



EVA: 2018-1211-0862
Številka: 00702-97/2019/6
Datum: 19. 12. 2019

Mnenje o Predlogu zakona o spremembah Zakona o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkih

Skupina 5000 volivk in volivcev je Državnemu zboru predložila v obravnavo Predlog zakona o spremembah Zakona o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkih.

Predlagatelji navajajo, da Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkih (Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01 in 40/12 – ZUJF; v nadaljnjem besedilu: ZPSDP) določa višino dnevnice za službena potovanja v RS, kilometrine, povračila stroškov prenočitve, povračila stroškov prevoza na delo in z dela, terenskega dodatka, povračila stroškov prehrane med delom, nadomestila za ločeno življenje ter odpravnine ob upokojitvi, za zaposlene v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, agencijah, skladih, javnih zavodih, javnih podjetjih in v bankah, ki so jih ustanovile lokalne skupnosti oziroma država ali, ki so v večinski lasti lokalnih skupnosti oziroma v večinski lasti države in v Slovenski razvojni družbi ter v drugih pravnih osebah javnega prava. S sprejetjem Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1 in 33/19 – ZMVN-1A; v nadaljnjem besedilu: ZUJF) je veljavnost ZPSDP prenehala za vse subjekte, razen za delodajalce v večinski lasti lokalnih skupnosti oziroma države. Po prepričanju predlagateljev ZPSDP neupravičeno posega v načelo enakega obravnavanja zaposlenih, ki opravljajo javne službe in neutemeljeno omejuje socialni dialog in kolektivno dogovarjanje o pravicah zaposlenih izključno na podlagi lastniške strukture delodajalca. Nenazadnje pa ZPSDP vpliva tudi na svobodo trga ter na socialni status zaposlenih v pravnih osebah, ki jih zavezuje.

Iz predloga spremembe in dopolnitve ZPSDP izhaja, da je predlog zakona v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina volivk in volivcev na predlog Zbornice komunalnega gospodarstva in Sindikata komunale, varovanja in poslovanja z nepremičninami Slovenije, ki predstavlja reprezentativni organizaciji delodajalcev in delojemalcev s področja dejavnosti komunale, kar je razlog, da je predlog zakona osredotočen na oceno stanja te dejavnosti. Sicer pa je stanje smiselno enako na celotnem področju, na katerega vpliva ZPSDP. Pravice zaposlenih na področju dejavnosti komunale poleg Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US in 22/19 – ZPosS; v nadaljnjem besedilu: ZDR-1) ureja Kolektivna pogodba komunalnih dejavnosti (Uradni list RS, št. 43/15, 86/16, 12/17, 80/17 in 3/19; v nadaljnjem besedilu: KPKD). Ta med drugim določa tudi višino povračila stroškov za službena potovanja v RS, povračila stroškov prehrane med delom ter povračila stroškov prevoza na delo, in sicer v zneskih, kot so jih dogovorili reprezentativni sindikat in delodajalske organizacije v tarifni prilogi h KPKD, sklenjeni v skladu s pristojnostmi, ki jih socialnim partnerjem podeljuje Zakon o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/06 in 45/08 – ZArbit; v nadaljnjem besedilu: ZKolP). Kljub temu, da so omenjena izplačila določena v KPKD, pa ravno zaradi ZPSDP prihaja do nedopustne zakonske omejitve izplačil zgolj določenim kategorijam delavcev, kar povzroča neutemeljeno diskriminacijo med

delavci, ki opravljajo enako delo. Po oceni predlagateljev so omejitve nedopustne, ker ne gre za omejitev na podlagi dejansko opravljenega dela oziroma vrste opravljenega dela, ampak zgolj na podlagi načina organizacije oziroma statusa, na podlagi katerega delodajalec opravlja javno službo komunale. Posledično ZPSDP povzroča tudi neenakopravno obravnavo podjetij izključno iz naslova oblike lastništva oziroma načina, na katerega opravljajo komunalno dejavnost.

Komunalna podjetja so v Republiki Sloveniji statusno organizirana na različne načine, saj predpisi ne določajo obvezne statusne oblike, na podlagi katere mora biti takšno podjetje organizirano, niti ne določajo obveznega lastništva države ali lokalne skupnosti. Zato je lahko takšno podjetje organizirano kot delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo ali javno podjetje v izključni ali večinski lasti občine oziroma več občin, lahko pa je organizirano kot zasebna gospodarska družba, ki gospodarsko javno službo opravlja na podlagi koncesije, ki jo podeli občina. Skladno s KPKD povračilo stroškov za malico znaša 6,12 € na dan. Posledica določb ZPSDP pa je, da delavcem pri delodajalcu, ki opravlja dejavnost na podlagi koncesije, pripada povračilo stroškov za prehrano v višini 6,12 €, medtem ko delodajalce, ki so v lasti lokalnih skupnosti, pri izplačilu omejuje ZPSDP.

Predlagatelji so prepričani, da ni utemeljenega razloga, da bi zakonodajalec lahko posegal v pravice zaposlenih in v sistem kolektivnega dogovarjanja v takšni meri in na tak način. Opozarjajo, da je takšen poseg v socialni dialog nedopusten, povzroča diskriminacijo med delavci za katere velja KPKD, poleg tega pa vpliva na socialni položaj zaposlenih v komunalni dejavnosti, saj se je treba zavedati, da gre večinoma za fizično zahtevnejša dela, ki se opravljajo na terenu in da ustrezne prehrane za 4,20 € praktično ni mogoče zagotoviti.

Cilj predloga dopolnitve zakona je predvsem v odpravi omejitev pri kolektivnem dogovarjanju. Socialnim partnerjem naj se dopusti svoboda pri usklajevanju višine prejemkov zaposlenih, saj omejitve na tem področju iz javnofinančnega vidika niso več potrebne. Poleg tega se želi s predlogom zakona odpraviti omejitve, ki neutemeljeno povzročajo socialne neenakosti med zaposlenimi, ki jih zavezuje KPKD in omogočiti skupini državljanov, ki opravljajo dejavnost posebnega družbenega pomena, da si bodo med delom lahko zagotovili primerno prehrano.

Dalje predlagatelji izpostavljajo, da predlog spremembe in dopolnitve zakona temelji na načelih pogodbene svobode, prostega socialnega dialoga, svobodne gospodarske pobude, sindikalne svobode ter načelih enakega obravnavanja in socialne države.

Predlagatelji še opozarjajo, da je Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS) v odgovoru na poslansko vprašanje z dne 24. 1. 2019, št. 00104-335/2018/6 pojasnila, da ZPSDP postavlja v neenakopraven položaj gospodarske družbe v lasti države ali lokalnih skupnosti v primerjavi z ostalimi gospodarskimi družbami. V skladu z odgovorom Vlade RS povračilo stroškov in drugih prejemkov v višini kot je določena z ZPSDP pomeni neenakopravno obravnavo zaposlenih v družbah, ki jih še zavezuje ta zakon, v primerjavi z ostalimi delavci, ki so zaposleni v isti dejavnosti. V javnih podjetjih in bankah, za katere še vedno velja ZPSDP, se določeni prejemki v zvezi z delom izplačujejo pod pogoji in na način določen s kolektivnimi pogodbami dejavnosti, vendar v višini, ki je določena z ZPSDP, kar pomeni, da je izvajanje kolektivne pogodbe dejavnosti omejeno z ZPSDP.

Predlagatelji posebej poudarjajo, da se s predlagano rešitvijo ureditev v ZPSDP ohrani v veljavi v tistih dejavnostih, ki niso urejene s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti.

Predlagatelji nenazadnje opozarjajo, da predlog zakona ne bo imel neposrednih posledic za državni proračun. Sprememba ZPSDP bo sicer imela finančne posledice za delodajalce v dejavnostih, za katere panožne kolektivne pogodbe določajo pravice zaposlenih na višjem nivoju kot ZPSDP, vendar bodo posledice minimalne in podvržene oceni stanja ter morebitnim predlogom sprememb kolektivnih pogodb, odvisno od presoje delodajalskih organizacij. V proračunu RS pa posebnih sredstev ne bo treba zagotavljati. Predlog zakona pa tudi nima posledic za druga javnofinančna sredstva.

Vlada RS v zvezi s predlogom zakona odgovarja.

Namen sprejema ZPSDP v letu 1997 je bil enotna ureditev izplačila določenih stroškov v zvezi z delom na področju negospodarskih dejavnosti. Ob obravnavi predloga ZPSDP se je krog zavezancev razširil tudi na javna podjetja in druge v njem navedene pravne osebe, saj je zakonodajalec ocenil, da tudi zanje lahko velja določena omejitev glede višine povračil stroškov, tako zaradi njihove posredne ali neposredne vključenosti v širše pojmovani javni sektor, oziroma državni ali lokalni proračun, kot zaradi njihovega monopolnega položaja.

Z uveljavitvijo ZUJF, ki je določil prenehanje veljave ZPSDP za javni sektor, ZPSDP določa dnevnice za službena potovanja v državi, kilometrino, povračilo stroškov prenočevanja, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, terenski dodatek, regres za prehrano med delom, nadomestilo za ločeno življenje in odpravnino ob odhodu v pokoj za zaposlene v javnih podjetjih in bankah, ki so jih ustanovile lokalne skupnosti oziroma država ali, ki so v večinski lasti lokalnih skupnosti oziroma v večinski lasti države ter v drugih pravnih osebah javnega prava. Ob navedenem velja izpostaviti, da so bile že ob sprejemu ZUJF podane pobude za prenehanje veljavnosti ZPSDP, vendar do takšne odločitve ni prišlo.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je na predlog Gospodarske zbornice Slovenije, Zbornice komunalnega gospodarstva in sindikalnih organizacij (Sindikata komunale, varovanja in poslovanja z nepremičninami Slovenije in Sveta gorenjskih sindikatov) že v letu 2017 pripravilo Predlog Zakona o prenehanju veljavnosti Zakona o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov, s katerim bi se veljavni ZPSDP razveljavil.

Predlagatelji so v takratni pobudi za prenehanje veljavnosti ZPSDP izpostavili neenakopravno obravnavo zaposlenih v družbah, ki jih še zavezuje ta zakon, v primerjavi z ostalimi delavci, ki so zaposleni v isti dejavnosti.

V okviru medresorskega usklajevanja je bil v zvezi z ureditvijo prejemkov delavcev, ki so zaposleni v družbah za katere velja ZPSDP, izražen pomislek, da je pri oceni položaja teh delavcev treba upoštevati manjšo podvrženost tržnim tveganjem in s tem povezano vprašanje, ali je zakonska ureditev vprašanj, ki jih ureja ZPSDP še potrebna. Pogosto gre namreč za subjekte, ki so ustanovljeni s posebnim namenom, da zadovoljujejo potrebe splošnega interesa in ki ne delujejo v pogojih proste konkurence na trgu z drugimi subjekti. Obenem je bila predlagana variantna možnost, da se sprejme nov zakon, ki bi nadomestil Zakon o prejemkih poslovodnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 21/10, 8/11 – ORZPPOGD4 in 23/14 – ZDIJZ-C) in katerega vsebina bi bila razširjena z vprašanji, ki jih ureja ZPSDP.

V luči sprejetega sklepa na 314. seji Ekonomsko-socialnega sveta, s katerim je bila Vlada RS pozvana k pripravi ustreznega predpisa, na podlagi katerega bo prenehal veljati ZPSDP, je bilo, v okviru medresorskega sodelovanja in iskanja najustreznejših rešitev v smeri alternativnih možnosti normativne ureditve prejemkov delavcev v družbah za katere velja ZPSDP, dogovorjeno, da se pripravi analiza posledic vpliva na prejemke delavcev (zaposlenih v javnih podjetjih in bankah, ki so jih ustanovile lokalne skupnosti oziroma država ali, ki so v večinski lasti lokalnih skupnosti oziroma v večinski lasti države ter v drugih pravnih osebah javnega prava) v primeru prenehanja veljavnosti ZPSDP.

Primerjava določenih kolektivnih pogodb dejavnosti (Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti, Kolektivne pogodbe dejavnosti bančništva Slovenije, Kolektivne pogodbe za drobno gospodarstvo, Kolektivne pogodbe za dejavnost elektroindustrije, Kolektivne pogodbe komunalnih dejavnosti, Kolektivne pogodbe za dejavnost gostinstva in turizma Slovenije, Kolektivne pogodbe za obrt in podjetništvo, Kolektivne pogodbe za dejavnost poslovanja z nepremičninami in Kolektivne pogodbe za zasebno varovanje) je pokazala, da ni večjih odstopanj v povračilih stroškov na podlagi ZPSDP. V luči iskanja rešitve z razveljavitvijo ZPSDP pa je bilo ugotovljeno, da se več veljavnih

predpisov sklicuje na ta zakon, zato bi zgolj z razveljavitvijo, brez predhodne ureditve tega vprašanja, nastala pravna praznina, ki bi povzročala težave pri izvajanju teh predpisov.

Vlada RS se strinja s stališčem predlagateljev, da so prejemki zaposlenih v javnih podjetjih in bankah, ki so jih ustanovile lokalne skupnosti oziroma država ali, ki so v večinski lasti lokalnih skupnosti oziroma v večinski lasti države ter v drugih pravnih osebah javnega prava, dejansko omejeni z ZPSDP.

Kot sta že izpostavila predlagatelja, je Vlada RS v odgovoru na poslansko vprašanje z dne 24. 1. 2019, št. 00104-335/2018/6 opozorila na neenakopraven položaj gospodarskih družb v lasti države ali lokalnih skupnosti v primerjavi z ostalimi gospodarskimi družbami, saj so te zavezane zagotavljati povračila stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov v skladu z ZPSDP.

Povračilo stroškov in drugih prejemkov v višini kot je določena z ZPSDP posledično pomeni tudi neenakopravno obravnavo zaposlenih v družbah, ki jih še zavezuje ta zakon, v primerjavi z ostalimi delavci, ki so zaposleni v isti dejavnosti. Pri delodajalcih, za katere še vedno velja ZPSDP se določeni prejemki v zvezi z delom izplačujejo pod pogoji in na način, določen s kolektivnimi pogodbami dejavnosti, vendar v višini, ki je določena z ZPSDP, kar dejansko pomeni, da je izvajanje kolektivne pogodbe dejavnosti omejeno z ZPSDP.

Na podlagi rešitve, ki jo predvideva predlog dopolnitve zakona, bi bili delavci, zaposleni v gospodarskih družbah, ki jih zavezuje ZPSDP, upravičeni do povračila stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov, v višini kot je določena z ZPSDP oziroma na njegovi podlagi le, v kolikor ne bi bila s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določena drugačna ureditev. Ob tem velja poudariti, da je predlog dopolnitve ZPSDP nastal s podporo tako predstavnikov delodajalcev kot delavcev (Zbornica komunalnega gospodarstva in Sindikat komunale, varovanja in poslovanja z nepremičninami).

Vlada RS ocenjuje, da se s predlogom dopolnitve 1. člena ZPSDP, na način, da se delavcem zagotavlja povračilo stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov, v višini kot je določena z ZPSDP oziroma na njegovi podlagi le v kolikor ni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določeno drugače, tudi v dejavnostih oziroma pri delodajalcih, ki jih zavezuje ZPSDP uveljavi t. i. načelo »in favorem«, iz katerega izhaja splošno delovnopravno pravilo, da se načeloma pravice in obveznosti ne določajo kot maksimalni, ampak kot minimalni delovni standardi, ki jih je mogoče na kolektivni ravni nadgraditi oziroma urediti za delavca ugodneje.

Ob uveljavljeni rešitvi, kot jo predvideva dopolnitev ZPSDP v 1. členu, je smiselno tudi v 2. členu za besedo »prejemkov« črtati vejico in besedilo »v višini, ki je določena s tem zakonom«, ki glede na predlagani koncept vsebine ni več relevantno in je tudi v neskladju z vsebino predloga dopolnitve ZPSDP.

V zvezi z obravnavanim predlogom velja izpostaviti, da se s predlagano ureditvijo v skladu z že omenjenim načelom »in favorem« omogoča, da se pri zagotavljanju povračil določenih stroškov v zvezi z delom upošteva ureditev, kot jo socialni partnerji dogovorijo s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti. S tem se nenazadnje socialnim partnerjem prizna, da avtonomno urejajo pravice in obveznosti iz delovnih razmerij. Pri tem ne gre spregledati dejstva, da socialni partnerji v okviru iskanja najustreznejše rešitve pretehtajo tako stroškovni vidik na delodajalski strani kot nivo zagotavljanja delovnopravnih upravičenj delavca na drugi strani.

Glede na obrazloženo Vlada RS nadaljnji obravnavi predloga spremembe in dopolnitve ZPSDP ne nasprotuje. Opozoriti pa želi, da bo sprememba ZPSDP pomenila povečane stroške za nekatera povračila zaposlenim v organizacijah, ki spadajo v širši pojem javnega sektorja (npr. komunalna

podjetja) ter s tem dodaten pritisk na zvišanje cen storitev opravljanja javne službe. Ne glede na izjavo predlagatelja, da predlog nima neposrednih posledic za državni proračun, bi bilo treba za ustrezno odločitev ugotoviti morebitno tveganje oziroma vpliv na proces pogajanj s sindikati javnega sektorja. V povezavi z zavezo Vlade RS v Sporazumu o razreševanju stavkovnih zahtev, da bo pričela pogajanja o odpravi še preostalih varčevalnih ukrepov v javnem sektorju, bo namreč predmet pogajanj (za zaposlene pri neposrednih in posrednih uporabnikih proračuna - ožji pojem javnega sektorja) tudi vsebina, ki je predmet tega gradiva.