

**DNS**  
( ) ? !

**Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti**

**Kotnikova ulica 28**

**1000 Ljubljana**

Ljubljana, 9. december 2016

### **Javna razprava o Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela**

Spoštovani,

načeloma podpiramo spremembe Zakona o inšpekciji dela (v nadaljevanju ZID), ki bi inšpektorje za delo pooblastile, da z ureditveno odločbo zavezancem, ki kršijo določbe Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR) v zvezi s prepovedjo opravljanja dela po civilnopravnih pogodbah, odredijo izročitev pogodbe o zaposlitvi, če v nadzornem postopku ugotovijo obstoj elementov delovnega razmerja.

Poznavajoč inšpekcijsko in sodno prakso, globino in razširjenost omenjene nezakonite oblike prekarne delo na črnem in sivem trgu dela, ki nepovratno deformira delovanje reguliranega, pa menimo da predlagane spremembe in dopolnitve ZID niso zadostna osnova inšpekcijskega preprečevanja kršitev veljavnega ZDR. Celo nasprotno. Če bi bile spremembe ZID v obliki, kot jih predlagate, sprejete, smo prepričani, da bi povečale določena pravna tveganja kršitev ZDR in varovanja pravic šibkejše stranke v nadzornih postopkih in kasneje tudi v morebitnih postopkih sodnega varstva.

Prepričani smo, da ne potrebujemo sprememb ZID, ki bi uzakonile zgolj neke dodatne usmeritve priložnostno spreminjajoče se politike inšpekcijskega nadzora ali dodatnih, z delovno pravnim redom nekonsistentnih, nadzornih pristojnosti inšpektorjev, s katerimi že tako razpolagajo po veljavni zakonodaji. Po skrbnem pravnem pregledu predlogov sprememb ZID in predlogov Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDR (izključno v delu le teh, ki se nanašajo tudi na predlagane spremembe ZID) zato predlagamo po našem mnenju minimalne spremembe in dopolnitve, ki bi opolnomočile delovno inšpekcijo za učinkovit nadzor in preprečevanje širjenja nezakonite oblike prekarizacije, ki formira vzporedni trg kljub reguliranemu trgu dela.

Prosimo vas tudi za obravnavo naših pripomb in za odgovor, po možnosti pred uvrstitvijo predlaganih zakonskih sprememb na dnevni red vlade. Na vašo željo smo se pripravljene z vami tudi sestati in podrobneje pojasniti razloge naših predlogov.

V pričakovanju odgovora vas lepo pozdravljamo.

S spoštovanjem,

Izvršni odbor Sindikata novinarjev Slovenije

Upravni odbor Društva novinarjev Slovenije

### **Priloga:**

### **Predlogi na Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela s kratko obrazložitvijo**

I.

*Predlog besedila MDDSZ:*

#### **1. člen**

V Zakonu o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. 19/14) se v 19. členu dodajo novi drugi, tretji in četrti odstavek, ki se glasijo:

»(2) V primeru iz 6. točke prejšnjega odstavka inšpektor z odločbo hkrati odredi, da mora zavezanec osebi, na katero se prepoved nanaša, izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, v roku 3 dni po tem, ko inšpektor za delo ugotovi opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava v nasprotju z zakonom, ki ureja delovna razmerja.

(3) Pisna pogodba o zaposlitvi iz prejšnjega odstavka mora biti ustrezna ugotovljenemu dejanskemu stanju kot izhaja iz odločbe, upošteva plačilo za delo vsaj v višini, kot je primerljivo za vrsto, obseg in kakovost dela, upošteva kolektivno pogodbo in splošne akte, ki zavezujejo zavezanca ter obveznosti plačila davkov in prispevkov.

(4) Oseba, ki ji ni bila vročena pogodba o zaposlitvi iz tretjega odstavka v roku iz drugega odstavka, lahko zahteva sodno varstvo pri krajevno pristojnem delovnem sodišču.«

*Predlog sprememb novinarskega sindikata in društva:*

V prvi vrsti odstavka (2) naj se črta beseda hkrati.

*Z ureditvijo pogodbenega razmerja inšpektor ex post zgolj formalizira in legitimira dejansko ugotovljeno stanje, ki je obstajalo že pred ugotovljeno kršitvijo. Smiselni cilj ukrepa, kot širše tudi po ZDR, je zagotoviti, da se prikrita delovna razmerja, ki jih odkrijejo inšpektorji za delo, preoblikujejo v redne zaposlitve, namesto da bo se razmerje preprosto prekinilo. Za spremembo pa je v prvi vrsti bistvena in pomembna novost aktivna legitimacija inšpektorja in ne nemara, kot v obrazložitvi predlagatelja, izbira načina, kako bo zavezanec kršitev odpravil, ali bo prekinil zakonsko prepovedano civilno pravno razmerje ali pa izstavil pogodbo o*

*zaposlitvi. Omenjeno možnost imajo inšpektorji že po veljavnih določbah ZID, tudi po mnenju predlagatelja pa naj bi »nova ureditev le konkretizirala še drugo od možnih oblik odprave nepravilnosti na način, da zavezanec ponudi delavcu pogodbo o zaposlitvi, ki mora biti v skladu z ZDR-1«.*

*V čem bi bila torej novost nove ureditve? Z vidika inšpekcijskega nadzora je ni, po naši oceni pa celo posega v uzakonjeno ureditev, ker v določeni meri konkretizira način odprave nepravilnosti, ki je bila na podlagi določb ZDR o elementih obstoja delovnega razmerja že ugotovljena v inšpekcijskem postopku, delodajalec pa jo lahko odpravi le tako, da delavcu, ki je de facto v delovnem razmerju, izroči pogodbo o zaposlitvi, ker delo opravlja na podlagi prepovedane civilno pravne pogodbe, ta pa je prepovedana prav zato, ker je bila v inšpekcijskem nadzoru ugotovljen obstoj elementov delovnega razmerja, ne pa morda, ker je naročnik prekršil pogodbo civilnega prava.*

*Menimo skratka, da naj bo sprememba v nadzornem postopku konsistentna določbam ZDR, sicer je nepotrebna, v nadzornem postopku pa bi pridobili edinstveno in absurdno uzakonjeno ureditev, namreč, da bodo namesto inšpektorjev zavezanci sami - isti, za katere so v postopku že ugotovljene kršitve določb ZDR o obstoju elementov delovnega razmerja - odločali o načinu, kako kršitve odpraviti. To sicer že počnejo v nasprotju z veljavno ureditvijo, kar pač reproducira prirast zahtevkov po sodnem varstvu v večjem obsegu, kot bi jih sicer pri učinkovitejšem inšpekcijskem nadzoru.*

*Če je vzrok za kršitev prav obstoj delovnega razmerja, kršitve ni mogoče odpraviti drugače kot s formalizacijo delovnega razmerja, to je z izročitvijo pogodbe o zaposlitvi. Če bi delodajalec delavca odpustil tako, da bi razdril pogodbo civilnega prava, bi ravnal v nasprotju z domnevo o obstoju delovnega razmerja iz 18. člena ZDR, kar bi privedlo do dodatnih kršitev in novih tveganj kršitev delavčevih pravic glede odpovednih rokov, odpravnine, pravic iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti in drugih.*

*Tudi sam predlagatelj v obrazložitvi utemeljuje potrebno spremembo ZID tako, da naj bo konsistentna določbam Zakona o preprečevanju dela na črno:*

*»Zakonska ureditev v drugem odstavku 19. člena ZID-1 ni popolnoma nova, saj je bila smiselno podobna ureditev, sicer za drugačno vrsto ugotovljenih nepravilnosti (zaposlovanje na črno) uveljavljena že z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno ZPDZC-A (Uradni list RS, št. 118/06 z dne 17.11.2006) iz leta 2006, ki je sedaj spremenjena in dopolnjena veljavna tudi v petem odstavku 5. člena<sup>1</sup> novega Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14).*

*Čemu bi imeli inšpektorji za delo v nadzornem postopku drugačne in manjše pristojnosti, kot jih imajo, recimo o smiselno isti zadevi, inšpektorji FURS?*

Z besedilom odstavka (3) se strinjamo.

Predlagamo črtanje besedila odstavka (4).

---

<sup>1</sup> Za osebo iz prve alineje prvega odstavka tega člena se domneva, da ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom, razen če ima že sklenjeno pogodbo o zaposlitvi pri drugem delodajalcu, ali če ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, za razliko do polnega delovnega časa, ali če ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela, v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja. Če delodajalec ali posameznik, zaposlen na črno, ne izkaže, koliko časa je trajala zaposlitev, se šteje, da je bila oseba na črno zaposlena tri mesece. Delodajalec mora takšni osebi izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas v treh dneh po tem, ko nadzorni organ ugotovi zaposlitev na črno.

*Vsebina je nepotrebna, ker postopkovne roke in postopke v zvezi s sodnim varstvom določa ZDR in drugi predpisi o delu sodišč. Določba bi lahko prispevala k nepotrebni zmedi v sodni praksi, ker bi jo utegnili razlagati tudi tako, da je inšpekcijski nadzor pogoj za uveljavljanje sodnega varstva, hkrati pa bi v takih primerih lahko tudi povečali tveganja spoštovanja rokov, ki sicer veljajo v sodnih postopkih.*

*Predlogi novinarskega sindikata in društva dopolnitev 1. člena*

Posebni odstavki:

(X) V primeru iz 3. točke prejšnjega odstavka (tj. 19. člena ZID, opb.) inšpektor z odločbo odredi, da mora uporabnik osebi, ki je ga je na delo napotil delodajalec, ki ne izpolnjuje pogojev za opravljanje te dejavnosti, in na katero se odločba nanaša, izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, v roku 3 dni po tem, ko inšpektor za delo ugotovi opravljanje dela v nasprotju s predpisi, ki urejajo trg dela.

(Y) Pisna pogodba o zaposlitvi iz prejšnjega odstavka mora biti ustrezna ugotovljenemu dejanskemu stanju kot izhaja iz odločbe, upošteva plačilo za delo vsaj v višini, kot je primerljivo za vrsto, obseg in kakovost dela, upošteva kolektivno pogodbo in splošne akte, ki zavezujejo uporabnika ter obveznosti plačila davkov in prispevkov.

*Pri kršitvah, ko delavca napoti na delo k uporabniku delodajalec, ki ne izpolnjuje pogojev za to dejavnost in zanjo nima dovoljenja, in če so podani vsi elementi obstoja delovnega razmerja pri uporabniku, so bile prekršene določbe 167. člena Zakona o urejanju trga dela (ZUTD), z vednostjo uporabnika. Zato je v primeru ugotovljenih kršitev pri uporabniku smiselno enaka kršitev, kot če bi se delovno razmerje nanašalo le na razmerje med delavcem in uporabnikom. Pribijmo še, da takšna rešitev v ničemer ne vpliva na sankcioniranje delodajalca, ki je nezakonito napotil delavca k uporabniku, in da morebitne neporavnane terjatve pred izdajo inšpekcijske odločbe ne bremenijo uporabnika, ampak delodajalca, ki deluje v nasprotju z zakonom. Obveznost uporabnika je sicer določena smiselno enako kot v petem odstavku 5. člena ZPDZC.*

(Z) Delodajalec oziroma uporabnik mora delavcu za čas, ko mu je bilo zaradi izdaje inšpekcijske odločbe delo onemogočeno, izplačati polno nadomestilo prejemkov, kot bi mu pripadali iz dela po pogodbi o zaposlitvi iz.....odstavka tega člena.

*Besedilo odpravlja dvom glede delavčevih prejemkov za čas, ko mu delodajalec dela ni smel omogočiti. Ker so ti razlogi posledica njegovih kršitev, naj se ustrezno opredeli tudi nadomestilo za čas, ko delavec ni smel delati zaradi odločitev inšpekcijskega nadzora.*

II.

*Predlog besedila MDDSZ:*

**3 .člen  
(dokončanje začetih postopkov)**

Inšpekcijski postopki, ki so se začeli pred uveljavitvijo tega zakona, se končajo po določbah prej veljavnega zakona.

*Predlog sprememb novinarskega sindikata in društva:*

Inšpekcijski postopki, ki so se začeli pred uveljavitvijo tega zakona, se končajo po določbah tega zakona.

*Predlagamo enako besedilo, kot je bilo sprejeto ob uveljavitvi ZID v marcu leta 2014. Glede na pospešeno segregacijo, segmentacijo in diskriminacijo, v nasprotju z reguliranim trgom dela, in tudi glede na obseg lani začetih postopkov IRSD na trgu medijev, je smiselno spremembe v pristojnosti inšpektorjev, ki lahko povečajo njihovo učinkovitost, uveljaviti čim prej.*

### III.

Pripombe na **Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDR** v delu, ki se nanašajo tudi na tematiko ZID

*Predlog besedila MDDSZ:*

#### **1. člen**

V Zakonu o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F in 52/16) se v 18. členu doda novi drugi odstavek, ki se glasi:

»(2) Če delavec v primeru spora navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo obstoja delovnega razmerja, mora delodajalec dokazati, da v obravnavanem primeru delovno razmerje ne obstaja.«

S predlaganim besedilom, ki uveljavlja obrnjeno dokazno breme, se strinjamo.

*Predlog besedila MDDSZ:*

#### **16. člen**

Za 217. č členom se doda nov 217. d člen, ki se glasi:

»217. d člen

(globe za kršitev prepovedi dela na podlagi pogodb civilnega prava)

(1) Z globo od 10.000 do 30.000 eurov se kaznuje delodajalec – pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik oziroma posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, če pri njem opravlja delavec delo na podlagi pogodbe civilnega prava v nasprotju z drugim odstavkom 13. člena tega zakona.

(2) Z globo od 5.000 do 10.000 evrov se kaznuje manjši delodajalec – pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik oziroma posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, če stori prekršek iz prejšnjega odstavka.

(3) Z globo od 3.000 do 8.000 eurov se kaznuje delodajalec posameznik, če stori prekršek iz prvega odstavka tega člena.

(4) Z globo od 3.000 do 8.000 eurov se kaznuje tudi odgovorna oseba delodajalca pravne osebe ter odgovorna oseba v državnem organu ali lokalni skupnosti, če stori prekršek iz prvega odstavka tega člena.

(5) Z globo od 500 do 2.500 eurov se kaznuje posameznik, ki mu je delodajalec omogočil opravljanje dela na podlagi pogodbe civilnega prava v nasprotju z drugim odstavkom 13. člena tega zakona.

(6) Ne glede na peti odstavek tega člena se posameznik za prekršek ne kaznuje, če izkaže, da je bil bistven pogoj za opravljanje dela s strani delodajalca sklenitev pogodbe civilnega prava. Prav tako se posameznik za prekršek ne kaznuje, če v času trajanja dela, še preden je uveden postopek nadzora po tem zakonu, prijavi delodajalca v zvezi s kršenjem določb drugega odstavka 13. člena tega zakona ali uveljavlja pravice pri delodajalcu in sodno varstvo v skladu z 200. členom tega zakona.«

*Predlogi novinarskega sindikata in društva*

Predlagamo črtanje petega in šestega odstavka.

*Strinjamo se sicer z višino glob, vendar naj veljajo le za zavezanca v nadzornem postopku. Prepričani smo, da bo odvrčilni učinek sankcioniranja posameznika prej nasproten, sredstva, kot navedena v 6. odstavku, pa so že tako razpoložljiva po veljavni zakonodaji. Ni zanemarljivo niti, da posameznik, ki mu je delodajalec omogočil opravljanje dela na podlagi pogodbe civilnega prava, ni stranka inšpekcijskega postopka.*