



Številka: 00104-263/2019/5

Datum: 19. 9. 2019

Odgovor na poslansko vprašanje mag. Branka Grimsa v zvezi z drakonskimi globami in neenakostjo pred zakonom

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS) je prejela pisno poslansko vprašanje mag. Branka Grimsa v zvezi z drakonskimi globami in neenakostjo pred zakonom, na katerega podaja naslednji odgovor.

Vlada RS uvodoma pojasnjuje, da je zakonska ureditev, ki velja na področju preprečevanja dela in zaposlovanja na črno, del pravnega reda Republike Slovenije in s tem usklajena s celotno hierarhijo pravnega sistema, tudi Ustavo Republike Slovenije. Zakonodaja velja za vse subjekte na ozemlju Republike Slovenije, ki so jo zavezani spoštovati in se ji podrežati kot vzpostavljenemu pravnemu redu, sama konkretna obravnava subjektov pa je nato odvisna od vseh ugotovljenih okoliščin vsakega posameznega primera, pri čemer je vsakemu subjektu omogočena ustavna pravica do pravnega varstva zoper odločitve organa, ki je o določeni pravici ali obveznosti odločal, s čimer se uresničuje tudi ustavno načelo enakosti pred zakonom (14. člen) in enakega varstva pravic (22. člen URS)

Vlada RS poudarja, da je siva ekonomija pojav, ki ga srečujemo v vseh državah, v vseh gospodarstvih in v vseh političnih sistemih. V različnem obsegu je prisotna v vseh fazah družbenega razvoja. Siva ekonomija v nobeni družbi ni obrobne pomena. Njeni negativni vplivi so občutni tako za delodajalce in delojemalce kot tudi za državo, socialno zavarovanje, premoženje ter varnost ljudi in okolja. Na obseg in moč sive ekonomije so v preteklih letih nenehno opozarjale različne študije in analize ter stanovske organizacije. Siva ekonomija je večplasten problem, preprečevanje dela in zaposlovanja na črno je le en del tega problema.

Vlada RS je v letu 1997 sprejela program odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno. V tem okviru so bile sprejete ustrezne zakonske podlage (leta 2000 sprejet Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno - Uradni list RS, št. 36/00 z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami) in izvajale so se številne druge dejavnosti v smeri preprečevanja dela in zaposlovanja na črno.

Sedaj veljavni Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 – ZZSDT in 49/19; v nadaljnjem besedilu: ZPDZC-1), sprejet leta 2014, je eden izmed ukrepov vladnega projekta iz leta 2013 - Obvladovanje sive ekonomije v RS, katerega cilj je zmanjšati obseg sive ekonomije in posredno obseg dela in zaposlovanja na črno. Predlog zakona je bil pripravljen predvsem na podlagi dokumentov in sklepov Vlade RS, Komisije Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno ter prejetih pripomb in predlogov in izkušenj iz prakse. Zakon je bil usklajevan s socialnimi partnerji, med drugim v okviru posebne delovne skupine Ekonomsko socialnega sveta.

ZPDZC-1 določa, kdaj se opravljanje dejavnosti ali dela šteje za delo na črno, kdaj gre za zaposlovanje na črno, kaj se šteje za omogočanje dela na črno in kaj je nedovoljeno oglaševanje. Ta zakon določa tudi dejavnosti in dela, ki ne štejejo za delo ali zaposlovanje na črno, in organe, ki nadzorujejo izvajanje določb tega zakona.

Delo na črno je prepovedano, za delo na črno pa se šteje opravljanje dejavnosti ali dela, kadar:

- pravna oseba ali tuj pravni subjekt, ki je pravna oseba opravlja dejavnost, ki ni določena v ustanovitvenem aktu, ali če nima z zakonom predpisanih listin o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti, določene v ustanovitvenem aktu;
- samozaposlena oseba ali tuj pravni subjekt, ki je samozaposlena oseba, opravlja dejavnost, ki ni vpisana v register, ali nima z zakonom predpisanih listin o izpolnjevanju pogojev za opravljanje te dejavnosti;
- pravna oseba, tuj pravni subjekt ali samozaposlena oseba opravlja dejavnost kljub prepovedi opravljanja dejavnosti;
- tuj pravni subjekt opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji brez registrirane podružnice ali brez predpisanega dovoljenja;
- pravni subjekt, ki ima sedež v državi članici Evropske unije, Evropskem gospodarskem prostoru ali Švicarski konfederaciji, ne opravlja dejavnosti storitev v skladu z zakonom, ki ureja storitve na notranjem trgu;
- posameznik opravlja dejavnost ali delo in ni vpisan ali nima priglašene dela, kakor to določa ta ali drugi zakoni.

Z globo od 1.000 do 7.000 evrov se za prekršek kaznuje posameznik, kadar opravlja dejavnost ali delo in ni vpisan ali nima priglašene dela, kakor to določa ZPDZC-1 ali drugi zakoni. Posameznik ali posameznica je domača ali tuja fizična oseba, razen samozaposlena oseba.

Delo na črno ni:

- a) sosedska pomoč,
- b) sorodstvena pomoč,
- c) nujno delo,
- d) humanitarno delo, karitativno delo, delo za invalidske organizacije in prostovoljsko ter dobrodelno delo,
- e) osebno dopolnilno delo.

Kot izjema od dela na črno je tudi brezplačna pomoč pri delu na kmetijah, planinah in skupnih pašnikih ob sezonskih konicah.

Za nadzor nad izvajanjem zakona so pristojni oziroma odgovorni različni organi, predvsem pa:

- Finančna uprava Republike Slovenije (FURS),
- Tržni inšpektorat Republike Slovenije (TIRS),
- Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo (IRSI),
- Inšpektorat Republike Slovenije za delo (IRSD).

Vlada RS s svojimi ukrepi tudi na področju preprečevanja dela in zaposlovanja na črno zasleduje cilj, da s svojimi aktivnostmi ustvarja pogoje za uspešno preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, hkrati pa tudi s tem zagotavlja obrtništvu in podjetništvu urejeno poslovno okolje. ZPDZC-1 je bil pred obravnavo v DZ usklajevan tudi s socialnimi partnerji. Ob tem je bil iskan kompromis med socialnimi partnerji glede omejitev oz. dopustnosti na področju dela in zaposlovanja na črno.

V zvezi s sosedsko in sorodstveno pomočjo Vlada RS poudarja, da sosedska pomoč in sorodstvena pomoč nista delo na črno.

Člen ZPDZC-1 glede sosedske pomoči se vsebinsko v primerjavi z zakonsko ureditvijo iz leta 2000 ni spreminjal. Po informacijah oziroma glede na letna poročila Komisije Vlade RS za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno se nadzorni organi do sedaj niso srečevali s težavami pri izvajanju ali presojanju te določbe. Za sosedsko pomoč se štejejo opravljanje dela med sosedi posamezniki, kadar med njimi obstaja določena bližina v smislu

prebivanja, če med njimi ni sklenjene pogodbe in je delo opravljeno brez plačila, kakor tudi druge oblike sosedске pomoči, določene v drugem zakonu.

Za sorodstveno pomoč se šteje brezplačno opravljanje del in storitev, kadar jih posameznik opravlja za zakonca ali osebo, s katero živi v zunajzakonski skupnosti, partnerja v registrirani istospolni skupnosti ali za osebe, s katerimi je v sorodstvu v ravni vrsti ali stranski vrsti do všteteга tretjega kolena ter v sorodstvu po svaštvu do všteteга drugega kolena. Glede na zakonsko ureditev iz leta 2000, ki je kot izjemo od dela na črno med drugim določala delo v lastni režiji, veljavni zakon iz leta 2014 širi krog oseb v okviru sorodstvene pomoči, ki ne šteje za delo na črno.

Spremembe Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno zaenkrat niso predvidene. Vlada RS na podlagi ZPDZC-1 imenuje Komisijo Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, ki je pristojna za določanje, usklajevanje in spremljanje področja preprečevanja dela in zaposlovanja na črno. Komisijo sestavljajo predstavnik ministrstva, pristojnega za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, ministrstva, pristojnega za finance, ministrstva, pristojnega za pravosodje, ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, predstavniki nadzornih organov iz tega zakona, predstavnik delodajalcev in predstavnik delojemalcev. Komisija Vlade RS enkrat letno pripravi poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno ter poroča o izvajanju in učinkih tega zakona Ekonomsko-socialnemu svetu, Vladi Republike Slovenije in Inšpekcijskemu svetu Republike Slovenije. Poročilo je pripravljeno na podlagi poročil in podatkov organov, ki so pristojni za nadzor nad delom in zaposlovanjem na črno. Sosedska pomoč in sorodstvena pomoč v poročilu za leto 2018 nista posebej izpostavljeni kot problematični v smislu izvajanja ukrepov preprečevanja dela in zaposlovanja na črno iz vidika ZPDZC-1. Navedeni nadzorni organi (FURS, TIRS, IRSI, IRSD) pa opravljajo naloge v konkretnih primerih v skladu s svojimi zakonitimi pristojnostmi.

FURS tako z drugimi pristojnimi organi sodeluje v okviru posebne delovne skupine ter skupnih akcij. Na evropskem nivoju je FURS članica evropske platforme za nedovoljeno delo (t.i. Undeclared Work Platform), kjer pridobiva znanje in izkušnje ter dobro prakso drugih držav članic. FURS kot nadzorni organ po ZPDZC-1 področju preprečevanja dela in zaposlovanja na črno namenja velik del svojih dejavnosti, tako preventivnih kot tudi nadzornih. Nadzor se izvaja na podlagi analize tveganja, na podlagi prijav ter v okviru posebnih akcij ali načrtovanih aktivnosti (kot npr. gradbišča na območju Dolenjske). Pri nadzorih in sankcioniranju upošteva vsa načela davčnega postopka, kot tudi ustavna načela, med njimi tudi načelo enakosti.

Tabela: Nadzor dela in zaposlovanja na črno v letih 2016, 2017 in 2018

	2016	2017	2018	Indeks 2018/2017
Število nadzorov po ZPDZC-1	10.965	8.782	12.754	145,2
Število ugotovljenih sumov kršitev v nadzorih	1.482	1.996	2.976	149,1
Število prepovednih odločb po ZPDZC-1	314	700	800	114,3
Število prekrškovnih ukrepov	1.978	2.517	3.135	124,6
Znesek glob (v EUR)	2.978.433	4.867.320	5.957.900	122,4

Vir: Poročilo Komisije Vlade Republike Slovenije za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2018, s katerim se je seznanila Vlada RS (sklep vlade 4. 7. 2019)

V letu 2018 je FURS opravil skupaj 12.754 nadzorov po ZPDZC-1, od tega 10.087 nadzorov na področju zaposlovanja na črno in 2.667 nadzorov na področju dela na črno, od tega 390 nadzorov v okviru nedovoljenega oglaševanja.

V nadzorih po ZPDZC-1 je bilo v letu 2018 ugotovljenih 49 % več sumov kršitev kot v letu 2017. V postopku nadzora dela in zaposlovanja na črno je bilo izdanih 800 prepovednih odločb za delo oziroma zaposlovanje na črno, pri čemer je treba poudariti, da se odločba ne izda, če zavezanec nepravilnosti odpravi še pred izdajo odločbe o prepovedi. Zaradi večjega števila ugotovljenih kršitev se povečuje tudi število vodenih prekrškovnih postopkov. Največji delež nepravilnosti in posledično tudi največji delež izrečenih glob (86 %) se v prekrškovnih postopkih nanaša na kršitve s področja zaposlovanja na črno. Najpogosteje nadzirane dejavnosti so bile gradbeništvo, gostinstvo, cestni promet in trgovina.

FURS največ prijav kršitev¹ prejme ravno na področju dela in zaposlovanja na črno, v letu 2018 je bilo tako kar 35% prijav prejetih zaradi dela in zaposlovanja na črno. FURS s prijavi pridobiva podatke o konkretnih kršitvah. S podajo prijave lahko namreč vsakdo, ki se sreča s konkretnimi nepravilnostmi, kjer je razvidno prikrivanje in izogibanje davčnim drugim obveznostim, ki sodijo v delovno področje FURS, prispeva k odkrivanju in sankcioniranju teh nepravilnosti.

Vlada RS pojasnjuje, da FURS pri preprečevanju dela na črno izvaja z zakonom določene naloge, pri čemer pri svojem delu pri vseh zavezancih postopa enako. Davčni organ pri sankcioniranju kršitev glede dela in zaposlovanja na črno upošteva vse okoliščine, ki vplivajo na to, ali naj bo sankcija manjša ali večja, zlasti pa: stopnjo storilčeve odgovornosti za prekršek, nagibe, iz katerih je prekršek storil, stopnjo ogrožanja ali kršitve zavarovane dobrine, okoliščine, v katerih je bil prekršek storjen². Ob tem lahko davčni organ, glede na naravo kršitve, izreče tudi zgolj opozorilo ali opomin. Glede primera, ki se omenja v poslanskem vprašanju, v zvezi s posameznikom, ki je prekrival streho in je bil obravnavan v postopku dela na črno, Vlada RS pojasnjuje, da je davčni organ ravnal enako kot v vseh drugih podobnih primerih, sankcija pa je bila izrečena v okviru rednih in vnaprej načrtovanih aktivnosti nadzorov dela in zaposlovanja na črno v gradbeništvu, ki jih izvaja FURS, zlasti z uslužbenci mobilnih oddelkov na terenu. V dejavnosti gradbeništva je namreč po ugotovitvah FURS obseg dela in zaposlovanja na črno (tudi tujcev) med najvišjimi, prav tako gre za dejavnost, kjer obstojijo velika tveganja za zdravje ljudi (npr. delo na višini), zato je pomembno, da delo izvajajo ustrezno usposobljeni in opremljeni izvajalci.

¹ Naslov spletne strani za podajanje prijav je <https://www.fu.gov.si/kontakti/#c4926>.

² 26. člen Zakona o prekrških (Ur. l. RS, št.29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16 – odl. US in 15/17 – odl. US).