REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Zadeva: 0700-24/2026/6
Datum: 5. 11. 2026

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) na podlagi 21. člena v povezavi s 33. do 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE, 3/22 – ZDeb in 85/25, v nadaljevanju: ZUP) v postopku, začetem na predlog predlagateljice …, v zadevi ugotavljanja obstoja diskriminacije zoper …, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije z dne 8. 3. 2026, ki ga je vložila predlagateljica …, **se zavrne**.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV:

Zagovornik je prejel Poziv k ukrepanju zaradi domnevne diskriminacije staršev v javnem zdravstvu – primer ZD … z dne 8. 3. 2026 (v nadaljevanju: predlog), v katerem predlagateljica zatrjuje diskriminacijo zaradi starševstva oziroma družinskega ali starševskega statusa v zvezi z zavrnitvijo soglasja za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti.

Iz predloga izhaja, da je predlagateljica diplomirana fizioterapevtka in diplomirana medicinska sestra, zaposlena v javnem zdravstvenem zavodu, ter mati treh otrok. Zaradi lažje organizacije družinskega življenja koristi zakonsko pravico do krajšega delovnega časa zaradi starševstva. Navaja, da ji država v skladu z 19. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-2)[1] plačuje prispevke za socialno varnost do polnega delovnega časa, s čimer naj bi se zagotavljalo, da starši, ki zaradi skrbi za otroke delajo krajši delovni čas, ne izgubijo socialne varnosti in ostanejo ekonomsko aktivni.

Predlagateljica navaja, da ji delodajalec, ZD …, vztrajno zavrača izdajo soglasja za opravljanje popoldanskega dela pri drugem delodajalcu, in sicer v družinskem podjetju njenega moža, v obliki družinske pomoči v obsegu približno štirih ur tedensko. Delodajalec se pri tem sklicuje

[1] Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 – ZORR, 84/23 – ZDOsk-1, 125/23 – odl. US, 133/23 in 90/25.

na deseti odstavek 53.b člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju: ZZDej),[2] ki naj bi koriščenje krajšega delovnega časa zaradi starševstva določal kot oviro za izdajo soglasja.

Predlagateljica meni, da je zaradi takšne razlage kot mati treh otrok, ki koristi zakonsko pravico do krajšega delovnega časa zaradi starševstva, postavljena v bistveno slabši položaj kot zaposleni, ki delajo polni delovni čas. Opozarja, da ji je zaradi tega omejena možnost opravljanja zakonitega dodatnega dela v prostem času, čeprav naj bi šlo za dejavnost zunaj njenega delovnega časa in brez vpliva na opravljanje njenih delovnih obveznosti. Po njenem mnenju bi takšna praksa lahko pomenila neenako obravnavo na podlagi družinskega oziroma starševskega statusa.

Predlogu je priložila sklep ZD …, pritožbo zoper navedeni sklep ter sklep ZD …, s katerim je bila njena pritožba zavrnjena.

Iz predložene dokumentacije izhaja, da je ZD … njeno vlogo za izdajo soglasja za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zavrnil, ker je pri delodajalcu zaposlena za krajši delovni čas v skladu s predpisi o starševskem varstvu, kar je po njegovi presoji na podlagi desetega odstavka 53.b člena ZZDej ovira za izdajo soglasja.

Zoper navedeni sklep je predlagateljica vložila pritožbo, v kateri je med drugim zatrjevala zmotno ugotovitev dejanskega stanja, bistvene kršitve določb postopka in zmotno uporabo materialnega prava ter navedla, da 53.b člen ZZDej po njenem mnenju ne določa avtomatične prepovedi izdaje soglasja. Predlagala je, da se sklep spremeni tako, da se ji soglasje izda, podredno pa, da se sklep razveljavi in zadeva vrne v ponovno odločanje.

ZD … je s sklepom … njeno pritožbo zavrnil. V obrazložitvi je vztrajal pri stališču, da deseti odstavek 53.b člena ZZDej ne pušča nobenega dvoma in da se delavcu, ki dela krajši delovni čas iz razlogov, naštetih v tej določbi, med katere sodi tudi koriščenje pravic iz starševskega varstva, soglasje za delo pri drugem izvajalcu zdravstvenih storitev izven javne mreže ne izda.

*

Zagovornik je predlagateljico z dokumentom št. 0700-24/2026/5 z dne 1. 9. 2026 seznanil z dosedanjimi ugotovitvami in ji omogočil izjasnitev pred sprejemom odločitve. Pojasnil je, da starševstvo sicer predstavlja pravno varovano osebno okoliščino po ZVarD, vendar v obravnavanem primeru nista izkazana poseg v pravico, pravni interes ali ugodnost ter manj ugodna obravnava v primerjavi z osebami v primerljivem položaju. Zato predlagateljica ni izkazala dejstev, ki bi upravičevala domnevo o kršitvi prepovedi diskriminacije. Zagovornik jo je seznanil s svojo preliminarno oceno, da pogoji za nadaljnjo obravnavo predloga niso izpolnjeni, in jo pozval, naj se o ugotovitvah izjasni v osmih dneh od prejema dopisa. Dokument št. 0700-24/2026/5 z dne 1. 9. 2026 je bil predlagateljici posredovan po elektronski pošti na naslov …, ki ga je sama navedla kot naslov za prejemanje pisanj v postopku. Predlagateljica je bila obveščena, da se vročitev šteje za opravljeno sedmi dan od dneva odpreme dokumenta, tj. 9. 9. 2026. Predlagateljica se na poziv k izjasnitvi v postavljenem roku ni odzvala.

*

[2] Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPDVE, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ, 14/23 – odl. US, 84/23 – ZDOsk-1, 102/24 – ZZKZ, 32/25 in 112/25 – odl. US.

Zagovornik je v okviru postopka prejel in preučil predlagateljičin Poziv k ukrepanju zaradi domnevne diskriminacije staršev v javnem zdravstvu – primer ZD … ter priloženo dokumentacijo, in sicer sklep …, pritožbo predlagateljice zoper navedeni sklep ter sklep …, s katerim je bila njena pritožba zavrnjena.

*

Definicija diskriminacije je vsebovana v 4. členu Zakona o varstvu pred diskriminaciji (v nadaljevanju: 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.

Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila 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 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).

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.

Da bi lahko govorili o diskriminaciji skladno z ZVarD, morajo biti podani naslednji elementi:

- **osebna okoliščina,**
- **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 na področju družbenega življenja,**
- **ter odsotnost izjem od prepovedi diskriminacije.**

Le ravnanje, pri katerem so podani vsi omenjeni elementi, zakonsko gledano pomeni diskriminacijo. Druga neželena, sporna, krivična ravnanja, ki niso povezana z osebnimi okoliščinami in/ali ne predstavljajo posega v pravice, svoboščine, pravne interese ali ugodnosti, se ne štejejo za diskriminacijo, lahko pa gre za druge vrste nezakonitih ravnanj, ki sodijo v pristojnost drugih organov.

V postopkih obravnave diskriminacije velja pravilo obrnjenega dokaznega bremena (40. člen ZVarD). Kadar diskriminirana oseba v postopku pri Zagovorniku, pristojni inšpekciji ali drugem postopku, v katerem zahteva obravnavo diskriminacije, izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, mora kršitelj dokazati, da v obravnavanem

primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno v skladu s tem zakonom.

Zagovornik se v okviru svojih pristojnosti lahko osredotoča zgolj na pojavne oblike diskriminacije, pri kateri gre vselej za slabšo obravnavo posameznika zaradi določene osebne okoliščine, ki je predmet varstva po ZVarD.

Skladno z desetim odstavkom 53.b člena ZZDej soglasja iz prvega odstavka tega člena (gre za soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti) ni mogoče izdati zdravstvenemu delavcu oziroma zdravstvenemu sodelavcu, ki pri javnem zavodu dela krajši delovni čas v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, zdravstvenem zavarovanju ali starševskem varstvu oziroma zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja.

*

Zagovornik je najprej presojal, ali so podani pogoji za izvedbo postopka pri Zagovorniku v primeru diskriminacije. Zagovornik ugotavlja, da je predlagateljica vložila predlog za obravnavo diskriminacije po 5. poglavju ZVarD.

Postopek ugotavljanja diskriminacije ni klasičen splošni upravni postopek, ki bi se vodil zgolj po določbah ZUP, temveč gre za poseben upravni postopek, ki se vodi po določbah ZVarD, ob uporabi določb ZUP.

Ena od posebnosti postopka ugotavljanja diskriminacije je pravilo obrnjenega dokaznega bremena (40. člen ZVarD), na katerega je bila predlagateljica postopka izrecno opozorjena. To pravilo velja v vseh postopkih obravnave diskriminacije (tako upravnih kot sodnih), razen v kazenskem postopku. Določba o obrnjenem dokaznem bremenu je bila v slovenski pravni red vnesena zaradi zahtev zakonodaje EU, in sicer direktiv 2000/43/ES, 2000/78/ES, 2004/113/ES in 2006/54/ES.[3] Skladno s to določbo mora domnevno diskriminirana oseba (predlagatelj) izkazati dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije (trditveno breme). Šele tedaj se breme dokazovanja, da ni kršil te prepovedi, prevali na kršitelja. Postopek, ki teče pred Zagovornikom, ni postopek, v katerem zatrjevani kršitelj avtomatsko postane nasprotna stranka tega postopka.

Če predlagatelj uspe prevaliti dokazno breme, se postopek pred Zagovornikom nadaljuje na način, da slednji v postopek pritegne domnevnega kršitelja, na kršitelju pa je, da v postopku pred Zagovornikom dokazuje, da prepovedi ni kršil oziroma da je domnevano neenako obravnavanje dopustno v skladu z ZVarD – kot katera od zakonsko dopustnih izjem od prepovedi diskriminacije. Prevalitev dokaznega bremena pomeni resen poseg v položaj domnevnega kršitelja, zato morajo biti že v tej fazi postopka navedbe o domnevni diskriminaciji oziroma vzročna zveza med zatrjevano osebno okoliščino in slabšo obravnavo verjetno izkazane (t.i. trditveno breme). Če predlagatelj svoje trditveno breme ustrezno izpolni skladno s 40. členom ZVarD, kršitelj pa ne izkaže, da ni kršil prepovedi diskriminacije, se trditve predlagatelja, če temu pritrjujejo drugi dokazi v zadevi, štejejo za dokazane.[4]

[3] Glej Poročevalec DZ, EPA 1041-VII, z dne 17. 2. 2016.
[4] Glej UPRS Sodba I U 1374/2019-31 z dne 6. 8. 2025, tč. 87.

*

Zagovornik je preučil navedbe predlagateljice in predloženo dokumentacijo ter presodil, ali so v obravnavanem primeru izkazana dejstva, ki upravičujejo domnevo o kršitvi prepovedi diskriminacije.

Glede zatrjevane osebne okoliščine je Zagovornik ugotovil, da predlagateljica zatrjevano neenako obravnavo povezuje s starševstvom, konkretno z dejstvom, da kot mati treh otrok koristi pravico do krajšega delovnega časa zaradi starševstva.

Starševstvo v 1. členu ZVarD sicer ni izrecno navedeno med osebnimi okoliščinami, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, vendar ga je mogoče uvrstiti med t. i. druge osebne okoliščine, ki prav tako uživajo varstvo pred diskriminacijo. Gre namreč za osebni status oziroma okoliščino, ki je povezana s posameznikovim osebnim in družinskim položajem. Zagovornik je zato ocenil, da je starševstvo v obravnavani zadevi mogoče prepoznati kot pravno varovano osebno okoliščino v smislu 1. člena ZVarD. Vendar obstoj varovane osebne okoliščine sam po sebi še ne zadostuje za ugotovitev diskriminacije. Za obstoj diskriminacije morajo biti kumulativno izpolnjeni tudi drugi elementi po ZVarD.

Predlagateljica je v predlogu navedla, da je bila kot mati treh otrok oziroma kot oseba, ki koristi pravico do krajšega delovnega časa zaradi starševstva, postavljena v slabši položaj od zaposlenih, ki delajo polni delovni čas, ker ji ZD … ni izdal soglasja za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti.

Iz predložene dokumentacije izhaja, da je ZD … pri odločanju o vlogi predlagateljice izhajal iz desetega odstavka 53.b člena ZZDej in ugotovil, da predlagateljica dela krajši delovni čas zaradi koriščenja pravic iz starševskega varstva. Navedeno okoliščino je štel za z zakonom določeno oviro za izdajo soglasja. Pri takšnem stališču je vztrajal tudi v pritožbenem postopku.

Za obstoj diskriminacije po 4. členu ZVarD ne zadostujeta zgolj obstoj osebne okoliščine in za posameznika neugodna posledica določenega ravnanja, temveč morajo biti podani vsi elementi diskriminacije, med drugim poseg v človekovo pravico, temeljno svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali ugodnost ter manj ugodna obravnava v primerjavi z osebo oziroma skupino oseb v primerljivem položaju.

Zagovornik je ugotovil, da v obravnavanem primeru nista izkazana niti poseg v pravico, pravni interes ali ugodnost niti primerljivost položajev, na katerih predlagateljica utemeljuje zatrjevano diskriminacijo.

Glede posega v pravico, pravni interes ali ugodnost je Zagovornik ugotovil, da možnost opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti za zdravstvene delavce, zaposlene v javnem zdravstvenem zavodu, ni neomejena oziroma brezpogojna, temveč je podvržena pogojem in omejitvam, ki jih določa ZZDej. Zakon ureja tudi položaje, v katerih soglasja ni mogoče izdati. ZD … predlagateljici zato ni določil dodatnega pogoja ali omejitve brez zakonske podlage, temveč je o njeni vlogi odločil ob uporabi veljavne zakonske ureditve.

Predlagateljica je v predlogu izrazila nestrinjanje z razlago in uporabo desetega odstavka 53.b člena ZZDej ter zatrjevala, da navedena določba ne bi smela pomeniti avtomatične ovire za izdajo soglasja. Vendar nestrinjanje z razlago oziroma uporabo posamezne zakonske določbe samo po sebi še ne izkazuje posega v pravico, pravni interes ali ugodnost v smislu ZVarD.

Vprašanje, ali je Zdravstveni dom navedeno določbo v konkretnem primeru razložil in uporabil pravilno, je vprašanje pravilnosti oziroma zakonitosti odločitve delodajalca, za presojo katere so predvidena ustrezna pravna sredstva, ne pa samo po sebi vprašanje obstoja diskriminacije.

Predlagateljica je zoper sklep ZD … vložila pritožbo, s katero je izpodbijala odločitev delodajalca in njegovo razlago 53.b člena ZZDej. Zdravstveni dom je njeno pritožbo s sklepom … zavrnil in vztrajal pri stališču, da je v primeru dela s krajšim delovnim časom zaradi koriščenja pravic iz starševskega varstva podana zakonska ovira za izdajo soglasja. Predlagateljici je bilo zoper navedeni sklep skladno s pravnim poukom zagotovljeno sodno varstvo pred pristojnim delovnim sodiščem.

Zagovornik je nadalje ugotovil, da ni izkazana niti primerljivost položajev, na katerih temelji predlagateljičin očitek o neenaki obravnavi. Predlagateljica je v predlogu svoj položaj primerjala z zaposlenimi, ki delajo polni delovni čas in lahko ob izpolnjevanju zakonskih pogojev pridobijo soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu. Vendar po oceni Zagovornika položaj zaposlenega, ki dela krajši delovni čas zaradi koriščenja pravic iz starševskega varstva, in položaj zaposlenega, ki dela polni delovni čas, z vidika obravnavane zakonske ureditve nista primerljiva.

Krajši delovni čas zaradi starševstva je posebna zakonska ureditev, ki staršu zaradi varstva in nege otroka omogoča zmanjšanje delovne obveznosti, ob hkratnem zagotavljanju socialne varnosti s plačilom prispevkov do polne delovne obveznosti. Oseba, ki koristi to pravico, je zato glede obsega dela v drugačnem pravnem in dejanskem položaju od zaposlenega, ki svojo delovno obveznost opravlja v polnem obsegu. Dejstva, da lahko slednji ob izpolnjevanju zakonskih pogojev pridobi soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu, zato ni mogoče samo po sebi opredeliti kot manj ugodno obravnavo primerljivih oseb.

Na navedeno po oceni Zagovornika ne vpliva niti zatrjevanje predlagateljice, da bi dodatno delo opravljala zunaj svojega delovnega časa in da to ne bi vplivalo na izpolnjevanje njenih obveznosti pri Zdravstvenem domu. Bistveno je, da ji je zmanjšan obseg dela pri delodajalci omogočen prav zaradi koriščenja posebne pravice iz starševskega varstva, zato njenega položaja ni mogoče enačiti s položajem zaposlenega, ki svojo delovno obveznost opravlja v polnem obsegu.

Zagovornik je tako ugotovil, da v obravnavanem primeru nista izkazana dva od nujnih elementov diskriminacije po ZVarD: poseg v človekovo pravico, temeljno svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali ugodnost ter manj ugodna obravnava v primerjavi z osebami v primerljivem položaju. Posledično predlagateljica ni izkazala dejstev, ki bi upravičevala domnevo o kršitvi prepovedi diskriminacije in s tem prevalitev dokaznega bremena na domnevnega kršitelja v skladu s 40. členom ZVarD.

Zagovornik je zato na podlagi zbranih podatkov in izvedene presoje zaključil, da pogoji za nadaljnjo obravnavo predloga niso izpolnjeni, saj predlagateljica ni izkazala dejstev, ki bi upravičevala domnevo o kršitvi prepovedi diskriminacije.

*

S tem je utemeljena odločitev Zagovornika, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku v primeru diskriminacije za stranke brezplačen, posebni stroški pa v tem postopku niso nastali, zato je Zagovornik odločil, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

S tem je utemeljena odločitev Zagovornika, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu: Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče Republike Slovenije – Zunanji oddelek v Celju, Ljubljanska cesta 1a, 3000 Celje. Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali se mu pošlje po pošti. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži najmanj v treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodila:
dr. Sergeja Oštir
Zastopnica Zagovornika (PDI)

Barbara Zupančič
ZAGOVORNICA NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- …, na e-naslov: … (po ZUP),
- zbirka dok. gradiva.