



Ljubljana, 23. 4. 2019

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH ZAKONA O VIŠINI POVRAČIL STROŠKOV V ZVEZI Z DELOM IN NEKATERIH DRUGIH PREJEMKIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkih¹ je pričel veljati dne 1.1.1998 ter s spremembami v letih 1998, 2001 in 2012 delno velja še danes. Zakon določa višino dnevnic 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 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.

Ker sta predlagatelja reprezentativni organizaciji delodajalcev in delojemalcev iz področja dejavnosti komunale, se bosta osredotočila predvsem na oceno stanja iz te dejavnosti, vendar pa je stanje smiselno enako na celotnem področju, na katerega vpliva ZPSDP. Pravice zaposlenih na področju dejavnosti komunale poleg Zakona o delovnih razmerjih² ureja Kolektivna pogodba komunalnih dejavnosti³. 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

¹ Ur. l. RS, št. 87/1997, s spremembami in dopolnitvami - v nadaljevanju: ZPSDP

² Ur. l. RS, št. 21/2013, s spremembami in dopolnitvami - v nadaljevanju: ZDR-1

³ Ur. l. RS, št. 43/2015, s spremembami in dopolnitvami - v nadaljevanju: KPKD

socialnim partnerjem podeljuje Zakon o kolektivnih pogodbah⁴. 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. Omejitve so nedopustne, ker ne gre za omejitev na podlagi dejansko opravljenega dela oziroma vrste opravljenega dela, ampak ker do njih prihaja zgolj na podlagi načina organizacije oziroma statusa, na podlagi katerega delodajalec opravlja javno službo komunale, kot bo obrazloženo v nadaljevanju. Posledično ZPSDP povzroča tudi neenakopravno obravnavo podjetij izključno iz naslova oblike lastništva oziroma načina, na katerega opravljajo komunalno dejavnost, kar ni dopustno.

Komunalna podjetja so v RS statusno organizirana na različne načine, saj predpisi ne določajo obvezne statusne oblike, na podlagi katere mora biti takšno podjetje organizirano, niti ne določa 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, ki jim torej preprečuje spoštovanje KPKD, ki jih sicer v ostalih določbah zavezuje v celoti.

Predlagatelja sta prepričana, da ni utemeljenega razloga, da bi zakonodajalec lahko posegal v pravice zaposlenih in v sistem kolektivnega dogovarjanja v takšni meri in na tak način. Kot že navedeno 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 potrebno zavedati, da gre večinoma za fizično zahtevnejša dela, ki se opravljajo na terenu in da ustrezne prehrane za 4,20 € praktično ni mogoče zagotoviti.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA SPREMEMBE ZAKONA

Cilj predloga spremembe 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 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.

Predlog spremembe zakona torej temelji na načelih pogodbene svobode, prostega socialnega dialoga, svobodne gospodarske pobude, sindikalne svobode ter načelih enakega obravnavanja in socialne države.

Predlagatelja še opozarjata, da je 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. Ker je bil ob predhodno podanem predlogu prenehanja veljavnosti ZPSDP

⁴ Ur. l. RS, št. 43/2006, s spremembami in dopolnitvami

izpostavljen pomislek, da bodo ob morebitnem prenehanju veljavnosti ZPSDP neenakopravno obravnavani zaposleni v državni upravi v primerjavi z zaposlenimi v javnih podjetjih, predlagatelj ponuja rešitev, ki bi ZPSDP ohranila v veljavi v dejavnostih, ki niso urejene s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti, vse dokler ne bo problematika celovito urejena.

Poglavitna rešitev spremembe zakona je v tem, da se bo s spremenjenim besedilom priznala pristojnost socialnih partnerjev, da avtonomno urejajo pravice in obveznosti iz delovnih razmerij, poleg tega pa se bo priznala veljava socialnega dialoga v RS. Zato naj se v zakonu dopusti možnost, da se socialni partnerji dogovorijo za drugačno ureditev, kot jo določa ZPSDP, v primeru pa, da do drugačnega dogovora ne pride, naj pravice ostanejo na zakonski ravni. Takšna ureditev bi tudi delodajalcem omogočila lažje prilagajanje poslovnega modela spremembam v praksi.

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

Predlog zakona neposrednih posledic za držani proračun nima. Sprememba bo imela finančne posledice za določene delodajalce v dejavnostih, za katere panožne kolektivne pogodbe določajo pravice zaposlenih na všnjem nivoju, kot ZPSDP, vendar bodo posledice minimalne in podvržene oceni stanja ter morebitnim predlogom sprememb kolektivnih pogodb, odvisno od presoje delodajalskih organizacij.

Skladno z navedenim v proračunu RS posebnih sredstev za izvajanje zakona po njegovi spremembi ne bo potrebno zagotavljati.

Predlog zakona nima posledic za druga javna finančna sredstva

4. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE V PRAVU EU

Predlog spremembe zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

4.1 KRALJEVINA ŠVEDSKA

Na Švedskem ureditve, kot jo uveljavlja ZPSDP, ne poznajo. Komunalno dejavnost opravljajo tako podjetja v državnem lastništvu, kot tudi zasebna podjetja na podlagi koncesije, vendar v njihovi obravnavi ni razlik. Med sindikati, delodajalci in državo obstaja široko soglasje, da naj se prejemki delavcev tudi v primerih, ko je v strukturi lastništva podjetja država ali lokalna skupnost, urejajo s kolektivnim dogovarjanjem. Država postavlja le splošna pravila glede obdavčitve povračila stroškov, tako kot pri nas to ureja Uredba o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih prejemkov iz delovnega razmerja.

4.2. REPUBLIKA AVSTRIJA

V Avstriji na višino povračila stroškov in kolektivno dogovarjanje nasploh struktura lastništva podjetja ne vpliva. Enako kot na Švedskem tudi Avstrija ureja povračila le z davčnega vidika, v smislu določitve zgornje meje, ko znesek povračila še ni obdavčen, v ostalem pa urejanje povračila stroškov in ostalih prejemkov prepušča kolektivnim pogodbam.

4.3. REPUBLIKA ITALIJA

Tudi v Italiji ureditev kolektivnega dogovarjanja ni omejena s posebnimi zakonskimi omejitvami, razen iz davčnega vidika. Socialni partnerji se o višinah povračil stroškov dogovarjajo prosto v okviru kolektivnih pogajanj.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o višini povračil stroškov in nekaterih drugih prejemkov (Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01 in 40/12 – ZUJF) se v 1. členu doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

“ (2) Višina povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov, določena s tem zakonom oziroma na njegovi podlagi velja, v kolikor ni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določeno drugače.“

2. člen

Besedilo drugega člena se črta.

KONČNA DOLOČBA

3. člen

Ta zakon prične veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV PO ČLENIH

K 1. členu:

Dodani drugi odstavek bo omogočil odpravo nesorazmerij, ki so omenjene v uvodu tega predloga in prepoznal avtonomijo socialnim partnerjem pri urejanju delovnopравnih razmerij. Odstavek tudi zagotavlja pravno varnost in predvidljivost v dejavnostih, v katerih panožna kolektivna pogodba ni sprejeta. S predlagano ureditvijo bi se odpravilo neutemeljeno razlikovanje med delavci, za katere kolektivne pogodbe veljajo, so pa različno obravnavani prav zaradi obstoječega besedila zakona.

K 2. členu

Po sprejetem 2. odstavku 1. člena, 2. člen ni več potreben, niti ni v skladu s predlaganim konceptom ZPSDP.

K 3. členu:

Predlaga se, da zakon začne veljati prvi naslednji dan po objavi v Uradnem listu.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

S predlogom se spreminjajo naslednji člani ZPSDP:

1. člen

S tem zakonom se 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 (v nadaljnjem besedilu: delodajalci) določajo:

- dnevnice za službena potovanja v državi;
- kilometrina;
- povračilo stroškov prenočevanja;
- povračilo stroškov prevoza na delo in z dela;
- terenski dodatek;
- regres za prehrano med delom;
- nadomestilo za ločeno življenje;
- odpravnina ob odhodu v pokoj.

2. člen

Prejemki iz prejšnjega člena se izplačujejo pod pogoji in na način, določen s kolektivnimi pogodbami in drugimi predpisi, ki urejajo izplačevanje teh prejemkov, v višini, ki je določena s tem zakonom.