

**PRAKTIČNI KOMENTAR
ZAKONA O SKUPNIH TEMELJIH
SISTEMA PLAČ V JAVNEM SEKTORJU
(ZSTSPJS)**

LEXPERA®

GV
ZALOŽBA

Ljubljana 2026

Avtorji komentarjev členov in uvodnih komentarjev k poglavjem

Sara Bagari

75–78, 87–92, 110, 112

Andrej Bitrakov

25–28, 108, 114, 121–123

Klemen Drnovšek

29–36, 119

Valentina Franca

82–86

Martina Jug

93–104, 113

Katja Knez

9, 11–21, 23, 24, 106, 107

Mojca Tancer Verboten

7, 37–47, 50–58, 69–74, 79–81, 105, 109, 111, 118

Luka Tičar

1, 3, 5

Katja Štemberger Brizani

59–68

Nana Weber

8, 10, 48, 49, 115–117, 120

Andrej Bitrakov, Klemen Drnovšek

6

Martina Jug, Katja Knez

22

Mojca Tancer Verboten, Sara Bagari

uvodni komentarji k poglavjem

Luka Tičar, Sara Bagari

2

Luka Tičar, Mojca Tancer Verboten

4

Predgovor

Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSTSPJS) je poseben zakon, v katerem so urejene plače za ves javni sektor, ki ga sestavljajo državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so neposredni ali posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Ta zakon je naslednik Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) in določa skupne temelje sistema plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, posebnosti pri določanju plač funkcionarjem in javnim uslužbencem znotraj posameznega plačnega stebra ter sklepanje kolektivnih pogodb, s katerimi se urejajo plače v javnem sektorju.

ZSTSPJS je bil sprejet oktobra 2024, uporablja pa se od 1. januarja 2025. Plačni sistem v javnem sektorju je v praksi izjemno kompleksen, kar izhaja že iz samega obsega in notranje raznolikosti javnega sektorja. Konkretno situacije, ki se pojavljajo pri njegovi uporabi, nenehno načenjajo nova pravna in interpretativna vprašanja, na katera normativni okvir pogosto ne daje izčrpnih ali dovolj jasnih odgovorov. Ob tem gre za področje, ki je v vsakodnevni uporabi, zato zahteva pravočasne in operativne rešitve, ki omogočajo njegovo nemoteno delovanje. Prav iz tega razloga je bilo v okviru pogajanj o prenovi plačnega sistema med vladno in sindikalno stranjo dogovorjeno, da se oblikuje posebna delovna skupina za spremljanje izvajanja novega plačnega sistema. Sestavljajo jo predstavniki Vlade Republike Slovenije in reprezentativnih sindikatov javnega sektorja. Njen pomen se v praksi kaže predvsem v stališčih, ki jih sprejema pri obravnavi konkretnih vprašanj glede izvajanja sistema. Sprejeta stališča imajo pomembno vlogo pri razlagi določb ZSTSPJS v praksi ter prispevajo k večji enotnosti in predvidljivosti njihove uporabe. Kljub njihovi nedvomni praktični vrednosti in vplivu na oblikovanje enotne prakse pa je treba poudariti, da ta stališča nimajo narave zavezujočega pravnega vira, temveč pomenijo predvsem strokovno usmeritev pri interpretaciji in izvajanju zakonskih določb. Zavezujoča razlaga spornih vprašanj se bo izoblikovala šele skozi sodno prakso.

Kot je pojasnjeno v predlogu zakona, je novi plačni sistem rezultat dvehletnih pogajanj oziroma usklajevanj med socialnimi partnerji, zlasti med vlado in 46 reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Med glavnimi pomanjkljivostmi

plačnega sistema, ki se je uporabljal v obdobju 2008–2024, je navedeno, da odprava nepravilnosti v njem poteka tako rekoč od začetka njegove uveljavitve leta 2008, poleg tega je v sistem prinesel togost in ni omogočal potrebne fleksibilnosti, ne glede na enotna pravila za določanje plač je bila dinamika poviševanja plač med posameznimi dejavnostmi oziroma poklicnimi skupinami v javnem sektorju v pomembni meri različna, posamezni instituti plačnega sistema so se v praksi izrodili, različna dinamika rasti plač in odmik od koncepta enotnega plačnega sistema so vodili tudi v razvoj različnih obvodov tega sistema z uveljavljanjem posameznih določb oziroma določanjem plač v področni zakonodaji. Največji problem pa je bila konstantna vrednost plačnih razredov, ki se več let ni usklajevala, ne glede na višino minimalne plače, kar je povzročilo plačno uravnilovko.

Kot ključne rešitve prenovljenega plačnega sistema so bili v fazi sprejemanja poudarjeni:

- povišanje plač javnim uslužbencem v povprečju za približno 23 odstotkov, pri čemer so povišanja realizirana postopno v obdobju v letih od 2025 do 2028, kar je določeno v 101. členu ZSTSPJS; postopna pridobitev pravice do višje plače velja tudi za vse spremembe zaposlitev v tem časovnem obdobju, recimo za nove zaposlitve in premestitve;
- večje povišanje osnovnih plač na vstopnih delovnih mestih (ob začetku kariere v javnem sektorju tudi do 30 odstotkov višje plače); časovno obdobje za napredovanje je krajše ob začetni zaposlitvi v javnem sektorju, kot to določa 25. člen ZSTSPJS;
- najnižja plača v javnem sektorju ne sme biti nižja od minimalne plače; že ob začetku veljavnosti novega plačnega sistema je bila minimalna plača uvrščena višje od prvega plačnega razreda, z dvigom minimalne plače v letu 2026 pa je minimalna plača spet na vrednosti 7. plačnega razreda;
- nova plačna lestvica z razponi od 1. do 67. plačnega razreda, pri čemer razlika med vrednostmi posameznih plačnih razredov plačne lestvice znaša 3 odstotkov; plačna lestvica je v skladu s tretjim odstavkom 7. člena ZSTSPJS določena v Prilogi 1;
- avtomatična uskladitev vrednosti plačnih razredov plačne lestvice v višini 80 odstotkov inflacije, če v vsakoletnih pogajanjih s sindikati javnega sektorja ne pride do dogovora o drugačni uskladitvi vrednosti plačnih razredov plačne lestvice; z vključitvijo avtomatične uskladitve vrednosti plačnih razredov naj bi se odpravila največja anomalija prejšnjega plačnega sistema, v času veljave katerega se plačna lestvica tako rekoč ni spreminjala;
- poenostavitev pravil glede določanja osnovnih plač ob prehodu na druga delovna mesta oziroma delovna področja v okviru javnega sektorja, kar je določeno v 17. do 22. členu ZSTSPJS;
- fleksibilnejše določanje osnovnih plač;

- hitrejša napredovanje v plačnih razredih na začetku kariere in upočasnjeno ob koncu kariere; v novi plačni sistem sta vključena krajše časovno obdobje za napredovanje ob začetku zaposlitve v javnem sektorju in možnost pospešenega napredovanja;
- povišanje obsega sredstev za variabilno nagrajevanje za 1 odstotek od leta 2028; v letih 2025, 2026 in 2026 je določeno 2 odstotka sredstev za del plače za delovno uspešnost javnih uslužbencev, v letu 2028 se ta odstotek dvigne na 3 odstotke;
- jasna merila za nagrajevanje delovne uspešnosti, pri čemer ima pristojnost za določitev kriterijev in meril vlada s predpisom, kolektivnimi pogodbami ali splošnimi akti;
- možnost spregleda izobrazbe pod zakonsko določenimi pogoji, če ne gre za regulirane poklice, kar je podrobno določeno v 10. členu ZSTSPJS;
- uvedba višje vrednotenih delovnih mest ekspertov oziroma specialistov na konkretno določenih področjih delovanja javnega sektorja;
- uvedba plačni stebrov, v okviru katerih se uporablja načelo primerljivosti delovnih mest, kar je podrobno določeno v III. delu ZSTSPJS.

Zakon sestavlja šest delov, v katerih so zajeti splošne določbe, skupni elementi sistema plač, posebnosti pri določanju plač znotraj posameznega stebra, sklepanje kolektivnih pogodb, nadzor, kazenske določbe ter prehodne in končne določbe.

Novost plačne zakonodaje je razporeditev javnih uslužbencev in funkcionarjev ne samo po plačnih skupinah in plačnih podskupinah, temveč tudi po plačnih stebrih, pri razporeditvi v posamezne stebre pa so upoštevane specifične posameznih dejavnosti ali poklicnih skupin. Plačni stebri naj bi izboljšali primerljivost ter ublažili togost in uniformiranost sistema, torej pripomogli k pripoznanju dejstva, da so znotraj javnega sektorja razlike, ki jih je treba upoštevati tudi pri plačah. Zaradi uvedbe plačnih stebrov so bila opuščena orientacijska delovna mesta, ki so bila v prejšnjem plačnem sistemu določena v kolektivni pogodbi za javni sektor. Ali bo takšna ureditev res ustrezna, bo pokazala šele praksa, skrb pa zbuja možnost, da lahko povzroči še večje razlike med posameznimi deli javnega sektorja oziroma med posameznimi stebri.

Prav tako v novem plačnem sistemu ni več plačne skupine J; vsa delovna mesta iz nje so zdaj vključena v posamezne plačne skupine kot specifična delovna mesta za posamezno področje in sicer kot strokovno-tehnični in administrativni uslužbenci ter spremljevalna delovna mesta za izvedbo dejavnosti.

Vse te spremembe plačnega sistema in posebnosti novega plačnega sistema smo v knjigi poglobljeno obravnavali avtorji komentarja – skupina desetih strokovnjakov za delovno pravo in plačni sistem v javnem sektorju. V komentarju smo podrobno pojasnili vsebino posameznih členov, njihovo povezavo z določbami

Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) in drugih predpisov ter ob tem predstavili tudi genezo posameznih določb.

Komentar je namenjen vsem, ki delujejo na področjih javnega sektorja in plačne zakonodaje – kadrovskim službam, pravnikom, javnim uslužbencem, odvetnikom, sodnikom, študentom in drugim, ki želijo razumeti ozadje in vsebino prenovljenega sistema plač v javnem sektorju. Ponuja celovito obravnavo zakonodaje s teoretičnega in praktičnega vidika. Zaradi svoje aktualnosti bo ključno gradivo tako za reševanje izzivov v praksi in razumevanje sodne prakse kot za poglobljeno akademsko analizo posameznih pravnih institutov.

Urednici komentarja se zahvaljujeva vsem soavtorjem, ob tem pa se želiva zahvaliti tudi vsem sodelavcem GV Založbe, ki so pomagali, da je komentar takšen, kot je pred vami.

Urednici

V Ljubljani, junija 2026

Kazalo

Zakoni s kraticami in drugi predpisi	17
--	----

Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSTSPJS) s komentarjem

I. SPLOŠNE DOLOČBE	27
<i>Uvodni komentar</i>	<i>27</i>
Vsebina (1. člen)	28
Pomen izrazov (2. člen)	31
II. SKUPNI ELEMENTI SISTEMA PLAČ	43
<i>Uvodni komentar</i>	<i>43</i>
Uporaba določb (3. člen)	44
1. Skupne določbe	46
Določitev plač (4. člen)	46
Plače, povračila stroškov in drugi prejemki za delo v tujini (5. člen) ..	51
Ravnanje v primeru nezakonnosti (6. člen)	52
Sestava plače, osnovna plača in usklajevanje osnovnih plač (7. člen) ..	77
2. Plačne skupine, plačne podskupine in tarifni razredi	84
Določitev plačnih skupin in plačnih podskupin (8. člen)	84
Tarifni razredi in ravni potrebne izobrazbe oziroma usposobljenost (9. člen)	91
Spreglede izobrazbe (10. člen)	96
Določitev najnižjega izhodiščnega plačnega razreda (11. člen)	104
Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov (12. člen)	106
Akt o sistemizaciji (13. člen)	108
3. Uvrstitev delovnih mest in nazivov v plačne razrede	111
Način uvrščanja v plačne razrede (14. člen)	111
4. Določanje osnovne plače javnim uslužbencem	115
Določanje osnovne plače javnim uslužbencem (15. člen)	115

Določitev plačnega razreda ob zaposlitvi (16. člen)	120
Določitev plačnega razreda ob prehodu na delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu (17. člen)	121
Določitev plačnega razreda ob prehodu na drugo delovno mesto v višjem tarifnem razredu (18. člen)	128
Ohranitev plačnega razreda (19. člen)	131
Pridobitev višjega plačnega razreda zaradi napredovanja v naziv ali višji naziv na istem delovnem mestu (20. člen)	134
Določitev plače ob ponovni zaposlitvi po prekinitvi delovnega razmerja v javnem sektorju (21. člen)	137
Možnost določitve višjega plačnega razreda (22. člen)	139
Določitev plačnega razreda pripravnikom (23. člen)	154
Določitev plačnega razreda v primeru zaposlitve za določen čas (24. člen)	157
5. Napredovanje	160
Napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred (25. člen)	160
Zadržano napredovanje (26. člen)	171
Pospešeno napredovanje (27. člen)	184
Kriteriji za zadržano in pospešeno napredovanje (28. člen)	187
6. Del plače za delovno uspešnost	190
Vrsti delovne uspešnosti (29. člen)	190
a) Del plače za delovno uspešnost	194
Kriteriji in merila za izplačilo dela plače za delovno uspešnost (30. člen)	194
Viri sredstev za del plače za delovno uspešnost (31. člen).	210
Postopek ugotavljanja dela plače za delovno uspešnost (32. člen)	218
Višina dela plače za delovno uspešnost (33. člen)	227
b) Del plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu	230
Del plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (34. člen)	230
Pogoji za izplačilo sredstev iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (35. člen)	236
Odločanje o razdelitvi in izplačilu sredstev iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (36. člen)	240
7. Dodatki	244
Vrste dodatkov (37. člen)	244
Položajni dodatek (38. člen)	248

Dodatek za delovno dobo (39. člen)	251
Dodatek za mentorstvo (40. člen)	254
Dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat (41. člen)	257
Dodatek za dvojezičnost (42. člen)	259
Dodatki za manj ugodne delovne pogoje (43. člen)	262
Dodatki za nevarnost in posebne obremenitve (44. člen)	265
Dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času (45. člen)	268
Dodatek za pripravljenost (46. člen)	274
Dodatki za prepovedi in omejitve (47. člen)	277
8. Zagotavljanje javnosti, preglednosti in primerljivosti plač v javnem sektorju	278
Javnost plač in posredovanje podatkov o plačah in drugih stroških dela (48. člen)	278
Spremljanje gibanja plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju (49. člen)	293
Obračun plač (50. člen)	297
III. POSEBNOSTI PRI DOLOČANJU PLAČ	
ZNOTRAJ POSAMEZNEGA PLAČNEGA STEBRA	300
<i>Uvodni komentar</i>	<i>300</i>
1. Splošno	300
Uporaba določb (51. člen)	300
Vsebina stebra (52. člen)	302
2. Skupne določbe, ki veljajo za javne uslužbence plačne skupine B	303
Opredelevanje javnih uslužbencev plačne skupine B (53. člen)	303
Določitev osnovne plače javnim uslužbencem plačne skupine B (54. člen)	305
Napredovanje javnih uslužbencev iz plačne skupine B (55. člen)	308
Dodatki javnih uslužbencev plačne skupine B (56. člen)	310
Del plače za delovno uspešnost javnih uslužbencev plačne skupine B (57. člen)	312
Odločitev o izplačilu dela plače za delovno uspešnost (58. člen)	315
3. Prvi plačni steber: funkcionarji	317
Obseg stebra (59. člen)	317
Določitev osnovne plače funkcionarjev (60. člen)	323
Napredovanje funkcionarjev (61. člen)	329
Dodatki in del plače za delovno uspešnost (62. člen)	335

Dodatek za delovno dobo (63. člen)	339
Dodatki sodnikov in državnih tožilcev za delo v manj ugodnem delovnem času in za pripravljenost (64. člen)	341
Položajni dodatki za sodnike in državne tožilce (65. člen)	345
Dodatek za mentorstvo za sodnike in državne tožilce (66. člen)	349
Dodatek za dvojezičnost za sodnike in državne tožilce (67. člen)	352
Določitev plače pravosodnim funkcionarjem ob vrnitvi na pravosodno funkcijo (68. člen)	357
4. Drugi plačni steber: javni uslužbenci v državnih organih, lokalnih skupnostih, javnih zavodih gasilcev in javni uslužbenci plačne skupine B v teh uporabnikih proračuna	360
Obseg stebra (69. člen)	360
Uvrščanje v plačne razrede (70. člen)	361
Merila in kriteriji za del plače za delovno uspešnost (71. člen)	364
5. Tretji plačni steber: javni uslužbenci v zdravstvu in socialnem varstvu, javnih zavodih s področja obvezne socialne varnosti in javni uslužbenci plačne skupine B v teh uporabnikih proračuna	365
Obseg stebra (72. člen)	365
Uvrščanje v plačne razrede (73. člen)	366
Merila in kriteriji za del plače za delovno uspešnost (74. člen)	368
6. Četrty plačni steber: javni uslužbenci v raziskovalni dejavnosti, izobraževanju in kulturi – plačne skupine D, G, H in javni uslužbenci plačne skupine B v teh uporabnikih proračuna	369
Obseg stebra (75. člen)	369
Uvrščanje v plačne razrede (76. člen)	371
Merila in kriteriji za del plače za delovno uspešnost (77. člen)	375
Plačilo učne oziroma pedagoške obveznosti (78. člen)	376
7. Peti plačni steber: javni uslužbenci v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in javni uslužbenci plačne skupine B v teh uporabnikih proračuna	379
Obseg stebra (79. člen)	379
Uvrščanje v plačne razrede (80. člen)	381
Merila in kriteriji za del plače za delovno uspešnost (81. člen)	382
IV. SKLEPANJE KOLEKTIVNIH POGODB	384
<i>Uvodni komentar</i>	<i>384</i>
Pristojnost za sklepanje kolektivnih pogodb (82. člen)	384
Sklepanje kolektivne pogodbe za javni sektor (83. člen)	391

Veljavnost kolektivne pogodbe za javni sektor (84. člen)	400
Sodno varstvo (85. člen)	410
Naknaden pristop h kolektivnim pogodbam (86. člen)	413
V. NADZOR	417
<i>Uvodni komentar</i>	417
Nadzor sistema plač (87. člen)	418
Inšpekcijski nadzor (88. člen)	419
Način dela inšpektorja (89. člen)	421
Pooblastila inšpektorja (90. člen)	425
Ukrepi inšpektorja (91. člen)	429
VI. KAZENSKÉ DOLOČBE	433
<i>Uvodni komentar</i>	433
92. člen	433
VII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE	440
<i>Uvodni komentar</i>	440
1. Prevedba plačnih razredov delovnih mest in nazivov ter plačnih razredov javnih uslužbencev	440
Uporaba določb (93. člen)	440
Odprava nesorazmerij v osnovnih plačah (94. člen)	442
Prevedba plačnih razredov delovnih mest in nazivov (95. člen)	445
Prevedba plačnega razreda javnega uslužbenca ob prehodu v nov plačni sistem (96. člen)	448
Uvrstitev javnega uslužbenca v plačni razred (97. člen)	457
Sklenitev oziroma izdaja aktov za uvrščanje in aktov o sistemizaciji (98. člen)	463
Uskladitev pogodb o zaposlitvi (99. člen)	464
2. Določitev plače javnim uslužbencem plačne skupine B, funkcionarjem, in javnim uslužbencem, napotenim na delo v tujino ..	467
Določitev plače ob začetku uporabe zakona (100. člen)	467
3. Postopna pridobitev pravice do višje plače	469
Postopna pridobitev pravice do višje plače (101. člen)	469
Pridobitev pravice do višje plače v prehodnem obdobju po prehodu v nov plačni sistem (102. člen)	478

Uporaba aplikacije za izvedbo prevedbe in postopne pridobitve prave do plače v prehodnem obdobju (103. člen)	485
4. Druge prehodne in končne določbe	486
Usklajevanje vrednosti plačnih razredov plačne lestvice v letih od 2025 do vključno 2028 (104. člen)	486
Spreglede izobrazbe za že zaposlene (105. člen)	489
Kriteriji za uvrščanje delovnih mest in nazivov (106. člen)	492
Opisi del in nalog (107. člen)	494
Napredovanje (108. člen)	495
Plačilo povečane in zmanjšane učne ter dodatne pedagoške obveznosti (109. člen)	496
Določitev plač funkcionarjem Državnega odvetništva Republike Slovenije v prehodnem obdobju (110. člen)	497
Določitev plače javnim uslužbencem plačne skupine B po prenehanju mandata (111. člen)	500
Povračila stroškov in drugi prejemki funkcionarjev (112. člen)	502
Ohranitev plačnih razredov napredovanj (113. člen)	505
Izdaja podzakonskih predpisov (114. člen)	507
Uporaba določb o sklepanju kolektivnih pogodb (115. člen)	509
Prvi obračun plač po tem zakonu (116. člen)	510
Dodatek za stalnost (117. člen)	511
Določitev plač za delo v tujini v prehodnem obdobju (118. člen)	514
Del plače za delovno uspešnost (119. člen)	516
Veljavnost določbe glede spregleda izobrazbe (120. člen)	518
Prenehanje veljavnosti (121. člen)	520
Začetek uporabe (122. člen)	526
Začetek veljavnosti (123. člen)	526
Priloge	529
Literatura	547
Stvarno kazalo	549