



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 16 50
E: gp.mju@gov.si
www.mju.gov.si

URAD PREDSEDNIKA REPUBLIKE
DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE
DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE
USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE
DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC REPUBLIKE SLOVENIJE
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE REPUBLIKE
SLOVENIJE
DRŽAVNA VOLILNA KOMISIJA

VRHOVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO
DRŽAVNO PRAVOBRANILSTVO

OBČINE
ZDRUŽENJE OBČIN SLOVENIJE
SKUPNOST OBČIN SLOVENIJE
ZDRUŽENJE MESTNIH OBČIN SLOVENIJE

MINISTRSTVA
ORGANI V SESTAVI MINISTRSTEV
VLADNE SLUŽBE
UPRAVNE ENOTE

Številka: 0100-219/2017/1
Datum: 4.4.2017

ZADEVA: Razlaga veljavnega 3. a člena ZSPJS v povezavi z odločitvijo Vrhovnega sodišča RS, opravilna številka VIII Ips 256/2016

Spoštovani,

na Ministrstvu za javno upravo smo prejeli več vprašanj v zvezi z izvajanjem določb 3. a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF,

46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15 in 82/15, v nadaljevanju: ZSPJS) ob upoštevanju odločitve Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vrhovno sodišče RS), opravilna številka VIII Ips 256/2016 z dne 20.12.2016.

1. Vsebina odločitve Vrhovnega sodišča RS opravilna številka VIII Ips 256/2016 z dne 20.12.2016

Vrhovno sodišče RS je v zgoraj navedeni sodbi ugodilo reviziji in zavrnilo tožbeni zahtevek tožeče stranke (delodajalca) na povračilo preveč izplačane plače. Sodišče je v sodbi glede 3. a člena ZSPJS obrazložilo, da 3. a člen ZSPJS javnemu uslužbencu neposredno ne nalaga vrnitve preveč izplačane plače, temveč določa, da se za vračilo preveč izplačanih zneskov plač uporabljajo splošne določbe civilnega prava. V zvezi z uporabo splošnih pravil civilnega prava pa sodišče zaključuje, da posledica napačne določitve plače v pogodbi o zaposlitvi ni ničnost take določbe v smislu 86. in 87. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 64/16 – odl. US, v nadaljevanju: OZ), temveč gre za nezakonitost, ki ima za posledico, da se javnemu uslužbencu za naprej v pogodbi o zaposlitvi določi pravilna plača in se mu za naprej tudi izplačuje pravilna plača. Posledično vračila preveč izplačanih plač v tem primeru ni.

Napačno izplačilo plače je lahko posledica napačne določitve plače v pogodbi o zaposlitvi, lahko pa je zaposlenemu napačno izplačana plača, ki je v pogodbi o zaposlitvi sicer določena zakonito.

Vrhovno sodišče RS je v odločitvi VII Ips 256/2016 presojalo primer, ko je bila javni uslužbenki v pogodbi o zaposlitvi plača določena nepravilno in je za te primere sprejelo odločitev, da takšna določba pogodbe o zaposlitvi ni nična, temveč gre za nezakonitost, ki lahko učinkuje le za naprej, posledično pa javni uslužbenec v primeru, ko je bila v pogodbi o zaposlitvi njegova plača določena napačno, preveč izplačane plače iz naslova ničnosti pogodbe o zaposlitvi ne vrača. Ker gre za nezakonitost, ki ima učinek le za naprej, tudi ni mogoče uporabiti določb OZ o neupravičeni pridobitvi, saj OZ v prvem odstavku 190. členu glede neupravičene pridobitve določa, da kdor je brez pravnega temelja obogaten na škodo drugega, je prejetu dolžan vrniti, če je to mogoče, sicer pa nadomestiti vrednost dosežene koristi. Pravni temelj v primeru napačne določitve plače v pogodbi o zaposlitvi obstaja, torej vračila na podlagi prvega odstavka 190. člena OZ ni mogoče zahtevati. Prav tako ob upoštevanju razlogov iz sodbe Vrhovnega sodišča RS ni mogoče zahtevati vračila na podlagi tretjega odstavka 190. člena OZ, ki določa, da obveznost vrnitve oziroma nadomestitve vrednosti nastane tudi, če kdo nekaj prejme glede na podlago, ki se ni uresničila ali je pozneje odpadla, saj je pravna podlaga, napačna določba o plači v pogodbi o zaposlitvi, odpadla le za naprej.

Navedena odločitev Vrhovnega sodišča RS spreminja dosedanje prakso nižjih sodišč, ki so nezakonite določbe pogodbe o zaposlitvi štela za nične, posledica ničnosti pa je bila, da je moral zaposleni preveč izplačano plačo vrniti. Opozarjamo, da je Vrhovno sodišče RS veljavno ureditev vračila preveč izplačanih plač obrazložilo drugače, kot so jo razlagala nižja sodišča, zgolj v primeru nezakonito določene plače v pogodbi o zaposlitvi, zato je treba v luči te sodbe določbe 3. a člena ZSPJS na drugačen način po našem mnenju izvajati le v delu, ki se nanaša na nezakonite pogodbe o zaposlitvi oz. v primeru funkcionarjev na nezakonite odločbe in sklepe, s katerimi je določena njihova plača.

2. Primeri in posledice nepravilnosti pri določitvi plače:

a) Plača zaposlenega je v pogodbi o zaposlitvi napačno določena

V primeru ugotovitve delodajalca, da je bila zaposlenemu plača v pogodbi o zaposlitvi oz. odločbi ali sklepu, kadar gre za funkcionarja, določena v neskladju s tretjim odstavkom 3. člena zakona, torej v nasprotju z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njegovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, mora delodajalec postopati skladno s prvim odstavkom 3. a člena ZSPJS. Delodajalec mora v tem primeru javnega uslužbenca ali funkcionarja nemudoma pisno obvestiti o neskladnosti in obrazložiti svoje ugotovitve. Hkrati mu mora tudi izročiti pisni predlog ustreznega individualnega delovno pravnega akta (pogodbe o zaposlitvi, sklepa ali odločbe), s katerim se neskladnost odpravi in določi plača v skladu z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njegovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami. Ob upoštevanju odločitve Vrhovnega sodišča RS se v teh primerih javnemu uslužbencu oz. funkcionarju nezakonita določba akta, s katerim je bila določena njegova plača, uskladi z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njegovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, sprememba pa ima učinek le za naprej in delodajalec v teh primerih vračila preveč izplačanih plač od zaposlenega ne more zahtevati.

b) Plača zaposlenega je pravilno določena v pogodbi o zaposlitvi, izplačilo plače pa je napačno

V primeru, ko ima zaposleni v pogodbi o zaposlitvi oz. sklepu ali odločbi, če gre za funkcionarja, plačo določeno v skladu z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njegovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, zaposlenemu pa je bila izplačana višja plača, kot bi mu pripadala za delo na delovnem mestu po pogodbi o zaposlitvi ali za opravljanje funkcije po odločbi ali sklepu, pa mora delodajalec postopati v skladu z določbami od tretjega do devetega odstavka 3. a člena ZSPJS. Priprava predloga dogovora o načinu vračila preveč izplačanih zneskov plač in poziv k podpisu dogovora je torej vezan le še na primere, ko je prišlo do napačnega izplačila plače zaposlenemu, ki je imel v aktu določeno zakonito plačo (npr. računalniške ali računске pomote, kot je Vrhovno sodišče RS že odločilo v zadevi VIII Ips 267/2010 z dne 07.02.2012). Delodajalec lahko v tem primeru na podlagi splošnih določb civilnega prava, torej določb o neupravičeni pridobitvi zahteva vračilo preveč izplačanih plač. Vračilo na tej podlagi bi lahko delodajalec zahteval tudi, če ZSPJS ne bi izrecno določal, da se za vračilo preveč izplačanih plač uporabljajo splošna pravila civilnega prava. Vendar bi brez določbe 3. a člena ZSPJS lahko delodajalec že pred pozivom k podpisu dogovora zahteval vračilo celotnega zneska preveč izplačanih plač v okviru splošnega petletnega zastaralnega roka, določbe 3.a člena ZSPJS pa v korist zaposlenega omejujejo vračilo na podlagi sklenitve dogovora o vračilu preveč izplačanih plač na obdobje desetih mesecev pred prenehanjem izplačevanja plače v nasprotju s predpisi oz. na največ dvakratnik zakonito določene osnovne plače zaposlenega. Le v primeru neskenitve dogovora določbe 3.a člena ZSPJS napotujejo na vložitev tožbe in zahtevk na vračilo celotnega zneska.

Iz zgoraj navedenega izhaja, da zaposleni ne vrača preveč izplačane plače v primerih, ko je imel v pogodbi o zaposlitvi oz. odločbi ali sklepu, če gre za funkcionarja, določeno napačno plačo in je napačno izplačilo plače posledica napačne določitve plače. Zaposleni pa bo še vedno moral preveč izplačano plačo vrniti v primerih, ko ima v aktu plačo določeno pravilno, izplačilo njegove plače pa je bilo napačno. Tudi v primerih, ko je plača oz. posamezna sestavina plače v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oz. sklepu, če gre za funkcionarja, določena s sklicevanjem na določbe veljavnih predpisov in kolektivnih pogođb, je plača zaposlenemu določena pravilno in zaposleni napačno izplačano plačo vrača.

3. Vpliv odločitve Vrhovnega sodišča RS na postopke vračila zneskov preveč izplačanih plač

Predlagamo, da delodajalci v sodnih postopkih, ki so še v teku, se pa nanašajo na napačno izplačilo plače, ki je posledica nezakonito določene plače v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oz. sklepu, če gre za funkcionarja, vložene tožbe umaknejo. Prav tako predlagamo, da delodajalci ne sklepajo novih dogovorov o načinu vračila preveč izplačanih plač in ne vlagajo tožb v primerih, ko je napačno izplačilo plače posledica napačne določitve plače v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oz. sklepu.

Delodajalci pa morajo še vedno postopati v skladu z določbami od tretjega do devetega odstavka 3. a člena ZSPJS v primeru, ko ima javni uslužbenec v pogodbi o zaposlitvi, funkcionar pa v sklepu ali odločbi, plačo določeno pravilno, zaposlenemu pa je bila izplačana višja plača, kot bi mu pripadala. V teh primerih morajo delodajalci predlagati zaposlenemu sklenitev dogovora o načinu vračila preveč izplačanih plač oz. v primeru, ko dogovor ni sklenjen, vložiti tožbo na vračilo preveč izplačanih zneskov plač.

V primerih, ko so že bili sklenjeni dogovori o načinu vračila preveč izplačanih plač (tudi v primeru obročnega plačila preveč izplačanih plač s strani zaposlenega) oziroma ko so v primeru nepodpisa dogovora in posledično vložitev tožbe, postopki pred pristojnimi sodišči že bili pravnomočno zaključeni, se sklenjeni dogovori o načinu vračila preveč izplačanih plač in pravnomočne odločitve sodišč izvršijo.

O morebitnih zakonskih rešitvah glede na navedeno sodbo Vrhovnega sodišča RS z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja pogovori še potekajo.

4. Odgovornost za pravilnost in zakonitost določitve in izplačila plač zaposlenim v javnem sektorju

V zvezi z nepravilnostmi pri določitvi plač zaposlenih v javnem sektorju, opozarjamo tudi na določbo tretjega odstavka 16. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF), skladno s katero delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. V tej zvezi že veljavni ZSPJS v enajstem in dvanajstem odstavku 3.a člena določa odškodninsko odgovornost osebe pristojne za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca, za škodo, ki je bila povzročena z napačno določitvijo in izplačilom plač in subjekte pristojne sprožiti postopke ugotavljanja odškodninske odgovornosti te osebe. Postopke ugotavljanja odškodninske odgovornosti osebe, ki je bila ob nastanku nezakonitosti oziroma nepravilnosti odgovorna za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca, je pristojen sprožiti v državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnostih predstojnik, v drugih osebah javnega prava pa ustanovitelj. Če je oseba, odgovorna za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca, uradnik na položaju, sproži postopek oseba, ki ji je uradnik na položaju odgovoren. Če je oseba, odgovorna za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca, funkcionar, pa sproži postopek organ, pristojen za njegovo imenovanje ali izvolitev, oziroma v primeru samoupravnih lokalnih skupnosti predstavniški organ.

Potrebno je še upoštevati, da tudi v primerih, ko je zaposlenemu plača v individualnem delovnopravnem aktu plača določena v neskladju s tretjim odstavkom 3. člena zakona, torej v nasprotju z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njegovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, v skladu z odločitvijo Vrhovnega sodišča RS pa vračila preveč izplačanih plač v tem

primeru ni mogoče zahtevati od zaposlenega, to pomeni nezakonito določitev plače. V primeru nezakonite določitve plač pa se lahko vodi postopek o prekršku in se zaradi nespoštovanja odrejenih ukrepov inšpektorja in določitve oziroma izplačila plače v nasprotju z zakonom, predpisom ali drugim aktom, izdanim na njegovi podlagi, ali kolektivno pogodbo kaznuje odgovorno osebo uporabnika proračuna za prekršek s predpisanimi globami kot jih določajo kazenske določbe ZSPJS (44. člen).

Tudi Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15 in 38/16) določa kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic v 257. členu in kaznivo dejanje oškodovanja javnih sredstev v 257.a členu, ki sta lahko storjeni v primeru oškodovanja javnih sredstev ali zlorabe uradnega položaja pri nezakoniti določitvi plače v javnem sektorju.

Opozarjamo še na 100. člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617), ki določa odgovornost predstojnika neposrednega in posrednega uporabnika za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja. Finančno poslovanje (menedžment) obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja z namenom, doseči zastavljene cilje ter zagotoviti, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Navedene obveznosti in odgovornosti predstojnika neposrednega in posrednega uporabnika, se seveda nanašajo tudi na gospodarjenje z javnimi sredstvi v primeru določanja in izplačevanja plač zaposlenim v javnem sektorju, zato pozivamo, da se tudi v tem primeru, v izogib nepravilnostim, vzpostavijo ustrezne notranje kontrole.

Glede na navedeno, pozivamo vse delodajalce oziroma osebe, ki izvršujejo pravice in dolžnosti delodajalca v javnem sektorju, da se pri določitvi plač zaposlenih v javnem sektorju, stremi k pravilnosti in zakonitosti. V primeru suma storitve kaznivega dejanja ali povzročitve škode z napačno določitvijo in izplačilom plač, pa naj se sproži ustrezne postopke, ki jih omogoča veljavna zakonodaja.

Ministrstva prosimo, da z vsebino tega pojasnila seznanijo proračunske uporabnike iz svoje pristojnosti.

S spoštovanjem,

Boris KOPRIVNIKAR
MINISTER

Poslano:
- naslov