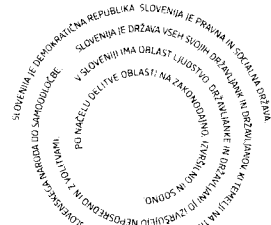




REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 94 00, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Datum: 30. marec 2016

Državni zbor Republike Slovenije
Skupina poslank in poslancev
(prvopodpisani Luka Mesec)

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Projeto:	30-03-2016
Šifra:	103-01/16-3/1
Povezava:	
EPA:	1131-VII EU:
Sign. zn.:	
Kratika:	

Na podlagi 88. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 47/13), 19. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 20/06 – ZNOJF-1 in 109/08, 39/11 in 48/12) in 114. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) vlagamo spodaj podpisani poslanke in poslanci

PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVAH ZAKONA O INŠPEKCIJI DELA,

ki vam ga pošiljamo v obravnavo in sprejem po skrajšanem postopku na podlagi 142. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije.

Na sejah Državnega zbora in na sejah matičnega delovnega telesa bo v imenu predlagateljev sodeloval poslanec Luka Mesec.

Prilogi:

- predlog zakona
- podpisi poslank in poslancev

PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVAH ZAKONA O INŠPEKCIJI DELA

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Vsi indikatorji kažejo, da so prikrita delovna razmerja, zlasti prisilno samozaposlovanje, v porastu. Čeprav po podatkih Eurostata v Sloveniji delež samozaposlenih (8,66 %) še ni tako visok kakor v južnoevropskih državah, kot je Grčija (24,52 %), je že znatno nad deležem v razvitejših članicah EU, kot sta sosednja Avstrija (6,33%) ali Danska (4,66 %). Poleg tega so samozaposleni edina kategorija zaposlenih, ki se je v času krize pomnožila. Medtem ko se je skupno število zaposlenih po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) med letoma 2008 in 2014 zmanjšalo za 11 odstotkov, se je število samostojnih podjetnikov posameznikov povečalo za kar 20 odstotkov.

Če upoštevamo še strukturo slovenskega gospodarstva in pa dejstvo, da je precejšen del teh samozaposlitev nastal zaradi subvencioniranja samozaposlovanja, lahko sklepamo, da v številnih primerih ne gre za dejansko samostojno dejavnost, ampak za prikrito delovno razmerje. Zato ne preseneča, da se število ugotovljenih kršitev prepovedi dela na podlagi pogodb civilnega prava v primerih, ko obstajajo elementi delovnega razmerja, zadnja leta hitro povečuje. V letu 2012 so inšpektorji ugotovili 121, leta 2013 201, leta 2014 pa že 237 takih kršitev.¹

Hkrati se povečuje tudi število delavcev, ki delajo na podlagi pogodbe o napotitvi (agencijskih delavcev). Po podatkih SURS-a je bilo v zadnjem četrtletju leta 2014 povprečno 12.852 agentijskih delavcev, v zadnjem četrtletju leta 2015 pa že 14.693 mesečno, kar pomeni porast za 14 odstotkov.² Primerjava med registrom gospodarskih subjektov za zagotavljanje dela uporabniku, ki ga vodi MDDSZ, in podatki AJPes-a kaže, da se z dejavnostjo posredovanja ukvarja precej več gospodarskih subjektov, kot jih ima za to dovoljenje.³ Zato ni presenetljivo, da se je leta 2014 največ, kar 41 odstotkov kršitev Zakona o urejanju trga dela (ZUTD), ki so se nanašale na zagotavljanje dela delavcev uporabniku, nanašalo na to, da je uporabnik sprejel napotene delavce od delodajalca, ki ni izpolnjeval pogojev oziroma ni imel dovoljenja za posredovanje dela.⁴

Stanje je torej resno in se poslabšuje, zato je treba sprejeti ukrepe za zaščito obeh kategorij prekarne delavcev. Po mnenju predlagateljev je treba v prvi vrsti okrepiti pristojnosti Inšpektorata Republike Slovenije za delo (IRSD) in prilagoditi ukrepe, ki jih že ima na razpolago, spremenjenim razmeram.

¹ Inšpektorat Republike Slovenije za delo: Poročilo o delu za leto 2014, str. 60: http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/LETNA_POROCILA/Ip_2014_vlad_a_280415.pdf

² Število agentijskih delavcev lahko določimo le posredno, preko zaposlenosti v dejavnosti N78 Zaposlovalne dejavnosti.

³ »Pri nas je trenutno uradno registriranih agencij, ki se ukvarjajo s posredovanjem del, 107. V Ajpesu pa je vpisanih kar 213 družb, ki posredujejo delo, vendar niso uradno registrirane za opravljanje tega posla.« <http://svet24.si/clanek/novice/slovenija/56b1c8a359743/agencijsko-delo-resitev-ali-novodobno-suzenstvo>, 3. 2. 2016.

⁴ Inšpektorat Republike Slovenije za delo: Poročilo o delu za leto 2014, str. 64.

Predlagatelji ugotavljamo, da ukrep prepovedi dela, ki ga inšpektor izda, če odkrije prikrito delovno razmerje med delodajalcem in delavcem, ki dela na podlagi pogodbe civilnega prava (največkrat kot samostojni podjetnik), ni dosegel svojega namena. Kadar inšpektor izreče ukrep prepovedi dela, naloži delodajalcu odpravo kršitve. Kot je razvidno iz inšpekcijskih odločb, lahko delodajalec kršitev odpravi s tem, da z delavcem sklene pogodbo o zaposlitvi, ali pa tako, da delavcu ne omogoči nadaljnjega opravljanja dela. Predlagatelji menimo, da je pravi smisel ukrepanja v takih primerih ta, da se delavcu omogoči nadaljevanje dela na zakoniti podlagi, medtem ko je začasna prepoved dela le sredstvo za doseg tega namena. Ukrep se namreč izreče v primeru, ko so podani elementi delovnega razmerja iz 4. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), kajti skladno z drugim odstavkom 13. člena ZDR-1 ravno v teh primerih ni dopustno opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava. Če delodajalec prekine sodelovanje s takim delavcem tako, da prekine zadevno pogodbo civilnega prava oziroma se ta izteče, je to dodatna kršitev določb ZDR-1 glede odpovednih rokov in odpravnin, pa tudi pravic delavca do nadomestila za primer brezposelnosti in prijave v evidenco brezposelnih oseb skladno z ZUTD. Sedanja praksa torej ne odpravlja nezakonitosti, ampak dopušča dodatne kršitve delavskih pravic.

Podobno ugotavljamo tudi v zvezi z izrekanjem ukrepa prepovedi dela v primerih, ko uporabnik sprejme napotenega delavca od delodajalca, ki za to dejavnost nima dovoljenja (prim. drugi odstavek 166. člena ZUTD). Tudi v teh primerih inšpektor izda prepovedno odločbo, ki dopušča dva načina odprave ugotovljene kršitve. Uporabnik lahko z delavcem sklene pogodbo o zaposlitvi ali pa ga zaposli preko druge agencije. Tretja možnost je po analogiji z navideznimi samostojnimi podjetniki ta, da z delavcem preneha sodelovati. Predlagatelji menimo, da bi bila ustrezna rešitev zgolj zaposlitev pri uporabniku, kajti samo ta omogoča vzpostavitev zakonitega stanja in zaščito pravic delavca. Napoteni delavec je vključen v organiziran delovni proces uporabnika enako kot delavci, ki so zaposleni neposredno pri uporabniku. Z njimi je zakonsko izenačen tudi glede pogojev dela in plačila ter pravic glede izobraževanja in usposabljanja, v zvezi s čimer morata uporabnik in agencija skleniti poseben dogovor. Da so podani elementi delovnega razmerja med uporabnikom in agencijskim delavcem, potrjujejo tudi določbe prvega odstavka 166. člena ZUTD, ki uporabniku nalagajo, da delavcu zagotovi enake možnosti za zaposlitev za nedoločen čas, kot jih imajo delavci, zaposleni neposredno pri uporabniku. Dejstvo, da »delodajalec« (tj. formalni zaposlovalec), ki je delavca napotil na delo k uporabniku, ne izpolnjuje zakonskih pogojev za zagotavljanje dela uporabnikom, na obstoj teh elementov delovnega razmerja med delavcem in uporabnikom ne vpliva. Vpliva pa na pravico delodajalca (agencije), da opravlja dejavnost napotovanja delavca. Ker se skladno z 18. členom ZDR-1 domneva, da delovno razmerje obstaja, če so podani elementi delovnega razmerja, ni dopustno, da se lahko kršitev odpravi s tem, da se delavcu dolgoročno prepreči nadaljnje delo. Prav tako ni smiselno zahtevati, da bi se delavec prezaposlil h kakemu drugemu delodajalcu, ki je registriran za zagotavljanje dela uporabnikom, kajti to morda ni mogoče, za delavca pa je verjetno manj ugodno od zaposlitve pri uporabniku. Edina smiselna rešitev je, da delavca zaposli uporabnik, kršitev »delodajalca« (agencije) pa se sankcionirajo v ločenem prekrškovnem postopku po ZUTD.

Predlagatelji naposled ugotavljamo, da se pomanjkljivosti sedanje ureditve problematike prekarnosti zaveda tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in

enake možnosti (MDDSZ). V odgovoru na dopis Sindikata novinarjev Slovenije z dne 8. 3. 2016 MDDSZ navaja, da »[e]na izmed načrtovanih sprememb predvideva tudi dopolnitev ukrepanja delovnih inšpektorjev, kot je bilo v določeni meri že izpostavljeno v javnosti. Dopolnitev predvideva povečanje pristojnosti delovnih inšpektorjev v primerih, kadar so ugotovljeni vsi elementi delovnega razmerja, ko se delo opravlja na podlagi pogodb civilnega prava, saj ukrepanje na podlagi sedaj veljavnega zakonskega okvira (upravna prepovedna določba in globa za delodajalca) ne zagotavlja ustreznega nivoja pravne varnosti prekarnim delavcem.« Predlagatelji se strinjamo z ugotovitvijo MDDSZ, da je prekarno delo kompleksen pojav, zato podpiramo namero, da o tem na podlagi analize pripravi programski dokument, ki bo podlaga za priporočila o nadaljnjih ukrepih. Hkrati pa menimo, da so rešitve glede prepovedne določbe že dovolj zrele, kršitve delavskih pravic pa tako pereče, da s spremembami Zakona o inšpekciji dela ni več mogoče odlašati.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilj predloga zakona je zagotoviti, da se bodo prikrita delovna razmerja, ki jih odkrijejo inšpektorji za delo, preoblikovala v redne zaposlitve, namesto da bi se sodelovanje med delodajalcem in delavcem preprosto prekinilo. Poleg neposrednega učinka na tista prikrita delovna razmerja, ki jih odkrijejo delovni inšpektorji in inšpektorice, je cilj predlagane spremembe tudi preventivno delovanje na vse zaposlovalce, da ne kršijo delavskih pravic in zakonodaje.

Prikrita delovna razmerja so namreč nezakonita oblika izkoriščanja delavcev in oškodovanje socialnih blagajn. Delodajalci sklepajo civilnopravne pogodbe zato, da se izognejo plačilu socialnih prispevkov delodajalca ter določbam ZDR-1 in kolektivnih pogodb glede višine plačila, nadomestila za prehrano in prevoz na delo, odpovednih rokov in odpravnin. S tem siromašijo pokojninsko in zdravstveno blagajno, delavce pa prikrajšajo za plačan dopust, nadomestila stroškov prevoza na delo in prehrane, za dostojna nadomestila za primer brezposelnosti in druge socialne prejemke, katerih višina je vezana na višino dohodka. Uporabniki sklepajo pogodbe o napotitvi zaradi zmanjšanja poslovnih tveganj, ki izhajajo iz nihanja povpraševanja. Kadar tako pogodbo (ali pa celo pogodbo civilnega prava, ki prikriva dejansko napotitev) sklenejo s podjetji, ki brez dovoljenja opravljajo dejavnost napotovanja delavcev, s tem ogrozijo socialno varnost delavcev. Domnevamo lahko, da take agencije dovoljenja ne pridobijo, zato ker ne morejo izpolniti pogojev za opravljanje dejavnosti, ti pogoji pa se nanašajo prav na njihovo sposobnost zagotavljanja pravic agencijskim delavcem (za kar morajo, recimo, oblikovati tudi bančno garancijo).

Iz tega je razvidno, da se cilji izdaje prepovedne odločbe v primerih kršitev določb ZDR-1, ki prepovedujejo sklepanje pogodb civilnega prava, oziroma določb ZUTD glede napotovanja delavcev k uporabnikom, razlikujejo od ciljev istega ukrepa, kadar se ta izreče v drugih primerih iz 18. in 19. člena Zakona o inšpekciji dela (ZID-1). V večini drugih primerov prepoved dela ni le sredstvo, ampak tudi cilj ukrepa, saj se le na ta način prepreči neposredna nevarnost za zdravje in varnost delavcev, uveljavi prepoved dela otrok ali sankcionira kršitev tujske zakonodaje. V primerih iz tretje in šeste točke 19. člena pa je cilj ukrepa v resnici nadaljevanje dela, ki samo po sebi ni

sporno, seveda z vzpostavitvijo zakonitega stanja. Podobno velja za prepoved dela oseb, ki delo opravljajo na črno (četrta točka 19. člena ZID-1). Tudi tu pravi cilj ukrepa ni onemogočiti delo, ampak zgolj prisiliti delodajalca, da delavcu izroči pogodbo o zaposlitvi. Ker pa je ta dolžnost predpisana že v Zakonu o preprečevanju zaposlovanja in dela na črno (ZPDZC-1), je v tem predlogu dodatno ne urejamo.

2.2 Načela

Načela tega zakona v splošnem ne odstopajo od temeljnih načel veljavnega zakona, ki ureja delovanje delovne inšpekcije. Predlagana rešitev izhaja iz načel zakonitosti ter socialne pravičnosti in enakosti. Načeli pravičnosti in enakosti zahtevata, da imajo vsi delavci v enakem dejanskem položaju tudi enak pravni položaj,⁵ zlasti kar zadeva plačilo za delo in delavske ter iz njih izvedene pravice. Načelo zakonitosti v obravnavanih primerih terja zagotovilo, da kršitve ni mogoče odpraviti zgolj s prekinitvijo sodelovanja s prekarnim delavcem, kajti v tem primeru so kršene pravice delavca glede odpovednih rokov in odpravnin ter pravice iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti.

2.3 Poglavitne rešitve

Predlog določa, da prepovedna odločba, izdana v primerih iz tretje točke 19. člena ZID-1, velja kot konstitutivna odločba, s katero se vzpostavi delovno razmerje med (nekdanjim) uporabnikom in agencijskim delavcem, kadar se ugotovi, da je uporabnik opustil dolžno ravnanje in sprejel napotenega delavca na delo od agencije, ki nima dovoljenja za posredovanje dela.

Predlog določa tudi, da prepovedna odločba, izdana v primerih iz šeste točke 19. člena ZID-1, velja kot ugotovitvena odločba o obstoju delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem, za katerega je delavec opravljal delo na podlagi pogodbe civilnega prava, čeprav bi morala biti po zakonu sklenjena pogodba o zaposlitvi.

V obeh vrstah odločb se ugotovita trajanje in oblika delovnega razmerja ter določijo obveznost delodajalca oziroma uporabnika, da delavcu v treh dneh izroči pogodbo o zaposlitvi in ga prijavi v socialna zavarovanja.

⁵ Bistvena predpostavka delovnega prava je poleg načela podrejenosti delavca tudi načelo prednosti dejstev pred formalnim poimenovanjem pogodbenega razmerja. (Prim. Priporočilo Mednarodne organizacije dela št. 198 o delovnem razmerju iz leta 2006). Načelo je v naši zakonodaji podano v obliki domneve iz 18. člena ZDR-1, da delovno razmerje obstaja, če obstajajo elementi delovnega razmerja. O tem obstaja obsežna sodna praksa. Prim. Sodbo VS RS VIII Ips 129/2006, 18. 12. 2007 »Pri opredelitvi delovnega ali drugega pogodbenega razmerja praviloma ni odločilna volja strank. Odločilni so elementi delovnega razmerja, zlasti nepretrgano opravljanje dela po navodilih in pod nadzorom delodajalca, v zvezi z voljo pa prostovoljna vključitev delavca v organiziran delovni proces delodajalca.« Prim. tudi novejša sodbe VS RS VIII Ips 266/2009, 5. 9. 2011; VIII Ips 321/2009, 6. 9. 2011, VIII Ips 82/2013, 14. 10. 2013 VIII Ips 16/2015, 8. 6. 2015; VIII Ips 145/2014, 17. 2. 2015; VIII Ips 54/2014; 13. 5. 2014; in druge.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima posledic za državni proračun.

S sprejemom zakona bi se povečali prihodki ZPIZ in ZZZS. Pod predpostavko, da bi bilo ugotovljenih 237 delovnih razmerij (toliko je bilo ugotovljenih kršitev drugega odstavka 13. člena ZDR-1 leta 2014) in da bi bil povprečni mesečni dohodek navidezno samozaposlenih delavcev 1000 eurov, bi se prihodki obeh socialnih blagajn povečali za 457.884,00 eurov letno.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje zakona ne bodo potrebna dodatna proračunska sredstva.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Prilagojenost ureditve pravnemu redu Evropske unije

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

5.2 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

Italija:

Delovna inšpekcija je organ v sestavi ministrstva za delo in socialno varnost, organiziran je na nacionalni, pokrajinski in regionalni ravni, njegovo delo pa koordinira direktorat za inšpekcijske dejavnosti, ustanovljen leta 2004.

Inšpekcija je pristojna za nadzor na področju delovnega prava, zdravja in varnosti pri delu, pa tudi dela na črno, trgovine z ljudmi in dela otrok.

Inšpektor lahko odredi prepoved dela, če ugotovi, da delodajalec na črno zaposluje 20 ali več delavcev ali če obstajajo resne kršitve na področju varnosti in zdravja pri delu. Neupoštevanje prepovedi se kaznuje z zaporom do šestih mesecev. V letu 2004 je bil za področje sporov o delovnih razmerjih uveden nov pravni instrument opozorilne odločbe (*diffida accertativa*) kot nadomestila za sodni spor. Odločba se izda v primeru kršitev določb o plačah (na primer glede minimalne plače). Delodajalec lahko v roku 30 dni zahteva mediacijo pri lokalnem uradu za delo, če ne, velja odločba inšpektorja. Če je delodajalec ne izvrši, se lahko izvrši po pravilih, ki veljajo za sodno izvršbo, ne da bi moral delavec sprožiti sodni spor o sami zadevi.

Nemčija:

Urejanje nadzora je v pristojnosti zveznih dežel, zato se znotraj države precej razlikuje. Bavarska inšpekcija dela deluje v okviru deželnega ministrstva za delo, socialne zadeve, družino in ženske in ima svoje urade v mestih ter okrajih.

Bavarska inšpekcija dela je pristojna predvsem za nadzor na področju predpisov o varstvu in zdravju pri delu, organizaciji dela, delu otrok in mladine ter uporabi nevarnih snovi. Delovna inšpekcija ne nadzoruje spoštovanja nacionalne zakonodaje, kolektivnih pogodb in predpisov EU na področju delovnih razmerij in pogodb o zaposlitvi, ker so za to področje pristojna sodišča ali drugi državni organi. Inšpekcija prav tako ne nadzoruje področja socialnih prispevkov, ki je v pristojnosti socialnih in finančnih sodišč, do neke mere pa tudi zavarovalnic, ki izvajajo obvezna zavarovanja.

Avstrija:

Avstrijski inšpektorat za delo je osrednja institucija za nadzor nad delovnimi pogoji v Avstriji, ki pa nima pristojnosti za nadzor nekaterih dejavnosti, kot so kmetijstvo, gozdarstvo, organi dežel in lokalne samouprave ipd. Inšpektorat nadzira varnost in zdravje pri delu ter spoštovanje predpisov o delovnem času, odmoru, zaposlovanju otrok in mladine ter zaščiti nosečih delavk in doječih mater. Inšpektorat nima pristojnosti na področju pogodb o zaposlitvi, kolektivnih pogodb, plač, socialnega dumpinga in zaposlovanja na črno. Za področje (minimalnih) plač je pristojna davčna uprava, ki o morebitnem neplačevanju obveznih socialnih prispevkov obvesti izvajalca obveznega zavarovanja (v gradbeništvu na primer BUAK), ki sum raziše in po potrebi sproži prekrškovni postopek.

V primeru kršitev na področju varnosti in zdravja pri delu inšpektor naloži delodajalcu rok in način odprave ugotovljenih kršitev. Če popravljalni ukrepi niso izvedeni v rokih, inšpektor začne prekrškovni in kazenski postopek pred pristojnimi organi. V primeru hujših kršitev, zaradi katerih obstaja nevarnost za varnost ali zdravje zaposlenih, lahko inšpektor prepove nadaljnje opravljanje dela, po potrebi tako, da zapečati proizvodne in delovne prostore.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

Sprejem zakona ne bo imel drugih posledic.

7. RAZLOGI ZA OBRAVNAVO PO SKRAJŠANEM POSTOPKU

Obravnavo po skrajšanem postopku predlagamo, ker gre za dopolnitev že uveljavljene rešitve (ukrepa), ki je v celoti skladna s cilji in nameni veljavnega zakona.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. 19/2014) se v 19. členu za besedilom, ki postane prvi odstavek, dodajo novi drugi do šesti odstavek, ki se glasijo:

»(2) Odločba, ki jo inšpektor izda na podlagi tretje točke prejšnjega odstavka, učinkuje kot odločba o obstoju delovnega razmerja med delavcem in uporabnikom, če je uporabnik sprejel delavca od delodajalca za zagotavljanje dela, ki nima dovoljenja na podlagi zakona o urejanju trga dela. Domneva se, da delovno razmerje obstaja od dne ugotovitve kršitve in da je sklenjeno za nedoločen čas ter za poln delovni čas, razen če je bila pogodba med delavcem in delodajalcem sklenjena za določen čas oziroma s krajšim delovnim časom. Z istim dnem preneha veljati pogodba o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki je delavca napotil na delo k uporabniku.

(3) Uporabnik iz prejšnjega odstavka mora delavcu v treh dneh izročiti pogodbo o zaposlitvi pod pogoji, ki veljajo za delo, ki ga je opravljal delavec, oziroma za drugo ustrezno delovno mesto, in ga prijaviti v socialna zavarovanja.

(4) Odločba, ki jo inšpektor izda na podlagi šeste točke prvega odstavka, učinkuje kot odločba o obstoju delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem. Če delodajalec ne izkaže drugače, se domneva, da delovno razmerje obstaja od dne, ko je delavec začel opravljati delo pri delodajalcu, da je sklenjeno za nedoločen čas in za poln delovni čas.

(5) Delodajalec iz prejšnjega odstavka mora delavcu v treh dneh izročiti pogodbo o zaposlitvi pod pogoji, ki veljajo za delo, ki ga je opravljal delavec, oziroma za drugo ustrezno delovno mesto, in ga prijaviti v socialna zavarovanja z dnem začetka delovnega razmerja.

(6) Delodajalec oziroma uporabnik mora delavcu iz prvega odstavka za čas, ko mu je bilo zaradi izdaje prepovedne odločbe onemogočeno delo, v osmih dneh izplačati nadomestilo plače in drugih prejemkov iz dela.«

KONČNA DOLOČBA

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

Novi drugi odstavek opredeljuje naravo prepovedne odločbe, ki jo inšpektor izda v primeru, ko uporabnik sprejme delavca, ki ga je na delo napotil delodajalec brez dovoljenja za opravljanje dejavnosti posredovanja. Pri teh kršitvah (drugega odstavka 166. člena ZUTD) ni sporno, da so podani elementi delovnega razmerja, kajti delavec je vključen v organiziran delovni proces uporabnika, delo pa opravlja osebno, po navodilih in pod nadzorom uporabnika. Zanj veljajo kolektivne pogodbe in drugi predpisi o pogojih in pravicah iz dela, ki veljajo za delavce, zaposlene neposredno pri uporabniku. Da so pri vsakem agencijskem delavcu vsaj začasno podani elementi delovnega razmerja, posredno potrjujejo tudi obveznost uporabnika, da agencijskemu delavcu omogoči zaposlitev za nedoločen čas pod enakimi pogoji kot svojim zaposlenim (prvi odstavek 166. člena ZUTD), in določbe 60. ter 62. člena ZDR-1, ki tudi pri agencijskih delavcih prepovedujejo veriženje pogodb za določen čas in vzpostavljajo subsidiarno odgovornost uporabnika za izplačilo plač.

Edini moment, zaradi katerega zakonodaja (po mnenju predlagateljev sicer neutemeljeno) dopušča sklenitev delovnega razmerja z agencijo namesto z uporabnikom, je, da se je agencija zavezala, da bo delavcu zagotavljala plačo in pravice iz dela tudi v času, ko mu dela ne bo zagotavljal uporabnik. Ker je delodajalec z opustitvijo dolžnega ravnanja prekršil ravno tiste določbe ZUTD, ki se nanašajo na pogoje, na podlagi katerih ima pravico do napotovanja delavcev, ta moment odpade, tako da se elementi delovnega razmerja nanašajo le še na odnos med »uporabnikom« in delavcem. Zato mora skladno z domnevo o obstoju delovnega razmerja iz 18. člena ZDR-1 inšpektor z odločbo ugotoviti trajanje in obliko delovnega razmerja med delavcem in uporabnikom. Pri tem se po analogiji s tretjim odstavkom 5. člena ZPDZC-1 uporablja domneva, da je delovno razmerje sklenjeno za nedoločen in poln delovni čas, razen če je imel delavec z agencijo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za določen oziroma krajši delovni čas. Delavec namreč zaradi izreka zadevnega ukrepa ne sme biti v slabšem položaju kot v času, ko je bil zaposlen pri (neregistrirani) agenciji. Z dnem zaposlitve pri nekdanjem uporabniku seveda preneha tudi pogodba o zaposlitvi med delavcem in njegovim predhodnim delodajalcem (neregistrirano agencijo).

Novi tretji odstavek opredeljuje dolžnosti uporabnika. Inšpektor uporabniku z odločbo naloži, da mora delavcu v treh dneh izročiti pogodbo o zaposlitvi, kar je analogno ureditvi v tretjem odstavku 5. člena ZPDZC-1. Skladno z 18. členom ZDR-1 se namreč domneva, da delovno razmerje že obstaja, ker so podani elementi delovnega razmerja, skladno s 17. členom ZDR-1 pa, da pogodba o zaposlitvi obstaja, čeprav ni bila sklenjena v pisni obliki. Torej pogodbe pravno formalno ni treba skleniti, ampak jo mora uporabnik delavcu le še izročiti v pisni obliki. Delavca pa mora hkrati prijaviti v obvezna socialna zavarovanja, praviloma v osmih dneh od nastopa obveznosti zavarovanja.

Novi četrti odstavek opredeljuje naravo prepovedne odločbe, ki jo inšpektor izda v primeru, ko delodajalec delavca (ki je po navadi formalno registriran kot samostojni podjetniki) vključi v svoj delovni proces na podlagi pogodbe civilnega prava. Tudi pri teh kršitvah ni sporno, da so podani vsi elementi delovnega razmerja. Kot izhaja iz prakse inšpektorata za delo in delovnih sodišč, gre namreč za kršitve drugega odstavka 13. člena ZDR-1, ki prepoveduje opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega

prava, če obstajajo elementi delovnega razmerja. Ne glede na dikcijo drugega odstavka 13. člena (»razen v primerih, ki jih določa zakon«) ZDR-1 ne dopušča sklepanja pogodb civilnega prava, če obstajajo elementi delovnega razmerja: »[N]ova ureditev ekonomsko odvisne osebe ne posega v vprašanja dopustnosti sklepanja civilnih pogodb v primeru, če obstajajo elementi delovnega razmerja (13. člen ZDR-1)«. ⁶

Glede na to, da je vzrok za kršitev prav prikrivanje delovnega razmerja, kršitve ni mogoče zakonito odpraviti drugače kot s formalizacijo delovnega razmerja. Če bi delodajalec delavca »odpustil« tako, da bi razdrl civilnopravno pogodbo oziroma s tem, da bi se ta samodejno iztekla, bi bilo tako ravnanje v nasprotju z domnevo o obstoju delovnega razmerja iz 18. člena ZDR-1 in bi privedlo do kršitve delavčevih pravic glede odpovednih rokov in odpravnine pa tudi pravic iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti.

Po analogiji s tretjim odstavkom 5. člena ZPDZC-1 se uporablja domneva, da delovno razmerje obstaja od začetka sodelovanja med delavcem in delodajalcem, razen če delodajalec izkaže, da so bili v določenem obdobju izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 13. člena ZDR-1, ki dopuščajo sklepanje pogodb civilnega prava. Domneva se tudi, da je delovno razmerje sklenjeno za nedoločen čas, razen če delodajalec izkaže, da so izpolnjeni pogoji za izdajo pogodb za določen čas iz 54. člena ZDR-1. Domneva se tudi, da je bilo delovno razmerje sklenjeno za poln delovni čas, razen če lahko delodajalec izkaže, da je bilo delo časovno omejeno oziroma da ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas z drugim delodajalcem.

Novi peti odstavek opredeljuje dolžnosti delodajalca v primeru izdaje odločbe iz šeste točke prvega odstavka. Inšpektor delodajalcu z odločbo naloži, da mora delavcu v treh dneh izročiti pogodbo o zaposlitvi, kar je analogno s tretjim odstavkom 5. člena ZPDZC-1. Skladno z 18. členom ZDR-1 se namreč domneva, da delovno razmerje že obstaja, ker so podani elementi delovnega razmerja, skladno s 17. členom ZDR-1 pa, da pogodba o zaposlitvi obstaja, čeprav ni bila sklenjena v pisni obliki. Torej pogodbe pravno formalno ni treba skleniti, ampak jo mora uporabnik delavcu le še izročiti v pisni obliki. Delavca pa mora hkrati v zakonskem roku prijaviti v obvezna socialna zavarovanja, in sicer z dnem začetka delovnega razmerja (torej za nazaj), kar je analogno dolžnosti delodajalca v primeru t. i. zamudnih sodb delovnih sodišč. ⁷

Tako v novem tretjem kot v novem petem odstavku je izrecno določeno, da mora pogodba o zaposlitvi, ki jo je delodajalec oziroma nekdanji »uporabnik« dolžan izročiti delavcu, vsebovati pogoje, ki veljajo za delovno mesto, na katerem je prišlo do kršitve, oziroma za ustrezno drugo delovno mesto. V praksi lahko namreč naletimo na primere,

⁶ Darko Krašovec, Novi veliki komentar Zakona o delovnih razmerjih in reforme trga dela 2013. Ljubljana: Založba reforma, 2013, str. 949. Iz odgovora MDDSZ na poslansko vprašanje Luke Mesca z dne 23. 1. 2015 izhaja, da je razlika med ekonomsko odvisno osebo in delavcem v tem, da »[t]e osebe opravljajo delo osebno, dalj časa, odplačno, vendar ne v razmerah osebne podrejenosti«. V primerih kršitev drugega odstavka 13. člena ZDR-1 je podana tudi »osebna podrejenost«, tj. delo v prostorih in pod direktnim nadzorom delodajalca, kar izhaja tudi iz prakse FURS-a v podobnih primerih. (Prim. Andraž Rangus in Sneža Mihailova Brojan: Novosti in dopolnitve zakona o delovnih razmerjih in reforme trga dela 2015. Ljubljana: Založba Reforma, 2015, str. 282–284.)

⁷ Prim. VDSS sodba Pdp 377/2013 z dne 10. 05. 2013.

ko je delodajalec z delavcem po izdaji prepovedne odločbe sicer podpisal pogodbo o zaposlitvi, v kateri pa je bila delavcu priznana le minimalna plača, čeprav iz narave delovnega mesta izhaja, da bi moral prejemati višjo plačo. Preostali dohodek je delodajalec delavcu izplačeval na podlagi pogodbe civilnega prava, za kar je moral delavec registrirati dopolnilno dejavnost (»popoldanski s.p.«).⁸ S to navidezno odpravo kršitve so bile delavcu spet kršene pravice, tokrat do pokojninskega varstva, ker so se prispevki obračunali od osnove, ki je bila nižja od realne, hkrati pa je prišlo do siromašenja socialnih blagajn, kajti pavšalni prispevki, ki jih je delavec plačeval kot nosilec dopolnilne dejavnosti, so bili nižji od prispevkov delodajalca. Po mnenju predlagateljev so opisani primeri »odprave kršitev« nezakoniti in kot taki pravno nični, vendar bi ravno zato, ker se kljub temu pojavljajo praksi, določba o pogojih, vsebovanih v pogodbi o zaposlitvi, povečala pravno varnost delavcev.

Novi šesti odstavek določa obveznost delodajalca, da delavcu izplača polno nadomestilo plače in drugih prejemkov iz dela (nadomestilo za prevoz in prehrano na delu) za čas, ko zaradi izdane prepovedne odločbe ni smel opravljati dela. Iz odločbe o obstoju delovnega razmera samodejno izhaja, da mora delodajalec delavcu priznati delovno dobo in vse pravice iz delovnega razmerja (dopust, regres itn.) za čas, ko je to sicer obstajalo, a ga je prikrivalo drugo pravno razmerje (pogodba civilnega prava). Samo po sebi se razume in sodna praksa to potrjuje, da mu mora izplačati tudi razliko med dejansko izplačanimi dohodki in plačo ter dodatki, ki bi jih bil moral prejemati skladno s pogodbo o zaposlitvi, ter da je dolžan plačati socialne prispevke nosilcem obveznih socialnih zavarovanj.

Vsekakor pa bi se lahko pojavil dvom glede dolžnosti delodajalca za čas, ko je že obstajalo delovno razmerje, a delavec zaradi izrečenega ukrepa prepovedi dela ni smel opravljati. Zato je z določbo šestega odstavka jasno opredeljeno, da delavcu tudi za ta čas pripada polno nadomestilo plače. Ker v tem pogledu ni razlogov za razlikovanje med delavci iz tretje in šeste točke prvega odstavka ter drugimi delavci iz prvega odstavka – vsem je bilo namreč onemogočeno delo zaradi nezakonitega ravnanja delodajalca –, ta določba velja za vse delavce, na katere se nanaša prepoved dela.

K 2. členu:

V 2. členu je določen običajni *vacatio legis* petnajstih dni.

⁸ Iz prakse FURS-a so znani tudi primeri, ko delodajalec z delavcem sklene pogodbo za krajši delovni čas, delavec pa delo opravlja še preko s.p.-ja. V teh primerih FURS izplačila preko s.p. prekvalificira v plačo. Prim. Andraž Rangus in Sneža Mihailova Brojan, nav. delo, str. 283–284.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

19. člen (prepovedna odločba)

Inšpektor z odločbo prepove opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti, če pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi:

1. neposredno nevarnost za življenje delavcev;
2. da je delodajalec omogočil delo tujcu ali osebi brez državljanstva v nasprotju s predpisi, ki urejajo zaposlovanje tujcev;
3. da je delodajalec ali uporabnik, h kateremu so v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in trg dela, posredovani delavci s strani delodajalca, ki opravlja dejavnost posredovanja dela delavcev uporabniku, omogočil delo delavcu v nasprotju s predpisi, ki urejajo trg dela;
4. zaposlitev na črno, če posebni predpisi določajo pristojnost inšpekciji za delo;
5. delo otrok, mlajših od 15 let starosti, v nasprotju s predpisi, ki urejajo delo otrok;
6. opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava v nasprotju z zakonom, ki ureja delovna razmerja.

IV. PRILOGE

PODPISI POSLANKE IN POSLANCEV

Luka Mesec

Dr. Matej T. Vatovec

Matjaž Hanžek

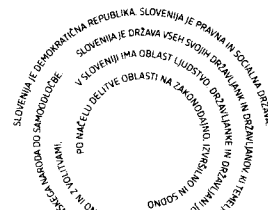
Violeta Tomić

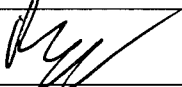
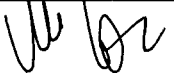
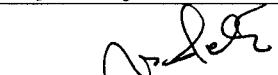
Dr. Franc Trček

Miha Kordiš

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 49, f: 01 478 98 67, e: ps-zl@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Luka Mesec	
dr. Matej T. Vatovec	
Matjaž Hanžek	
Violeta Tomić	
dr. Franc Trček	
Miha Kordiš	