoji Zagovornika presojani ukrep ni nesorazmeren.**

---

[13] Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Določitev osnovne plače javnih uslužbencev ob pridobitvi ustrezne stopnje izobrazbe oziroma dopolnitvi 23 let delovne dobe na podlagi 14. člena ZSPJS, dokument št. 0100- 826/2011/1 z dne 12. 1. 2012, str. 3; dostopno na spletni strani: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Placni-sistem/Obracun-plac/14-Clen-ZSPJS/Dolocitev-osnovne-place-javnih-usluzbencev-ob-pridobitvi-ustrezne-stopnje-izobrazbe-oziroma-dopolnitvi-23-let-delovne-dobe-na-podlagi-14.-clena-ZSPJS-12.1.2012.doc.

[14] Sklep VSRS VIII Ips 343/2017 z dne 12. 9. 2018, točka 10: *»[...] Tožena stranka je tožnika faktično zaposlila na delovnih mestih, za katera ni izpolnjeval pogoja izobrazbe, kar pa ne pomeni, da tožniku ni dolžna oziroma celo ne sme tudi formalno priznati delovnega razmerja in pravic, ki iz njega izhajajo. Ravno nasprotno. Če je tožena stranka sklenila (faktično) delovno razmerje s tožnikom kljub neizpolnjevanju izobrazbenega pogoja, mu je dolžna za opravljeno delo zagotoviti pravice, ki jih določajo zakon, podzakonski akt oziroma kolektivna pogodba, čeprav za to delo ne izpolnjuje pogoja ustrezne izobrazbe. Tožnik se utemeljeno sklicuje na 14. člena ZSPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu pripada plača, ki je za dva plačna razreda nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem delavec opravlja delo, če ima nižjo izobrazbo od zahtevane, saj iz te določbe jasno izhaja, da je posledica neizpolnjevanja izobrazbenega pogoja za zasedbo določenega delovnega mesta nižja plača, ne pa neveljavnost pogodbe o zaposlitvi, v kolikor poseben zakon izrecno ne določa kaj drugega. V nasprotnem primeru bi tožnika, ki nezakonito ni imel sklenjene pogodbe o zaposlitvi, obravnavali drugače kot delavca, ki prav tako ne izpolnjuje izobrazbenega pogoja, ima pa sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Za tako razlikovanje med delavci s faktičnim delovnim razmerjem in delavci s formalno sklenjenim delovnim razmerjem ni nobenega utemeljenega in upravičenega razloga.«*.

4. Zagovornikova sklepna ocena diskriminatornosti

Javni uslužbenci, ki izpolnjujejo zahtevano stopnjo (formalne) izobrazbe in tisti, ki je ne, pa vendarle opravljajo delo na enakem delovnem mestu, niso v primerljivem položaju, saj eni izpolnjujejo zahtevane pogoje za opravljanje dela, drugi ne. Razlikovalni element je usposobljenost v smislu ustrezne (formalne) izobrazbe za določeno delovno mesto. Javni uslužbenec se lahko izogne uporabi 14. člena ZSPJS tako, da se dodatno izobrazi do ustrezne stopnje, ki se zahteva za zasedbo konkretnega delovnega mesta.

Ker je razlog neprimerljivosti položajev hkrati tudi ena izmed primeroma naštetih osebnih okoliščin po ZVarD (tj. izobrazba), je Zagovornik dodatno ocenil, ali je razlikovanje javnih uslužbencev glede na izobrazbo skladno z načelom sorazmernosti. Zagovornik je tako ocenil, da zmanjšanje osnovne plače ne pomeni diskriminacije, saj po njegovi oceni takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju, pri čemer so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna sorazmerna.

Ker Zagovornik v konkretni zadevi ni zaznal diskriminatornosti predpisa, se postopek zaključi oziroma se nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD ne izvedejo.

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva.