

2018

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

ZAKLJUČNA PROJEKTNA NALOGA

ZAKLJUČNA PROJEKTNA NALOGA

VERONIKA LOVREC

VERONIKA LOVREC

KOPER, 2018

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Zaključna projektna naloga

VLOGA INŠPEKCIJE ZA DELO PRI
UGOTAVLJANJU PRIKRITIH DELOVNIH
RAZMERIJ

Veronika Lovrec

Koper, 2018

Mentorica: izr. prof. dr. Valentina Franca

POVZETEK

Zaključna projektna naloga obravnava problematiko prikritih delovnih razmer. Predstavljene so oblike prikritih delovnih razmerij, ki so sklenjene na osnovi civilnopravnih pogodb. Opisani so Inšpektorat RS za delo in inšpekcijski nadzor, pristojnosti in pooblastila inšpektorjev za delo ter ukrepi, s katerimi ugotavljajo kršitve prikritih delovnih razmerij. Ukrepi, ki jih imajo inšpektorji na voljo po novi ureditvi Zakona o inšpekciji dela iz leta 2017, so ustrežnejši in učinkovitejši kot pred sprejeto ureditvijo. Intervju z inšpektorico za delo je pripomogel pri analiziranju, v kolikšni meri so ukrepi učinkoviti pri ugotavljanju prikritih delovnih razmer. Predstavljene so tudi najpogostejše kršitve na področju delovnih razmer, v katerih dejavnostih se največkrat pojavljajo prikrita delovna razmerja ter s katerimi vprašanji in težavami se inšpektorji srečujejo pri prepoznavanju obstoja elementov delovnega razmerja. Nazadnje so podane še ugotovitve in predlogi za večjo učinkovitost ukrepov pri ugotavljanju kršitev, ki jih imajo na voljo inšpektorji za delo.

Ključne besede: prikrita delovna razmerja, elementi delovnega razmerja, civilna pogodba, inšpekcijski nadzor, inšpektor za delo.

SUMMARY

The thesis discusses the issue of concealed employment relationships. Presented are forms of concealed employment relationships that are conducted based on civil-law contracts. Described are the Labour Inspectorate of the Republic of Slovenia, powers and authorities of labour inspectors and measures to determine violation of concealed employment relationships. Measures available to inspectors under the new regulation of the Labour Inspection Act of 2017, are more suitable and effective than those prior to the adopted regulation. An interview with a female labour inspector has contribute to the analysis on to which extent the measures are effective in determining concealed employment relationships. Presented are also the most common violations in the field of employment relationships, in which industries concealed employment relationships are most common and which questions and problems inspectors are mostly facing in recognising the existence of elements of concealed employment relationships. Finally, the thesis provides findings and suggestions for greater efficiency of measures available to inspectors in determining violations.

Keywords: concealed employment relationships, elements of employment relationships, civil contract, inspection, labour inspector.

UDK: 349.2(043.2)

ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem mentorici, izredni profesorici dr. Valentini Franca, za strokovno vodenje in vse koristne nasvete pri pisanju zaključne projektne naloge.

Posebno pa se zahvaljujem tudi inšpektorici za delo za sodelovanje v intervjuju in družini za vso podporo v času študija.

Veronika Lovrec

VSEBINA

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Uvod | 1 |
| 1.1 | Opredeleitev področja in teoretičnih izhodišč | 1 |
| 1.2 | Namen in cilji naloge | 3 |
| 1.3 | Predvidene metode za doseganje ciljev..... | 4 |
| 1.4 | Predpostavke, omejitve in struktura naloge | 4 |
| 2 | Prikrita delovna razmerja | 5 |
| 2.1 | Splošno o prikritih delovnih razmerjih | 5 |
| 2.2 | Delo na osnovi pogodb civilnega prava | 7 |
| 2.2.1 | Avtorska pogodba..... | 8 |
| 2.2.2 | Podjemna pogodba..... | 9 |
| 2.3 | Samostojni podjetniki | 10 |
| 2.4 | Študentsko delo | 11 |
| 3 | Inšpektorat RS za delo in inšpekcijski nadzor..... | 13 |
| 3.1 | Inšpektorat RS za delo | 13 |
| 3.2 | Inšpekcijski nadzor..... | 14 |
| 3.3 | Ukrepi inšpektorjev | 17 |
| 3.4 | Kazenske določbe..... | 18 |
| 4 | Analiza učinkovitosti ukrepov inšpekcije za delo | 20 |
| | <i>Analiza intervjuja</i> | <i>20</i> |
| | Sklep | 23 |
| | Literatura in viri..... | 27 |
| | Pravni viri | 28 |

PREGLEDNICE

| | | |
|----------------|---|----|
| Preglednica 1: | Število kršitev glede na opravljene nadzore od leta 2009 do 2017..... | 16 |
|----------------|---|----|

KRAJŠAVE

| | |
|--------|--|
| FURS | Finančna uprava Republike Slovenije |
| ILO | International Labour Organization |
| MDDSZ | Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti |
| MOD | Mednarodna organizacija dela |
| OZ | Obligacijski zakonik |
| RS | Republika Slovenija |
| ZASP | Zakon o avtorski in sorodnih pravicah |
| ZDDV | Zakon o davku na dodano vrednost |
| ZDKDPŠ | Zakon o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov |
| ZDR-1 | Zakon o delovnih razmerjih |
| ZGD | Zakon o gospodarskih družbah |
| ZID-1 | Zakon o inšpekciji dela |
| ZID-1A | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela |
| ZIN | Zakon o inšpekcijskem nadzoru |
| ZP | Zakon o prekrških |
| ZRSZ | Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje |
| ZSV | Zakon o socialnem varstvu |
| ZUJF | Zakon za uravnoteženje javnih financ |
| ZUTD | Zakon o urejanju trga dela |
| ZViS | Zakon o visokem šolstvu |
| ZVZD | Zakon o varstvu in zdravju pri delu |
| ZZZPB | Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti |
| ZZZS | Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije |

1 UVOD

V uvodnem delu smo opredelili področje zaključne projektne naloge in ga teoretično podprli. Predstavili smo tudi namen in cilje naloge ter s katerimi predpostavkami in omejitvami smo se med pisanjem srečali.

1.1 Opredelitev področja in teoretičnih izhodišč

Dandanes imamo pri opredelitvi, kdo je delavec, velike težave, kar je pa bilo do nedavnega načeloma lažje ugotoviti. Zaradi vsakodnevnega spreminjanja, ki ga opazimo na področju gospodarstva, globalizacije, konkurence na trgu dela in družbenih razmerij, se pogosteje pojavljajo prekarne oblike dela. Gre začasne, kratkotrajne in negotove plačane aktivnosti, ki se opravljajo zunaj delovnega razmerja (Gibanje za dostojno delo in socialno družbo b. l.).

Britanski ekonomist Guy Standing (2011) opredeljuje osebe, ki opravljajo dela v prikritih delovnih razmerjih, kot nevarni novi razred. Do strukturnih sprememb prihaja zaradi globalizacije in organizacijskega razvoja sodobne ekonomije in družbenih preobrazb. Zaradi tega nastaja nova družbena skupina, ki jo imenuje prekariat, ki jo določata nestabilnost in negotovost. To so ljudje, ki nimajo varne zaposlitve, njihovi prihodki pa nihajo. Opozarja, da če družba ne bo zaznala tega problema in se nanj ustrezno odzvala z novo pravno ureditvijo delovnega področja, se lahko prekariat oblikuje v nov nevarni razred. Ne zaznamuje jih le negotovost, ampak tudi to, da nimajo nobene poklicne identitete. Države želijo narediti trg dela bolj fleksibilen in posledično zmanjšujejo delavske pravice (Standing 2011).

Kresal v svojem članku iz revije Delavci in delodajalci (2014) opisuje, da je ranljivost oseb v prikritih delovnih razmerjih velika, saj si pogosto ne upajo uveljavljati svojih pravic, ki so jim kršene. Zato bi se bilo treba ukvarjati s vprašanjem, kako zagotoviti doslednejše spoštovanje delovne zakonodaje glede obstoja delovnega razmerja, kajti kljub jasni zakonodaji in sodni praksi zelo malo ljudi uveljavlja to varstvo. Dokler imajo delo, nimajo interesa uveljavljati pravic, saj se bojijo za nadaljnjo zaposlitev in ne želijo imeti konfliktov z delodajalci. Spoštovanje delovne zakonodaje je zato izrednega pomena pri uveljavljanju pravic ob obstoju elementov delovnega razmerja (Kresal 2014, 193–194).

V 11. členu ZDR-1 (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16 in 15/17) je definirano, da začne delovno razmerje obstajati, ko se med delavcem in delodajalcem sklene pogodba o zaposlitvi. Delavec se prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem proti plačilu, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in nadzoru delodajalca. Vsaka od pogodbenih strank je dolžna izpolnjevati svoje obveznosti in pravice, ki so predpisane v ZDR-1.

Za ugotovitev delovnega razmerja so ključni elementi delovnega razmerja, tudi če jih pogodbeni stranki drugače poimenujeta in razumeta. Če se po pogodbi o delu oz. pri delu po

kakšni drugi civilnopravni pogodbi dokaže obstoj elementov delovnega razmerja, govorimo o prikritem delovnem razmerju (Štrovs 2008, 35).

Pri prikritih delovnih razmerjih je torej vprašljiva dejanska opredelitev elementov delovnega razmerja, ki ga določa ZDR-1. Vse več je takšnih oseb, ki se zaradi poslovne konkurenčne prednosti na trgu, želje po samostojnem opravljanju dela brez razmerja podrejenosti in večje fleksibilnosti dela odločajo za delo brez sklenjene pogodbe o zaposlitvi, torej opravljajo delo v civilnopravnem razmerju. To se dokazuje v Poročilu za delo Inšpektorata RS za delo za leto 2017, kjer opažajo, da se trend opravljanja dela na drugih pravnih osnovah v praksi ne zmanjšuje. Takšnim osebam se status delavca ne priznava, čeprav delo opravljajo v enakih okoliščinah in na enak način kot osebe v delovnem razmerju. Tukaj lahko izpostavimo osebe, ki delo opravljajo kot navidezni samostojni podjetniki ali na osnovi pogodb civilnega ter gospodarskega prava namesto na osnovi pogodbe o zaposlitvi. Sem štejemo tudi številne študente, pripravnike in honorarne delavce (Gibanje za dostojno delo in socialno družbo b. l.).

Problematičnost prikritih delovnih razmerjih se najbolj kaže v tem, da delavci velikokrat nimajo zagotovljenega zadostnega plačila za opravljeno delo, da nimajo pravic do povračila stroškov malice in prevoza, letnega dopusta, regresa, odpovednega roka, odpravnine in bolniške. Delodajalec pa jim med drugim ne plača prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in prispevkov iz naslova starševskega varstva (Kresal Šoltes, Kresal, Senčur Peček 2014, 8–9).

Pri omenjenem pojavu prikritih delovnih razmerij je treba omeniti ZID-1 (Uradni list RS, št. 19/14, 55/17). Ta zakon ureja pristojnost Inšpektorata Republike Slovenije za delo, ki opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov s področij varnosti in zdravja pri delu, delovnih razmerij, minimalne plače, trga dela in zaposlovanja ter drugih zakonov in predpisov, če ti tako določajo (Brezovar 2014, 31–32). Inšpektorji za delo tako pri inšpekcijskem nadzoru ugotavljajo prikrita delovna razmerja, ki niso v skladu ZDR-1, in imajo pravico in dolžnost ustrezno ukrepati. ZDR-1 določa vrsto ravnanj in opustitev, ki pomenijo prekršek in globe, s katerimi se kaznuje ugotovljene kršitelje. Globe so določene glede na posamezne kršitve in glede na to, ali se kaznuje delodajalec, samostojni podjetnik posameznik, manjši delodajalci ali odgovorna oseba pri delodajalcu (Kresal Šoltes, Kresal, Senčur Peček. 2014, 121).

Nova novela ZID-1A (Uradni list RS, št. 55/17) iz leta 2017 povečuje pristojnosti inšpektorjev za delo pri ugotavljanju prikritih delovnih razmerij. Velike spremembe so na področju neizplačil plač, opravljanja dela prek civilnopravnih pogodb in pri ZUTD (Uradni list RS, št. 80/10, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14, 47/15, 55/17). Pri ugotovljenem opravljanju dela prek civilnopravnih pogodb je nova ureditev, da ima sedaj inšpektor pooblastilo, da z odločbo odredi, da mora kršitelj v roku treh delovnih dni po vročeni odločbi delavcu izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi v skladu z ZDR-1. Lahko pa delavec tudi preneha z opravljanjem

dela oz. izvajanjem delovnega procesa z delodajalcem, ki pa velja še po stari ureditvi (Scortegagna Kavčnik 2017b).

Iz literature izhaja, da je kljub spremembam zakonodaje ugotavljanje obstoja delovnega razmerja dolgotrajno, kompleksno in težavno. Najpogosteje inšpektorjem pri ugotavljanju, ali gre za prikrito delovno razmerje, pomaga sodna praksa. Za dokazovanje obstoja delovnega razmerja morajo obstajati vsi elementi delovnega razmerja. V primeru spora pa je dokazno breme na delodajalcu, torej mora dokazovati, da delovno razmerje ne obstaja. Tudi obratno, dokazno breme bi pripomoglo pri ugotavljanju obstoja delovnega razmerja.

Vprašanje je, v kolikšni meri so ukrepi po novi ureditvi ZID-1 iz leta 2017, ki jih imajo na voljo inšpektorji za delo, ustrežnejši in učinkovitejši pri ugotavljanju prikritih delovnih razmerij. V nalogi smo analizirali, ali so spremembe zakona pripomogle k zmanjšanju ugotovljenih civilnopravnih pogodb in ali se bodo delavci in delodajalci sedaj manj posluževali takšnih oblik dela.

1.2 Namen in cilji naloge

Namen zaključne projektne naloge je proučiti literaturo s področja delovnih razmerij in inšpekcijskega nadzorstva ter predstaviti pojav prikritih delovnih razmerij, ki delavcem odvzemajo delovno pravno varstvo in druge pravice iz ZDR-1. Analizirali bomo, kakšna so pooblastila inšpektorjev za delo po ZID-1 pred in po sprejeti novi noveli iz leta 2017, ki povečuje pristojnosti inšpektorjev za delo na področju prikritih delovnih razmerij, neizplačil plač delavcem, novelo ZUTD ter kateri so ukrepi, ki kaznujejo delodajalce. Osredotočili se bomo na ukrepe po novi noveli ZID-1 iz leta 2017.

Cilji zaključne projektne naloge so:

- predstaviti oblike prikritih delovnih razmerij, ki izvirajo predvsem iz civilnega prava, kot so dela prek avtorske pogodbe, podjetne pogodbe, pogodb o poslovnem sodelovanju s samostojnimi podjetniki in študentsko delo;
- proučiti ZID-1 pred in po sprejeti noveli iz leta 2017;
- analizirati pristojnosti Inšpektorata in postopek inšpekcijskega nadzora pri ugotavljanju prikritih delovnih razmerij;
- analizirati, ali so ukrepi in sankcije za kršitelje, ki jih imajo na voljo inšpektorji za delo, ustrezni za preprečevanje prikritih delovnih razmerij;
- z intervjujem delovne inšpektorice prikazati problematiko inšpekcijskih ukrepov pri ugotavljanju prikritih delovnih razmerij;
- podati morebitne izboljšave na področju inšpekcijskih ukrepov, ki bi pomagale pri ugotavljanju in preprečevanju prikritih delovnih razmerij.

1.3 Predvidene metode za doseganje ciljev

V zaključni projektni nalogi je z metodo analize sekundarnih virov uporabljena predvsem strokovna literatura v knjižni in elektronski obliki različnih avtorjev, ki obravnavajo delovna razmerja in inšpekcijski nadzor, ter nacionalni pravni viri, ki opredeljujejo prikrita delovna razmerja. V nalogi so proučeni tudi internetni članki, zbirke predpisov, druga diplomska in magistrska dela ter učbeniki za lažje razumevanje strokovne literature na področju prikritih delovnih razmerij in inšpekcijskega nadzorstva.

Izvedli in analizirali smo intervju z delovno inšpektorico in tako odgovorili na vprašanje, koliko so ukrepi, ki jih ima na voljo inšpekcija za delo, učinkoviti pri ugotavljanju prikritih delovnih razmer.

S pomočjo intervjuja in proučene literature smo oblikovali zaključne ugotovitve glede večje učinkovitosti ukrepov inšpektorjev za delo.

1.4 Predpostavke, omejitve in struktura naloge

Predpostavljamo, da je obseg knjižnih in elektronskih virov strokovne literature zadovoljiv pri obravnavanju in proučevanju teoretičnega dela na področju prikritih delovnih razmer in inšpekcijskega nadzora. Predpostavljamo tudi, da se zakonodaja na tem področju v času pisanja naloge ne bo spreminjala.

Zaključna projektna naloga je omejena na Slovenijo in slovensko zakonodajo, saj nas zanimajo predvsem ukrepi in sankcije Inšpektorata za delo Republike Slovenije.

Omejitve bi se lahko pojavile tudi pri intervjuju, saj je možnost vpliva subjektivnosti in pristranskosti na podane odgovore.

Naloga je razdeljena na teoretični in empirični del. V teoretičnem delu s pomočjo strokovne literature in zakonodaje predstavimo problematiko prikritih delovnih razmer in opišemo inšpekcijo za delo. V empiričnem delu pa analiziramo ukrepe inšpektorjev in njihovo delo nasploh s pomočjo intervjuja z inšpektorico za delo.

2 PRIKRITA DELOVNA RAZMERJA

V tem poglavju obravnavamo problem prikritih delovnih razmerij. Opredelili bomo ureditev ZDR-1 in prikazali elemente, ki so ključni za prepoznavanje obstoja delovnega razmerja. Nato bomo opisali problematiko dela na osnovi pogodb civilnega prava, pogodb s sodelovanjem samostojnih podjetnikov in študentsko delo.

2.1 Splošno o prikritih delovnih razmerjih

Senčur Peček (2014) opredeljuje, da ko se razmerje med delavcem in delodajalce navzven prikazuje drugače, kot je v resnici, govorimo o prikritih delovnih razmerjih. Včasih je problem predstavljalo sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, kjer so v bistvu obstajale potrebe za sklenitev pogodbe za nedoločen čas. Začeli pa so se pojavljati tudi primeri, ko so delodajalci objavili prosto delovno mesto, z izbranim kandidatom pa niso sklenili pogodbe o zaposlitvi, ampak civilnopravno pogodbo ali pogodbo prek študentske napotnice. V zadnjih časih pa je vedno več oseb, ki delo opravljajo kot samozaposleni, ampak pri tem ne gre za osebe, ki delajo na trgu za lastno tveganje in samostojno, ampak gre za navidezna delovna razmerja (Senčur Peček 2014, 212).

ZDR-1 ne ureja vseh pravnih razmerij, v katerih ena oseba za drugo opravlja neko delo, ampak le tista, ki jih lahko opredelimo kot delovna razmerja. Praviloma se delovno razmerje prične s sklenitvijo pisne pogodbe o zaposlitvi med delodajalcem in delavcem. Tudi pravno razmerje se šteje za delovno razmerje, če med udeležencema pogodbe ni sklenjena pisna pogodba o zaposlitvi in če v njem obstajajo elementi delovnega razmerja, ki so določeni v ZDR-1. Takšnim pravnim razmerjem pravimo prikrita delovna razmerja (Kresal Šoltes, Kresal, Senčur Peček. 2014, 7–8).

Delovno razmerje je pogodbeno razmerje, kjer morata obe stranki, delodajalec in delavec, upoštevati dogovorjene pogodbene obveznosti, ki so omejene z zakonskimi predpisi in kolektivnimi pogodbami. Postopki v zvezi z urejanjem delovnih razmerij so formalni in jih ni mogoče izvajati mimo sprejetih pravnih aktov.

Iz definicije delovnega razmerja, ki je podana v 4. členu ZDR-1, izhaja, da so bistveni elementi za opredelitev delovnega razmerja:

- delo za plačilo,
- osebno delo,
- nepretrgano opravljanje dela,
- delo po navodilih in
- delo ob nadzoru delodajalca.

Če pri opravljanju določenega dela obstajajo vsi zgoraj navedeni elementi, se delo ne sme opravljati na osnovi pogodb civilnega prava, razen v primerih, ki jih določa zakon (ZDR-1,

13. čl.). Zakon na primer dopušča opravljanje dela s civilnopravno pogodbo sezonskim delavcem, ki opravljajo delo začasno in občasno. V primeru spora o obstoju delovnega razmerja se domneva, da delovno razmerje obstaja, če obstajajo elementi delovnega razmerja (ZDR-1, 18. čl.). Med drugim pa je iz 17. čl. ZDR-1 pomembna tudi določba, da na obstoj in veljavnost pogodbe o zaposlitvi, torej delovnega razmerja, ne vpliva, če pogodbeni stranki nista sklenili pogodbe o zaposlitvi v pisni obliki ali če niso bile v pisni obliki izražene vse sestavine pogodbe o zaposlitvi iz 31. čl. zakona.

Kresal (2014) poudarja, da so prikrita delovna razmerja ena od najhujših oblik kršenja prava, saj se delavcem ne priznava status delavca in se jim v celoti odreka delovnopravno varstvo, čeprav bi ga glede na okoliščine, v katerih delajo, potrebovali. Vse osebe, ki opravljajo neko delo za drugega in imajo v odvisnem razmerju elemente delovnega razmerja, bi bilo treba obravnavati kot delavce. Priznati bi se jim morale vse pravice, ki jih zagotavlja delovna zakonodaja. V praksi je vedno več prikritih delovnih razmerij, kjer se delo opravlja prek navideznih samostojnih podjetnikov in raznih civilnopravnih pogodb. Poudariti bi bilo treba, da je omenjeni problem prikritih delovnih razmerij posledica nespoštovanja predpisov v praksi, neučinkovitega nadzora, prenizkih kazni za kršitelje in nizke stopnje ozaveščenosti delodajalcev s tega področja (Kresal 2014, 177–181).

Z omenjenim pojavom prikritih delovnih razmerij se ukvarjajo tudi v drugih državah in na mednarodni ravni. Priporočilo Mednarodne organizacije dela št. 198 o delovnem razmerju (ILO 2007) ima zato poseben pomen. Natančneje gre za odziv Mednarodne organizacije dela na aktualen pojav prikritih delovnih razmerij, kjer vse več ljudi ostaja brez delovnopravnega varstva. Ugotavljanje, ali dejansko obstaja delovno razmerje, je namreč v praksi pogosto težko. Priporočilo št. 198 se zato ukvarja s prikritimi delovnimi razmerji in objektivno dvoumnimi ali nejasnimi razmerji. Priporočilo pri opredelitvi delovnega razmerja poudarja dve izhodišči (ILO 2007, 33–35):

- temeljna značilnost delovnega razmerja in temeljni razlikovalni element glede na samostojno delo je podrejenost, odvisnost osebe, ki opravlja delo za drugega, in
- načelo prednosti dejstev pred formalnim poimenovanjem pogodbenega razmerja.

Pri urejanju varstva delavcev se ne sme posegati v resnična civilna in gospodarska razmerja in zagotoviti je treba, da imajo osebe v odvisnem, podrejenem razmerju, urejeno pravno varstvo ter da se jim prizna, da so delavci v delovnem razmerju z vsemi pripadajočimi pravicami. Vsak, ki opravlja delo za drugega v odvisnem podrejenem razmerju, bi moral uživati ustrezno delovnopravno varstvo, kar pravi prvo izhodišče (Kresal 2014, 183–184).

Drugo izhodišče, načelo prednosti dejstev, pa pomeni, da je bistvena dejanska, prava narava razmerja med strankama in ne, kako je razmerje poimenovano. Torej je treba prednostno upoštevati dejanske okoliščine opravljanja dela in plačilo delavca, ne pa, kako je s strani pogodbenih strank formalno opredeljeno pravno razmerje (ILO 2007, 32–33).

Kresal (2014) poudarja, da je glavni problem pri prikritih delovnih razmerjih v tem, da se skuša prikriti pravo naravo delovnega razmerja med strankama z navideznimi pogodbami samozaposlene osebe ali pa s sklepanjem navideznih civilnopравnih pogodb. Pri vsakem konkretnem primeru je treba celovito presoditi vse okoliščine. Obstoj enega pokazatelja še ne pomeni, da gre za delovno razmerje, in prav tako ni potrebno, da so podani vsi pokazatelji. Vse elemente delovnega razmerja in različne pokazatelje je treba presoditi kot celoto, da se lahko ugotovi, ali je med strankama pravo delovno razmerje (Kresal 2014, 188).

Pokazatelji obstoja delovnega razmerja, ki jih navaja Priporočilo MOD št. 198, so (ILO 2007, 33–46):

- delo se opravlja po navodilih in nadzoru delodajalca,
- delavec se vključi v organizacijo podjetja,
- delo se opravlja izključno ali pretežno v korist delodajalca,
- delavec delo opravlja osebno,
- delo se opravlja v določenih delovnih prostorih delodajalca in v določenem delovnem času,
- delo je trajajoče in ima določeno kontinuiteto,
- delavec mora biti delodajalcu na razpolago,
- orodje, materiale in tehnologijo za delo zagotavlja delodajalec,
- delavec prejema periodično plačilo,
- plačilo predstavlja za delavca njegov edini ali glavni vir prihodka,
- plačilo stroškov hrane, nastanitve, prevoza,
- priznavanje pravic tedenskega počitka in letnega dopusta,
- plačilo potnih stroškov s strani delodajalca,
- delavec ne nosi finančnega tveganja.

Pri presojanju, ali obstaja element odvisnosti, podrejenosti delavca, je treba upoštevati, da se način opravljanja dela in organiziranja delovnega procesa spreminja (Kresal 2014, 188).

2.2 Delo na osnovi pogodb civilnega prava

Razreševanje primerov prepovedi sklepanja pogodb civilnega prava v nasprotju z ZDR-1 je dolgotrajno in težavno. Običajno se kršitve nanašajo na več delavcev, pri čemer je treba dokazovati elemente delovnega razmerja za vsakega posebej. Zraven ugotavljanja obstoja elementov delovnega razmerja so inšpektorji pozorni še na to, kakšno pogodbo ima delavec z delodajalcem oz. naročnikom, ali ima delavec status fizične osebe, samostojnega podjetnika, posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost ali študenta, ali je bilo pravo delovno mesto objavljeno, in druge pokazatelje (Rakita Cencelj 2017, 70–71).

V nadaljevanju bomo predstavili civilnopравne pogodbe, natančneje avtorsko pogodbo in podjemno pogodbo.

2.2.1 Avtorska pogodba

Avtorska pogodba ali pogodba o naročilu avtorskega dela je pogodba civilnega prava, ki jo natančneje opredeljuje ZASP (Uradni list RS, št. 16/07, 68/08, 110/13, 56/15 in 63/16). Z avtorsko pogodbo se avtor zaveže, da bo opravil določeno delo za naročnika, ki mu bo v zameno plačal avtorski honorar. Naročnik lahko posel nadzoruje in daje navodila, vendar s tem ne sme posegati v avtorjevo svobodo dela. Za avtorska dela se štejejo individualne intelektualne stvaritve s področja književnosti, znanosti in umetnosti, ki so na kakršenkoli način izražene, če ni z zakonom določeno drugače. Za avtorska dela veljajo govorna dela, pisana dela, glasbena dela, gledališka ali lutkovna dela, fotografska dela, avdiovizualna dela, likovna ali umetniška dela, arhitekturna dela, kartografska dela in predstavitve znanstvene, izobraževalne ali tehnične narave (ZASP, čl. 5).

Kadar avtorsko delo iz delovnega razmerja ustvari delavec pri izpolnjevanju svojih obveznosti ali po navodilih delodajalca oz. naročnika, so materialne avtorske pravice in druge pravice avtorja izključno prenesene na delodajalca po obdobju desetih let od dokončanja dela, če ni s pogodbo določeno drugače. Po preteku roka desetih let pripadajo navedene pravice delavcu oz. avtorju, vendar lahko delodajalec proti plačilu primernega nadomestila zahteva ponovni prenos pravic zase (ZASP, čl. 101).

Čeprav z zakonom ni določeno, kolikšen je čas trajanja avtorske pogodbe, se smatra, da gre za začasno ali občasno delo. Zato ne sme biti obravnavano kot delo, podobno redni zaposlitvi. To pomeni, da se pri opravljanju takšnega dela ne smejo kazati elementi delovnega razmerja. V nasprotnem primeru je delodajalec primoran delavca zaposliti (Mlakar Sukić 2017, 20).

Mlakar Sukić (2017) v svojem magistrskem delu opisuje, da lahko obstoj delovnega razmerja ugotovimo, ko gre na primer za periodično plačilo delavcu (pri avtorski pogodbi se avtorju plača s honorarjem), ko gre za trajajoče delo v obsegu določenega delovnega časa, ki velja za zaposlene delavce, ko avtor opravlja delo po navodilih in nadzoru delodajalca (naročnik lahko nadzoruje avtorja, vendar s tem ne sme posegati v avtorjevo svobodo ustvarjanja), ko delodajalec zagotavlja avtorju materiale, orodja in tehnologijo za delo, ko plačilo opravljenega dela z avtorsko pogodbo delavcu zagotavlja edini ali glavni vir zaslužka itd. Pri ugotovitvi obstoja elementov delovnega razmerja ta oseba praviloma ne sme opravljati dela prek avtorske pogodbe. Za delovno razmerje je torej, kot je zgoraj omenjeno, značilno, da se delo opravlja po navodilih in nadzoru delodajalca, nepretrgano in s stopnjo osebne odvisnosti, s katero se delavec zaveže k opravljanju dela. Delavec ne more prosto oblikovati delovnega časa in načina dela, ampak mora slediti navodilom delodajalca (Mlakar Sukić 2017, 21). Torej se avtorska pogodba lahko uporablja le v primeru, ko je osrednji predmet avtorsko delo, kot je opredeljeno v 5. čl. ZASP.

Avtorska pogodba je, vsebinsko gledano, podobna podjemni pogodbi, ampak se razlikujeta v predmetu pogodbe. O slednji natančneje v naslednji točki 2.2.2.

2.2.2 Podjemna pogodba

Podjemno pogodbo ureja OZ (Uradni list RS, št. 83/01, 28/06, 40/07, 97/07 in 64/16) v 619. členu. Zakon določa, da se podjemnik s podjemno pogodbo zavezuje opraviti določen posel, kot je popravilo ali izdelava neke stvari ali pa kakšno telesno ali umsko delo. Naročnik pa se zaveže, da mu bo za opravljeno delo plačal. Največkrat se v praksi uporablja pri obrtniških delih, popravilih, čiščenju, varstvu otrok ipd. Podjemna pogodba se uporablja kot pogodbeno razmerje, ko se podjemnik zaveže za končni izdelek, in ne predstavlja delovnega razmerja.

Kot smo že zapisali, je med avtorsko in podjemno pogodbo razlika predvsem v vsebini opravljenega dela. Avtorska pogodba se uporablja, kadar se opravi kakšno avtorsko delo, v ostalih primerih opravljanja dela prek civilnopravnih pogodb pa je primernejša podjemna pogodba. Posameznik pri opravljanju dela prek podjemne pogodbe prevzema poslovno tveganje.

Plavšakova in drugi avtorji (2003) navajajo, da ima podjemna pogodba značilnost enkratnega izpolnitvenega ravnanja, saj podjemnik izpolni svojo obveznost, ko opravi svoje delo. V tem se razlikuje od pogodbe o zaposlitvi, ki ustvarja trajno delovno razmerje. Prav tako pa je razlika tudi v tem, da je delavec vezan na navodila delodajalca, podjemnik pa je pri opravi posla samostojen. Pri podjemni pogodbi tveganje, povezano s končnim rezultatom opravljenega dela, prevzema podjemnik, pri pogodbi o zaposlitvi pa delodajalec. Razlika med njima je tudi v tem, da ima podjemnikova obveznost pri podjemni pogodbi značilnost obligacije rezultata. Za pravilno izpolnjeno obveznost je pomembno, ali je podjemnik opravljeni posel dosegel, ne pa, koliko truda in skrbnosti je vložil za doseg končnega rezultata. Pri delavcu prek pogodbe o zaposlitvi pa za pravilno izpolnjevanje obveznosti trud in skrbnost predstavljata merilo, ki ga delavec vloži v opravljanje poslov (Plavšak idr. 2003, 745–746). Kot že povedano, je za delovno razmerje značilno, da se delo opravlja po navodilih in nadzoru delodajalca ter nepretrgano, glavna razlika pa je v stopnji osebne odvisnosti (Mlakar Sukič 2017, 22).

OZ ne določa pravic in obveznosti za stranke podjemne pogodbe kot pri delovni zakonodaji, ampak na osnovi pogodbenega razmerja. Stranke so enakopravne in dopušča se jim svobodo urejanja medsebojnih razmerij. Pri sklenitvi civilnopravne pogodbe se tako strankama ne zagotavljajo nobene pravne ali ekonomske varnosti kot pri pogodbi o zaposlitvi (Inšpektorat RS za delo b. l., 29). V nasprotnem primeru pa jima takšna ureditev omogoča možnost urejanja ostalih vprašanj, o katerih se lahko dogovorita in si tako zagotovita višjo raven pravne varnosti (na primer pri predčasni prekinitvi pogodbe) (Mlakar Sukič 2017, 23).

2.3 Samostojni podjetniki

Samostojni podjetnik je po ZGD-1 (Uradni list RS, št. 65/09, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13, 82/13, 55/15 in 15/17) fizična oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost. Samozaposleni niso delavci v smislu delovnopravne zakonodaje. Zanj veljajo pravila civilnega in gospodarskega prava, delovno pravo pa predvsem, če so v vlogi delodajalca. Samostojni podjetnik kot poslovni subjekt in kot enakovredni partner poslovno sodeluje v svojem imenu in za svoj račun. Firma podjetnika vsebuje ime in priimek, skrajšano oznako, da gre za samostojnega podjetnika (s. p.), oznako dejavnosti in morebitne dodatne sestavine. Lahko pa uporablja skrajšano obliko z imenom, priimkom in oznako s. p. (ZGD-1, čl. 72).

Samozaposlene osebe so v zelo drugačnem položaju od delavcev, saj zanje pravila delovnega prava glede minimalne plače, varstva pred odpovedjo in podobno ne veljajo. Področji, ki predstavljata izjemo, sta prepoved diskriminacije, pred katero so varovani tudi samozaposleni, ter varnost in zdravje pri delu, kjer nekateri mednarodni akti in pravni viri določajo posebna pravila tudi za samozaposlene, ki sami opravljajo delo (ZVZD-1, Uradni list RS, št. 43/11).

V današnjem času vedno več oseb delo opravlja zunaj delovnega razmerja. Problem, ki se pojavlja pri samozaposlenih osebah, kot so električarji, inštalaterji, računalničarji itd., je, da sčasoma preidejo v stalno razmerje s samo enim naročnikom (Senčur Peček 2014, 202). V tem primeru velja, da se osebi, ki načeloma izpolnjuje vse kriterije za delavca po 4. čl. ZDR-1, ne priznava delavnopravno varstvo.

Opredelitev prikritih samozaposlenih oseb z vidika delovnega prava je pomembna, saj te osebe niso deležne pravic, ki so značilne za delavce. Pomembne so tudi opredelitve samozaposlenih na področju socialne varnosti, od katerih je predvsem odvisno, na kakšen način se te osebe vključujejo v socialna zavarovanja in na davčnem področju, od katerega je odvisen način obdavčitve teh oseb. Do tega prihaja v primerih, ko so delavci prisiljeni delo opravljati kot lažni (navidezni) samozaposleni (Senčur Peček 2014, 204–217). V takšnem prikritem delovnem razmerju se delodajalec izogiba plačevanju davkov in prispevkov iz naslova pogodbe o zaposlitvi.

Od navideznih ali lažnih samozaposlenih pa je treba ločiti tudi samozaposlene, ki so ekonomsko odvisni od naročnika oz. delodajalca. Te osebe načeloma niso delavci in ne izpolnjujejo kriterija osebne odvisnosti. Po 213. členu ZDR-1 je ekonomsko odvisna oseba samozaposlena oseba, ki na osnovi pogodbe civilnega prava, osebno, samostojno, odplačno in dlje časa opravlja delo v okoliščinah ekonomske odvisnosti ter sama ne zaposluje delavcev. Ekonomska odvisnost pomeni, da oseba od istega naročnika oz. delodajalca pridobi 80 % letnih dohodkov. Ekonomsko odvisnim osebam je zagotovljeno omejeno delovnopravno varstvo po ZDR-1. Zanje se uporabljajo določbe iz zakona, kot so prepoved diskriminacije, zagotavljanje minimalnih odpovednih rokov, prepoved odpovedi pogodbe v primeru

neutemeljenih razlogov, zagotavljanje plačila za pogodbeno dogovorjeno delo, upoštevanje kolektivne pogodbe in splošnih aktov, ki zavezujejo delodajalca, obveznosti davkov in prispevkov ter uveljavljanje odškodninske odgovornosti (ZDR-1, čl. 214).

Senčur Peček (2014) navaja, da so ekonomsko odvisne osebe samozaposlene osebe in ne delavci, kar je treba jasno ločiti od navideznih samozaposlenih oz. prikritih delavcev. Če so pri samozaposleni osebi, pri kateri je podana ekonomska odvisnost, ugotovljeni elementi delovnega razmerja, je takšna oseba delavec. Kategorija ekonomsko odvisnih oseb ni konkurenca delovnim razmerjem, ampak razširitev delovnopravnega varstva tudi na osebe, ki niso delavci (Senčur Peček 2014, 13).

2.4 Študentsko delo

Študentsko delo je občasna ali začasna oblika dela študentov in dijakov, ki ga opravijo za plačilo pri delodajalcu prek pooblaščenice organizacije (ZZZPB, Uradni list RS, št. 5/91, 10/91, 12/92, 2/94, 38/94, 69/98, 67/02, 63/04, 79/06, 107/06, 114/06, 59/07, 51/10 in 95/14). Pooblaščenica organizacija je lahko agencija za delo, Zavod RS za zaposlovanje ali študentski servis. MDDSZ opisuje, da se s študentom ali dijakom ne sklene pogodba o zaposlitvi, ampak delo opravlja na osnovi študentske napotnice, ki se navezuje na status študenta, dijaka ali udeleženca izobraževanja odraslih v času izobraževanja in pod pogoji, ki jih navaja zakon. Namen občasnega in začasnega dela za študente in dijake je omogočiti pridobivanje delovnih izkušenj in dodatnega zaslužka v času izobraževanja. Delodajalcem pa omogoča pokrivanje izrednih kadrovskega potreb in fleksibilno delovno silo. Načeloma gre za vrsto dela, ki se opravlja za določen krajši čas. Takšno delo se skladno z ZDR-1 ne sme opravljati, kadar so podani elementi delovnega razmerja (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 2018). Delodajalci morajo pri uporabi začasnega ali občasnega dela študentov in dijakov upoštevati tudi določbe iz ZDR-1 o prepovedi diskriminacije, enaki obravnavi glede na spol, delovnem času, odmorih in počitkih, o posebnem varstvu delavcev, ki še niso dopolnile 18 let, in o odškodninski odgovornosti ter ZVZD-1.

Pravna osnova za opravljanje študentskega dela po ZZZPB je izpolnjena napotnica posredovalca dela, ki posreduje začasna dela študentom in dijakom in ima koncesijo Ministrstva za delo, socialne zadeve in enake možnosti.

Z ZZZPB, ZDKDPŠ (Uradni list RS, št. 24/07), ZUJF (Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15, 102/15) in ZDDV (Uradni list RS, št. 13/11, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14 in 90/15) se študentsko delo vključuje v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje in zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Prav tako pa se plačujeta tudi koncesijska in dodatna koncesijska dajatev. Vse prispevke in dajatve poravnava posrednik ob izvedbi plačila dijaku ali študentu. Od zneska na napotnici dijaki in študenti plačajo prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v višini 15,5 %.

Delodajalci pa na znesek napotnice plačajo prispevek za zdravstveno zavarovanje, prispevek za poškodbe pri delu in poklicne bolezni, koncesijsko dajatev in dodatno koncesijsko dajatev v skupni višini 33,74 % (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2018b).

Scortegagna Kavčnik (2017a) navaja, da se študentsko delo ne sme opravljati po določilih iz 4. čl. ZDR-1, saj študenti in dijaki niso delavci, imajo pa omejeno pravno varstvo. ZZZPB v 6. čl. navaja kot temeljne sestavine napotnice vrsto dela, kraj dela, obdobje opravljanja dela, plačilo za delo itd., kar posnema obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi. Od ostalih pravnih razmerij se študentsko delo razlikuje po stopnji osebne odvisnosti, s katero je obvezan delavec. Delavec ne more prosto oblikovati načina dela, delovnega časa, slediti mora navodilom delodajalca, dela pod nadzorom delodajalca in za opravljeno delo dobi plačilo (Scortegagna Kavčnik 2017a, 255–256). Kriterija, s katerima bi lahko razmejevali delovno razmerje od študentskega dela, sta narava dela in čas opravljanja dela, saj gre predvsem za občasno in začasno delo (Mlakar Sukič 2017, 19).

Kljub temu da je študentsko delo označeno kot začasno in občasno delo, je v Sloveniji postalo oblika trajnega in rednega opravljanja dela na sistemiziranih delovnih mestih. Lahko bi rekli, da študentsko delo predstavlja nelegalno konkurenco delovnim razmerjem (Senčur Peček 2013, 922). Študentsko delo se od dela prek podjetne ali avtorske pogodbe razlikuje predvsem v tem, da ga lahko opravljajo le tisti, ki za to izpolnjujejo pogoje, in da je podaljševanje statusa študenta v rokah študenta in ne delodajalca (Scortegagna Kavčnik 2017a, 258–259).

Pred problemom prikritega delovnega razmerja pri študentskem delu posebna ureditev ne izključuje, da lahko študenti sklenejo pogodbo o zaposlitvi in sočasno ohranijo status študenta. To pomeni, da v ZDR-1 in ZViS (Uradni list RS, št. 32/12, 40/12, 57/12, 109/12, 85/14 in 75/16) ni nikjer predpisano, da študentsko delo izključuje možnost ugotovitve delovnega razmerja v primeru, ko so podani elementi delovnega razmerja.

3 INŠPEKTORAT RS ZA DELO IN INŠPEKCIJSKI NADZOR

V tem poglavju bomo predstavili Inšpektorat RS za delo (v nadaljevanju Inšpektorat), delovanje inšpekcijskega nadzora, načela inšpekcijskega nadzora, naloge in pooblastila inšpektorjev, inšpekcijski postopek in inšpekcijske ukrepe ter kazenske določbe kršiteljem. Osredotočili se bomo na inšpekcijski nadzor na področju delovnih razmerij.

3.1 Inšpektorat RS za delo

Inšpektorat RS za delo je upravni organ v sestavi Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Z ZID-1 je določeno delovno področje organa, dopolnjuje pa ga ZIN (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07 in 40/14). Oba zakona urejata splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, dolžnosti, pravice, položaj in pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora in inšpekcijske ukrepe. Inšpektorat pa je ne osnovi ZP (Uradni list RS, št. 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16 in 15/17) tudi prekrškovni organ.

Tako Inšpektorat opravlja nadzorstvo nad izvajanjem zakonov, kolektivnih pogodb, splošnih aktov in drugih predpisov, ki urejajo delovna razmerja, plače in prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavke, predpise o varnosti in zdravju pri delu, socialno varstvo, zakonsko zvezo, družinska razmerja itd.

Temeljna zakona na področju nadzora sta ZDR-1 in ZVZD-1, ki opredeljujeta pravila odnosov delavcev in delodajalcev. Področja dela inšpektorjev pa se razlikujejo tudi po načinu opravljanja nadzora. Pri delovnih razmerjih gre za preglede dokumentov in internih aktov, kot so listine o izplačilih plač, nadomestil, prejemkov, dodatkov in pogodbe o zaposlitvi. Na osnovi teh se ugotavljajo kršitve obveznosti in pravic delodajalcev in delavcev. Področje nadzora varnosti in zdravja pri delu pa obsega neposredno kontrolo objektov, delovnih mest, pogoje v delovnih prostorih in na deloviščih, ustreznost strojev, opreme in orodij, osebne varovalne opreme, izvajanje zdravstvenih pregledov itd. V okviru socialne inšpekcije pa Inšpektorat v skladu z ZSV (Uradni list RS, št. 03/07, 61/09, 62/10, 57/12, 39/16, 52/16, 15/17, 29/17, 54/17 in 21/18) opravlja nadzor nad delom javnih socialnovarstvenih zavodov, koncesionarjev ter pravnih in fizičnih oseb, ki opravljajo socialnovarstvene storitve (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 2018a).

Inšpektorji torej delujejo v okviru inšpekcij, ki so razdeljene na posamezna področja: inšpekcija nadzora delovnih razmerij, inšpekcija nadzora varnosti in zdravja pri delu in socialna inšpekcija.

Zraven opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora pa daje Inšpektorat delavcem in delodajalcem strokovno pomoč glede izvajanja zakonov in drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov iz svoje pristojnosti (ZID-1, čl. 4).

Inšpektorat sodeluje tudi z državnimi organi in drugimi javnimi in zasebnimi subjekti, ki delujejo na področjih iz pristojnosti Inšpektorata, ter tudi s sindikalnimi ali strokovnimi združenji delavcev in delodajalcev. Pri svojem opravljanju dela pa sodeluje še z raziskovalnimi in izobraževalnimi organizacijami ter s strokovnjaki na področju dela (ZID-1, čl. 5).

Inšpektor opravlja inšpekcijski nadzor v okviru pristojnosti Inšpektorata. Za opravljanje poklica inšpektorja je treba imeti visoko strokovno izobrazbo s področja prava, ekonomije, medicine ali tehnične smeri. Zraven tega pa mora imeti še vsaj pet let delovnih izkušenj in opravljen izpit za inšpektorja. Inšpektor mora vsaka tri leta opraviti preizkus strokovne usposobljenosti in se ima pravico ter dolžnost usposabljeni za delo po programu Inšpektorata (ZIN, čl. 12).

3.2 Inšpekcijski nadzor

ZIN ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, pooblastila, pravice in dolžnosti inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja (ZIN, čl. 1). Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oz. spoštovanjem zakonov in drugih predpisov (ZIN, čl. 2).

ZIN pri inšpekcijskem nadzoru določa 4 načela, ki pomenijo nekakšno rdečo nit, po kateri se lahko organi nadzora usmerjajo. To so načelo samostojnosti, načelo varstva javnega interesa in zasebnih interesov, načelo javnosti in načelo sorazmernosti:

- Načelo samostojnosti pomeni, da inšpektorji pri opravljanju svojih nalog niso odvisni od drugih organov, da lahko izdajajo odločbe in da postopek vodijo v celoti. Torej so pri opravljanju nadzora samostojni in delajo v okviru svojih pooblastil (ZID-1, čl. 4).
- Načelo varstva javnega in zasebnega interesa poudarja dolžnost inšpektorja, ki lahko poseže v položaj fizične ali pravne osebe le toliko, kolikor je potrebno, da se zavaruje javni in zasebni interes oz. korist (ZID-1, čl. 5).
- Načelo javnosti pomeni, da morajo inšpektorji na osnovi pooblastil obveščati javnost o svojih ugotovitvah in ukrepih. Obvešča se s sredstvi javnega obveščanja, na poseben način pa se obvesti določene kategorije oseb, ki bi lahko bile ogrožene (ZID-1, čl. 6).
- Načelo sorazmernosti pa določa, da mora inšpektor pri izrekanju ukrepov upoštevati težo kršitve in izbrati tisti ukrep, ki je za kršitelja ugodnejši, vendar mora s tem doseči namen predpisa. Inšpektor mora tudi upoštevati primeren rok za odpravo nepravilnosti in oceniti realen čas odprave z vidika kršitelja in teže kršitve (ZID-1, čl. 7).

Pri inšpekcijskem nadzoru ima inšpektor pravico pregledati delovne prostore, objekte, delovno okolje, delovišča, delovna sredstva, napeljave, blago, snovi, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter dokumentacijo državnih organov, gospodarskih družb, skupnosti in zasebnikov (ZIN, čl. 19). Poleg tega pa lahko vstopijo na parcele in

zemljišča fizičnih in pravnih oseb, zaslišijo stranke in priče v upravnem postopku, brezplačno vzamejo vzorce za potrebe preiskave, fotografirajo ali posnamejo osebe, objekte, stroje, napeljave in druge predmete, zasežejo predmete, dokumente in vzorce za zavarovanje dokazov, opravijo navidezni nakup, če se na ta način ugotovi prekršek ali podatki o kršitelju, vendar morajo po opravljenem nakupu pokazati službeno izkaznico ter smejo opraviti še druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora (ZID, čl. 10).

V 11. čl. ZID-1 je zapisano, da lahko inšpektor zaseže dokumentacijo za največ 15 dni, če meni, da so v obravnavani zadevi kršene pravice delavca ali da obstaja sum na prekršek ali hujšo kršitev zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb, splošnih aktov, za nadzor Inšpektorata. Zavezancu se izda potrdilo, iz katerega je razvidno, katero dokumentacijo je inšpektor zasegel. Tajne dokumentacije iz državnih organov pa se ne sme zaseči (ZID-1, čl. 11). ZIN v 20. členu govori o tem, da ima inšpektor pravico tudi brez predhodnega obvestila in brez dovoljenja delodajalca ne glede na delovni čas vstopiti v delovne prostore, objekte, zemljišča, k opremi in napravam, v katerih oz. s katerimi se opravlja gospodarska ali negospodarska dejavnost. Če zavezanec ne dovoli vstopa inšpektorju brez določenih razlogov, ima inšpektor pravico vstopiti s pomočjo policije (ZIN, čl. 20).

V postopku inšpekcijskega nadzora mora inšpektor po 24. čl. ZIN pri opravljanju nalog obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge ter vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o ukrepih najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu ali ustavitvi postopka. Inšpektor mora obravnavati tudi anonimne prijave. Prijava je lažna, če jo vlagatelj vložil, čeprav ve, da zavezanec ni kršil zakona ali drugih predpisov, in postopek se praviloma ustavi. V postopku nadzora ima zavezanec vlogo stranke, vlagatelj prijave pa ne (ZIN, čl. 24). Inšpektor prednostno obravnava prijave, pri katerih izhaja verjetnost, da bodo izpolnjeni pogoji za izdajo prepovedne odločbe iz 19. člena ZID-1 ali da gre za kršitev pravic večjega števila delavcev pri zavezancu na osnovi predpisov, za nadzor pristojnosti Inšpektorata (ZID-1, čl. 14). Možne so pa tudi poostrene akcije Inšpektorata, pri katerih se preveri hkrati več zavezancev na določenem področju ali pri določenih dejavnostih.

Ob zaključku inšpekcijskega pregleda je inšpektor po 14. čl. ZID-1 dolžan napisati zapisnik, ki dokazuje opravljeno delo. Zabeležiti mora dan in čas inšpekcijskega pregleda, zavezanca, ugotovljeno dejansko stanje, izjave navzočih oseb pri pregledu, dokumentacijo, ki so jo zasegli, in pooblaščenega uradno osebo ter druge osebe, prisotne pri pregledu. Zapisnik pa za potrebe vodenja postopka o prekrških vsebuje tudi podatke o prekršku in kazni, ki jo izda inšpektor zavezancu (ZID-1, čl. 15).

Inšpektorji na področju delovnih razmerij izvajajo nadzorstvo z rednimi, izrednimi ali kontrolnimi inšpekcijskimi pregledi v obliki usmerjenih akcij ali pa na osnovi pobud in prijav. Inšpektorat na področju delovnih razmerij nadzira določila iz ZDR-1 glede pogodbe o zaposlitvi in med drugim ugotavlja tudi kršitve v povezavi s prikritimi delovnimi razmerji.

Iz Poročila Inšpektorata RS za delo za leto 2017 je razvidno, da so inšpektorji v letu 2017 skupno opravili 14.541 inšpekcijskih pregledov, od tega na področju delovnih razmerij 7.649, na področju varnosti in zdravja pri delu 6.659 in na področju socialne inšpekcije 233. Ugotovili so 29.513 različnih kršitev in na osnovi tega izdali 10.534 različnih ukrepov ter izrekli za več kot 3 milijone evrov glob. Na področju nadzora delovnih razmerij so v letu 2017 prejeli novih 5.573 prijav. Inšpektorji pa opazajo, da je največ ugotovljenih kršitev s področja plačila za delo. V letu 2017 so ugotovili 6.064 kršitev na tem področju, kar je največ do sedaj. S spremembo ZID, ki je v veljavi od oktobra 2017, je bila v zvezi z neizplačilom plač dodana možnost ukrepanja inšpektorju za delo. V primeru, ko je bil pri zavezancu v obdobju 12 mesecev dva- ali večkrat pravnomočno ugotovljen prekršek, da ni izplačal plače v skladu z določbami o plačilnem dnevu, kot to določa zakon, ki ureja delovna razmerja, lahko inšpektor začasno prepove opravljanje delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti. Inšpektorat poudarja tudi številne kršitve prepovedi sklepanja pogodb civilnega prava v nasprotju z ZDR-1. Tudi na tem področju je sprememba ZID v lanskem letu prinesla dodatne pristojnosti Inšpektorata v primeru ugotovljenih kršitev. V primeru sklepanja pogodb civilnega prava v nasprotju s predpisi inšpektor v odločbi, s katero začasno prepove opravljanje delovnega procesa oz. uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti, hkrati odredi, da mora zavezanec osebi, na katero se prepoved nanaša, v roku treh delovnih dni izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi (Inšpektorat RS za delo b. l., 3).

V preglednici 1 je prikazano število kršitev glede na opravljene nadzore v letih od 2009 do 2017. V tej primerjavi lahko opazimo, da je število ugotovljenih kršitev v razmerju do števila opravljenih nadzorov narastlo. To pomeni, da je stanje spoštovanja delovnopravne zakonodaje vprašljivo. Največ kršitev so ugotovili v dejavnosti gradbeništva, trgovine in gostinstva.

Preglednica 1: Število kršitev glede na opravljene nadzore od leta 2009 do 2017

| Leto | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Število kršitev | 6.013 | 6.456 | 5.986 | 8.323 | 9.762 | 10.802 | 10.358 | 11.788 | 11.363 |
| Število nadzorov | 9.965 | 9.908 | 9.626 | 9.027 | 10.958 | 9.759 | 8.539 | 7.754 | 7.649 |

Vir: Inšpektorat RS za delo b. l., 54.

Inšpektorji za delo so v letu 2017 zaradi ugotovljenih nepravilnosti v 1.543 primerih odpravo nepravilnosti odredili z ureditveno odločbo. V 113 primerih so ukrepali z izdajo odločbe o prepovedi opravljanja dela oz. uporabi sredstev za delo do odprave nepravilnosti. V postopku o prekršku so ukrepali s 1.107 plačilnimi nalogi, 2.770 odločbami o prekršku in 479 opozorili. V 27 primerih so prijavili kaznivo dejanje. Med drugim pa so izdali tudi 29 odločb soglasja k odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcem v kategoriji varovanih oseb (Inšpektorat RS za delo b. l., 55).

V nadaljevanju bomo podrobno opisali ukrepe in kazenske določbe, ki jih lahko odredijo inšpektorji pri ugotovitvi kršitve.

3.3 Ukrepi inšpektorjev

Inšpektor ima pravico in dolžnost po opravljenem nadzoru, če ugotovi, da je kršen zakon ali drugi predpis oz. akt, odrediti ukrepe v skladu z zakonom za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, v roku, ki ga določi inšpektor. Izvesti mora postopke v skladu z ZP, naznaniti kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, predlagati sprejem ukrepov pristojnemu organu in odrediti druge ukrepe in dejanja, za katera je pooblaščen (ZIN, čl. 33).

Odločba inšpektorja je po 15. členu ZID-1 osnovno orodje, s katero zavezancu odredi, da z dejanjem ali opustitvijo dejanja v roku zagotovi izvajanje zakonov, predpisov, kolektivnih pogodb in aktov iz svoje pristojnosti. Formalno mu sporoči svoje zahteve glede njegovega prihodnjega ravnanja o ugotovljenih kršitvah ali pomanjkljivostih in nepravilnostih (ZID-1, čl. 17). Inšpektor zavezancu sporoči svojo odločitev glede ugotovljene kršitve, naloži mu ravnanje ali opustitev, določi mu rok, v katerem mora to storiti, in ga zaveže, da mu v določenem roku poroča o izvršitvi naloženega ravnanja (Brezovar 2014, 51).

V 16. členu ZID-1 je navedeno, da lahko inšpektor poda prepovedno določbo zavezancu, s katero prepove opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa ali pa prepove uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti. Razlogi, ki zahtevajo prepoved, so ugotovljena neposredna nevarnost za življenje delavcev, da je delodajalec omogočil delo tujcu ali osebi brez državljanstva v nasprotju s predpisi, zaposlitev na črno, delo otrok, mlajših od 15 let, v nasprotju s predpisi in opravljanje dela na osnovi pogodb civilnega prava, različnih od pogodbe o zaposlitvi (ZID-1, čl. 19).

Prepovedna odločba je pisna, lahko pa je tudi ustna. V primeru, da je odločba ustna, mora inšpektor zavezancu izdati odločbo najpozneje v 8 dneh od opravljenega nadzorstva. Zoper pritožbo pa se lahko zavezanec pritoži v 15 dneh od njene vročitve (ZID-1, čl. 21). Zavezanec lahko zahteva tudi odložitev izvršitve odločbe, če bi mu s tem nastala težko popravljiva škoda (ZID-1, čl. 22). Inšpektor ima tudi pravico, da zaseže sredstva za delo, delovne prostore ali delovišča, v katerih se opravlja gospodarska ali negospodarska dejavnost, če zavezanec dvakrat v pol leta ali več kot dvakrat v daljšem obdobju ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti iz prepovedne odločbe (ZID-1, čl. 23).

Inšpektorji pri ugotovljenih kršitvah ob nadzoru lahko odredijo različne ukrepe, odvisne od teže kršitve in posledic, ki nastanejo. Uporabijo lahko enega od navedenih ukrepov (ZIN, čl. 23–36):

- Preventivni ukrepi in opozorila se odredijo v primeru, ko inšpektor pri ugotovitvi nepravilnosti oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Zavezanca

najprej ustno opozori in mu določi rok za odpravo nepravilnosti, kar se zapiše tudi v zapisniku. Ko zavezanec v roku odpravi kršitev ali nepravilnost, se postopek ustavi. V nasprotnem primeru pa sledijo strožji ukrepi.

- S posebnimi ukrepi se odredi v primeru, ko zavezanec v roku ne odpravi ugotovljenih pomanjkljivosti ali kršitev. Inšpektor lahko z odločbo do odprave nepravilnosti prepove opravljanje dejavnosti ali pa zaseže predmete in dokumentacijo. Lahko pa odredi zapečatenje naprav, predmetov, opreme ali sredstev, ki jih zavezanec uporablja. V primeru, da bi se odvrnila neposredna nevarnost za življenje ali zdravje delavca ali za nastanek škode v naravnem ali življenjskem okolju in na premoženju, inšpektor prepove opravljanje dejavnosti ali zaseže predmete in dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali pa so s tem kršitve nastale, ne da bi določil rok za odpravo nepravilnosti. Tudi v primeru, ko zavezanec kršitev ponovi, lahko inšpektor začasno zaseže predmete ali dokumentacijo, ki se uporabljajo za kršitve.
- Pri ukrepih, povezanih s prepovedjo opravljanja dejavnosti, ima inšpektor pravico odrediti zapečatenje poslovnih ali proizvodnih prostorov in objektov, v katerih se dejavnost opravlja, oz. delovnih sredstev, naprav in opreme, s katero se ta dejavnost opravlja. V primeru neupoštevanja ukrepov prepovedi opravljanja dejavnosti lahko inšpektor odredi distribucijskim podjetjem, da v treh dneh zavezancu ustavijo dobavo elektrike, vode, plina ali da prekinejo telekomunikacijske zveze. Ta ukrep mora biti izveden na način, da ne povzroči škode na delovnih sredstvih ali izdelkih. Inšpektor lahko samostojnim podjetnikom in gospodarskim družbam prepove opravljanje del za zavezanca, ki bi pomenila nadaljevanje kršitve ali bi bila v nasprotju z odrejenimi ukrepi.
- Z ukrepi za varovanje pravic drugih oseb je inšpektor, ki ugotovi pri zavezancu, da je storil kršitev zakona ali drugih predpisov, ki posegajo v pravice drugih pravnih ali fizičnih oseb, dolžan te osebe obvestiti s svojimi ugotovitvami, izrečenimi ukrepi in drugimi podatki, potrebnimi za uveljavljanje pravic prizadetih oseb. Če inšpektor meni, da je zaradi varovanja pravic drugih oseb treba objaviti svojo odločbo ali njen povzetek, lahko to stori na vidnem mestu v poslovnih prostorih zavezanca, v javnih glasilih ali na drug primeren način.

3.4 Kazenske določbe

Po 6. čl. iz ZP pomeni prekršek kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne in lokalne skupnosti in je zanj predpisana sankcija. Pri ugotovitvi prekrška med inšpekcijskim nadzorom lahko inšpektor odredi zavezancu globo.

Prekršek pravne osebe, ki ne posreduje dokazov in drugih podatkov ali ne omogoči zaslišanja prič, ovira ali onemogoči vstop inšpektorju v prostore, objekte ali k napravam, ne omogoči inšpektorju nemotenega nadzora, poda lažno prijavo, na zahtevo inšpektorja in v roku ne da pisnega pojasnila, dokumentacije in izjave glede predmeta nadzora, ne spoštuje z odločbo odrejenih ukrepov, ne objavi odločbe inšpektorja ali povzetka odločbe, poškoduje, odstrani ali

prikrije javno objavljeno odločbo ali njen povzetek, se kaznuje z globo v višini 1.500 evrov (ZIN, čl. 38).

Za zgornje prekrške se s 500 evri globe kaznuje samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost. Za enak znesek se kaznuje tudi odgovorna oseba pravne osebe, odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika, odgovorna oseba posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, ali odgovorna oseba državnega organa ter samoupravne lokalne skupnosti. Tudi posameznik se kaznuje v višini 500 evrov (ZIN, čl. 38).

Zavezanec oz. pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, se kaznuje z globo od 4.500 do 20.000, če ne ravna v skladu z odrejeno odločbo, če kljub prepovedi ne preneha z opravljanjem delovnega procesa ali pa uporablja sredstva za delo, če odpečati delovne prostore, delovišča ali sredstva za delo ali če poškoduje, odstrani ali opravi kakršnokoli drugo dejanje s pečatom ali žigom inšpekcije na pečatu (ZID-1, čl. 24).

Če zavezanec zaposluje do deset delavcev in stori zgoraj navedeni prekršek, se ga kaznuje z globo od 2.000 do 10.000 evrov, zavezanca posameznika pa z od 500 do 2.500 evrov (ZID-1, čl. 24).

Če zavezanec v osmih dneh ne poroča o izvršitvi odločbe ali ne ravna v skladu s sklepom o pisni seznanitvi delavcev zaradi varovanja drugih oseb, se ga kaznuje z globo od 2.000 do 4.500 evrov (ZID-1, čl. 25). Če zavezanec v treh dneh ne izvrši odločbe inšpektorja, se ga kaznuje z globo od 3.000 do 6.000 evrov (ZID-1, čl. 26).

4 ANALIZA UČINKOVITOSTI UKREPOV INŠPEKCIJE ZA DELO

Da bi lahko lažje analizirali učinkovitost ukrepov, ki jih imajo na voljo inšpektorji za delo pri ugotavljanju kršitev na področju delovnih razmer, smo izvedli intervju. Za intervju smo prosili inšpektorico za delo. Zastavili smo ji 10 vprašanj odprtega tipa. Zanimala nas je predvsem praksa Inšpektorata v zvezi z reševanjem kršitev iz delovnopравниh razmerij. Odgovori so natančno analizirani v nadaljevanju.

Analiza intervjuja

Pri ugotavljanju učinkovitosti ukrepov, ki jih imajo inšpektorji na voljo, nam je v pomoč intervju, ki smo ga opravili z inšpektorico za delo na področju delovnih razmerij.

Kršitve s področja delovnih razmerij, ki so najpogosteje ugotovljene, so neizplačevanje plač, regresa za letni dopust, kršitve delovnega časa, kršitve pri zaposlovanju tujcev, nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi in kršitve pri sklepanju civilnopравниh pogodb ob obstoju delovnega razmerja. To dokazujejo tudi letna poročila Inšpektorata, kjer vedno znova izpostavljajo omenjene najpogostejše kršitve. Nova določba v ZID-1 iz leta 2017 je prinesla več pooblastil inšpektorjem pri inšpekcijskem nadzoru in pri izvajanju ukrepov. Sprejeta sprememba je pripomogla predvsem v zvezi z neizplačili, saj lahko inšpektor z upravno prepovedno odločbo neposredno vpliva na delodajalca. Če je ugotovljeno, da delodajalec v obdobju enega leta dva- ali večkrat delavcu ni izplačal plačila za delo, lahko inšpektor z izdajo prepovedne odločbe neposredno vpliva na njegovo ravnanje do odprave nepravilnosti. Sprememba je prinesla tudi prepovedno odločbo z odredbo o sklenitvi pogodbe o zaposlitvi. V primeru, da inšpektor ugotovi opravljanje dela prek civilnopravne pogodbe kljub obstoju elementov delovnega razmerja, lahko z odločbo odredi, da mora delodajalec v roku treh delovnih dni od vročitve delavcu izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi v skladu z ZDR-1. Inšpektorica navaja, da je sprememba zakona, ki je prinesla povečanje pooblastil inšpektorjev in možnost za izrekanje ukrepov, prinesla tudi posledično več izdanih ukrepov. Poudarja pa, da to ne pomeni nujno tudi zmanjšanja kršitev. Opravljanje dela na osnovi pogodb civilnega prava, različnih od pogodbe o zaposlitvi, ki vsebuje elemente delovnega razmerja, je v nasprotju z določbami ZDR-1 in je takšna kršitev določena kot prekršek.

Inšpektorat je s sprejemom novega ZP postal tudi prekrškovni organ in inšpektorji so uradne osebe v prekrškovnem postopku. Po določbah ZP in v skladu s kazenskimi določbami ZDR-1 lahko izrekajo globe v okviru razpona od 3.000 do 20.000 evrov za pravno osebo, posameznika ali samostojnega podjetnika. Od 450 do 2.000 evrov pa za odgovorno osebo. Inšpektorica poudarja, da je grožnja z izrekom globe žal še vedno najbolj učinkovita.

Inšpektorica navaja, da je največ kršitev, povezanih s prikritimi delovnimi razmerji, ugotovljenih v gostinstvu, prevozništvu, gradbeništvu in medijih. Ugotovljene so večinoma

pri samostojnih podjetnikih, brezposelnih in študentih, pri upokojencih pa je od zakonske ureditve ZUTD teh kršitev manj.

Ugotavljanje kršitev pri sklepanju civilnopravnih pogodb, različnih od določb po ZDR-1, je dolgotrajno, težavno in zelo kompleksno. V vsakem posameznem primeru je treba prepoznavati elemente delovnega razmerja in ugotavljati, ali gre res za elemente, ki jih določa ZDR-1. Inšpektorica navaja, da jim je najbolj v pomoč sodna praksa – sodbe in sklepi delovnih sodišč. V inšpekcijskem postopku je treba presoditi elemente delovnega razmerja. Inšpektorica opisuje, da je pri inšpekcijskem postopku glede delovnega časa treba presoditi, ali ga je odredil delodajalec, ali ima delavec možnost vplivati na razporeditev in ali mora delavec sporočiti svojo odsotnost. Treba je ugotoviti kraj opravljanja dela in ali so podana navodila o načinu ter vsebini opravljanja dela. Preveriti je treba tudi, ali delovna sredstva, orodja, materiale in tehnologijo zagotavlja delodajalec. Pomembno je presoditi, ali gre za periodično plačilo za delo, kdaj se izplača in ali je plačilo delavčev edini vir prihodka. Med drugim inšpektorji v postopku ugotavljajo tudi, ali gre za trajajoče delo, ki ima neko kontinuiteto, ali gre za organiziran delovni proces in ali je delovno mesto sistemizirano oziroma ali ima izjavo o varnosti z oceno tveganja.

Inšpektorji večinoma opravljajo nadzore na osnovi prijav delavcev, ki jih je ogromno. Iz letnega poročila Inšpektorata za leto 2017 je razvidno, da je bilo v lanskem letu podanih 6.777 novih prijav, od tega 5.573 na področju delovnih razmerij in 6.064 ugotovljenih kršitev s tega področja. Dodati je treba, da je na Inšpektoratu zraven glavne inšpektorice zaposlenih le 77 inšpektorjev. Iz preglednice 1 je razvidno, da število nadzorov in kršitev skozi leta raste, število zaposlenih inšpektorjev pa ostaja približno enako. Predvidevamo, da bi povečanje zaposlenih inšpektorjev za delo pripomoglo k še več opravljenim nadzorom in posledično ugotovljenim kršitvam. Zraven nadzorov na osnovi prijav pa opravljajo tudi poostrene nadzore skupaj z inšpektorji s področja zdravja pri delu in drugimi inšpektorati. V različnih dejavnostih pa sodelujejo tudi s FURS in policijo. Inšpektorica navaja, da je pridobivanje dokazov bistveno lažje, če delavci sodelujejo z inšpektorji pri postopku. Inšpektorica poudarja tudi, da je v primeru prikritih delovnih razmerij danih prijav manj, večinoma kršitve ugotovijo pri poostrenih inšpekcijskih nadzorih. Zaradi tega je tudi več izdanih upravnih ali prekrškovnih ukrepov.

Na naše vprašanje o tem, kako dobro so delavci ozaveščeni o svojih pravicah, inšpektorica odgovarja, da je večina delavcev ozaveščenih glede pravic, ki jim pripadajo, vendar še vedno pristanejo na podpis civilnopravnih pogodb, kljub obstoju delovnega razmerja, ker potrebujejo delo in plačilo. Problem se pojavi ob neizplačevanju plačila in v tem primeru lahko inšpektorji ukrepajo samo v prekrškovnem postopku. Inšpekcijski ukrepi niso smiselni pri naknadnih prijavah. Delavec lahko pomoč poišče pri pristojnem delovnem sodišču, saj Inšpektorat ni pristojen za izterjavo denarnih terjatev.

Ob koncu intervjuja je inšpektorica podala predloge, ki bi izboljšali učinkovitost ukrepov. Izpostavlja, da bi se učinkovitost povečala s sledenjem kršiteljev z več sistematičnimi periodičnimi pregledi pri kršiteljih, da ti ne bi ponavljali kršitev. Zraven tega pa bi morali inšpektorjem omogočiti tudi drugo podporo pri delu, kot so dostopi do različnih evidenc ZRSZ, ZZZS in računalniške tehnologije. Pritisk na inšpektorje je velik, saj jih je na področju delovnih razmerij premalo. S sprejemom novega ZP pa je obremenitev inšpektorjev večja, saj poleg inšpekcijskih nadzorov, svetovanja strankam in administrativnih opravil opravljajo tudi dela v prekrškovnem postopku, ukvarjajo se z zahtevami za sodno varstvo in tudi delno s postopkom izvršbe. Veliko predlogov za izboljšanje je tudi v zvezi s spremembo določenih določil v zakonodaji.

SKLEP

Zaključna projektna naloga obravnava problematiko prikritih delovnih razmerij, ki je v družbi vedno bolj pogosta. Globalizacija, nova tehnologija in digitalizacija vodijo k vse več neodvisnim oblikam dela, vendar takšen način dela osebam ne priznava delovnopравниh varstva. Vedno več je tudi primerov, ko delodajalci z izbranimi kandidati za neko delovno mesto ne sklenejo pogodbe o zaposlitvi, temveč civilnopravno pogodbo. Namen prikritih delovnih razmerij je delavcem zmanjšati pravno varstvo, delodajalci pa se na ta način izognejo plačilu davkov in prispevkov.

Prav tako je v nalogi predstavljeno, kako inšpektorji za delo ugotavljajo kršitve na področju delovnih razmerij. Zanimala nas je predvsem učinkovitost ukrepov, ki jih imajo inšpektorji na voljo pri ugotavljanju prikritih delovnih razmerij. Z opravljenim intervjujem z inšpektorico za delo smo lahko analizirali učinkovitost ukrepov in kakšne probleme ter vprašanja predstavlja prepoznavanje obstoja elementov delovnega razmerja. Ugotavljamo, da je presoja obstoja delovnega razmerja vse prej kot enostavna. Upoštevati je treba ogromno dejstev, ki dokazujejo elemente delovnega razmerja. Vsak primer obravnavajo posamezno, v pomoč pa jim je sodna praksa. Menimo, da je ugotavljanje obstoja delovnega razmerja zelo kompleksno in dolgotrajno. Nova uredba ZID-1 iz leta 2017 je prinesla pozitivne novosti, saj sklepamo, da so dodatna pooblastila inšpektorjev z upravnimi prepovednimi odločbami pripomogla k učinkovitosti ukrepov. Menimo, da je bila prejšnja zakonska ureditev v primeru kršenja prepovedi sklepanja civilnopravnih pogodb ob podanih elementih delovnega razmerja nezadostna in vsekakor premila, saj ni odvrčala od sklepanja takšnih pogodb. Delodajalec je lahko namreč ob začasni prepovedi opravljanja dela z delavcem prekinil sodelovanje in s tem odpravil nepravilnosti. S spremembo 19. člena ZID-1, da mora delodajalec v inšpekcijskem nadzoru delavcu ob ugotovitvi prikritega delovnega razmerja v roku treh dni ponuditi pogodbo o zaposlitvi, se je konkretiziral način odprave nepravilnosti. Ob nespoštovanju odredbe pa je zagrožena določena globa. Ugotavljamo, da so izrečene globe še vedno največja grožnja kršiteljem, in menimo, da bi se lahko še povišale, saj le denarna grožnja kršiteljem predstavlja zadostno kazen. Razmisliti bi bilo treba tudi o uvedbi sankcij za delavce, ki delajo v prikritih delovnih razmerjih in ki pristanejo na takšno nezakonito stanje.

Ugotavljamo, da bi povečanje števila zaposlenih inšpektorjev izboljšalo učinkovitost izvajanja ukrepov. Že inšpektorica je v intervjuju omenila, da je inšpektorjev za delo na področju delovnih razmer občutno premalo, pritisk nanj s prijavi pa je velik. Kršitev, ki se pojavi, je treba odpraviti čim prej in takoj, ko je storjena, ne pa čez leto dni ali več. Predvidevamo, da v določenih primerih do kršitev sploh ne bi prišlo ali pa bi bile odpravljene takoj, zato menimo, da bi povečanje števila inšpektorjev bil zagotovo dober način za izboljšanje učinkovitosti ukrepov.

Kot je povedala inšpektorica, je obremenitev inšpektorjev velika, saj opravljajo inšpekcijska nadzorstva, administrativna dela, prekrškovne postopke in svetovanje strankam. Ugotavljamo,

da bi bilo veliko storjeno, če bi namesto inšpektorjev svetovalni del opravljali svetovalci ali strokovni pomočniki. Zasedili smo, da je v ZID-1 strokovni pomočnik sicer določen, vendar delovno mesto še ni sistemizirano. V času uradnih ur bi lahko namesto inšpektorjev opravljali svetovanje delavcem in delodajalcem. Ideja je tudi, da bi lahko Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ali Inšpektorat RS za delo odprla svetovalnice, razne oglaševalske agencije ali organizirala predavanja po Sloveniji. S tem bi bili inšpektorji razbremenjeni in bi lahko čas, ki ga sicer porabijo za svetovalno funkcijo, izkoristili na terenu in posledično opravili več nadzorov ter izdali več ukrepov kršiteljem. Prav tako bi se s tem povečali ozaveščenost in informiranost ljudi o problematiki prikritih delovnih razmerij ter njihovih negativnih posledicah. S tem bi zagotovo izboljšali pravni in socialnodelovni položaj delavcev na tem področju.

Eno od temeljnih vprašanj delovnega prava je obstoj delovnega razmerja. V vsakem posameznem primeru delavec dokazuje obstoj delovnega razmerja. Zakonodaja ne določa nobenih posebnih dokaznih pravil, zato se obstoj elementov delovnega razmerja lahko dokazuje z vsemi razpoložljivimi dokazi. Od obstoja delovnega razmerja so odvisne številne pravice, ki jih delavec ni bil deležen. Te so varstvo pred nezakonitim prenehanjem delovnega razmerja, plačilo, regres, nadurno delo, dodatek za nočno delo, povračilo stroškov prevoza in malice, letni dopust in nadomestilo za bolniško odsotnost. Zaradi tega smo mnenja, da bi lahko še s kakšnimi dodatnimi ukrepi olajšali presojanje, ali obstaja delovno razmerje in s tem tudi pravno varstvo delavca.

Predpostavljamo, da bi inšpektorjem pri ugotavljanju obstoja elementov delovnega razmerja bila v veliko pomoč sprememba zakonodaje na področju dokaznega bremena. Delavec mora dokazovati elemente delovnega razmerja v primeru spora o obstoju delovnega razmerja in z uvedbo obrnjenega dokaznega bremena bi se dokazovanje lahko olajšalo. Delavec bi tako navajal in zatrjeval dejstva, ki dokazujejo obstoj delovnega razmerja, delodajalec pa bi moral dokazovati nasprotno. Menimo, da bi obrnjeno dokazno breme inšpektorjem v veliki meri povečalo učinkovitost pri ugotavljanju obstoja delovnega razmerja. Med proučevanjem smo v 6. čl. ZDR-1, ki govori o prepovedi diskriminacije, zasledili sledi obratnega dokaznega bremena. Če delavec v primeru spora navaja dejstva, da naj bi bila kršena prepoved diskriminacije, mora delodajalec dokazovati, da ni kršil načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije (ZDR-1, čl. 6). Glede na to, da se takšen način dokazovanja obrestuje v primeru prepovedi diskriminacije, smo mnenja, da bi se lahko obnesel tudi pri ugotavljanju obstoja delovnih razmerij.

Ob koncu zaključne projektne naloge lahko odgovorimo na zastavljeno vprašanje, v kolikšni meri so ukrepi po novi ureditvi ZID-1 iz leta 2017, ki jih imajo na voljo inšpektorji za delo, ustreznejši in učinkovitejši pri ugotavljanju prikritih delovnih razmerij. Ugotavljamo, da so ukrepi za prepoznavanje obstoja delovnega razmerja ustrezni, z novo uredbo ZID-1 iz leta 2017, ki prinaša prepovedno odločbo s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi v primeru ugotovitve

obstoja delovnega razmerja, pa učinkovitejši. Za še večjo učinkovitost pa predlagamo povečanje števila zaposlenih inšpektorjev za delo na področju delovnih razmerij, razbremenitev inšpektorjev z zaposlitvijo strokovnega pomočnika in odprtjem svetovalnic po Sloveniji, povečanje glob za kršitelje, saj je globa največkrat najučinkovitejša sankcija, in uvedbo obratnega dokaznega bremena, ki bi zagotovo pripomoglo k lažjemu prepoznavanju elementov delovnega razmerja.

Zavedamo se, da je treba za takšne spremembe pri ugotavljanju in preprečevanju prikritih delovnih razmerij delovati na dolgi rok. V prihodnosti bi morali izhajati iz načela, da se z delavcem za opravljanje dela primarno sklene pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas. Delodajalci ne bi smeli za preživetje na trgu in večji dobiček nobenega od delavcev spravljati v socialno- in pravnovarstveno ogrožen položaj.

LITERATURA IN VIRI

- Brezovar, Borut. 2014. *Zakon o inšpekciji dela (ZID-1) z uvodnimi pojasnili komentarji*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Gibanje za dostojno delo in socialno družbo. B. 1. *Prekarno delo in druge oblike dela*. [Http://dostojno-delo.si/?page_id=66](http://dostojno-delo.si/?page_id=66) (17. 6. 2018).
- ILO (International Labour Organisation). 2007. *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198*. Ženeva: ILO.
- Kresal, Barbara. 2014. Prikrita delovna razmerja – nevarno izigravanje zakonodaje. *Delavci in delodajalci* 14 (2–3): 177–195.
- Kresal Šoltes, Katarina, Barbara Kresal in Darja Senčur Peček. 2014. *Vodnik po pravicah iz delovnega razmerja: najpogostejša vprašanja in odgovori: z besedilo zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)*. Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti.
- Inšpektorat RS za delo. B. 1. *Poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2017*. [Http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/page uploads/Splosno/LETNA_POROCILA/lp_irsd_2017.pdf](http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/page/uploads/Splosno/LETNA_POROCILA/lp_irsd_2017.pdf) (25. 7. 2018).
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. 2018a. *Pristojnosti Inšpektorata RS za delo*. [Http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/pristojnosti_inspektorata_rs_za_delo/](http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/pristojnosti_inspektorata_rs_za_delo/) (18. 7. 2018).
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. 2018b. *Začasno in občasno delo dijakov in študentov*. [Http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/delovna_razmerja/zacasno_in_obcasno_delo_dijakov_in_studentov/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/delovna_razmerja/zacasno_in_obcasno_delo_dijakov_in_studentov/) (9. 7. 2018).
- Mlakar Sukič, Nataša. 2017. *Sodna praksa na področju delovnih razmerij*. Magistrsko delo, Univerza na Primorskem, Fakulteta za management.
- Plavšak, Nina, Ada Polajnar Pavčnik, Bojan Podgoršek, Bojan Zabel, Damjan Možina, Dunja Jadek Pensa, Jure Markič, Klemen Podobnik, Marijan Olavčnik, Miha Juhart, Mile Delenc, Peter Grilc, Renato Vrenčur, Sonja Ilovar Gradišar in Vesna Kranjc. 2003. *Obligacijski zakonik (OZ): s komentarjem* (3. knjiga). Ljubljana: GV založba.
- Rakita Cencelj, Jasmina. 2017. Najpogostejše kršitve delovne zakonodaje – pregled novejšje prakse Inšpektorata RS za delo. *Delavci in delodajalci* 17 (1): 69–80.
- Scortegagna Kavčnik, Nina. 2017a. Plačilo in drugi pravni vidiki študentskega dela. *Delavci in delodajalci* 17 (2/3): 258, 259.
- Scortegagna Kavčnik, Nina. 2017b. *Kaj prinašajo spremembe ZID-1 in ZUTD*. [Http://www.svetovanje.si/svetovanje/blogi/kaj-prinasajo-spremembe-zid1-in-zutd-59eca399bebe2220180dd56d](http://www.svetovanje.si/svetovanje/blogi/kaj-prinasajo-spremembe-zid1-in-zutd-59eca399bebe2220180dd56d) (23. 6. 2018).
- Senčur Peček, Darja. 2013. Možnosti delodajalca glede odrejanja dela in pogojev dela zaradi spremenjenih pogojev poslovanja. *Delavci in delodajalci* 13 (2/3): 211–233.
- Senčur Peček, Darja. 2014. Samozaposleni, ekonomsko odvisne osebe in obstoj delovnega razmerja. *Delavci in delodajalci* 14 (2/3): 201–217.
- Standing, Guy. 2011. *The Precariat – The New Dangerous Class*. Policy Network. [Http://www.guystanding.com/files/documents/Policy_Network_precariat.pdf](http://www.guystanding.com/files/documents/Policy_Network_precariat.pdf) (25. 8. 2018).

Štrovs, Marko. 2008. *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem in sodno prakso*. Lesce: Založba Legat.

PRAVNI VIRI

- Obligacijski zakonik (OZ). *Uradni list RS*, št. 83/01, 28/06, 40/07 in 97/07 in 64/16.
- Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP). *Uradni list RS*, št. 16/07, 68/08, 110/13, 56/15 in 63/16.
- Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV). *Uradni list RS*, št. 13/11, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14 in 90/15.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). *Uradni list RS*, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16 in 15/17.
- Zakon o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov (ZDKDPŠ). *Uradni list RS*, št. 24/07.
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD). *Uradni list RS*, št. 65/09, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13, 82/13, 55/15 in 15/17.
- Zakon o inšpekciji dela (ZID-1). *Uradni list RS*, št. 19/14 in 55/17.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). *Uradni list RS*, št. 56/02, 26/07, 43/07 in 40/14.
- Zakona o prekrških (ZP). *Uradni list RS*, št. 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16 in 15/17.
- Zakonom o socialnem varstvu (ZSV). *Uradni list RS*, št. 03/07, 61/09, 62/10, 57/12, 39/16, 52/16, 15/17, 29/17, 54/17 in 21/18.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela (ZID-1A). *Uradni list RS*, št. 55/17.
- Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF). *Uradni list RS*, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15 in 102/15.
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). *Uradni list RS*, št. 80/10, 40/12, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14, 47/15 in 55/17.
- Zakon o varstvu in zdravju pri delu (ZVZD). *Uradni list RS*, št. 43/11.
- Zakon o visokem šolstvu (ZViS). *Uradni list RS*, št. 32/12, 40/12, 57/12, 109/12, 85/14 in 75/16.
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB). *Uradni list RS*, št. 5/91, 10/91, 12/92, 2/94, 38/94, 69/98, 67/02, 63/04, 79/06, 107/06, 114/06, 59/07, 51/10 in 95/14.