



Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

Številka: 10.0-13/2025-5-11101

Datum: 6. 3. 2026

Intervencija Varuha na podlagi 25. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic glede obveznosti vračila stroškov izobraževanja v višini seštevka bruto plač sodniških, državnotožilskih in državnopravobranilskih pripravnikov

Skladno s 25. členom Zakonom o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP, Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo in 57/25 – ZF) lahko Varuh vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi (t. i. *amicus curiae*). Obenem tudi velja, da so po 125. členu Ustave Republike Slovenije (URS) sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni in vezani le na URS in zakon. Tako ne na ustavni in ne na zakonski ravni niso zavezani k odločanju skladno z mnenji, ki jim jih Varuh lahko posreduje na podlagi 25. člena ZVarCP. Varuh upošteva predvsem položaj sodstva oziroma sodnikov v državni ureditvi, izpostavljeno možnost po ZVarCP, še posebej, ko gre za sodne postopke, uporablja izjemoma. Ocenjujemo, da gre v konkretni situaciji za tak primer.

I.

Varuh je preučil veljavno ureditev 11.a člena ZPDI, zlasti v delu, ki določa obveznost vračila stroškov izobraževanja v višini seštevka bruto plač sodniških, državnotožilskih in državnopravobranilskih pripravnikov, če po opravljenem pravniškem državnem izpitu (PDI) ne sklenejo delovnega razmerja na poziv iz drugega odstavka 11.a člena ZPDI.

ZPDI v prvem odstavku 11.a člena določa, da *mora sodniški pripravnik, ki je opravil sodniško pripravništvo kot oseba v delovnem razmerju na sodišču, ter državnotožilski in državnopravobranilski pripravnik z opravljenim pripravništvom v okviru izobraževanja, ki ga zagotavlja delodajalec, ki je državno tožilstvo oziroma državno pravobranilstvo, po uspešno opravljenem pravniškem državnem izpitu skleniti delovno razmerje za ustrezno delovno mesto na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem pravobranilstvu ali ministrstvu, pristojnem za pravosodje, za toliko časa, kolikor je trajalo pripravništvo s sklenjenim delovnim razmerjem na sodišču, državnem tožilstvu oziroma državnem pravobranilstvu, ali za krajši čas, kakor v pozivu določi ministrstvo, pristojno za pravosodje*. Nadalje ZPDI v šestem odstavku 11.a člena določa, da *v primeru, če sodniški, državnotožilski in državnopravobranilski pripravnik ne sklene delovnega razmerja na poziv iz drugega odstavka 11.a člena ZPDI, je ta dolžan povrniti stroške izobraževanja v višini seštevka bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva*.

Ob sprejemanju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravniškem državnem izpitu (ZPDI-D)¹ leta 2007 je bilo v takratni argumentaciji moč razbrati, da se s predlagano spremembo četrtega (novega šestega odstavka) *povečuje obveznost povrnitve stroškov izobraževanja iz seštevka neto plač, prejetih v času trajanja sodniškega pripravništva, na seštevek bruto plač, prejetih v času trajanja sodniškega pripravništva, ki se razširja tudi na državnotožilske in državnopravobranilske pripravnike.* Na redni seji Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor RS) dne 27. 9. 2007 je bil v okviru splošne razprave problematiziran predlog te spremembe, in sicer je bil izpostavljen pomislek glede te določbe, prvi pomislek je bil ta, da se nekomu odvzame vse, saj ti pripravniki opravljajo »do neke mere svoje delo, za katerega si zaslužijo vsaj delno nagrado«. V nadaljevanju zakonodajnega postopka pa ni razvidno, da bi bila navedenemu predlogu namenjena kakršna koli pozornost. Posebnih razlogov za to, zakaj naj bi prišlo do spremembe ureditve in v tem okviru do zvišanja vračila, v obrazložitvi Predloga ZPDI-D ni moč zaslediti.

V trenutni sodni praksi nižjih (prvostopenjskih) in višjih sodišč² je moč zaslediti stališča, ki se sklicujejo na stališče Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: US RS),³ ki je v zvezi s pobudo za začetek postopka za oceno ustavne skladnosti sicer še stare ureditve 11.a člena ZPDI⁴ med drugim zapisalo, da *je temeljni namen sodniškega pripravništva izobraževalni, saj je naloga sodniških pripravnikov prvenstveno njihova lastna usposobitev za opravo PDI. Položaj sodniškega pripravnika v delovnem razmerju na sodišču se zato v bistvenem razlikuje od položaja ostalih delavcev v delovnem razmerju. Ker je torej sodniško pripravništvo namenjeno zahtevni nadgradnji pravniskega znanja ter usposobitvi za funkcije in poklice v pravosodju, ki imajo pomemben ustavnopravni pomen, je izpodbijana zakonsko določena zaveza do sodišča, ki je sodniškemu pripravniku takšno usposabljanje omogočilo, v skladu z načelom vzajemnosti terjatev. Trenutna ureditev tako ni nerazumna, saj omogoča enakomerno porazdelitev obveznosti med strankama, prav tako pa ne posega v samo pravico do plače, saj niti ne ureja plačnega področja. Prejete plače so namreč določene zgolj kot **merilo opredelitve višine fakultativno določene obveznosti, s katero se sodniški pripravnik po prejetem pozivu lahko ekskulpira obveznosti sklenitve delovnega razmerja.***

Sodna praksa nižjih in višjih sodišč sledi razlogovanju US RS v navedeni zadevi, po kateri zakonska ureditev 11.a člena ZPDI ne posega v ustavne pravice sodniških pripravnikov, med drugim tudi ne v svobodo dela po 49. členu Ustave RS. Tako je Vrhovno sodišče Republike Slovenije (VSRS) v sodbi VIII Ips 326/2017 z 20. 2. 2018 odločilo, *da odločitev sodišča, da je toženka dolžna povrniti bruto znesek prejetega*

¹ Uradni list RS, št. 111/07. Dostopno tudi na spletni povezavi: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHGPHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C12565D400354E68C12572F400455B08&db=kon_zak&mandat=IV.

² S tem je mišljena sodna praksa po uveljavitvi novele ZPDI-D, torej po sprejemu nove (torej sedaj veljavne) ureditve glede vračila bruto zneska.

³ Sklep US RS U-I-174/10, Up-944/10 z dne 1. 3. 2012.

⁴ Izpodbijani 11.a člen ZPDI je določal obveznost sklenitve delovnega razmerja najmanj za čas trajanja pripravništva s sklenjenim delovnim razmerjem na sodišču po uspešno opravljenem pravniškem državnem izpitu in dolžnost povrnitve stroškov izobraževanja v višini seštevka neto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva, v primeru neizpolnitve te obveznosti.

*nadomestila, ne posega v nobene že pridobljene pravice. Obveznost vrnitve tudi tistega dela prejetega nadomestila plače, ki odpade na davke in prispevke, v ničemer ne vpliva na že pridobljene pravice tožnice do pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti.*⁵ Na to ne vpliva okoliščina, da se del plače ne izplača neposredno delavcu in s tem delom ne more razpolagati.⁶

II.

Z zgoraj omenjenim sklepom US RS iz leta 2012 je US RS z večino (6 proti 3) zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti takrat veljavne ureditve 11.a člena ZPDI (*povrnitve stroškov izobraževanja iz seštevka neto plač, prejetih v času trajanja sodniškega pripravništva*) in hkrati odločilo, da se ustavna pritožba pritožnice ne sprejme v obravnavo. Predmetno stališče US RS pa, kljub temu da je US RS presojalo ustavno skladnost stare ureditve,⁷ ne pa trenutno veljavne ureditve 11.a člena ZPDI, predstavlja podlago za v prejšnjem odstavku predstavljeno sodno prakso preostalih sodišč glede nove ureditve 11.a člena ZPDI. Ob tem velja izpostaviti, da je po odločitvi US RS prišlo tudi do spremembe določbe ZPDI o strošku plačila PDI. Do uveljavitve Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 z dne 30. 5. 2012 (ZUJF)) je stroške izpita krilo MP, če so se sodniški pripravniki zavezali, da po opravljenem PDI sklenejo delovno razmerje na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu. Po uveljavitvi ZUJF pa MP ne krije več stroškov opravljanja PDI, stroške izpita krije kandidat sam. Kljub spremenjeni ureditvi pa je v ZPDI ostala določba, ki zavezuje pripravnika za sklenitev delovnega razmerja na teh organih po prejemu poziva MP in vrnitve stroškov izobraževanja v višini seštevka bruto plač, *prejetih v času sodniškega pripravništva*.

Glede prejšnje ureditve, ki je določala vračilo neto zneska velja še spomniti, da iz Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravniškem državnem izpitu (ZPDI-C, Uradni list TS, št. 55/03) izhaja, da naj bi bila takratna predlagana »*sprememba potrebna zaradi izravnave pravice, ki jo pridobi pripravnik, kateremu predsednik višjega sodišča zaradi posebnih kadrovskih potreb v pravosodju dovoli opravljanje pripravništva mimo prednostnega vrstnega reda z njegovimi obveznostmi, (...)*«. V predlogu ZPDI-C je bila torej predvidena uvedba teh dveh obveznosti le za tiste sodniške pripravnike, ki jim je bilo omogočeno sodniško pripravništvo mimo prednostnega vrstnega reda zaradi **takratnih posebnih kadrovskih potreb v pravosodju**. V drugi obravnavi predloga ZPDI-C, v fazi pred matičnim delovnim telesom, sta bila 24. 4. 2003 predlagana in sprejeta amandmaja, ki sta odpravila možnost omogočanja pripravništva mimo prednostnega vrstnega reda in razširila predlagani obveznosti na vse sodniške pripravnike v delovnem razmerju na sodišču. V relativno obsežni obrazložitvi amandmaje je med drugim zapisano: »*Tiste pripravnike, ki jim država omogoči opravljanje celotnega pripravništva na sodiščih, vključno z vsemi pravicami (tudi pravico*

⁵ Sodba VS RS VIII Ips 326/2017 z 20. 2. 2018. Prim. VDSS sodba Pdp 468/2021 z dne 7. 12. 2021.

⁶ Prim. tudi VDSS sodba Pdp 723/2022 z dne 8. 8. 2023.

⁷ V vmesnem času je prišlo tudi do spremembe določbe ZPDI o strošku plačila PDI. Do uveljavitve Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 z dne 30. 5. 2012 (ZUJF)) je stroške izpita krilo ministrstvo, če so se sodniški pripravniki zavezali, da po opravljenem PDI sklenejo delovno razmerje na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu. Po uveljavitvi ZUJF pa MP ne krije več stroškov opravljanja PDI, stroške izpita krije kandidat sam. Kljub spremenjeni ureditvi pa je v ZPDI ostala določba, ki zavezuje pripravnika za sklenitev delovnega razmerja na teh organih po prejemu poziva MP.

do plače oziroma delovnega razmerja) pa je treba zavezati, da ostanejo določen čas v delovnem razmerju v sodstvu oziroma pravosodju, saj je njihovo pripravništvo prav temu namenjeno (glej 1. člen ZPDI). Sodišče v tem primeru nastopa kot vsak drug delodajalec, ki kandidatu, kateremu omogoči izobraževanje in pridobitev višje ravni izobrazbe (PDI), lahko postavi pogoj, da določeno dobo ostane v delovnem razmerju pri delodajalcu, praviloma kot strokovni sodelavec.» Morebitne nadaljnje razprave tekom zakonodajnega postopka ni zaslediti, prav tako ni zaslediti razprave o vprašanju vrnitve celotnega zneska vseh prejetih neto plač. Ob tem je treba opozoriti tudi na dejstvo, da je od odločanja US RS o prejšnji ureditvi prišlo tudi do spremenjenih razmer oziroma potreb sodišč po zaposlenih na delovnih mestih, pri katerih pogoj za njihovo zasedbo je PDI,⁸ zato predstavljeni argumenti tekom zakonodajnega postopka tudi ne bi bilo nujno (več) relevantni za vprašanje glede (ponovne) razprave o obveznosti vračila neto zneska.

K navedenemu je treba dodati še, da je bilo vprašanje sistemskih pomanjkljivosti v delovanju sodstva – zlasti v zvezi s sodnimi zaostanki – predmet nadzora Odbora ministrov Sveta Evrope v okviru izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Po sodbi v zadevi *Lukenda proti Sloveniji* (vloga št. 23032/02) je namreč Odbor ministrov Sveta Evrope več let spremljal ukrepe Republike Slovenije za odpravo sistemskih težav pri zagotavljanju pravice do sojenja v razumnem roku. Decembra 2016 je ob zaključku nadzora nad izvrševanjem teh sodb ugotovil, da sodni zaostanki v Sloveniji ne predstavljajo več sistemskega problema.⁹

Ta okoliščina je pomembna tudi z vidika presoje aktualnosti in sorazmernosti zakonskih rešitev, ki so bile sprejete v času bistveno drugačnih razmer v pravosodju. Če je bila ena izmed implicitnih predpostavk strožje ureditve tudi zagotavljanje stabilnosti kadrov v obdobju izrazitih sistemskih obremenitev sodstva, je treba upoštevati, da so se razmere v naslednjem obdobju bistveno spremenile. Ob ugotovitvi, da sodni zaostanki niso več sistemske narave, se zastavlja vprašanje, ali so razlogi, ki so v času sprejemanja amandmajev utemeljevali široko in strogo obveznost vračila neto prejemkov za vse sodniške pripravnike, še vedno podani v enaki teži in obsegu, oziroma ali bi bilo glede na spremenjene okoliščine treba opraviti ponovno, celovito in ustavnopravno skladno presojo takšne ureditve.

Kot uvodoma že omenjeno, se je Varuh na podlagi 25. člena ZVarCP zato odločil za posredovanje mnenja naslovnemu sodišču z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v konkretni zadevi. Mnenje se smiselno enako uporablja tudi glede obveznosti državnotožilskih in državnopravobranilskih pripravnikov iz prvega odstavka 11.a člena ZPDI, ki po zaključku pripravništva ne sklenejo delovnega razmerja, ker Varuh ocenjuje, da gre v obeh primerih za vsebinsko enak pravni položaj. Varuh se v konkretni zadevi z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v konkretni zadevi osredotoča izključno na položaj sodniškega pripravnika, ki je pripravništvo opravljal kot oseba v

⁸ Potrebe po kadru oziroma sistemu usposabljanja sodnikov v sodstvu so se po ugotovitvah Računskega sodišča RS bistveno spremenile, a sistem sam ni posodobljen. Glej Poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije 2024: Ureditev sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2020 do leta 2022. Računsko sodišče RS je v Revizijskem poročilu o sistemu sodniškega pripravništva za obdobje 2020–2022 izpostavilo med drugim tudi pomanjkanje enotnega sistema spremljanja delovnih obveznosti pripravnikov ter ugotovilo, da ni celovitega vpogleda v delo mentorjev in njihove zadolžitve pri vodenju pripravnikov.

⁹ Revidirano akcijsko poročilo in Končno resolucijo Odbora ministrov Sveta Evrope CM/ResDH(2016)354 (08.12.2016). Gl. tudi <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/184151>.

delovnem razmerju na sodišču, pri čemer je zato ta položaj na nekaterih mestih obravnavan tudi podrobneje.

III.

Varuh ob ureditvi prvega odstavka v povezavi s šestim odstavkom 11.a člena ZPDI opozarja na poseg v posameznikovo pravico do zasebne lastnine. Plača, ko je izplačana, namreč postane zasebna lastnina posameznika, s katero ta prosto razpolaga. Pravico do zasebne lastnine zagotavlja 33. člen URS, ki določa, da je zagotovljena pravica do zasebne lastnine in dedovanja. Po prvem odstavku 67. člena URS zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Pri tem se Varuh sklicuje tudi na 1. člen Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic (EKČP),¹⁰ ki določa, *da ima vsaka fizična ali pravna oseba pravico do mirnega uživanja svojega premoženja. Nikomur ne sme biti premoženje odvzeto, razen če je to v javnem interesu, v skladu s pogoji, ki jih določa zakon ter ob spoštovanju splošnih načel mednarodnega prava. Ta določba pa nikakor ne omejuje pravice držav, da uveljavijo zakone, za katere menijo, da so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja v skladu s splošnimi interesi ali za zagotovitev plačila davkov, drugih prispevkov ali denarnih kazni.*¹¹ Pravico do plače pa kot splošno človekovo pravico navaja tudi Splošna deklaracija človekovih pravic (23. člen), posebej pa tudi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (7. člen). Navedeni pakt zavezuje države članice, da zagotavljajo vsem delavcem nagrado, s katero sta jim zagotovljena vsaj pravičen zaslužek in enaka nagrada za delo enake vrednosti.¹² Republiko Slovenijo pa zavezuje tudi Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 95 o zaščiti plač. Konvencija MOD št. 95 posebej določa področja obveznosti delodajalcev v postopku izplačil plač, in sicer, da mora biti plača izplačana v zakonitem plačilnem sredstvu, le v izjemnih primerih in samo delno se lahko odobri plačilo v naravi; plača se mora izplačati delavcu neposredno in delodajalec delavca pri razpolaganju s plačo nikakor ne sme omejevati; tudi za odtegljaje od plače morajo v notranji zakonodaji obstajati predpisi v obsegu, ki še vedno omogoča preživljanje delavca in njegove družine ter obveznost glede obveščenosti in vnaprejšnji določenosti časa in kraja izplačila ter višini plače.

Posebej velja izpostaviti Evropsko socialno listino (dopolnjena) (Uradni list RS, št. 7/99), ki velja tudi v Sloveniji in v prvem odstavku 4. člena izrecno določa pravico do pravičnega plačila, v petem odstavku 7. člena pravico mladih delavcev do pravičnega dohodka, v členu E pa tudi prepoved diskriminacije. Glede razumevanja teh določb je prelomna odločitev **Evropskega odbora za socialne pravice (ECSR), ki se nanaša na vprašanje neplačanega pripravništva. ESCR je odločal o kolektivni pritožbi Evropskega mladinskega foruma (EYF) proti Belgiji, pritožba št. 150/2017**¹³ z dne 8. 9. 2021, ki je postala javna 16. februarja 2022. Pritrdil je utemeljenosti kolektivne pritožbe EYF, ki je pozval odbor, naj ugotovi kršitev členov 4(1) (pravica delavcev do plačila, ki jim in njihovim družinam zagotavlja dostojen življenjski standard) in 7(5)

¹⁰ Dostopno na https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_slv

¹¹ Prim. Amerisoc Center S. R. L. proti Luxemburgu, sodba z dne 17. 10. 2024.

¹² Odločba US RS opr. št. U-I-46/92-55 z 9/12-1993.

¹³ GI.

[https://hudoc.esc.coe.int/fre/#/{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcidentifi er%22:\[%22cc-150-2017-dmerits-fr%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#/{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifi er%22:[%22cc-150-2017-dmerits-fr%22]})

(pravica mladih delavcev in vajencev do pravičnega plačila ali ustreznega dodatka) revidirane listine, ker belgijski zakon z dne 3. julija 2005 o pravicah prostovoljcev v praksi vodi do široke uporabe neplačanih pripravništev (zunaj srednješolskega in visokošolskega izobraževanja). Poleg tega je EYF trdil, da se številne zakonodajne določbe, katerih cilj je omejiti ta neplačana pripravništva, ne izvajajo pravilno. Torej ESCR je obravnaval vprašanje, ali so neplačana pripravništva diskriminatorna in ali dovoljevanje neplačanih pripravništev pomeni kršitev revidirane Evropske socialne listine (ESL).¹⁴ ESCR je ugotovil, da Belgija krši revidirano ESL. Natančneje, Odbor je presodil, da neplačevanje pripravništev zunajšolskega kurikulumu krši 1. odstavek 4. člena revidirane ESL, ki zagotavlja pravico do plačila, ki delavcem in njihovim družinam omogoča dostojen življenjski standard. Prav tako je ocenil, da inšpekcija dela ni dovolj učinkovita pri odkrivanju in preprečevanju »navideznih« pripravništev, pri katerih gre za dejansko delo v korist delodajalca. Rezultat kolektivne pritožbe predstavlja pozitiven korak naprej za pravice mladih ne le v Belgiji, ampak v celotni Evropi, saj Odbor neplačana pripravništva opredeljuje kot diskriminatorno prakso, ki dodatno marginalizira mlade, ki si ne morejo privoščiti daljšega dela brez plačila, pa tudi samih neplačanih pripravnikov, saj jim odreka pravico do pravičnega plačila, medtem ko je ta pravica zagotovljena drugim kategorijam delavcev. Na podlagi zadevne odločitve je predstavnik belgijske vlade priznal, da so neplačana pripravništva oblika nelojalne konkurence in zlorabe mladih delavcev.¹⁵

Z izvrševanjem šestega odstavka 11.a člena ZPDI se po mnenju Varuha *de facto* posega v pravico do plače za opravljeno sodniško pripravništvo in s tem povezano pravico do mirnega uživanja (denarne) lastnine. Podobne dileme odpirajo tudi problemi, povezani z drugo pravico, in sicer pravico do lastninske pravice. Ker gre za sredstva, namenjena osnovnemu preživljanju posameznika in njegove družine, je na tak način lahko popolnoma izničena socialna funkcija lastnine, na katero opozarja 67. člen URS. Zakonodaja lahko omeji lastnino ali poseže v premoženje za doseganje družbene blaginje, ob upoštevanju načela sorazmernosti. Lastninska pravica torej ni absolutna človekova pravica. Zakonska ureditev, ki posega v to človekovo ali ustavno pravico, je ustavno dopustna samo, če temelji na ustavno dopustnem cilju. Poleg tega je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je poseg, tudi če skušamo z njim doseči dopusten cilj, v skladu z načeli pravne države (2. člen URS), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Ocenimo, ali gre za prekomeren poseg, se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti.

Iz zakonodajnega gradiva in sodne prakse je moč ugotoviti, da je cilj izpostavljenе ureditve šestega odstavka 11.a člena ZPDI preprečiti, da se javna sredstva prelivajo v zasebni sektor (t.i. beg možganov),¹⁶ kar Varuh razume, da je lahko ustavno dopusten cilj oblastnega urejanja in ukrepanja.

¹⁴ Gl. <https://www.etui.org/news/european-committee-social-rights-criticises-belgian-practices-regarding-unpaid-internships>.

¹⁵ Gl. <https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/the-decision-on-the-merits-in-european-youth-forum-yfj-v-belgium-complaint-no-150-2017-is-now-public>.

¹⁶ V okviru projekta 'Lukenda' v obdobju med letoma 2005 do 2010, katerega cilj je bil odpraviti sodne zaostanke, je bilo tudi jasno ugotovljeno, da se v pravosodju srečuje s pomanjkanjem kadrov za pravosodne poklice, da je veliko razpisanih sodniških mest neuspešnih in se jih mora večkrat ponavljati.

Nadalje Varuh ocenjuje, da je v sodniškem pripravništvu s sklenjenim delovnim razmerjem na sodišču (in ne pogodbe o štipendiranju ali plačilu izobraževanja za PDI) mogoče pripoznati vložek z namenom nadgradnje pravniškega znanja ter usposobitvi za funkcije in poklice v pravosodju, zato je dopustno pripoznati ekonomsko korist in obenem pričakovati, da se le ta odraža kot javna korist, vendar ne ob popolnem negiranju, da se pripravništvo vselej opravlja kot del delovnega razmerja, za kar pripravnik dobi plačilo po pogodbi o delovnem razmerju. *A contrario* pa naj se ta vložek v sodniškega pripravnika povrne v proračun države.¹⁷ VS RS je v zadevi opr. št. II Ips 83/2019 s 6. 2. 2020 poudarilo, da *dlje, ko se pomikamo na poltraku od osnovne izobrazbe, bolj se zaradi nujne omejenosti materialnih virov pomikamo k ekonomskim merilom, zato postane ohlapnejša zaveza iz 57. člena URS*. URS v tretjem odstavku 57. člena zavezuje državo, da ustvarja možnosti, da si lahko državljani pridobijo ustrezno izobrazbo, torej ne več z brezpogojnim financiranjem, temveč z zavezo, da država ustvarja možnosti, ob katerih si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. VS RS je v zadevi opr. št. II Ips 83/2019 s 6. 2. 2020 med drugim še poudarilo, da *pri izobraževanju niso omejeni le materialni viri oziroma javna sredstva, temveč da lahko postane pomemben tudi vidik ekonomske koristi*. VS RS to ponazori z razliko med bazičnimi in aplikativnimi znanstvenimi raziskavami. Po mnenju VS RS bazične raziskave nimajo neposredne ekonomske koristi, vendar pa predstavljajo splošno dobro in temelj družbenega razvoja, zato je upravičeno, da jih država brezpogojno financira. Aplikativne raziskave pa poleg splošne koristi prinašajo tudi neposredno ekonomsko korist uporabnikom na trgu, zato je smiselno in utemeljeno, da se njihovo financiranje presoja tudi po ekonomskih merilih.

Vsebina denarne sankcije iz šestega odstavka 11.a člena ZPDI za kršitev zakonske fakultativne zaveze iz prvega odstavka 11.a člena ZPDI je tesno povezana z vzročno zvezo med normativnim sredstvom in ciljem. Kršitev namreč poseže prav v prav to zvezo, s čimer jo onemogoči ali vsaj pomembno oteži. Glede na navedeno Varuh ocenjuje, da je s predvideno denarno sankcijo skupaj z ukrepom iz prvega odstavka 11.a člena ZPDI mogoče doseči ustavno dopusten cilj.

Varuh pa nadalje ocenjuje, da denarna sankcija, ki sodniškemu pripravniku iz šestega odstavka 11.a člena **ZPDI ne glede na opravljeno delo** nalaga vračilo kumulativnega zneska vseh prejetih bruto plač, ki jih ta potrebuje za preživetje sebe in družine ne more biti niti nujen ukrep za zagotovitev legitimnega cilja, saj se zasledovani cilj lahko dosega z drugimi, milejšimi denarnimi ukrepi, ki odražajo dejanske stroške izobraževanja in obenem upoštevajo dejstvo, da je pripravnik vključen v organiziran proces delodajalca in zanj predstavlja ekonomsko delovno vrednost.¹⁸

Ukrep, določen v šestem odstavku 11a. člena ZPDI, pa tudi v ožjem smislu ni sorazmeren z zasledovanim ciljem. Iz presoje Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ki se nanaša na 1. člen Protokola št. 1, je razbrati zahtevo, da mora biti vsak poseg v lastninsko pravico razumno sorazmeren s ciljem, ki naj bi se z njim uresničil.¹⁹ Zahtevano »*pravično ravnotežje*« ni doseženo, kadar zadevna oseba nosi individualno

¹⁷ Prim. Sodba VS RS opr. št. II Ips 83/2019 s 6. 2. 2020.

¹⁸ Pri tem pa gre tudi opozoriti na Poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije 2024: Ureditev sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2020 do leta 2022, iz katerega izhaja ugotovitev, da ni opravljena nobena analiza konkretnih potreb po delovni sili na slovenskih sodiščih. Prav tako javno niso objavljena vsa delovna mesta strokovnih sodelavcev. Da je neko delovno mesto strokovnega sodelavca odprto, lahko tako po opravljenem PDI kandidat izve šele, ko prejme poziv.

¹⁹ Sodba ESČP v zadevi Jahn in drugi proti Nemčiji (VS) z dne 30. 6. 2005, 81.–94. točka obrazložitve.

in prekomerno breme.²⁰ Pri presoji, ali je poseg naložil prekomerno individualno breme, ESČP upošteva tudi poseben kontekst, v katerem se vprašanje pojavlja – in sicer kontekst sistema socialne varnosti. Kot pri tem poudarja, so takšni sistemi izraz solidarnosti družbe z njenimi ranljivimi člani.²¹ Kot še poudarja ESČP, med drugim tudi v sodbi v zadevi Vaskrsić proti Sloveniji,²² ki je obravnavala nesorazmernost in neustreznost izvršbe po tedaj veljavnem Zakonu o izvršbi in zavarovanj (ZIZ) v Sloveniji, je treba pri oblastnem poseganju v mirno uživanje premoženja doseči »pravično ravnotežje« med zahtevami splošnega interesa skupnosti in zahtevami po varstvu temeljnih pravic posameznika. Pri posegih v pravico iz 1. člena Protokola št. 1 mora obstajati tudi sorazmeren odnos med uporabljenimi sredstvi in zasledovanim ciljem. V vsakem primeru, ki vključuje domnevno kršitev 1. člena Protokola št. 1, ESČP ugotavlja, ali je morala zaradi posega države oseba nositi nesorazmerno in pretirano breme.

Denarno povračilo (ki v svojem bistvu predstavlja sankcijo) iz šestega odstavka 11.a člena ZPDI ne omogoča zagotovitve opisanega sorazmerja v ožjem smislu med pravico zasebne lastnine in zagotavljanjem javne koristi, temveč *a contrario* predstavlja nesorazmerno in nepravično porazdelitev obveznosti. Sodniško pripravništvo je resda namenjeno zahtevni nadgradnji pravniskega znanja in usposabljanju za ustavnopravno pomembne funkcije v pravosodju; zakonska zaveza do sodišča, ki pripravniku to omogoči, pa po oceni Varuha ne temelji na načelu vzajemnosti terjatev. Opredeljena višina stroškov izobraževanja v višini bruto plač namreč ne odraža deleža tistih elementov pripravništva, ki pomenijo izobraževanje in takšne naloge pripravnika, od katerih država nima ekonomske koristi.

Sodniški pripravniki opravljajo delo v delovnem razmerju na podlagi pogodbe o zaposlitvi, ki se sklene za polni delovni čas. Opredelitev delovnega razmerja ureja 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, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23, 136/23 – ZIUZDS in 70/25 – ZUTD-I), ta v 4. členu določa, da je delovno razmerje »razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca«. 44. člen ZDR-1 v 44. členu določa, da mora delodajalec delavcu zagotoviti ustrezno plačilo za opravljanje dela v skladu z določbami 126.²³ do 130., 133. do 135. in 137. člena ZDR-1.²⁴ Zgoraj navedeno stališče torej povsem spregleda, da plača pomeni plačilo za opravljeno delo in da je v naravi pripravništva tudi usposabljanje (in niti ne toliko izobraževanje v ožjem pomenu besede), kar se odraža v višini plače,

²⁰ Sodba ESČP v zadevi Béláné Nagy proti Madžarski (VS) z dne 13. 12. 2016, 115. točka obrazložitve. Gl. tudi tam navedeno sodno presojo.

²¹ Sodba ESČP v zadevi Béláné Nagy proti Madžarski (VS) z dne 13. 12. 2016, 116. točka obrazložitve.

²² Sodba ESČP v zadevi Vaskrsić proti Sloveniji z dne 25. 4. 2017.

²³ Plačilo za delo je v skladu s 126. členom ZDR-1 sestavljeno iz plače, ki mora biti vedno v denarni obliki, in morebitnih drugih vrst plačil, ki so določena v kolektivni pogodbi. Sama plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov, kolektivna pogodba ali pogodba o zaposlitvi pa lahko kot sestavni del plače določi tudi plačilo za poslovno uspešnost.

²⁴ VSRS sodba VIII Ips 168/2014. Pogodba o zaposlitvi je pogodba, s katero se ureja delovno razmerje med delavcem in delodajalcem, torej razmerje, katerega namen je, da se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgoma opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca. Če namen strank ni urediti tako razmerje, pogodba o zaposlitvi nima podlage in je kot pogodba o zaposlitvi nična.

nesistematiziranem delovnem mestu in zaposlitvi za določen čas. Pravica do poštenega plačila za opravljeno delo pa je povsem izvojljena.

V povezavi z zgoraj omenjenim argumentom enakomerne porazdelitve obveznosti velja izpostaviti **naloge sodniškega pripravništva**, ki so podrobneje opredeljene v Pravilniku o programu sodniškega pripravništva in pravniškem državnem izpitu v 8. členu. V prvem odstavku 3. alineje navedenega člena je med drugim določeno, da pod pogoji iz 17. člena ZPDI²⁵ *opravlja sodniški pripravnik posamezna dejanja na glavni obravnavi, seji senata in drugem naroku*. Naloge sodniškega pripravnika so prvenstveno resda namenjene pridobitvi posebnega znanja, ki omogoča opravo pravniškega državnega izpita, kljub temu pa po mnenju Varuha naloge, ki jih dejansko pripravniki izvajajo v praksi, gotovo predstavljajo delo, ki je vključeno v organiziran proces sodišča in zanj predstavljajo **ekonomsko delovno vrednost**.²⁶ Na večini slovenskih sodišč so pripravniki obravnavani kot (drugi) redno zaposleni, ki dejansko opravljajo delo, saj morajo evidentirati prihod in odhod iz službe, redno opravljajo delo na tekočih zadevah in so tudi aktivno vključeni v sistem sodnega odločanja (*v praksi so obveznosti sodniških pripravnikov med drugim tudi: priprava osnutkov sodnih odločb, pisanje zapisnikov na tedenskih sejah številnih senatov, prisostvovanje na sodnih prepoznavah osumljencev v vlogi "neznanih oseb", idr.*). Pripravniki imajo v času pripravništva sklenjeno pogodbo o zaposlitvi in opravljajo delo pod podobnimi pogoji kot strokovni sodelavci. Plačni razred sodniškega pripravnika se določi na podlagi plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, na katerem lahko pripravnik opravlja delo po opravljenem pripravništvu oziroma izpitu, določenem po posebnih predpisih, in sicer tako, da je njegova osnovna plača za čas pripravništva za štiri plačne razrede nižja od osnovne plače tega delovnega mesta oziroma naziva (člen 23. člen Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSTSPJS)).²⁷ Pri tem je treba smiselno upoštevati tudi določbo 141. člena ZDR-1, ta določa, da ima pripravnik oziroma delavec, ki se usposablja oziroma uvaja v delo, pravico do osnovne plače najmanj v višini 70 odstotkov osnovne plače, ki bi jo prejel kot delavec na delovnem mestu oziroma pri vrsti dela, za katero se usposablja. Nadalje drugi odstavek istega člena določa, da plača pripravnika oziroma delavca, ki se usposablja oziroma uvaja v delo, ne sme biti nižja od minimalne plače, določene z zakonom. ZDR-1 v 141. členu sicer ne vsebuje posebne določbe o drugih dodatkih in prejemkih, kar pa ne pomeni, da pripravniki in delavci na usposabljanju nimajo pravice tudi do povračila

²⁵ ZPDI v 17. členu določa, da je sodniškemu pripravniku treba zagotoviti, da se z opravljanjem posameznih pravnih opravil v skladu z zakonom in izobraževanjem vsestransko usposablja za samostojno pravniško delo. V času sodniškega pripravništva se mora pripravnik udeležiti obveznih oblik izobraževanja, določenih s programom sodniškega pripravništva. Obvezne oblike izobraževanja se izvajajo na sodiščih ter v Centru za izobraževanje v pravosodju. Sodniški pripravnik o svojem delu piše poročilo o delu. Nadzor nad usposabljanjem izvaja predsednik višjega sodišča, na območju katerega se sodniški pripravnik usposablja. Sodniški pripravnik lahko pod nadzorstvom sodnika mentorja in ob soglasju strank, ki so navzoče, opravlja posamezna dejanja na glavni obravnavi, seji senata in drugem naroku. Sodniki ali druge osebe, ki so določene za spremljanje dela in obveznih oblik izobraževanja sodniškega pripravnika, po končanem usposabljanju na posameznem področju izdelajo pisno mnenje oziroma potrdilo o opravljenih obveznih oblikah izobraževanja. Navodilo za sestavo mnenj in potrdil iz prejšnjega stavka predpiše minister, pristojen za pravosodje.

²⁶ US RS je v sklepu US RS U-I-174/10, Up-944/10 z 1. 3. 2012 v 13. točki zavzelo stališče, da so v pravicah, obveznostih in odgovornostih pripravniki v različnih oblikah sodniškega pripravništva v enakem položaju – razen glede delovnega razmerja (drugi odstavek 3. člena ZPDI). Podobno tudi: Vlačić Luka, Nekateri ustavnopravni vidiki ureditve pravniškega državnega izpita (2. del), Pravna praksa, št. 14, 2018, str. 18-20.

²⁷ 18. člen ZPDI.

stroškov v zvezi z delom (stroškov za prehrano med delom, stroškov prevoza na delo in z dela), regresa za letni dopust in drugih prejemkov, ki so določeni v ZDR-1.²⁸

Varuh v luči navedenega ocenjuje, da izpostavljena ureditev ZPDI ni skladna z načelom enakosti oziroma ekvivalence²⁹ in načelom pravičnosti kot elementom načela pravne države iz 2. člena URS. Prav tako iz zakonodajnega gradiva ne izhaja, ali je za presojo načela pravičnosti relevantna in če je, v kakšni meri razlika *med tistim delom* pripravništva, pri katerem gre za obvezno usposabljanje iz drugega odstavka 14. člena ZPDI, ki traja osem mesecev, in izbirnim usposabljanjem v eni izmed izbirnih oblik usposabljanja, ki se priznava kot pripravništvo za opravljanje pravniškega državnega izpita, če traja najmanj šestnajst mesecev.³⁰ ZPDI oba dela pripravništva ne obravnava enako, zakonodajalec pa pri tem ni pojasnil, zakaj razlike v trajanju in naravi usposabljanja niso pomembne, zato je lahko takšna ureditev problematična tudi z vidika pravičnosti in ekvivalence. Nadalje je treba opozoriti tudi na položaj študentov, ki jih za potrebe pravosodnih organov ureja sam ZPDI v IV. Poglavju. Namen pravosodnih štipendij je kritje stroškov izobraževanja, od katerega (bodoči) delodajalec, tj. štipenditor nima neposrednih ekonomskih koristi oziroma koristi iz delovnega procesa, temveč ima koristi šele s kasnejšo zaposlitvijo takega štipendista.³¹

Varuh meni, da je ob upoštevanju pogodbene obveznosti in ekonomske delovne vrednosti za sodišče kot delodajalca, obveznost vračila plače vselej lahko vprašljivo tudi z vidika pravice do poštenega plačila ter pravice do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena URS, saj imajo posameznik in njegovi družinski člani tudi dodatne potrebe, ki niso omejene zgolj na stroške bivanja in prehrane. Plača ni samo plačilo, ki ga delavec prejme za opravljeno delo, temveč predstavlja tudi socialni položaj delavca in njegove družine. Za sodniškega pripravnika je pomembna predvsem socialna funkcija plače. Trenutno se plača sodniškega pripravnika na podlagi prvega in drugega odstavka 102. člena, 96. in 97. člena ZSTSPJS določi z uvrstitvijo pripravnika v 12. plačni razred. Sodniški pripravnik je uvrščen v plačni razred, kar na podlagi veljavne plačne lestvice pomeni, da za svoje delo prejme približno 1.735,69 bruto plače mesečno.³² Preračunano to pomeni, da bi sodniški pripravnik, ki je bil v delovnem razmerju 24 mesecev, moral v izogib obveznosti sklenitve delovnega razmerja na podlagi poziva povrniti znesek v skupni višini več kot 41.000 EUR. Sodniški pripravnik je večinoma oseba, ki se zaposli neposredno po zaključku študija na pravni fakulteti. Navkljub možnosti opravljanju priložnostnih študentskih del v času študija in upoštevanje strošek bivanja, prehrane, prevoza in drugih stroškov je nerazumno pričakovati, da bi povprečen študent prava po zaključku študija na fakulteti in ob nastopu prve zaposlitve razpolagal z obsežnejšimi prihranki.

Sodniški pripravnik v primeru vrnitve celotnega zneska prejetih bruto plač v primeru zavrnitve poziva na sklenitev delovnega razmerja ostane brez plačila za vse opravljeno

²⁸ Gledati: Korpič Horvat Etelka, Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) s komentarjem - 3., posodobljena in dopolnjena izdaja, Lexpera d.o.o., GV Založba, 2024.

²⁹ Temeljna načela pogodbenih razmerij, med njimi tudi načelo ekvivalence v odplačnih pogodbenih razmerjih, so pridobitev pravne civilizacije in jih je zato vsekakor treba šteti med načela pravne države. Glej US RS opr. št.: U-I-51/90 14. 5. 1992.

³⁰ Gledati: 13. in 15. člen ZPDI. Podobno o tem tudi: Vlačić Luka, Nekateri ustavnopravni vidiki ureditve pravniškega državnega izpita (2. del), Pravna praksa, št. 14, 2018, str. 18-20.

³¹ Ibid.

³² Neto plača znaša bistveno manj, odvisno od osebnih olajšav in prispevkov idr.

delo v času pripravništva in ki je imelo delovno vrednost za sodišče kot delodajalca. Kljub določitvi plače v bruto znesku, je sodniški pripravnik vedno na svoj račun upravičen prejeti samo neto znesek plače. Dejansko mora zaradi vrnitve bruto plač plačati za opravljanje pripravništva in poravnati davke ter prispevke za obdobje pripravništva.

Poseg ene temeljne pravice sproži verižno reakcijo, ki neposredno lahko vodi v kršitev drugih, povezanih pravic. Med drugim lahko vodi tudi v kršitev pravice do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena URS, ki je eden od elementov ustavne pravice svobode dela, katere vsebina je med drugim, da se delavec sam odloči za sklenitev delovnega razmerja. Določitev obveznosti iz prvega in šestega odstavka 11.a člena ZPDI spada v domet negativne razsežnosti pravice do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena URS, saj predpisuje obveznost skleniti določeno zaposlitev in denarno sankcijo v primeru neskenitve.

Ta poseg v pravico do proste izbire zaposlitve pa ni absoluten, temveč relativen.³³ Obveznost sklenitve delovnega razmerja po uspešno opravljenem pravniškem državnem izpitu iz prvega odstavka 11.a člena ZPDI ni absolutna, ampak se ji lahko sodniški pripravnik, ki nanjo »prostovoljno« pristane s podpisom pogodbe o zaposlitvi,³⁴ izogne z izpolnitvijo zakonsko določene obveznosti iz šestega odstavka 11.a člena ZPDI. Pri tem pa velja opozoriti na dejstvo, da je sodniški pripravnik, ki je v delovnem razmerju šibkejša stranka, zato je prostovoljnost njegovega pristanka na pogoje dela relativna,³⁵ še posebej v luči tega, da je delodajalec hkrati zakonodajalec, sporne fakultativne obveznosti pa so določene v zakonu in zato ne morejo biti predmet pogajanj z delodajalcem.³⁶

Prostovoljni pristanek pa naj bi bil utemeljen na normativnem dejstvu, da pravni red poleg pripravništva v delovnem razmerju na sodišču omogoča tudi drugi dve obliki pripravništva. To sta delovno razmerje, ki ga zagotavlja drug delodajalec, in volontersko pripravništvo. Glede teh dveh oblik namreč zakonska določba ne predvideva obveznega odziva na sklenitev delovnega razmerja po opravljenem izpitu in s tem posega v svobodno izbiro zaposlitve.³⁷ Pri tem pa predlagatelj v zakonodajnem postopku ni utemeljil, zakaj trenutna ureditev zahteva vračilo stroškov izobraževanja samo od

³³ Vse odločilne prvine, ki opredeljujejo relativizacijo posega v svobodno izbiro zaposlitve, so primerljive s tistimi v Sklepu US RS U-I-174/10, Up-944/10 s 1. 3. 2012. V tej zadevi je US RS zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 11.a člena Zakona o pravniškem državnem izpitu (Ur. List RS, št. 83/03 - uradno prečiščeno besedilo) ter obenem ne sprejelo ustavne pritožbe. Sporna določba je predvidevala obveznost povrnitve stroškov pripravniškega izobraževanja v višini seštevka neto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva, če se pravnik po uspešno opravljenem pravniške državnem izpitu ne odzove na poziv na sklenitev delovnega razmerja pri sodišču.

³⁴ Četrty odstavek 8. člena ZPDI določa: »V pogodbi o zaposlitvi pripravnika, ki bo opravljal pripravništvo kot oseba v delovnem razmerju na sodišču, pri državnem tožilstvu ali državnem pravobranilstvu, se navede obveznost iz 11.a člena tega zakona.«

³⁵ Prim. na primer odločbi US RS v zadevi U-I-51/90-22 z dne 14. maja 1992 in v zadevi U-I-81/97 z dne 14. januarja 1999, 25. točka, ter Sklep US RS v zadevi Up-544/01-4 z dne 7. januarja 2003, 6. točka.

³⁶ Prim. VDSS Sodba Pdp 513/2022 z 01.09.2022. Pri presoji o dopustitvi (smiselne) uporabe instituta pogodbene kazni je treba upoštevati podrejen in odvisen položaj delavca proti delodajalcu, tako ob sklepanju pogodbe o zaposlitvi, kot med obstojem delovnega razmerja. Eden od namenov delovnega prava je omilitev takšnega položaja. Ta namen se izraža preko kogentnih zakonskih določb delovnega prava (katerih uporaba ne more biti odvisna od volje strank), upoštevati pa ga je treba tudi pri presoji, ali se glede na že uveljavljena načela in zakonska pravila v zvezi s posameznimi instituti, ki jih vsaj delno ureja tudi delovno pravo, lahko uporabljajo nekateri drugi instituti civilnega prava.

³⁷ 11.a člen ZPDI.

pripravnikov, ki so uspešno opravili PDI, ne pa tudi od pripravnikov, ki na PDI sploh ne pristopijo, ki ne dokončajo pripravništvo in pri pripravnikih, ki PDI ne opravijo uspešno ter k izpitu tudi ponovno ne pristopijo. Tako imenovani prostovoljni pristonek na obveznost pa v praksi iz zgoraj navedenih ekonomskih razlogov nedvomno izgubi pomen. Z učinkovanjem normativne ureditve in zgoraj predstavljenih ekonomsko socialnih dejavnikov je posamezniku tako okrnjena tudi možnost, da v polni meri uresničuje svojo poklicne in karijerne sposobnosti, ki jih je tekom pripravništva pridobil za opravljanje funkcij in poklicev v pravosodju, ki imajo pomemben ustavnopravni pomen.

Izpostavljena ureditev ZPDI pa bi po vsebini lahko pomenila tudi kršitev pravice iz drugega odstavka 14. člena, ki zagotavlja splošno enakost pred zakonom. Splošno načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena URS terja, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako, v bistvenem različne položaje pa različno. Če zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja različno ali v bistvenem različne položaje ureja enako, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja (ustavno dopusten razlog). Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.³⁸

V zvezi z očitkom kršitve načela enakosti je US RS v sklepu opr. št. US RS, 1. 3. 2012 - U-I-174/10-11, Up-944/10-7 opozorilo, da je temeljna predpostavka za kršitev načela enakosti, da sploh gre za bistveno enake položaje. US RS je z očitkom opravilo z utemeljitvijo, da glede na specifičnost sodniškega pripravništva po ZPDI le-tega ni mogoče primerjati s splošnim pripravništvom,³⁹ urejenim v ZDR-1. Prav tako je sodišče menilo, da ne gre za bistveno enak položaj v razmerju do drugih oblik sodniškega pripravništva (volontersko pripravništvo in pripravništvo pri drugem delodajalcu) oziroma da je delovno razmerje tisti element, ki dela položaje bistveno neenake in zato ni potrebe po enaki obravnavi. Sodišče je namreč zaključilo, da se različne oblike sodniškega pripravništva v bistvenem razlikujejo, ker se enak program sodniškega pripravništva opravlja v različnih statusih.⁴⁰ Vendar je treba poudariti, da ne glede na različen status, obstaja pričakovanje, da je strošek izobraževanja v obeh primerih enak ali vsaj primerljiv, da obstaja jasno določen cenik storitev izobraževanja, določen v notranjem aktu sodišča oziroma sodišč. Sicer prihaja do logično absurdne situacije, da tisti, ki opravlja pripravništvo prostovoljno (torej volontersko) za izobraževanje ne plača ničesar, tisti, ki pa se je odločil, da bo pripravništvo opravljal v delovnem razmerju (torej ob delu na sodišču), pa plača izobraževanje v višini vseh svojih bruto plač iz časa pripravništva. Takšna razlika v plačilu oziroma plačilu in neplačilu je nesorazmerna, ne temelji pa tudi ne konkretni pravni podlagi, iz katere bi bil razviden program izobraževanja in stroškovnih storitev (dejansko gre sicer za usposabljanje, ki se v vsakem primeru zaključuje s plačljivim izpitom).

Iz odločitve US RS je razvidno, da je pritožnica v presojo ponudila le vprašanje skladnosti s pripravniki pri drugih delodajalcih, s pripravniki v drugih dejavnostih ter tudi z drugimi osebami v delovnem razmerju.

³⁸ US RS odločba opr. št. U-I-44/25 s 15. 1. 2026.

³⁹ Pritožnica je izpodbijani določbi med drugim očitala tudi, da postavlja osebe, ki opravljajo sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, v neenakopraven položaj s pripravniki pri drugih delodajalcih, s pripravniki v drugih dejavnostih ter tudi z drugimi osebami v delovnem razmerju.

⁴⁰ Ibid 8. tč. obrazložitve.

Varuh po pregledu zakonodaje in sodne prakse ocenjuje, da izhajajo tehtni argumenti, na podlagi katerih je moč zaključiti, da je položaj sodniškega pripravništva v delovnem razmerju na sodišču v bistvenem enak položaju specializantov, vendar pa je podana različna obravnava teh položajev. Iz 11. točke navedenega sklepa US RS je mogoče razbrati tri ključne kriterije za primerjavo po veljavni ureditvi položaja sodniških pripravnikov na eni strani ter specializantov na drugi strani.⁴¹

Prvi kriterij je normativno urejeno pripravništvo, ta določa, ali se pripravništvo izvaja po vnaprej določenem programu, ki temelji na zakonu ali podzakonskem aktu. Gre torej za formalizirano obliko usposabljanja, ki ima jasno pravno podlago, strukturiran potek ter nadzor nad izvajanjem. Pravilnik o vrstah, vsebini, trajanju in poteku specializacij zdravnikov ureja vrste, trajanje, potek in programe specializacij zdravnikov, postopek odobritve specializacije, opravljanje specialističnega izpita, imenovanje izpitne komisije, način priznanja specialističnega naslova na podlagi dela in način priznanja specialističnega naslova, pridobljenega v tujini. Tudi specializanti se namreč v okviru specializacije lahko zaposlijo v javnih ustanovah, specializacija pa poteka po posebnem programu in je namenjena dodatnemu in poglobljenemu pridobivanju znanja in kompetenc na enem področju medicine ali dentalne medicine. Obveznost sklenitve delovnega razmerja ureja Zakon o zdravniški službi (ZZdrS) v šestem odstavku 25. člena. Ta določa, *da zdravnik specialist, ki po končani specializaciji odkloni sklenitev delovnega razmerja pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe oziroma pri določenem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, in specializant, ki mu je bila v skladu z 18.a členom ZZdrS izdana odločba o prenehanju specializacije, mora v proračun Republike Slovenije povrniti vse stroške, nastale v zvezi s specializacijo, razen plače in drugih prejemkov iz delovnega razmerja. Zdravnik specialist, ki po končani specializaciji (ki praviloma traja šest let) iz razlogov, ki so na njegovi strani, ostane zaposlen pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe manj kot za enkratno časovno obdobje opravljanja specializacije, je dolžan povrniti sorazmerni del stroškov specializacije.*

Drugi kriterij je funkcionalna povezanost pripravništva s kasnejšim opravljanjem strokovnega izpita. Specializacija tako kot v primeru pravosodja ni zgolj delovno razmerje ali praksa, temveč obvezna faza strokovne poti, ki predstavlja pogoj za pristop k specialističnemu izpitu, uspešno opravljen izpit pa je nadalje pogoj za samostojno opravljanje zdravniškega poklica. V specialističnem strokovnem izobraževanju in izpopolnjevanju je prav tako ekonomsko mogoče prepoznati »naložbo«, od katere je nato tudi vrednotno dopustno pripoznati ekonomsko korist in obenem pričakovati, naj se ta odraža kot javna korist. V nasprotnem primeru pa šesti odstavek 25. člena ZZdrS določa, da se naložba povrne v javna sredstva. Za zdravnike specializante je torej prav tako določena obveznost zaposlitve oziroma fakultativna obveznost vračila stroškov s specializacijo, vendar (!) so iz vsebine izključene plače in drugi prejemki specializanta iz delovnega razmerja v času specializacije. Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani je v sodbi opr. št.: Pdp 159/2025 z 21.5.2025 poudarilo, da je »Sodišče prve stopnje utemeljeno štelo, da je izvzetje plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja iz obveznosti vračila stroškov specializacije v šestem odstavku 25. člena Zakona o zdravniški službi (ZZdrS) določeno samo za primere specializacij za potrebe mreže javne

⁴¹ Vlačić Luka, Nekateri ustavnopravni vidiki ureditve pravniškega državnega izpita (3. del), Pravna praksa, št. 15, 2018, str. 17-19.

*zdravstvene službe, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije. Zato posebna ureditev vračila stroškov specializacije po navedeni določbi ne more vplivati na pogodbeno obveznost toženke, ki je specializacijo opravljala na stroške znanega plačnika, za potrebe izven javne zdravstvene mreže».*⁴²

Tretji kriterij izhaja iz 16. točke sklepa, kjer je US RS poudarilo, da je sodniško pripravništvo namenjeno zahtevni nadgradnji pravniškega znanja ter usposobitvi za funkcije in poklice v pravosodju, ki imajo pomemben ustavnopravni pomen. Iz sodne prakse izhaja precej jasno razumevanje namena zdravniške specializacije, in sicer je njen pomen v funkciji zagotavljanja kakovostne in varne zdravstvene oskrbe, del sistema uresničevanja pravice do zdravstvenega varstva (51. člen URS) ter instrument kadrovske politike države na področju javnega zdravstva.⁴³

Na podlagi navedb v predhodnih treh odstavkih je torej moč ugotoviti, da je za bistveno enakost položajev sodniškega pripravništva in specializantov, podana različna obravnava sodniških pripravnikov, ki pripravništvo opravljajo v delovnem razmerju s tistimi, ki pripravništvo opravljajo volontersko, pri čemer so prvi v bistveno slabšem položaju – pri prvih je znesek izobraževanja samovoljno in povsem arbitrarno brez resne dejanske ocene ocenjen na višino vseh njihovih bruto plač. Kljub vsemu je sodniško pripravništvo vsaj deloma primerljivo z zdravniki specializanti, vendar zanjo po oceni Varuha ne obstaja razumen in stvaren razlog. Kot je pred skoraj dvema desetletjem občutno primanjkovalo sodnikov in je bilo treba najti način za odpravo sodnih zaostankov, je sedaj v podobni situaciji slovensko zdravstvo (dolge čakalne vrste bolnikov, pomanjkanje zdravnikov, interes države, da zdravniki specializanti ostanejo v javnem zdravstvenem zavodu. Še več, v primeru vračanja zneska za opravljanje zdravniške specializacije v javnem zavodu zaradi ne zaposlitve, zakon izrecno prepoveduje izvršb na plačo. V vseh treh navedenih okoliščinah ne gre za obravnavo bistveno drugačnih položajev oziroma izobraževanj (usposabljanj), različno obravnavanje neenakih položajev pa je dopustna samo, če zanjo obstaja razumen in stvaren razlog, saj je le na ta način mogoča presoja njene zakonitosti.⁴⁴

V zvezi z obravnavanim 11.a členom ZPDI pa velja ne nazadnje ponovno poudariti, da je ne glede na presojo, ali so omenjena pripravništva primerljiva ali niso in torej ali neenaka obravnava zadevnih pripravništev pomeni kršenje drugega odstavka 14. člena URS, Evropski odbor za socialne pravice (ESCL) že leta 2021 odločil, da je (vsako) neplačano pripravništvo v nasprotju s prvim odstavkom 4. člena (pravica delavcev do plačila, ki jim in njihovim družinam zagotavlja dostojen življenjski standard) in petim odstavkom 7. člena (pravica mladih delavcev in vajencev do pravičnega plačila ali ustreznega dodatka) Evropske socialne listine (prenovljene). Ker morajo biti skladno z 8. členom URS zakoni in drugi predpisi v skladu tudi z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, ratificirane in objavljene pogodbe pa se uporabljajo neposredno, menimo, da gre pri sedaj veljavni ureditvi za kršenje ESL (prenovljene) kot tudi URS, vsaj njenega 8. člena, najverjetneje pa tudi 1. člena Protokola št. 1 k EKČP, Konvencija MOD št. 95 in več določb URS, kot je navedeno v tej intervenciji.

⁴² Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani Pdp 159/2025 z dne 21.5.2025.

⁴³ Prim. VS RS, II Ips 83/2019 s 6. 2. 2020 in VS RS, II Ips 298/2017 s 7. 3 2019.

⁴⁴ VSRS Sodba I Ips 59244/2020 z 13. 10. 2022.