

Vračilo preveč izplačanih plač (sodna praksa Vrhovnega sodišča RS)

Marjanca Lubinič*

UDK: 331.2:351:347.9

Povzetek: V prispevku je predstavljena sodna praksa Vrhovnega sodišča v zvezi s tistim delom zakonske ureditve plač v javnem sektorju, ki se nanaša na prepoved priznanja večjih pravic, kot jih za javne uslužbence določajo zakon, predpisi in drugi akti, izdani na njihovi podlagi ter kolektivne pogodbe. Vrhovno sodišče se je ukvarjalo z vprašanji, ki so jih s tožbami sprožili tako javni uslužbenci kot delodajalci. Prva so se nanašala na pravico delodajalcev, da (enostransko) posežejo v pravice, ki so bile delavcem že priznane, druga pa na dolžnost javnih uslužbencev, da preveč izplačane prejemke vrnejo.

Ključne besede: javni uslužbenci, javni sektor, plača, civilno pravo, neupravičena pridobitev, pogodba o zaposlitvi

Claw-back of Salary Overpayments

(Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia)

Abstract: The paper presents the case-law of the Supreme Court regarding the regulations of salaries in the public sector relating to prohibition of acknowledging greater rights for civil servants as those defined by the law, regulations and other acts issued on the basis thereof, or the respective collective agreement. The Supreme Court has dealt with the issues initiated by the lawsuits of the civil servants and also their employers. The first were concerned with the right of the employers to (unilaterally) intervene into the rights already recognised to the workers, and the second, on the duty of civil servants to return overpaid remuneration.

* Marjanca Lubinič, univ. dipl. prav., vrhovna sodnica svetnica, Vrhovno sodišče RS
marjanca.lubinic@sodisce.si
Marjanca Lubinič, LL.B., Supreme Court Judge – Councillor of the Supreme Court of the Republic of Slovenia

Key words: *civil servants, public sector, salary, civil law, unjust enrichment, employment contract*

1. UVOD

Zakon o javnih uslužbencih¹ v 5. členu določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače (prvi odstavek), sistem plač v javnem sektorju pa ureja poseben zakon (drugi odstavek). Poseben zakon je Zakon o sistemu plač v javnem sektorju². Glede na opredelitev, ki izhaja iz njegovega 1. člena, ta zakon ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače. Opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju. Zakon določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač.

Specifičnost položaja javnih uslužbencev³, ki je v tem zakonu še kako izražena, da v prvi vrsti slutiti, da pogodbeni princip urejanja delovnih razmerij v javnem sektorju ni najbolj primeren. Javni uslužbenec sicer sklene delovno razmerje in se njegove pravice in obveznosti iz delovnega razmerja določijo s pogodbo o zaposlitvi - če zakon ne določa drugače (drugi odstavek 16. člena ZJU). Za večino javnih uslužbencev veljajo glede sestavin pogodbe o zaposlitvi splošni predpisi o delovnih razmerjih; izjema so javni uslužbenci, zaposleni v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (zanje velja posebni del ZJU), za katere bistvene sestavine določa 53. člen ZJU. Vendar zelo velikih razlik med sestavinami pogodbe o zaposlitvi, kot so določene v 31. členu Zakona o delovnih razmerjih⁴ in tistimi

¹ V nadaljevanju ZJU, Ur. l. RS, št. 56/2002 in naslednji.

² V nadaljevanju ZSPJS, Ur. l. RS, št. 56/2002 in naslednji.

³ Glej več o tem npr. Korpič Horvat, Etelka: Svoboda sklepanja pogodb o zaposlitvi v javnem sektorju, Podjetje in delo št. 6-7/2007, Korpič Horvat, Etelka: Ali je položaj javnega uslužbenca drugačen od položaja delavca skozi vidik delovnega razmerja, Delavci in delodajalci št. 2-3/2014.

⁴ V nadaljevanju ZDR-1, Ur. l. RS št. 21/2013 in naslednji, prej 29. člen ZDR, Ur. l. RS št. 42/2002 in naslednji.

iz 53. člena ZJU, ni. Kar ločuje pogodbo o zaposlitvi, sklenjeno po splošnih pravilih delovnega prava in pogodbo o zaposlitvi javnega uslužbenca (in zaradi česar je vprašljiva primernost pogodbenega principa v javnem sektorju) je možnost, da delodajalec lahko posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi javnega uslužbenca enostransko spreminja - res sicer ne neomejeno, ampak v skladu z zakonom, pa vendar brez soglasja delavca. Javnim uslužbencem, zaposlenim v državnih organih in organih lokalnih skupnosti delodajalec lahko spremeni posamezno (katerokoli torej) sestavino pogodbe o zaposlitvi na podlagi 13. točke drugega odstavka 53. člena ZJU, ostalim javnim uslužbencem pa določbo o plači na podlagi četrtega odstavka 3. člena ZSPJS.

Plača je ena od bistvenih sestavin pogodbe o zaposlitvi. V pogodbi o zaposlitvi se javnemu uslužbencu ne sme določiti nižja plača, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami. Ta prepoved izhaja že iz 32. člena ZDR-1, ki določa, da se v primeru, ko je določilo v pogodbi o zaposlitvi v nasprotju s splošnimi določbami o minimalnih pravicah in obveznostih pogodbenih strank, določenimi z zakonom, kolektivno pogodbo oziroma splošnim aktom delodajalca, uporabljajo določbe teh predpisov, s katerimi je delno določena vsebina pogodbe o zaposlitvi, kot sestavni del te pogodbe. Podobno določbo vsebuje 3. člen ZSPJS v petem odstavku, s tem da se ob upoštevanju tretjega odstavka 16. člena ZJU⁵ uporablja tudi v primeru, če je s pogodbo o zaposlitvi javnemu uslužbencu zagotovljen večji obseg pravic. Določba tretjega odstavka 16. člena ZJU je splošna, vendar ključna za razlikovanje med pogodbo o zaposlitvi javnega uslužbenca in pogodbo o zaposlitvi delavca v zasebnem sektorju. Za slednjega je sklenitev pogodbe o zaposlitvi garancija za ohranitev dogovorjenih pravic, saj vanjo enostransko ni mogoče posegati. Po drugem odstavku 9. člena ZDR-1 se s pogodbo o zaposlitvi lahko določijo pravice, ki so za delavce ugodnejše, kot jih določa zakon. Javnemu uslužbencu pa pravic, ki bi bile zanj ugodnejše, kot jih določa zakon, ni mogoče in ni dovoljeno priznati.

⁵ (3) 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.

2. UREDITEV PLAČ V JAVNEM SEKTORJU⁶

ZSPJS, ki je bil sprejet v letu 2002, je v prvotnem 3. členu določal le, da se „po tem zakonu določajo plače javnih uslužbencev in funkcionarjev pri uporabnikih proračuna in da se plače javnih uslužbencev za delo v tujini določijo z uredbo vlade“.

V letu 2005 je bil s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁷, ki se je uporabljal od 1. 7. 2005, 3. člen dopolnjen z novim drugim, tretjim, četrtim in petim odstavkom⁸. V grobem je predstavljal novi 3. člen ZSPJS realizacijo in konkretizacijo tretjega odstavka 16. člena ZJU.

Po tretjem odstavku 3. člena ZSPJS se javnemu uslužbencu s pogodbo o zaposlitvi ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami. Da bi zagotovil dosledno spoštovanje tretjega odstavka 3. člena zakona, je zakonodajalec v petem odstavku 3. člena določil, da se kot sestavni del te pogodbe uporabljajo določbe zakonov, predpisov in drugih aktov, izdanih na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, s katerimi je določena plača javnega uslužbenca ali funkcionarja, če je določilo o plači v pogodbi o zaposlitvi v nasprotju s tretjim odstavkom tega člena.

⁶ Omejila se bom le na ureditev, ki se nanaša na obravnavano tematiko, to je na vprašanje vračanja preveč izplačanih plač.

⁷ ZSPJS-D, Ur. l. RS, št. 53/2005.

⁸ »(2) Plača se določi s pogodbo o zaposlitvi, tako da se v pogodbi določi plačni razred in druge sestavine plače v skladu s tem zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami. Ob izročitvi pisnega predloga pogodbe o zaposlitvi je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu ali funkcionarju podati pisno obrazložitev, ki pojasnjuje podlago za določitev njegove plače ter višino njenih posameznih delov.

(3) V pogodbi o zaposlitvi se javnemu uslužbencu in funkcionarju ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami.

(4) O spremembah plače, ki so posledica spremembe zakona, predpisa in drugega akta, izdanega na njihovi podlagi ali kolektivne pogodbe, obvesti delodajalec javnega uslužbenca oziroma funkcionarja s pisnim obvestilom in mu hkrati izroči pisni predlog ustreznega aneksa k pogodbi o zaposlitvi, najkasneje v petnajstih dneh po uveljavitvi tega akta ali kolektivne pogodbe.

(5) Če je določilo o plači v pogodbi o zaposlitvi v nasprotju s tretjim odstavkom tega člena, se uporabljajo določbe zakonov, predpisov in drugih aktov, izdanih na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, s katerimi je določena plača javnega uslužbenca ali funkcionarja, kot sestavni del te pogodbe.«

ZSPJS-D je dopolnjenemu 3. členu dodal nov 3.a člen o „ravnanju v primeru nezakonitosti“. Za našo razpravo sta zanimiva prvi in tretji odstavek 3.a člena ZSPJS. Po prvem odstavku mora o ugotovitvi neskladnosti določb o plači v pogodbi o zaposlitvi javnega uslužbenca ali funkcionarja s tretjim odstavkom 3. člena tega zakona delodajalec nemudoma pisno obvestiti prizadetega javnega uslužbenca ali funkcionarja in obrazložiti svoje ugotovitve in mu izročiti pisni predlog ustreznega aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Po tretjem odstavku se v primeru, ko delodajalec ugotovi, da je bila javnemu uslužbencu ali funkcionarju v nasprotju s tretjim odstavkom 3. člena tega zakona določena in izplačana višja plača, kot bi mu pripadala, z javnim uslužbencem ali funkcionarjem dogovori o načinu vrnitve preveč izplačanega zneska. V primeru, da med delodajalcem in delojemalcem v enem mesecu od pisnega poziva delodajalca ne pride do soglasja, mora delodajalec preveč izplačani znesek zahtevati s tožbo pred pristojnim sodiščem.

Spremembe in dopolnitve zakona iz leta 2007⁹ so dodale že obstoječi prepovedi, da se s pogodbo o zaposlitvi ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami še prepoved, da se to ne sme storiti niti s sklepom delodajalca (kasneje tudi z odločbo¹⁰).

V letu 2014¹¹ je bil 3.a člen ZSPJS korenito spremenjen. Glede vprašanja vrnitve preveč izplačanih plač so pomembni tretji, peti, sedmi in osmi odstavek. Prva pomembna sprememba je vsebovana v tretjem odstavku, v katerem je po novem določeno, da se za vračilo preveč izplačanih zneskov plač uporabljajo splošna pravila civilnega prava. Nadalje je v petem odstavku določeno, da v primeru sklenjenega dogovora¹² (med delavcem in delodajalcem) o vračilu preveč izplačanih zneskov plač, javni uslužbenec oziroma funkcionar povrne preveč izplačane zneske plač za obdobje zadnjih desetih mesecev pred prenehanjem izplačevanja plače v nasprotju s tretjim odstavkom 3. člena ZSPJS, vendar ne

⁹ ZSPJS-G, Ur. l. RS, št. 57/2007.

¹⁰ ZSPJS-I, Ur. l. RS, št. 58/2008.

¹¹ ZSPJS-S, Ur. l. RS, št. 50/2014.

¹² Dogovor mora v skladu s šestim odstavkom 3.a člena ZSPJS vsebovati tudi obračun vračila preveč izplačanih plač, iz katerega mora biti razvidna ugotovljena razlika v plači, skupaj z načinom določitve razlike, po vseh elementih obračuna plač, vključno z razliko v davkih in prispevkih za socialno varnost in razliko v plači po plačilu davkov in prispevkov za socialno varnost. Javni uslužbenec oziroma funkcionar vrne neposredno delodajalcu le razliko v plači po plačilu davkov in prispevkov. Vračilo razlike v davkih in prispevkih izvede delodajalec po postopku, določenem v zakonu, ki ureja davčni postopek.

več, kot znaša dvakratnik zakonito določene osnovne plače javnega uslužbenca oziroma funkcionarja za polni delovni čas za mesec pred mesecem predložitve dogovora. Če se dogovori obročno odplačevanje, obdobje vračila ne sme biti daljše od 24 mesecev. V sedmem odstavku je predvidena možnost odpusta dolga, če je osnovna plača ali drug prejemek javnega uslužbenca v mesecu, v katerem se poda predlog za odpust dolga, enak ali nižji od zneska minimalne plače. Če javni uslužbenec ne sklene dogovora in ne poda predloga za odpust dolga, pa je v osmem odstavku delodajalcu naloženo, da s tožbo pred pristojnim sodiščem zahteva vračilo celotne razlike med preveč izplačano plačo in zakonito določeno plačo. Izpuščena je dotedanja skrajno problematična določba petega odstavka 3.a člena ZSPJS, da za izterjavo delavčevega dolga iz naslova preveč izplačane plače (dolg seveda obstaja kvečjemu v razmerju do delodajalca), lahko „pred pristojnim sodiščem“¹³ vloži tožbo tretja oseba (minister, računsko sodišče, inšpektor).

ZSPJS-S v prehodnem 6. členu določa še, da veljajo nove določbe 3.a člena tudi za vse primere, ko postopki glede vračila preveč izplačanih plač ob njeni uveljavitvi še niso bili zaključeni.

Ko je Vrhovno sodišče prvič presojalo vprašanje vrnitve preveč izplačane plače na podlagi določb ZSPJS, se ni moglo izogniti kritiki obravnavane ureditve, ki jo je ocenilo kot skrajno nenavadno¹⁴. Priznati je treba, da se je zakonodajalec sicer z opisanimi spremembami trudil popraviti nedosledno, nejasno in v nekatere delih tudi protislovno ureditev. Ohranil pa je zahtevo glede izterjave preveč izplačane plače (po dogovoru z delavcem ali z vložitvijo tožbe) oziroma vsaj nje-nega dela (z izjemo primerov, ko se dolg odpusti), očitno računajoč, da je s tem ustvaril podlago za obveznost, da javni uslužbenci preveč izplačane plače vrnejo. Kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, je sodna praksa zavzela stališče, da je pri tem

¹³ Katere sodišče je bilo mišljeno, ni jasno - glede na določbe Zakona o delovnih in socialnih sodiščih, Ur. l. RS, št. 2/2004 za take spore delovno sodišče ne bi bilo pristojno.

¹⁴ Iz sodbe VIII Ips 256/2016 z dne 20. 12. 2016: „Namesto, da bi zakon jasno uredil pravice in obveznosti javnega uslužbenca v zvezi s previsoko priznано in izplačano plačo, da bi se prizadeti subjekti lahko racionalno odločali, jih v negotovosti pošilja na sodišče. Ob ureditvi možnosti dogovora o le delni vrnitvi preplačil v primeru, da delavec na tako vračilo pristane in tožbi za vračilo celotne razlike v nasprotnem primeru ter ob ureditvi odškodninske odgovornosti zastopnika delodajalca, postaja zadeva celo očitno protislovna. Za škodo, ki pri tem nastane v sferi javnih sredstev, zakon bremeni zastopnika delodajalca, vložitev tožbe pa nalaga zoper nekrivega odvisnega delavca oziroma javnega uslužbenca in to zgolj zato, ker ni pristal vsaj na delno plačilo“.

spregledal splošna pravila civilnega prava (na katera sam sicer napotuje), splošna načela delovnega prava, zlasti pa podrejeni položaj delavca v delovnem razmerju.

3. SODNA PRAKSA

Prve tožbe, ki so se dotaknile vprašanja uporabe 3. in 3.a člena ZSPJS, so se nanašale na vprašanje, ali lahko delodajalec, če ugotovi, da je bila javnemu uslužbencu pred uveljavitvijo ZSPJS določena plača v nasprotju s predpisi (previsoko), to sanira in ali lahko to stori tudi za nazaj oziroma ali je delavec, ki ugotovi, da mu je bila plača pred uveljavitvijo ZSPJS določena v nasprotju s predpisi (prenizko), zahteva odpravo te nezakonnosti in ali lahko to uveljavi tudi za nazaj.

Zakonska ureditev o vračanju preveč izplačanih plač je začela veljati s 1. 7. 2005 (ZSPJS-D). Zato določbi 3. in 3.a člena ZSPJS člena predstavljata pravno podlago za reševanje morebitnih nezakonnosti pri določitvi plače, do katerih je prišlo po tem datumu. Morebitnih nezakonnosti pri določitvi plače, ki so se zgodile pred 1. 7. 2005, oziroma je bil akt delodajalca pred tem datumom pravnomočen, za nazaj ni mogoče sanirati z uporabo določb ZSPJS, možno pa je nezakonitost odpraviti za naprej. Datum 1. 7. 2005 pomeni časovno mejo, od kdaj dalje je mogoče kljub dokončnim in pravnomočnim individualnim aktom o plači delavcu priznati višjo plačo, če je ta določena v nižji višini, kot delavcu pripada z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami.¹⁵

Delodajalec lahko v skladu s 3. členom ZSPJS odpravi tudi napake, do katerih je prišlo ob prevedbi, in sicer kasneje, ko ugotovi nepravilnost (npr. nepravilno uvrstitev v plačni razred). Ob ugotovitvi nepravilnosti delodajalec prevedbo lahko opravi v skladu z zakonom in delavcu ponudi novo pogodbo o zaposlitvi. Tudi, če je delavec ne podpiše, mu lahko delodajalec na podlagi prvega odstavka 3.a člena in petega odstavka 3. člena ZSPJS začne izplačevati plačo z upoštevanjem pravilne uvrstitve.¹⁶

Zakonodajalec sicer prehoda na nov plačni sistem ni vezal na istočasno preverjanje zakonitosti plač javnih uslužbencev v starem plačnem sistemu, vendar to ne pomeni, da je pristal na to, da se v novi plačni sistem prevedejo in prenesejo morebitno nepravilno oziroma nezakonito določene plače starega plačnega

¹⁵ Sodba VIII Ips 224/2015 z dne 24. 5. 2016.

¹⁶ Sodba VIII Ips 8/2016 z dne 21. 6. 2016.

sistema. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-128/11 z dne 14. 2. 2013 pojasnilo, da glede na določbi 3. in 3.a člena ZSPJS zakonita plača (po tretjem odstavku 3. člena ZSPJS) predpostavlja zakonitost plače prejšnjega plačnega sistema, kar izhaja tudi iz prvega odstavka 49.a člena ZSPJS. Če je plača nezakonita, je treba skladno s 3. in 3.a členom ZSPJS to nezakonitost odpraviti - ob prevedbi po 49.a členu ZSPJS ali kasneje, ko se ugotovi nezakonitost.

Če se je Vrhovno sodišče že sorazmerno zgodaj po prehodu na nov plačni sistem v javnem sektorju (1. 8. 2008) opredelilo do opisanih vprašanj, ki so izhajala iz tožb javnih uslužbencev zoper delodajalce, pa se je z vprašanjem vračanja preveč izplačanih plač in s tem v zvezi s tožbo delodajalca zoper delavca srečalo šele decembra 2016, ko je reševalo prvo revizijo v tovrstnem delovnem sporu.

Problematika vračila preveč izplačanih plač v sodni praksi sicer ni nova in se ni pojavila šele z uveljavitvijo ZSPJS. Najbolj odmeven, če ne celo prvi primer iz sodne prakse Vrhovnega sodišča sega v leto 2005, ko je bila sprejeta odločitev v zadevi VIII Ips 139/2005 z dne 20. 12. 2005, ki je bila ena iz niza večjega števila istovrstnih sporov (revizija v večini ni bila vložena), v katerih se je izpostavilo vprašanje, ali so toženci, v konkretnem primeru funkcionarji v eni od lokalnih skupnosti, dolžni vrniti preveč izplačane plače. Delodajalec je tožbe vložil po tem, ko je Računsko sodišče ugotovilo, da je funkcionarjem na račun različnih dodatkov, za katere v tedanjih predpisih ni bilo podlage, določil višje količnike za izračun plač, kot bi jim pripadali. Sodišče je nato v delovnem sporu ugotovilo, da so izplačila sicer temeljila na dokončnih in pravnomočnih sklepih delodajalca, niso pa imela podlage v veljavnih predpisih. Zato je tožencem naložilo (ob sklicevanju na določbe tedanjega Zakona o obligacijskih razmerjih¹⁷ o neupravičeni pridobitvi), da preveč izplačane plače vrnejo. Vrhovno sodišče je soglašalo s presojo, da so bile plače izplačane v nasprotju z veljavnimi predpisi, da delodajalec ni imel zakonite podlage za izplačilo zneskov, ki jih uveljavlja od toženke in da toženka do izplačanih zneskov glede na jasno zakonsko ureditev ni bila upravičena. Vendar pa je zahtevek za vrnitev preveč izplačane plače zavrnilo s sklicevanjem na 211. člen ZOR, po katerem tisti, ki je kaj plačal, čeprav je vedel, da tega ni dolžan, tega zneska nima pravice terjati nazaj, razen, če bi si tako pravico pridržal ali bi znesek plačal, da bi se izognil sili. V tem primeru je delodajalec vedel, ker je bilo to zakonsko določeno, da tega zneska ni dolžan

¹⁷ V nadaljevanju ZOR, Ur. l. SFRJ, št. 29/78 in naslednji.

plačati in ga celo ne bi smel plačati. Ker si ni pridržal pravice terjati znesek nazaj (ter ga tudi ni plačal, da bi se izognil sili), z zahtevkom ni mogel uspeti.

Navedeno stališče lahko velja le tedaj, če je ugotovljeno, da je delodajalec vedel, da plačuje nekaj, kar ni dolžan. Če pride do preplačila npr. zaradi pomotnega obračuna plač, je situacija drugačna. Tudi v tem primeru je seveda delodajalec tisti, ki je zadolžen, da so plače, določene sicer s kolektivnimi pogodbami in pogodbami o zaposlitvi (torej delodajalcu znane), pravilno obračunane in mora tudi vedeti, na kakšen način se obračun pravilno izvede. Kljub temu pa mu takrat, ko pride do računske pomote, ni mogoče očitati, da je vedoma plačal nekaj, kar ni bil dolžan.¹⁸ Po stališču sodne prakse namreč tudi, če je do pomote prišlo, ker pogodbeni stranka ni bila dovolj skrbna, ni mogoče šteti, da je vedoma plačala nekaj, kar ni bila dolžna.¹⁹ Preveč izplačana plača, ki je posledica pomote pri obračunu, nima pravnega temelja. Po 190. členu Obligacijskega zakonika²⁰ pa mora tisti, ki je brez pravnega temelja obogaten na škodo drugega, prejeto vrniti, če je mogoče, sicer pa mora nadomestiti vrednost dosežene koristi.

Do odločitve v zadevi VIII Ips 256/2016 z dne 20. 12. 2016 Vrhovno sodišče vprašanja vračanja preveč izplačanih plač na podlagi 3. in 3.a člena ZSPJS ni reševalo. V tej zadevi se je do dileme, ki je bila v praksi žgoča že zdavnaj pred tem, prvič vsebinsko opredelilo. Dotlej se je z vprašanjem uporabe 3. in 3. a člena ukvarjalo le posredno²¹ ali pa v razmerju do pravic, ki so jih uveljavljali delavci²². Prvič se je opredelilo tudi do vprašanja, ali je pogodbeni določba o plači javnega uslužbenca, ki je v nasprotju zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami, nična.

Že pred tem se je nenavadna ureditev odprave nezakonitosti pri določanju plač, ki jih sicer zagrešijo delodajalci, končne posledice pa morajo nositi delavci, v strokovnih krogih izpostavljala kot problematična²³. Na Ustavno sodišče je bila vložena celo zahteva za oceno ustavnosti petega odstavka 3. člena in tretjega odstavka 3.a člena ZSPJS, ki pa je bila s sklepom U-I-300/13 z dne 5. 3. 2015 žal zavržena, ker je bil po vložitvi zahteve sprejet ZSPJS-S, predlagatelj pa ni iz-

¹⁸ Sklep VIII Ips 267/2010 z dne 7. 2. 2012.

¹⁹ Sodba III Ips 84/2007 z dne 10. 3. 2009.

²⁰ V nadaljevanju OZ, Ur. l. RS, št. 83/2001 in naslednji.

²¹ Npr. sklep VIII Ips 267/2010 z dne 7. 2. 2012.

²² Npr. sodba VIII Ips 7/2012 z dne 20. 11. 2012, sklep VIII Ips 25/2012 z dne 17. 12. 2012, sodba VIII Ips 8/2016 z dne 21. 6. 2016 itd.

²³ Rajgelj, Katarina, In favorem domini - problematika prevedb in vračilo preveč izplačanih plač v javnem sektorju, Pravna praksa 34/2013.

kazal okoliščin, iz katerih bi bilo razvidno, da ima še t. i. pravovarstveno potrebo za presojo prej veljavnega tretjega odstavka 3.a člena ZSPJS (47. člen Zakona o Ustavnem sodišču²⁴) in ni izkazal pogoja ogroženosti pravic delavcev po enajsti alineji prvega odstavka 23.a člena ZustS. Vseeno je zanimivo vedeti, da je predlagatelj nasprotoval ureditvi, po kateri se v primeru, če je določilo o plači v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu v nasprotju s predpisi in kolektivnimi pogodbami, uporabljajo določbe predpisov in kolektivnih pogodb, s katerimi je določena plača javnega uslužbenca ali funkcionarja, kot sestavni del te pogodbe, odločbe ali sklepa (peti odstavek 3. člena ZSPJS). Nasprotoval je tudi ureditvi, po kateri je moral delodajalec od delavcev zahtevati vračilo zneskov plač, ki so jim bile izplačane v višjem znesku, kot bi jim pripadale v skladu z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami (tretji odstavek 3.a člena ZSPJS). Zatrjeval je neskladje izpodbijanih določb z 2., 22., 23. in 50. členom Ustave RS. Navajal je, da se bo zaradi zmanjšanja plače pod znesek, določen v pogodbi o zaposlitvi, ter zaradi dolžnosti vračila preveč izplačane plače in fiksne kreditne obveznosti nekaterih javnih uslužbencev do bank njihov socialno-ekonomski položaj močno poslabšal. Ta naj bi se poslabšal tudi zaradi prisiljevanja slednjih v sodne postopke in s tem povezanim plačilom sodnih stroškov v teh postopkih.

Vrhovno sodišče je v navedeni zadevi VIII Ips 256/2016²⁵ med drugim upoštevalo tudi vidike, izpostavljene v opisani pobudi za oceno ustavnosti. Najprej je poudarilo, da določba tretjega odstavka 3.a člena ZSPJS delavcu oziroma javnemu uslužbencu neposredno ne nalaga vrnitve preveč izplačane plače. Dejansko delodajalcu nalaga zgolj, da se poskuša z javnim uslužbencem dogovoriti o vračilu preveč izplačane plače oziroma vsaj dela preveč izplačane plače. Če je vložena tožba, o njej odloči sodišče, upoštevajoč splošna pravila civilnega prava in siceršnje zakonsko ureditev, zlasti splošna načela in posebna pravila delovnega prava, podrejeni položaj delavca v delovnem razmerju, nenazadnje pa ni zanemarljiva niti socialna komponenta delovnega razmerja, saj so od višine izplačil plač delavcu odvisne tudi nekatere socialne pravice oziroma višina socialnih prejemkov, njihovo poračunavanje za nazaj oziroma ponovna odmera pa ni predvidena. Vrhovno sodišče je v zvezi s tem opozorilo na odgovornost

²⁴ ZUstS-UPB (Ur. l. RS, št. 64/2007 in naslednji).

²⁵ Sodba je podrobneje predstavljena v prispevku Marjete Janežić: Pomembnejše odločbe Delovno - socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v letu 2016, Delavci in delodajalci št. 1/2017.

delodajalca (ki mora delavcu pripraviti in izročiti predlog pogodbe o zaposlitvi²⁶) za zakonitost in skladnost pogodbe o zaposlitvi z drugimi akti. Ta odgovornost je za delodajalca v javnem sektorju še toliko bolj poudarjena, ker ima javni uslužbenec manj vpliva na vsebino pogodbe o zaposlitvi in je svoboda strank pri njenem sklepanju zaradi zaščite javnega interesa še dodatno omejena.

Delodajalec je torej tisti, ki je dolžan poskrbeti za pravilnost in zakonitost plače, določene s pogodbo o zaposlitvi. Zakon ga zavezuje, da javnemu uslužbencu plače ne sme določiti v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi, na njihovi podlagi izdanimi drugimi akti in kolektivnimi pogodbami. Določba tretjega odstavka 3. člena ZSPJS, ki ustvarja takšno zavezo, bi lahko pomenila prisilni predpis, zaradi katerega je določba o višji osnovi za izplačilo plače javnemu uslužbencu nična. Na podlagi prvega odstavka 86. člena OZ namreč pogodba, ki nasprotuje ustavi, prisilnim predpisom ali moralnim načelom nična - vendar le, če namen kršenega pravila ne odkazuje na kakšno drugo sankcijo, ali če zakon v posameznem primeru ne predpisuje kaj drugega. Vrhovno sodišče je presodilo, da v spornem primeru ni podana ničnost določb tožničnih pogodb o zaposlitvi o priznanju višjega plačnega razreda, sklicujoč se na zakonsko ureditev, zaradi katere je podana izjema iz prvega odstavka 86. člena OZ. Obrazložilo je, da iz ZSPJS in drugih določb zakonov sicer ne izhajajo druge sankcije, izhajajo pa drugačne posledice. Pojasnilo je, da veljavni ZSPJS v 3.a členu ne določa, da bi moral javni uslužbenec vrniti vse, kar je iz naslova v pogodbi o zaposlitvi previsoko določene plače že prejel. Delodajalcu nalaga le, da se poskuša z javnim uslužbencem dogovoriti o vrnitvi preveč izplačane plače zgolj za obdobje zadnjih 10 mesecev oziroma največ do višine dveh njegovih plač; če pa javni uslužbenec v času tega dogovora prejema zgolj minimalno plačo, se mu vračilo preveč izplačane plače odpusti. Hkrati je v enajstem odstavku 3.a člena določena odškodninska odgovornost zastopnika delodajalca v javnem sektorju, ki je sklenil pogodbo o zaposlitvi z določitvijo višine plače v nasprotju s tretjim odstavkom 3. člena ZSPJS oziroma, ki je bil odgovoren za tako izplačilo plače. Že te določbe kažejo, da pri kršitvi tretjega odstavka 3. člena ZSPJS zaradi določitve previsoke plače v pogodbi o zaposlitvi javnega uslužbenca ne gre za ničnost take določbe v smislu 86. in 87. člena OZ. Nedvomno pa gre za nezakonitost, ki ima ob njeni ugotovitvi za posledico, da se javnemu uslužbencu za naprej (ne pa tudi za nazaj) v pogodbi o zaposlitvi določi ustrezno nižja plača v skladu z določbami ZSPJS

²⁶ ZDR-1, drugi odstavek 15. člena.

in podzakonskimi akti ter kolektivno pogodbo oziroma, da se mu za naprej dejansko izplačuje plača neposredno na podlagi teh aktov.

V predstavljeni zadevi je bilo odločeno na novih pravnih podlagah, zato določbe OZ o neupravičeni pridobitvi in pravilih vračanja niso prišle v poštev. To pa ne pomeni, da teh določb OZ v primerih preveč izplačanih plač zaradi pravil vračanja, določenih v 3. in 3.a členu ZSPJS, sploh ni mogoče uporabiti. V zadnji zadevi, ki jo je obravnavalo v zvezi z zahtevkom za vrnitev preveč izplačanih plač²⁷, je Vrhovno sodišče to izrecno poudarilo. Če je delodajalec javnemu uslužbencu plačo v pogodbi o zaposlitvi določil pravilno, ni pa je pravilno obračunal, ne gre za situacijo iz tretjega odstavka 3.a člena ZSPJS, torej za to, da bi bilo tožencu kaj izplačano na podlagi pogodbe o zaposlitvi (odločbe ali sklepa), s katero bi mu bila določena plača v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami. V konkretnem primeru delodajalec ni pravilno uporabil določb ZSPJS o odpravi nesorazmerja v osnovni plači na podlagi 49.č člena ZSPJS. Zaradi napačne tehnike izračuna razlike v plači (upošteval je napačen korekcijski razred) mu je izplačal več, kot je bil dolžan. Da je bilo izplačilo nezakonito, med strankama ni bilo sporno. Sporno je bilo, ali mora javni uslužbenec, kljub temu, da nezakonitosti ni zakrivil, presežek vrniti.

Vrhovno sodišče je zavzelo podobno stališče, kot v že predstavljenem sklepu VIII Ips 267/2010 z dne 7. 2. 2012. Če je plača s pogodbo o zaposlitvi, odločbo ali sklepom določena v skladu z zakonom (konkretno s tretjim odstavkom 3. člena ZSPJS), le obračunana in izplačana je v previsokem znesku, pravil o ničnosti pogodbe in pravil vračanja iz 3. in 3.a člena ZSPJS ni mogoče uporabiti. V poštev pa pridejo določbe OZ o neupravičeni pridobitvi oziroma pravila o vračanju neupravičeno pridobljenega. V skladu s prvim odstavkom 190. člena OZ je tisti, ki je bil brez pravnega temelja obogaten na škodo drugega, prejeta dolžan vrniti, če je to mogoče, sicer pa nadomestiti vrednost dosežene koristi. Vendar pa po 191. členu OZ tisti, ki kaj plača, čeprav ve, da ni dolžan, nima pravice zahtevati nazaj, razen če si je pridržal to pravico ali če je plačal, da bi se izognil sili. Ravnanje plačnika mora biti tako glede vednosti kot volje zavestno. Le če se je plačnik zavedal, da plačuje, čeprav v resnici plačila ne dolguje, in ni okoliščin, ki bi temu njegovemu dejanju lahko odvzemale pomen prostovoljne privolitve v prikrajšanje, plačnik nima pravice zahtevati plačila nazaj, ravno zato,

²⁷ Sklep VIII Ips 185/2016 z dne 21. 2. 2017.

ker je prostovoljno privolil v prikrajšanje in to jasno izrazil s plačilom nedolga.²⁸ Odločilnega pomena v tej zadevi je zato vprašanje, ali je delodajalec vedel, da je obračun nepravilen, pa je nadaljeval z izplačevanjem (kar se je med postopkom zatrjevalo).

Stališče, da je delavec dolžan vrniti, kar je iz naslova plače prejel neupravičeno, čeprav je do nepravilnega obračuna prišlo, ker delodajalec ni bil dovolj skrben, je zavzelo tudi Višje delovno in socialno sodišče v zadevi Pdp 50/2016 z dne 20. 10. 2016. V zadevi je bil vložen predlog za dopustitev revizije, ki ga je Vrhovno sodišče zavrnilo. Delodajalec je delavki, ki je bila poslana na rehabilitacijo - v tem času je bila upravičena do denarnega nadomestila, ki ga je tudi prejela - izplačeval tudi plačo. Sodišči prve in druge stopnje sta presodili, da je preveč izplačano plačo dolžna vrniti, saj gre za tipičen primer pomotnega izplačila kot posledice neustrezne koordinacije med posameznimi službami. Predlog za dopustitev revizije je bil zavrnjen, ker se je toženka zavzemala za uporabo določb 3. in 3.a člena ZSPJS (ter s tem v zvezi za enako odločitev, kot v sodbi VIII Ips 256/2016 z dne 20. 12. 2016), ki pa iz razlogov, pojasnjenih v prejšnjem odstavku, v takšnem primeru ne pridejo v poštev.

4. ZAKLJUČEK

Da bo zaradi zapletene zakonske ureditve plač v javnem sektorju prihajalo do nepravilnosti, je zakonodajalec očitno pričakoval, saj sicer ne bi predpisal tako podrobnih pravil o „ravnanju v primeru nezakonitosti“ (3.a člen ZSPJS). Delodajalci so bili ob prehodu na nov plačni sistem dolžni izvesti zakonito prevedbo plač, hkrati pa so morali računati tudi na številne napake, do katerih je prišlo v preteklosti in so jih bili tudi dolžni odkrivati in odpravljati. Izhajajoč iz obravnavanih zadev do nezakonitosti ni prihajalo namenoma, ampak večinoma zaradi napačnega razumevanja zakonskih določb. Vrhovno sodišče je s predstavljenimi odločitvami nedvomno pripomoglo k lažjemu in pravilnemu izvajanju zakona, zagotovo pa problematika uporabe 3. in 3.a člena ZSPJS še ni izčrpana.

²⁸ Prim. sklep VS RS III Ips 137/2008 z dne 17. 5. 2011.

LITERATURA

- Korpič Horvat, Etelka: Ali je položaj javnega uslužbenca drugačen od položaja delavca skozi vidik delovnega razmerja, Delavci in delodajalci št. 2-3/2014.
- Korpič Horvat, Etelka: Svoboda sklepanja pogodb o zaposlitvi v javnem sektorju, Podjetje in delo št. 6-7/2007.
- Janežič, Marjeta: Pomembnejše odločbe Delovno - socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v letu 2016, Delavci in delodajalci št. 1/2017.
- Rajgelj, Katarina, In favorem domini - problematika prevedb in vračilo preveč izplačanih plač v javnem sektorju, Pravna praksa 34/2013.

- Sklep Vrhovnega sodišča III Ips 137/2008 z dne 17. 5. 2011.
- Sklep Vrhovnega sodišča VIII Ips 185/2016 z dne 21. 2. 2017.
- Sklep Vrhovnega sodišča VIII Ips 25/2012 z dne 17. 12. 2012.
- Sklep Vrhovnega sodišča VIII Ips 267/2010 z dne 7. 2. 2012.
- Sodba Vrhovnega sodišča III Ips 84/2007 z dne 10. 3. 2009.
- Sodba Vrhovnega sodišča VIII Ips 7/2012 z dne 20. 11. 2012.
- Sodba Vrhovnega sodišča VIII Ips 224/2015 z dne 24. 5. 2016.
- Sodba Vrhovnega sodišča VIII Ips 256/2016 z dne 20. 12. 2016.
- Sodba Vrhovnega sodišča VIII Ips 8/2016 z dne 21. 6. 2016.

- Obligacijski zakonik, OZ, Ur. l. RS, št. 83/2001 in naslednji.
- Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, ZDS-1, Ur. l. RS, št. 2/2004.
- Zakon o delovnih razmerjih, ZDR, Ur. l. RS, št. 42/2002 in naslednji.
- Zakon o delovnih razmerjih ZDR-1, Ur. l. RS, št. 21/2013 in naslednji.
- Zakon o javnih uslužbencih, ZJU, Ur. l. RS, št. 56/2002 in naslednji.
- Zakon o obligacijskih razmerjih, ZOR, Ur. l. SFRJ, št. 29/78 in naslednji.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ZSPJS, Ur. l. RS, št. 56/2002 in naslednji.
- Zakon o ustavnem sodišču, ZUstS-UPB, Ur. l. RS, št. 64/2007 in naslednji.

Claw-back of Salary Overpayments

(Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia)

Marjanca Lubinič*

Summary

The paper presents the case-law of the Supreme Court regarding the regulations of salaries in the public sector relating to prohibition of acknowledging greater rights for civil servants as those defined by the law, regulations and other acts issued on the basis thereof, or the respective collective agreement. On the one hand, the consequence of this agreement is the obligation of the employers to adjust the rights already acknowledged to civil servants by the employment contract, regulations and other acts to the law, and on the other, there is statutory obligation of the employers to institute proceedings to claim overpaid amounts of salary if they cannot reach an agreement for voluntary refund with the workers concerned. The Supreme Court has dealt with the issues initiated by the lawsuits of the civil servants and also their employers. The first were concerned with the right of the employers to (unilaterally) intervene into the rights already recognised to the workers, and the second, on the duty of civil servants to return overpaid remuneration.

Due to the complex regulation of salary system in the public sector, the legislator was apparently expecting irregularities, as otherwise it would not prescribe such detailed rules on “dealing with irregularities” (Article 3 of the Public Sector Salary System Act). In the transitional period to the new salary system, the employers were legally obliged to carry out the readjustment of salaries whereby they had to expect numerous errors stemming from the past; they were required to identify and correct them. From the currently examined cases it is evident that the illegalities were not done intentionally; they were rather due to a misinterpretation of the statutory provisions. With its decisions, the Supreme Court has undoubtedly contributed to a better understanding and proper implementation of the statutory provisions. Nevertheless, regarding the problem of the use of Articles 3 and 3a, the final word has not been said yet.

* Marjanca Lubinič, LL.B., Supreme Court Judge – Councillor of the Supreme Court of the Republic of Slovenia
marjanca.lubinic@sodisce.si