REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Predsednik Državnega zbora

REPUBLIKA SLOVENIJA - DRŽAVNI ZBOR

Prejeto:	28 -07- 2016
Šifra:	020-07/16-853/3
Povezava:	102-01/16-16
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratica:	

Številka: 00104-88/2016/6
Datum: 28. 7. 2016
Zveza: vaš dopis št. 020-07/16-0853/2 z dne 24. 6. 2016

Na podlagi 249. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) vam pošiljam:

– Odgovor na poslansko vprašanje Jožeta Tanka v zvezi s sistemsko rehabilitacijo kršitev delovnopravne zakonodaje,

ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela na 98. redni seji dne 28. 7. 2016.

Mag. Darko Krašovec
generalni sekretar

Priloga: 1

Podpisnik: Darko Krasovec
Izdajatelj: sigov-ca
Stevilka certifikata: ac 97 cc 77

REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Številka: 00104-88/2016/5
Datum: 28. 7. 2016

Odgovor na poslansko vprašanje Jožeta Tanka
v zvezi s sistemsko rehabilitacijo kršitev delovnopravne zakonodaje

Poslanec Jože Tanko je na Vlado Republike Slovenije dne 23. 6. 2016 naslovil vprašanja v zvezi z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika, v zvezi s katerimi Vlada Republike Slovenije podaja naslednji odgovor:

V času priprave Zakona o delovnih razmerjih v letu 2012 je v Republiki Sloveniji potekal tudi postopek za ratifikacijo Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 186 o delovnih standardih v pomorstvu ter prenos Direktive Sveta 2009/13/ES. Oba dokumenta se nanašata na specifična določila, ki urejajo tudi delovnopravne standarde pomorščakov in se tako nanašata tudi na področje iz pristojnosti Ministrstva za infrastrukturo (takrat Ministrstva za promet). Sprejeto strokovno stališče je bilo, da naj se pravice iz delovnega razmerja za pomorščake uredijo v posebnem predpisu, ki bo celovito urejal to področje. Glede na navedeno se je opustilo urejanje teh posebnosti v Zakonu o delovnih razmerjih, vendar pa se je zaradi kontinuitete ureditve, ki se je nanašala na pomorščake, določila nadaljnja uporaba členov, ki urejajo pogodbo o zaposlitvi za pomorščake (v dotedanjem Zakonu o delovnih razmerjih) do ureditve teh vprašanj v posebnem zakonu, ki bo celovito uredil delovna razmerja za pomorščake (Pomorski zakonik).

Skladno z navedenim je predlog sprememb in dopolnitev Pomorskega zakonika, ki ga je pripravilo Ministrstvo za infrastrukturo, vseboval določbe, ki urejajo delovna razmerja za pomorščake in določbo, ki ureja razveljavitev dotedanjih določb Zakona o delovnih razmerjih, ki se nanašajo na pomorščake.

Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika, je pripravilo Ministrstvo za infrastrukturo v sodelovanju z Upravo Republike Slovenije za pomorstvo. V pripravo zakona je bila vključena tudi zainteresirana javnost, ki je podala svoje predloge in pripombe, kateri so bili pri pripravi zakona v celoti upoštevani.

Nadalje je bil osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika posredovan v medresorsko usklajevanje vsem ministrstvom, katerih delovna področja so bila kakor koli povezana z njihovo vsebino. Osnutek zakona so prejeli:

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport,
- Ministrstvo za javno upravo,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za obrambo,
- Ministrstvo za okolje in prostor,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za zunanje zadeve,

- Informacijski pooblaščenec in
- Služba Vlade RS za zakonodajo.

Usklajen predlog zakona je bil posredovan v obravnavo na seji Vlade Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije je predlog zakona sprejela in posredovala v obravnavo v Državni zbor Republike Slovenije, kjer je besedilo poleg poslancev preučila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS.

V zgoraj opisanem, dolgotrajnem, postopku sprejemanja predloga zakona, na 78. člen, v katerem so bile napačno navedene številke uradnih objav Zakona o delovnih razmerjih, ministrstvo ni prejelo nobene pripombe.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika (PZ-F) (Uradni list RS, št. 33/16) je tako rezultat usklajevanj vseh zgoraj navedenih subjektov.

Predlog sprememb in dopolnitev Pomorskega zakonika so na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljnjem besedilu: MDDSZ) v medresorsko usklajevanje prejeli v četrtek, 24.12.2015, rok za podajo odgovorov pa je bil, glede na vmesno obdobje praznikov, izjemno kratek, to je do 5.1.2016.

Z vidika urejanja delovnih razmerij pomorščakov v pomorskem zakoniku je bilo s strani MDDSZ podanih več pripomb, ki so bile naslednje:
»Predlog sprememb in dopolnitev Pomorskega zakonika je zlasti v členih od 43 do 56 urejal (členi od 150 do 160 besedila Pomorskega zakonika) rešitve v zvezi z zaposlovanjem pomorščakov na podlagi Konvencije o delu v pomorstvu. V poglavju o ladijski posadki se spreminjajo in dopolnijo določbe v skladu s Konvencijo o delu v pomorstvu, na katere vsebino se sklicujeta Direktiva 2009/13/ES in Direktiva 2013/54/EU.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) sicer glede vsebine v Pomorskem zakoniku v tretjem odstavku 2. člena določa, da se ZDR-1 uporablja tudi za delovna razmerja pomorščakov, razen za vprašanja, ki so drugače določena v posebnem zakonu. Pomorski zakonik pa v novem drugem odstavku 154. a členu določa subsidiarno rabo drugih predpisov na način, da se za vsebine, ki se nanašajo na delovno razmerje in niso urejene s Pomorskim zakonikom ali Konvencijo MOD št. 186 o delu v pomorstvu, smiselno uporabljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja sklenjena v Republiki Sloveniji.

Na podlagi navedenega opozarjamo, da za vse vsebine, ki se nanašajo na delovno razmerje, ki jih pomorski zakonik ne ureja, velja ZDR-1 oz. drugi ustrezni predpisi, ki to področje urejajo, pri čemer se včasih pri besedilu Pomorskega zakonika dobi občutek, da je nova vsebina nomotehnično zastavljena na način, da je zgolj povzela vsebino konvencije v povezavi z direktivama, brez da bi se upoštevalo že postavljeni zakonodajni okvir v Republiki Sloveniji in bi vsebino ustrezno umestilo v njega. S tega vidika je besedilo videti precej togo in je vsebina v določenih primerih videti, kot da so posebnosti urejene na način brez da bi se upoštevalo normativni okvir, ki ga postavi ZDR-1 in so rešitve v praksi težko izvedljive oziroma obstaja dvom, kakšen je bil namen predlagatelja zakona pri določenih rešitvah.

V nadaljevanju izpostavljamo nekatere predhodno omenjene vidike ureditve iz Pomorskega zakonika v razmerju do ZDR-1.

Tako na primer 154.c člen predloga zakona ureja posebne vidike delovnega časa, odmorov in počitkov, vendar pa je ob takšni opredelitvi treba upoštevati tudi določbe iz ZDR-1, ki določajo pravice in obveznosti v zvezi z delovnim časom, odmori in počitki ter nočnim delom (členi od 142 do 158). Pri tem izpostavljamo zlasti:

- opredelitev polnega delovnega časa največ 40 ur tedensko (143. člen ZDR-1),
- dopustnost odreditve, največje omejitve ter prepovedi nadurnega dela (144. in 146. člen ZDR-1),
- posebnosti in obveznosti pri neenakomerni razporeditvi in prerazporeditvi delovnega časa (148. člen ZDR-1),
- obveznosti glede zagotavljanja odmorov in počitkov (154.-156. člen ZDR-1).

Pomorski zakonik se na primer ne opredeli do načina odrejanja nadurnega dela in v katerih primerih je to mogoče, ne opredeli se do zgornjih omejitev opravljanja nadurnega dela, kar pomeni da bo v tem delu v veljavi ZDR-1 in bo treba razlagati pravice in obveznosti izhajajoč iz ZDR-1, kar pa lahko v praksi pomeni zelo togo urejanje pravic in obveznosti, zlasti v pomorstvu. O tem mora sicer presoditi predlagatelj predpisa, izhajajoč iz namena posebne ureditve delovnih razmerij v predlogu.

Prav tako ni jasno razmerje med določbami iz 154.č člena Pomorskega zakonika in določbami ZDR-1 glede letnega dopusta. ZDR-1 namreč opredeljuje pridobitev pravice do letnega dopusta, sorazmerni del, minimalno trajanje ter način izrabe letnega dopusta. Na podlagi določbe tretjega odstavka omenjenega člena ni jasno, kolikšen del dopusta je možno izrabiti v prihodnjem koledarskem letu (celotni del ali zgolj preostanek nad dvema tednoma – 162. člen ZDR-1).

V okviru prvega odstavka 154.d člena so urejene sestavine pogodbe o zaposlitvi. Ob tem je v k) točki določeno, da mora pogodba o zaposlitvi vsebovati tudi druge podatke v skladu z nacionalno zakonodajo. Z vidika subsidiarnosti in v izogib podvajanju vsebin menimo, da bi bilo smiselno v tem členu ob upoštevanju ureditve iz 31. člena ZDR-1 urediti samo vidike obveznih elementov pogodbe o zaposlitvi za pomorščake oziroma uskladiti medsebojno razmerje med podobnimi ali enakimi navedbami v Pomorskem zakoniku in ZDR-1.

Dolžino minimalnih odpovednih rokov ter odpoved brez odpovednega roka (izredna odpoved) iz drugega in tretjega odstavka 154.d člena že ureja ZDR-1. Iz besedila Pomorskega zakonika ni razvidno,v kakšnem razmerju je posebna ureditev iz Pomorskega zakonika do ureditve iz ZDR-1, kar lahko v praksi privede do dvoma pri opredelitvi obveznosti in pravic udeležencev postopka odpovedi.

Opredelitev pojma »h) dokazilo o socialnem varstvu in socialnem zavarovanju ter finančnem poroštvu za zagotovitev povratnega potovanja v skladu s Konvencijo MOD št. 186 o delu v pomorstvu, ki ga članu posadke zagotovi ladjar in način zagotavljanja« naj se preimenuje v »h) dokazilo o zdravstvenem varstvu in socialni varnosti, ki ju v skladu s Konvencijo MOD št. 186 o delu v pomorstvu, članu posadke zagotovi ladjar;« in »i) dokazilo o finančnem poroštvu...."«
Podane pripombe so bile upoštevane in vsebina tudi telefonsko usklajevana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika , je zaradi redakcijske napake pomotoma črtal določene člene veljavnega Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT in 33/16 – PZ-F, v nadaljnjem besedilu: ZDR-1) in ni uredil prenehanja uporabe določenih členov starega Zakona o delovnih razmerjih, kot bi bilo pravilno. Napačno črtani členi med drugim določajo nekatere prekrške za nespoštovanje določb zakona.

Razveljavljene določbe od 218. do 220. člena ZDR-1 so prekrškovne določbe, pri katerih gre za blažje sankcionirane prekrške delodajalcev (218. in 219. člen) in prekrške, ki se nanašajo na uporabnika pri opravljanju dela z agencijskimi delavci (220. člen). Razveljavljeni 221. člen ZDR-1 ureja pristojnost za izrekanje glob v celotnem okviru predpisanega razpona za posamezni prekršek.

Razveljavljena 222. in 223. člen sta prehodni določbi ZDR-1, ki urejata dodatek za delovno dobo in ekonomsko odvisne osebe.

MDDSZ je takoj po obvestilu s strani Ministrstva za infrastrukturo, dne 20. 5. 2016, o razveljavitvi členov ZDR-1 pristopilo k reševanju nastale situacije in želelo v izogib trenutno nastali situaciji pomoto urediti s popravkom Pomorskega zakonika še preden bi ta stopil v veljavo. Navedeni rešitvi je nasprotovala Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS, ker tovrstna rešitev s popravkom naj ne bi bila možna, kadar gre za prehodne določbe zakona (določba o razveljavitvi členov ZDR-1 pa je ravno ena izmed prehodnih). V dogovorih je sodelovala tudi Služba Vlade RS za zakonodajo. vendar je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS vztrajala, da je edina ustrezna rešitev ponovna uveljavitev določb z dopolnitvami ZDR-1.

Ministrstvo je takoj nato pristopilo k izvedbi vseh potrebnih aktivnosti, da se čim prej vzpostavi stanje kot pred uveljavitvijo sprememb Pomorskega zakonika in je pripravilo zakonski predlog, ki je bil 31. 5. 2016 posredovan v medresorsko usklajevanje ter 6. 6. 2016 posredovan v nadaljnjo obravnavo na Vlado Republike Slovenije. Zaradi naknadnih in dodatnih pripomb Službe Vlade Republike Slovenije na gradivo je bilo 9. 6. 2016 posredovano novo gradivo, po seji Vlade Republike Slovenije pa je bil 10. 6. 2016 odpremljen dokončni čistopis gradiva. Zaradi usklajevanj, na kakšen način rešiti situacijo, da bi bilo kar najmanj negativnih posledic, pa gradiva na junijsko sejo Državnega zbora Republike Slovenije ni bilo več možno uvrstiti.

Cilj predloga zakona je odprava redakcijske napake na način, da ponovno uveljavi razveljavljene določbe prej veljavnega zakona, ki so bile razveljavljene z očitno pomoto:

- 1. člen Zakona o dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih ponovno uveljavlja razveljavljene kazenske določbe in pooblastilo za izrek glob v razponu,
- 2. – 3. člen predloga zakona sta prehodni določbi, ki vzpostavljata razveljavljeni prehodni določbi ZDR-1,
- 4. člen predloga ureja začetek veljavnosti zakona, ki je v skladu z nujnostjo postopka že naslednji dan po objavi.

Ne glede na črtanje določenih prekrškovnih določb preostalo besedilo ZDR-1 ostaja veljavno v enaki meri kot prej, kar pomeni da so obveznosti in pravice v delovnem razmerju v celoti nespremenjene. Prav tako se lahko nadzor s strani Inšpektorata Republike Slovenije za delo kljub temu izvaja. PZ-F je namreč črtal samo določene prekrškovne določbe ZDR-1, tako da so najostreje zagrožene sankcije še naprej ostale v veljavi. Najstrožje sankcionirani in z vidika varstva delavcev najpomembnejši prekrški so urejeni v 217. členu ZDR-1, na katerega uveljavitev sprememb Pomorskega zakonika ni učinkovala, saj ni bil zajet v krog določb, ki so bile razveljavljene.

Hkrati pa lahko inšpektorat delodajalcu, pri katerem ugotovi kršitve, na katere se nanašajo črtane prekrškovne določbe, izda upravno odločbo, s katero mu odredi odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Ob morebitnem nespoštovanju upravne odločbe pa lahko delodajalcu na podlagi Zakona o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. 19/14; v nadaljnjem besedilu: ZID-1) izreče globo v višini od 4.500 do 20.000 eurov zaradi nespoštovanja z odločbo odrejenih ukrepov inšpektorja. Inšpektor sme na podlagi določb ZID-1 izreči globo tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe.

Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljnjem besedilu: IRSD) je do 4. 7. 2016 izdal 32 plačilnih nalogov in 77 odločb o prekrških, ki so se nanašali na kršitve, sankcionirane v 218., 219. ali 220. členu ZDR-1, in do 4. 7. 2016 še niso bili pravnomočni. V 221. členu pa ZDR-1 ne določa sankcij za konkretne prekrške iz zakona, ampak zgolj določa možnost izrekanja glob v okviru razpona, zato po tem členu niso mogli biti vodeni postopki o prekršku.

IRSD kljub razveljavitvi 218., 219., 220. in 221. člena ZDR-1 nemoteno opravlja nadzor. Zakon o spremembah in dopolnitvah pomorskega zakonika namreč ni črtal 217. člena ZDR-1, ki prav tako določa globe za posamezne prekrške, poleg tega gre v tem členu za sklop prekrškov, za katere so zagrožene najvišje kazni po ZDR-1 (od 3000 do 20.000 eurov). Črtanje 218., 219. in 220. člena ZDR-1 pomeni tudi, da so črtane samo nekatere prekrškovne določbe ZDR-1, tako da lahko IRSD delodajalcu, pri katerem bi ugotovil nepravilnosti, na katere so se nanašale črtane prekrškovne določbe, izda upravno odločbo, s katero mu odredi odpravo ugotovljenih nepravilnosti; ob morebitnem nespoštovanju upravne odločbe pa lahko IRSD delodajalcu po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru oziroma ZID-1 izda odločbo o prekršku, ker ne ravna v skladu z izdano odločbo oziroma zaradi nespoštovanja z odločbo odrejenih ukrepov inšpektorja, za kar je prav tako predpisana globa.

V prilogi vam iz naše baze podatkov pošiljamo še specifikacijo ugotovljenih kršitev materialnih določb ZDR-1 v obdobju od 24. 5. 2016 do danes, ki so bile sankcionirane v kazenskih določbah ZDR-1, razveljavljenih s Zakonom o spremembah in dopolnitvah pomorskega zakonika

Sankcioniranje prekrškov, ki so bili storjeni pred 24. 5. 2016, zaradi drugega odstavka 2. člena Zakona o prekrških[1] (v nadaljnjem besedilu: ZP-1), ki določa, da se v primeru, če se po storitvi prekrška enkrat ali večkrat spremenijo materialnopravne določbe tega zakona ali predpis, ki določa prekršek, uporabi zakon ali predpis, ki je za storilca milejši. Predmetna določba poudarja pomemben vidik načela zakonitosti – prepoved retroaktivne veljavnosti predpisov, ki določajo prekrške in prepoved retroaktivne veljavnosti materialnopravnih določb ZP-1. Iz določbe drugega odstavka 2. člena ZP-1 tako izhajata dve načeli: načelo o prepovedi retroaktivnosti novega strožjega (materialnega) predpisa oziroma načelo o retroaktivnosti novega milejšega predpisa.

Glede na navedeno so vsa ravnanja, ki so bila določena kot prekrški in izvršena do 24. 5. 2016, zaradi načela o retroaktivnosti milejšega predpisa (torej zaradi novele Pomorskega zakonika;[2], ki je razveljavila kazenske določbe Zakona o delovnih razmerjih;[3]) nekazniva, prav tako pa bodo nekazniva ravnanja izvršena od 24. 5. 2016 do uveljavitve predpisa, ki bo tovrstna ravnanja (ponovno) določil kot prekrške, in sicer zaradi načela zakonitosti v prekrškovnem pravu, ki ga določa prvi odstavek 2. člena ZP-1, ki se glasi: »Nikomur ne sme biti izrečena sankcija za prekršek, če dejanje ni bilo z zakonom, uredbo ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti določeno kot prekršek, preden je bilo storjeno, in če za tako dejanje ni bila predpisana sankcija za prekršek.«

Bistvo načela zakonitosti je zagotavljanje pravne varnosti predvsem z zahtevo, da je mogoče storilca nekega ravnanja obravnavati kot storilca prekrška le, če je bilo v času storitve to ravnanje z ustreznim predpisom opredeljeno kot prekršek (določeni njegovi zakonski znaki) in je bila zanj določena tudi sankcija. Vsebina načela zakonitosti je tako podobna vsebini istoimenskega načela kazenskega prava (28. člen Ustave Republike Slovenije[4]).

Prepoved retroaktivne veljavnosti strožjega predpisa (155. člen Ustave Republike Slovenije) pa pomeni varovanje temeljnih človekovih pravic pred arbitrarnostjo in zlorabami s strani državnih organov. V nasprotnem primeru bi se lahko iz različnih motivov sprejemali predpisi, s katerimi bi se želelo nekatere osebe sankcionirati za dejanja, ki v času njihove izvršitve sploh niso bila

---

[1] Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US in 92/14 – odl. US

[2] Uradni list RS, št. 120/06 – uradno prečiščeno besedilo, 88/10, 59/11 in 33/16

[3] Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT in 33/16 – PZ-F

[4] Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13

določena kot prekrški. Po drugi strani pa bi to pomenilo tudi sankcioniranje oseb, ki so v času izvršitve teh dejanj ravnale z zavestjo, da njihova ravnanja niso prekrški. V tem primeru bi jih kaznovali zato, ker so ravnale skladno s pravom, in bi sankcija izgubila moralni pomen in upravičenje ter bi bila samo oblika represije države.