

Evidentiranje delovnega časa po novem

Damjan Mašera*

UDK: 331.31:349.235

Povzetek: Prispevek obravnava spremembe in dopolnitve Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti, ki naslavlja pomanjkljivosti in težave, ki so bile zaznane pri izvajanju zakona v praksi in sledijo pobudi za spremembe, ki jo je podal Inšpektorat Republike Slovenije za delo z namenom učinkovitejšega nadzora nad izvajanjem zakonodaje, ki ureja delovni čas, odmore in počitke. Spremembe in dopolnitve zakona so v okviru za ta namen ustanovljene pogajalske delovne skupine Ekonomsko-socialnega sveta dogovorili socialni partnerji.

Ključne besede: evidence, delovna razmerja, socialna varnost, delovni čas, nadzor, verodostojnost evidenc

Recording of Working Hours under the New Regulations

Abstract: The paper addresses amendments and additions to the Work and Social Security Records Act, and discusses shortcomings and problems that have been detected in the implementation of the law in practice and follow the initiative for amendments by the Inspectorate of the Republic of Slovenia for Work with a view to a more effective control over the implementation of legislation governing working hours, breaks and rest periods. Amendments to the law have been agreed upon by the social partners within the framework of the Economic and Social Council's negotiating working groups established for this purpose.

Key words: records, employment relationships, social security, working hours, control, credibility of records

* Damjan Mašera, univ. dipl. pravnik, vodja Sektorja za delovna razmerja in druge oblike dela, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Slovenija.

damjan.masera@gov.si

Damjan Mašera, LLB, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia.

1. SODBA SODIŠČA EU V ZADEVI C-55/18

»Države članice morajo zaradi zagotovitve polnega učinka pravic iz Direktive o delovnem času in iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah delodajalcem naložiti obveznost, da vzpostavijo objektivni, zanesljiv in dostopen sistem, s katerim je mogoče evidentirati dnevni delovni čas, ki ga opravi vsak delavec« je leta 2019 sporočilo Sodišče EU.¹

V zadevi C-55/18 je namreč odločilo², da je treba člene 3, 5 in 6 Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa³ (v nadaljevanju: Direktiva o delovnem času) v povezavi s členom 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁴ (v nadaljevanju: Listina) ter členom 4(1), členom 11(3) in členom 16(3) Direktive Sveta z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (89/391/EGS)⁵ razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, ki – kot se razlaga v nacionalni sodni praksi – delodajalcem ne nalaga obveznosti vzpostavitve sistema, ki omogoča evidentiranje dnevnega delovnega časa, ki ga opravi vsak delavec.

Poudarjen je pomen temeljne pravice vsakega delavca do omejenega delovnega časa ter dnevnega in tedenskega počitka, ki je določena v Listini in katere vsebina je podrobneje opredeljena v Direktivi o delovnem času. Države članice morajo zagotoviti, da so delavcem zagotovljene pravice, ki jim pripadajo, pri čemer se s konkretnimi pravili, sprejetimi za zagotovitev izvrševanja Direktive o delovnem času, te pravice ne smejo omejiti. Delavca je treba šteti za šibkejšo stranko v delovnem razmerju, tako da je nujno preprečiti, da bi mu delodajalec omejeval njegove pravice.

Brez sistema, ki omogoča evidentiranje dnevnega delovnega časa, ki ga opravi vsak delavec, ni mogoče objektivno in zanesljivo določiti niti števila opravljenih delovnih ur in njihove časovne razporeditve niti števila nadur, zaradi česar je pretirano težko ali v praksi celo nemogoče zagotoviti, da bi lahko delavci uveljavljali svoje pravice. Objektivna in zanesljiva določitev števila delovnih ur, opravljenih dnevno in tedensko, je namreč bistvena za to, da se ugotovi, ali so

¹ Sporočilo št. 61/19.

² Zadeva C-55/18, CCOO, ECLI:EU:C:2019:402.

³ Uradni list L 299, 18/11/2003 str. 0009 – 0019.

⁴ Uradni list Evropske unije, C 83/389, 30.3.2010, 2010/C 83/02.

⁵ Uradni list L 183, 29/06/1989 str. 0001 – 0008.

bili spoštovani najdaljši tedenski delovni čas, ki vključuje nadure, ter minimalni dnevni in tedenski počitek.

Taka ureditev lahko tako ogrozi doseganje cilja direktive, ki je zagotavljanje boljše varnosti in zdravja delavcev, in to ne glede na to, kako dolg najdaljši tedenski delovni čas je določen z nacionalno zakonodajo. Sistem evidentiranja dnevnega delovnega časa delavcem zagotavlja posebej učinkovito sredstvo za lahek dostop do objektivnih in zanesljivih podatkov o dejanskem trajanju dela, ki so ga opravili, kar delavcem olajša dokazovanje kršitev njihovih pravic, pristojnim nacionalnim organom in sodiščem pa nadzor nad dejanskim spoštovanjem teh pravic.

2. IZVAJANJE ZAKONODAJE NA PODROČJU EVIDENTIRANJA IZRABE DELOVNEGA ČASA V SLOVENIJI

Temeljno vprašanje, ki se v povezavi s sodbo zastavlja je, ali predstavlja slovenska ureditev dovolj objektivni sistem evidentiranja delovnega časa, ki delavcem zagotavlja posebej učinkovito sredstvo za lahek dostop do objektivnih in zanesljivih podatkov o dejanskem trajanju dela, ki so ga opravili, glede na zahteve Sodišča EU.

V Republiki Sloveniji določa vrste in vsebino evidenc na področju dela in socialne varnosti Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti⁶ (v nadaljevanju: ZEPDSV). Določa tudi način zbiranja podatkov, način vodenja in povezovanja evidenc, način posredovanja podatkov za potrebe državnih organov, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ter ostalih uporabnikov, ki te podatke potrebujejo za opravljanje zakonsko določenih nalog oziroma za vodenje zbirk podatkov o posameznikih ali posameznicah ter za namene izvajanja statističnih, socialno ekonomskih in drugih raziskovanj, ki imajo zakonsko podlago.⁷

Ena izmed evidenc, ki jih vodijo delodajalci v skladu z ZEPDSV, je tudi evidenca o izrabi delovnega časa.⁸ Delodajalec tako dnevno vpisuje v evidenco o izrabi delovnega časa za posameznega delavca naslednje podatke:⁹

- podatke o številu ur,

⁶ Uradni list RS, št. 40/06.

⁷ 1. člen ZEPDSV.

⁸ 12. člen ZEPDSV.

⁹ 18. člen ZEPDSV.

- skupno število opravljenih delovnih ur s polnim delovnim časom in s krajšim delovnim časom od polnega z oznako vrste opravljenega delovnega časa,
- opravljene ure v času nadurnega dela,
- neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače iz sredstev delodajalca, z oznako vrste nadomestila,
- neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače v breme drugih organizacij ali delodajalcev in organov z oznako vrste nadomestila,
- neopravljene ure, za katere se ne prejema nadomestila plače,
- število ur pri delih na delovnem mestu, za katera se šteje zavarovalna doba s povečanjem, oziroma na katerih je obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, z oznako vrste statusa.

Evidenca o izrabi delovnega časa se začne za posameznega delavca voditi z dnem, ko sklene pogodbo o zaposlitvi, preneha pa z dnem, ko mu preneha pogodba o zaposlitvi. Dokumenti s podatki o delavcu, za katerega se preneha voditi evidenca o izrabi delovnega časa, se hranijo kot listina trajne vrednosti, ki jo je delodajalec dolžan predložiti na zahtevo pristojnega organa. Ob prenehanju dejavnosti delodajalca prevzame arhiv podatkov o izrabi delovnega časa pravni naslednik. Če pravnega naslednika ni, prevzame arhivsko gradivo Arhiv Republike Slovenije.¹⁰

Organ, ki nadzoruje izvajanje zakonodaje na tem vsebinskem področju, je na podlagi 2. člena Zakona o inšpekciji dela¹¹ (v nadaljevanju: ZID-1) in 22. člena ZEPDSV¹² Inšpektorat RS za delo (v nadaljevanju: IRSD). Ob nadzorstveni funkciji pa ima IRSD med drugim tudi dodatno, z zakonom določeno obveznost, in sicer da predloži ministrstvu, pristojnemu za delo, tudi poročilo o svojem delu za preteklo koledarsko leto. Poročilo mora med drugim vsebovati podatke o ugotovljenih kršitvah in o izrečenih ukrepih ter o uresničevanju izrečenih ukrepov po dejavnostih.¹³

V predhodno navedenih primerih pa mora IRSD predlagati tudi ukrepe za reševanje vprašanj s tega področja. Obveznost letnega poročanja sicer sledi tudi zahtevam 20. in 21. člena Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 81,¹⁴ na podlagi katere sicer temelji sistem inšpekcije dela v Republiki Sloveniji.

¹⁰ 19. člen ZEPDSV.

¹¹ Uradni list RS, št. 19/14 in 55/17.

¹² 22. člen: Nadzor nad izvrševanjem določb tega zakona in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, izvaja organ, pristojen za inšpekcijo dela.

¹³ Glej 7. člen ZID-1.

¹⁴ Uradni list FLRJ – Mednarodne pogodbe št. 5/56.

Po pregledu preteklih poročil je možno ugotoviti, da je IRSD že v poročilu za leto 2005 na področju evidentiranja delovnega časa predlagal ukrepe za reševanje vprašanj glede na njihove ugotovitve na področju evidentiranja delovnega časa. Prvi predlog IRSD na tem področju je bil tako oblikovan že leta 2006,¹⁵ ko je predlagal, da je treba čim prej sprejeti nov zakon na področju evidenc.

Novi Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti je bil sicer nato sprejet in uveljavljen že v letu 2006. Predlog IRSD v poročilu za leto 2006 je glede na novo uveljavljeno zakonodajo že naslavljal določene ugotovljene pomanjkljivosti iz prakse, in sicer je IRSD predlagal določitev obveznosti vodenja evidence o izrabi delovnega časa tudi za dijake in študente.¹⁶

Na podlagi novih ugotovitev iz inšpekcijskih nadzorov je v poročilu za leto 2007, IRSD predlog ukrepa iz poročila za leto 2006 dopolnil s predlogom, da se zaradi izoginitve prirejenosti evidenc določi, da se evidenco vroči delavcu in da se določi sankcija za odgovorne osebe, ki je v zakonu ni.¹⁷ Smiselno skoraj enak predlog (brez predloga vročanja evidence delavcu) je bil podan tudi v poročilu za leto 2008.¹⁸ V poročilih za leta od 2009 do 2012 so se predlogi ukrepov IRSD še vedno nanašali na to, da se določi sankcija za odgovorne osebe, ki je v zakonu ni, pri čemer je IRSD predlagal tudi sprejem pravilnika (poročili za leti 2009 in 2010)¹⁹, ustrezno določitev hrambe dokumentacije (poročilo za leto 2011)²⁰ ter določitev časa prihoda in odhoda z dela kot podatkov, s katerimi se napolnjuje evidenco o izrabi delovnega časa (poročilo za leto 2012)²¹.

Do leta 2018 so se predlogi ukrepov inšpektorata ustalili v treh ključnih elementih:

- določitev sankcije za odgovorne osebe,
- ustrezna določitev hrambe dokumentacije ter
- določitev časa prihoda na delo in odhoda z dela kot podatkov, s katerimi se napolnjuje evidenco o izrabi delovnega časa.

V poročilu za leto 2018 je na podlagi preteklih predlogov IRSD oblikoval celovit predlog, ki se je glasil:²²

¹⁵ IRSD, 2006, str. 185.

¹⁶ IRSD, 2007, str. 200.

¹⁷ IRSD, 2008, str. 197.

¹⁸ IRSD, 2009, str. 167.

¹⁹ IRSD, 2010, str. 175 in 2011, str. 192.

²⁰ IRSD, 2012, str. 57.

²¹ IRSD, 2013, str. 66.

²² IRSD, 2019, str. 7.

»Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti spremeniti tako, da se:

- kljub določbi 9. alineje prvega odstavka 2. člena omenjenega zakona, ki se nanaša na širši pojem delavca, izrecno določi, da se v ta pojem štejejo tudi delavci, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravljajo delo pri delodajalcu, pod pogojem, da ga opravljajo osebno in so vključeni v delovni proces delodajalca ali pretežno uporabljajo sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa uporabnika;
- v 15. členu doda nov odstavek, iz katerega bi izhajalo, da mora biti prijava delavca v socialno zavarovanje ne glede na določbo prvega odstavka 15. člena vložena najkasneje z dnem nastopa dela;
- v 18. člen poleg uvodoma omenjenega uvrstijo tudi: ure, opravljene v manj ugodnem delovnem času (na primer nedeljsko delo, delo na praznike, nočno delo in podobno), izmensko delo, deljen delovni čas, ure, opravljene v neenakomerni razporeditvi delovnega časa, če se tovrstne oblike dela pri delodajalcu dejansko uporabljajo; iz evidence bi moral biti razviden tudi seštevek ur za daljše obdobje (teden, mesec, leto oziroma posamezno referenčno obdobje);
- določi, na kakšen način naj se vodijo evidence, da bodo verodostojne (na primer, da se predpiše obvezno elektronsko vodenje evidenc), ali da se določi, da mora delodajalec vsak mesec delavce seznanimi s podatki iz evidence o izrabi delovnega časa, ki se nanašajo nanje, saj bi tako delavci lahko sproti spremljali stanje ur, delavci pa morajo to potrditi s svojim podpisom;
- delodajalcem določi obveznost, da morajo na sedežu oziroma na kraju opravljanja dela delavca hraniti evidence o izrabi delovnega časa; prav tako bi bilo smiselno v zakonu določiti, da mora delodajalec na sedežu oziroma na kraju opravljanja dela hraniti vso delovnopravno dokumentacijo, na podlagi katere se vpisujejo podatki v evidence;
- določi sankcija za odgovorno osebo v primeru opustitve vodenja, hrambe ali posodabljanja evidenc iz 12. člena zakona;
- določijo višje globe in se inšpektorjem določi pooblastilo za izrekanje glob v razponu.«

3. POSTOPEK PRIPRAVE PREDLOGA SPREMEMB IN DOPOLNITEV ZEPDSV

Samostojno pobudo (izven letnega poročila IRSD) za spremembe je z namenom učinkovitejšega nadzora nad določbami, ki urejajo delovni čas, odmore in počitke podal IRSD tudi neposredno na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Na podlagi razprave na Ekonomsko – socialnem svetu (v nadaljevanju: ESS), kjer je bila ta pobuda v nadaljevanju tudi obravnavana, so 19. aprila 2019 na 318. seji ESS socialni partnerji ustanovili Pogajalsko skupino za pripravo predlogov sprememb zakonodaje v zvezi z vodenjem evidenc delovnega časa (v nadaljevanju: pogajalska skupina).

Pogajalska skupina je podprla ureditev področja kot je bilo predstavljeno v okviru izhodišč za pripravo zakonskih sprememb na podlagi pobude IRSD ter sprejela dogovor, da bo nadaljevala z obravnavo konkretnih predlogov in posebno pozornost namenila vprašanju ustreznega prehodnega obdobja za uveljavitev predlaganih rešitev ter ureditvi podzakonskih aktov.

Zakonski predlog, ki je nastal po prvem krogu obravnave, maja 2021, je med drugim vseboval splošno obveznost vodenja evidence o izrabi delovnega časa v elektronski obliki. Z elektronskim vodenjem evidence o izrabi delovnega časa bi bila namreč zagotovljena boljša verodostojnost evidence, hkrati pa bi ta predstavljala podlago za učinkovitejši inšpekcijski nadzor. Predlog je določal tudi, da se morajo beležiti vsi posegi v evidenco na način, da naknadna sprememba podatka vsebuje tudi razlog spremembe in čas vpisa spremembe. Tekom pogajanj je bil usklajen pretežni del odprtih vprašanj, dokončno neusklajeno pa je ostalo prav vprašanje glede načina vodenja evidence o izrabi delovnega časa.

ESS je nato na 339. seji, dne 15. 7. 2022, sprejel poročilo pogajalske skupine za pripravo predlogov sprememb zakonodaje v zvezi z vodenjem evidenc delovnega časa, kjer pa je bilo hkrati dogovorjeno, da lahko socialni partnerji dodatne predloge na predlog ZEPDSV podajo do konca avgusta 2022.

Predstavniki pogajalske skupine so se nato v nadaljevanju pogajanj dogovorili, da se uvedba elektronskega načina vodenja evidence o izrabi delovnega časa določi le za delodajalce, ki jim bo izrečena globa zaradi kršitev določb delovnega časa po ZDR-1 ali zaradi kršitev po ZEPDSV. V primerih, ko predlog za obveznost vodenja evidence o izrabi delovnega časa podajo delavci (preko sindikata pri delodajalcu, sveta delavca ali delavskega zaupnika), pa bo moral delodajalec predlog obravnavati in se do njega opredeliti v roku 30 dni; če bi ga zavrnil, pa

se predvideva, da mora svojo odločitev pisno utemeljiti, o zavrnitvi predloga pa hkrati obvestiti tudi IRSD.

ESS je nato na seji, 23.9.2022, obravnaval poročilo Pogajalske skupine ESS za pripravo predlogov sprememb zakonodaje v zvezi z vodenjem evidenc delovnega časa in predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti soglasno podprl.

4. SPREJETE SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZEPDSV (ZEPDSV-A)

Med socialnimi partnerji usklajen predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZEPDSV (v nadaljevanju: ZEPDSV-A) je bil dne 12.1.2023 sprejet na Vladi RS in poslan v obravnavo v Državni zbor, kjer je bil na seji 21.4.2023 tudi sprejet.

4.1. Dopolnitev definicije delavca

Definicija delavca za namen ZEPDSV se je določila na način, da se kot delavec v smislu tega zakona šteje tudi delavec, ki na kakršni koli drugi pravni podlagi opravlja delo pri delodajalcu, pod pogojem, da ga opravlja osebno in je vključen v delovni proces delodajalca ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca. Tako oblikovan predlog vključuje tiste elemente iz definicije delovnega razmerja po 4. členu Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1),²³ za katere se je po ugotovitvah inšpekcije dela iz nadzora in na njihov predlog izkazalo, da jih je mogoče kot ključne prepoznati in so pomembni pri prepoznavi tistih oseb, za katere je elemente delovnega razmerja sicer težje presoјati.

Zaradi jasnejšega razumevanja opredelitve delodajalca se je dopolnila tudi opredelitev le-tega. ZEPDSV opredeljuje pojem delodajalca v deseti alineji 2. člena. V enajsti alineji 2. člena ZEPDSV-A na novo določa, da se v smislu tega zakona kot delodajalec šteje tudi oseba, ki na kakršni koli drugi pravni podlagi zaposluje delavca, s spremembo pa se širi opredelitev tudi za druge osebe, ki opravljajo delo za delodajalca.

²³ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odlUS, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmiS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1.

4.2. Razjasnitev dileme glede roka za prijavo delavca v socialno zavarovanje in določitev roka za posredovanje podatkov iz evidence o zaposlenih delavcih

Prej veljavni ZEPDSV je v 15. členu določal, da mora delodajalec podatke iz evidence o zaposlenih delavcih posredovati Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) v osmih dneh od sklenitve pogodbe o zaposlitvi. Podatke delodajalec sporoči ob prijavi v zavarovanje na predpisanih obrazcih.

Glede na drugi odstavek 45. člena Zakona o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja²⁴, ki določa, da mora biti prijava za delavca v delovnem razmerju vložena z dnem nastopa dela po pogodbi o zaposlitvi, vendar najpozneje pred začetkom opravljanja dela, je nastajala v praksi dilema, saj prej navedeni 15. člen ZEPDSV za posredovanje podatkov ZZZS določa rok osem dni.

S spremembo 15. člena se spreminja rok za posredovanje podatkov ZZZS in določa, da je treba podatke iz evidence o zaposlenih delavcih posredovati ZZZS z dnem nastopa dela po pogodbi o zaposlitvi, vendar najpozneje pred začetkom opravljanja dela. V primeru, da delavec tega dne iz opravičljivih razlogov ne začne z delom, mora podatke posredovati najpozneje tistega dne, ki je kot dan nastopa dela dogovorjen v pogodbi o zaposlitvi. Podatke delodajalec sporoči ob prijavi v zavarovanje na predpisanih obrazcih.

4.3. Podatki, ki jih je treba vpisovati v evidenco o izrabi delovnega časa

V okviru zahtevanih podatkov v zvezi z evidenco delovnega časa je prej veljavni ZEPDSV zahteval podatek o številu opravljenih ur, ne pa tudi podatka o začetku in zaključku dnevnega delovnega časa. Takšna ureditev je glede na ugotovitve IRSD povzročala težave pri izvedbi inšpekcijskega nadzora, pogosto pa celo onemogočala nadziranje izvajanja določb glede delovnega časa, odmorov in počitkov.

Iz evidenc tudi ni bil razviden podatek, ali gre za delo v manj ugodnem delovnem času in ali je delo opravljeno v neenakomerno razporejenem ali prerazporejen delovnem času. Iz koncepta ureditve 18. člena ZEPDSV, ki določa, da delodajalec

²⁴ Uradni list RS, št. 111/13 in 97/14.

podatke, ki so v zakonu določeni, vpisuje dnevno, je bilo mogoče razumeti, da se podatki nanašajo le na posamezen dan, ne pa tudi na seštevek ur v tednu, mesecu, letu oziroma po zaključku posameznih referenčnih obdobj.

Za zagotovitev večje verodostojnosti evidenc in učinkovitejšega inšpekcijskega nadzora ZEPDSV-A določa, da se v evidenco o izrabi delovnega časa vpisuje tudi podatek o času prihoda delavca na delo in odhoda delavca z dela, izrabi in obsegu izrabe odmora med delovnim časom, o opravljenih urah v posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa, opravljenih urah v neenakomerno razporejenem delovnem času in začasno prerazporejenem delovnem času ter seštevek ur za daljše obdobje (teden, mesec, leto oziroma posamezno referenčno obdobje).

S spremembo se želi med drugim doseči verigo seštevka ur neenakomerno razporejenega oziroma začasno prerazporejenega delovnega časa, ki se napolnjuje na dnevni ravni, hkrati pa vzpostaviti mehanizem, da se preprečijo popravki za nazaj, saj se dnevno beleži tekoča izraba delovnega časa na tedenski, mesečni oziroma letni ravni (v referenčnem obdobju). Iz evidence o izrabi delovnega pa je razvidno tudi obdobje trajanja prerazporejenega polnega delovnega časa (začetek in konec).

Obveznost vodenja dnevnega oziroma tekočega seštevka ur se ne zahteva za delodajalce, ki evidence o izrabi delovnega časa ne vodijo na elektronski način. Podatek o seštevku ur v tednu, mesecu oziroma letu (iz katerega je razvidno referenčno obdobje, ki se upošteva za neenakomerno razporeditev in za začasno prerazporeditev polnega delovnega časa) lahko delodajalec v tem primeru vpisuje tedensko.

4.4. Zagotovitev pravice delavca do vpogleda v podatke in obveznost hrambe evidence o izrabi delovnega časa

Z ZEPDSV-A je vzpostavljena dodatna obveznost delodajalca, da delavca pisno obvesti o podatkih iz evidence o izrabi delovnega časa za pretekli mesec do konca plačilnega dne in pravica delavca, da od delodajalca enkrat tedensko zahteva, da ga pisno seznani s podatki iz evidence o izrabi delovnega časa.

Zakon predvideva, da bo višja stopnja verodostojnosti podatkov iz evidence zagotovljena s pravico delavca do seznanitve s podatki, ki se nanašajo nanj. V tem okviru je delodajalec zavezan, da delavca pisno obvesti o podatkih iz evidence

o izrabi delovnega časa za pretekli mesec do konca plačilnega dne. Tako bo delodajalec delavcu poleg pisnega obračuna plače in drugih prejemkov (t. i. plačilne liste) izdal tudi obvestilo, v katerem bodo navedeni podatki iz evidence o izrabi delovnega časa (podatki, ki se vpisujejo na podlagi 18. člena ZEPDSV). Pisno obvestilo lahko delodajalec pošlje po elektronski poti na elektronski naslov delavca, če elektronski način poslovanja zagotavlja delodajalec in tudi nalaga njegovo uporabo.

Poleg tega se vzpostavlja pravica delavca, da enkrat tedensko od delodajalca zahteva seznanitev s podatki iz evidence.

Za obveznost podaje pisnega obvestila in tedenske seznaitve s podatki iz evidence se šteje tudi neposreden elektronski dostop delavca do evidence o izrabi delovnega časa, ki ga zagotavlja delodajalec. Delavec neposredni elektronski dostop uresničuje brez prisotnosti delodajalca.

Iz ugotovitev inšpektorata je možno sklepati, da delodajalci vodenje evidenc pogosto štejejo za zadevo postranskega pomena in evidenc pogosto ne hranijo oziroma ne vedo, da morajo tovrstne evidence hraniti. V določenih inšpekcijskih nadzorih pa delodajalci zagotavljajo, da imajo evidence oziroma dokumentacijo, na podlagi katere se evidence vodijo v računovodskem servisu in niso na voljo ob pregledu in se dopušča možnost manipulacije.

Iz teh razlogov se je na podlagi ZEPDSV-A vzpostavila obveznost delodajalca, da na sedežu oziroma na kraju opravljanja dela hrani evidenco o izrabi delovnega časa in da na sedežu oziroma na kraju opravljanja dela hrani tudi vso delovnopravno dokumentacijo, na podlagi katere se vpisujejo podatki v evidenco.

4.5. Določitev primerov obveznega vodenja evidence o izrabi delovnega časa na elektronski način in možnost predloga delavcev o elektronskem načinu vodenja evidence

ZEPDSV-A vzpostavlja obvezno uvedbo elektronskega načina vodenja evidence o izrabi delovnega časa za delodajalce, ki jim bo izrečena globa zaradi kršitev določb delovnega časa po ZDR-1 ali zaradi vodenja evidenc po ZEPDSV.

Če je bila delodajalcu pravnomočno izrečena globa na podlagi prvega, drugega ali tretjega odstavka 217.a člena ZDR-1 za prekrške iz 5., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14. ali 15. točke prvega odstavka 217.a člena, ali pravnomočno izrečena globa na podlagi prvega, drugega, tretjega, četrtega ali petega odstavka 23.

člena ZEPDSV, mora delodajalec dve leti voditi evidenco o izrabi delovnega časa elektronsko.

Delodajalec mora začeti voditi evidenco na elektronski način v treh mesecih od pravnomočnosti odločbe. Zakon še določa, da mora morebitna naknadna sprememba podatka iz elektronske evidence vsebovati tudi razlog spremembe in čas vpisa spremembe, ki ga zagotavlja delodajalec (revizijska sled).

Na podlagi 19.b člena pa lahko predlog za elektronski način vodenja evidence o izrabi delovnega časa delodajalcu podajo tudi delavci (preko sindikata pri delodajalcu, sveta delavcev ali delavskega zaupnika). Delodajalec mora predlog obravnavati in se do njega opredeliti v 30 dneh. Če delodajalec zavrne predlog, mora svojo odločitev pisno utemeljiti, o zavrnitvi predloga pa mora hkrati pisno obvestiti tudi inšpektorat, pristojen za delo.

Delodajalec mora začeti voditi evidenco na elektronski način v treh mesecih od poteka 30-dnevnega roka, v katerem mora predlog delavcev obravnavati. Zakon tudi za te primere določa, da mora morebitna naknadna sprememba podatka elektronske evidence vsebovati tudi razlog spremembe in čas vpisa spremembe, ki ga zagotavlja delodajalec (revizijska sled).

Kadar predlog za obveznost vodenja evidence o izrabi delovnega časa podajo delavci (prek sindikata pri delodajalcu, sveta delavca ali delavskega zaupnika), je določena omejitev pogostosti dajanja predlogov, tako da se nov predlog lahko da šele po enem letu od pisne utemeljitve zavrnitve predloga.

Če delodajalec ne začne voditi evidence na predpisan način in v določenem roku, ali se ne opredeli do predloga sindikata pri delodajalcu oziroma sveta delavcev ali delavskega zaupnika o elektronskem načinu vodenja evidence o izrabi delovnega časa ali ne obvesti IRSD o zavrnitvi predloga o elektronskem načinu vodenja evidence o izrabi delovnega časa ali ne zagotavlja revizijske sledi, se kaznuje z globo od 3.000 do 20.000 evrov (z globo od 500 do 8.000 evrov se kaznuje manjši delodajalec - pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik oziroma posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, z globo od 300 do 1.200 evrov se kaznuje delodajalec posameznik) z globo od 300 do 2.000 evrov pa se kaznuje odgovorna oseba delodajalca pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, ter odgovorna oseba v državnem organu ali v lokalni skupnosti.

4.6. Določitev glob, določitev sankcije za odgovorno osebo v primeru kršitve opustitve vodenja, hrambe ali posodabljanja evidenc in pooblastilo za izrekanje glob v razponu

S spremembo 23. člena se spreminjajo višine zneskov, s katerimi so določene globe, pri čemer so zneski določeni v evrih (prej še v tolarjih), na novo pa so določeni tudi v drugačni višini, in sicer v razponu od 1.500 do 20.000 evrov za delodajalca – pravno osebo, samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost. Z vidika odvračilnega in preprečevalnega učinka se globa v spodnjem delu razpona določa v višini primerljivih prekrškov glede delovnega časa, odmorov in počitkov, kot je to določeno v 217.a členu ZDR-1, zgornja meja razpona pa je določena pri 20.000 evrov, kot je to določeno za prekrške, za katere je v ZDR-1 določena najstrožja globa (217. člen ZDR-1). S tem se poskuša vzpostaviti sistem, ki bo skušal onemogočati odločitve o tem, katero kršitev izbirati z vidika ekonomske obremenitve delodajalca, hkrati pa nadzornemu organu omogočil tudi ustrezno sankcioniranje najhujših kršiteljev.

Prej veljavna ureditev za določene primere kršitev tudi ni določala sankcije za odgovorno osebo, kar je predstavljalo določene težave pri sankcioniranju pravnih oseb, obenem pa je to pomenilo, da so se odgovorne osebe pravnih oseb v tem delu izognile odgovornosti za storjeni prekršek. Z ZEPDSV-A se za kršitve v zvezi z vodenjem evidenc tako določa sankcija tudi za odgovorno osebo delodajalca pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost in odgovorno osebo v državnem organu ali lokalni skupnosti.

Dodatno so se s 23.a členom določile globe za kršitve v zvezi z elektronskim načinom vodenja evidence o izrabi delovnega časa, kot je to določeno v novem 19.a in 19b. členu zakona in že opisano v prejšnjem poglavju.

Z novim 23.b členom se za prekrške iz tega zakona določa pooblastilo za izrekanje glob v hitrem prekrškovnem postopku. Nov člen je bil dodan z namenom, da se prekrškovnemu organu podeli pooblastilo za izrekanje glob v razponu. Iz zakona, ki ureja prekrške, namreč izhaja, da lahko prekrškovni organi izrekajo globe v razponu samo, če je tako izrecno določeno v posameznem zakonu, drugače pa se lahko izrekajo le v najnižje predpisani višini. Splošna pravila za odmero sankcije so sicer določena v 26. členu Zakona o prekrških²⁵.

²⁵ Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US

4.7. Prehodna določba glede obveznosti elektronskega vodenja evidenc in uveljavitev zakona

Obveznost elektronskega vodenja evidenc iz novega 19.a člena tega zakona se uporablja za prekrške, storjene po uveljavitvi ZEPDSV-A. Zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, zaradi omogočanja prilagoditve delodajalcev in delavcev na novosti pa se bo začel uporabljati 6 mesecev po njegovi uveljavitvi (20. novembra 2023). Do začetka uporabe ZEPDSV-A se uporablja ZEPDSV.

5. SKLEP

Od priprave izhodišč za spremembe in dopolnitve ZEPDSV je preteklo več kot štiri leta, še daljše časovno obdobje – vsakoletno od leta 2006 naprej - pa je IRSD predlagal ukrepe za spremembe na področju evidentiranja delovnega časa, na podlagi katerih so izhodišča in na koncu tudi dopolnjen in spremenjen zakon dobila končno obliko. V letu 2019 je Sodišče EU z odločitvijo države članice še dodatno zavezalo, da vzpostavijo objektiven, zanesljiv in dostopen sistem, s katerim je mogoče evidentirati dnevni delovni čas, ki ga opravi vsak delavec.

V času priprav za sprejem novele ZEPDSV so se v javnosti pojavljale različne interpretacije glede novih predvidenih obveznosti delodajalcev, ki pa z določenih vidikov niso nove in že sedaj obstajajo v veljavni zakonodaji. Obveznost vodenja evidence o izrabi delovnega časa je kot dnevna obveznost obstajala že vse od uveljavitve zakona iz leta 2006, z ZEPDSV-A se določa le podrobnejša opredelitev, s katerimi podatki evidenco napolnjevati, da bodo evidence urejene v interesu obeh pogodbenih strank, tako delavca kot tudi delodajalca, in bodo upravičevale tudi svoj bistveni namen, to je verodostojnost.

Delodajalec mora že v skladu z 12. in 18. členom ZEPDSV voditi evidenco o izrabi delovnega časa, v katero se dnevno vpisuje za posameznega delavca podatke o številu ur, skupno število opravljenih delovnih ur s polnim delovnim časom in s krajšim delovnim časom od polnega z oznako vrste opravljenega delovnega časa, opravljene ure v času nadurnega dela itn. Za vsak posamezni delovni dan bi se moralo zabeležiti dejansko število ur, ki jih je opravil delavec. V praksi bi se to moralo zagotavljati na način, da sta znana začetek in zaključek opravljanja dela, dnevno pa se zabeleži skupni seštevek opravljenih ur dela. Če je praksa

drugačna ter se pavšalno vnaša »opravljene ure dela«, gre za odstopanje od zahteve, da se vzpostavi objektiven, zanesljiv in dostopen sistem, s katerim je mogoče evidentirati dnevni delovni čas, ki ga opravi vsak delavec. ZEPDSV-A glede tega izrecno določa, da se na dnevni ravni beleži čas prihoda in čas odhoda z dela ter izraba odmora med delovnim časom. V smislu dnevne obremenitve pri beleženju se ocenjuje, da gre pri dodatnem vpisovanju podatka (ki bi moral sicer biti znan že sedaj) za zanemarljivo majhno spremembo. Pri elektronskem vodenju evidence pa se le-ta že sedaj praviloma napolnjuje na način, da se vnaša te časovne točke oziroma dogodke, ki jih informacijski sistem samodejno pretvori v ustrezne zapise, kar pomeni, da dodatne obremenitve ni.

Vsebinska ZEPDSV-A v predhodno navedenem delu sledi svojemu osnovnemu namenu in končnemu cilju - doseči verodostojnost evidenc z objektivnim in zanesljivim sistemom beleženja, da bodo le-te v končni posledici izkazovale dejansko stanje. Z namenom vzpostavitve oziroma zagotovitve takšnega stanja pa ob tem vzpostavlja dodatne mehanizme, in sicer obveznost delodajalca in pravico seznanitve delavca s podatki iz evidence, obveznost hrambe evidence in dokumentacije, ki je podlaga za vpis ter obveznost vodenja evidence v elektronski obliki v določenih primerih.

Z dopolnjeno zakonodajo se podrobneje opredeljuje, katere dodatne elemente ta evidenca vsebuje, kateri pa bi morali biti delodajalcem, ki želijo napolnjevati verodostojne evidence, znani že sedaj. Delodajalci, ki dosledno sledijo zakonskim določbam o organiziranju in izrabi delovnega časa, z vsemi potrebnimi podatki razpolagajo v vsakem trenutku.

V okviru sprememb in dopolnitev zakonodaje na področju vodenja evidenc se pogosto tudi izpostavlja, da se s tem omejuje prožnost dela, še posebej pri delu na domu. Temu zagotovo ni tako, saj vodenje evidenc predpisuje le beleženje izrabe delovnega časa, ki pa bi moralo biti na koncu v interesu obeh strank – delavcu zaradi pravilne izrabe delovnega časa z namenom njegovega varstva, delodajalcu pa zaradi pregleda in spremljanja opravljenega dela.

Na koncu je treba še enkrat poudariti, da obveznost vodenja evidenc delovnega časa v prav nobenem delu ne posega v fleksibilnost organizacije dela in delovnega časa pri posameznem delodajalcu. Vsak delodajalec lahko v okviru zakonskih možnosti prosto razporeja delo in delovni čas posameznega delavca.

VIRI IN LITERATURA

- Inšpektorat RS za delo, 2006, Poročilo o delu za leto 2005, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/2b1b8e2a46/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2005.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2007, Poročilo o delu za leto 2006, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/717426525d/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2006.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2008, Poročilo o delu za leto 2007, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/1953775119/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2007.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2009, Poročilo o delu za leto 2008, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/309b23d48b/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2008.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2010, Poročilo o delu za leto 2009, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/d3fc2c0baa/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2009.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2011, Poročilo o delu za leto 2010, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/b9a8b13af6/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2010.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2012, Poročilo o delu za leto 2011, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/4455405663/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2011.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2013, Poročilo o delu za leto 2012, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/f872237c0c/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2012.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2014, Poročilo o delu za leto 2013, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/12487599e8/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2013.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2015, Poročilo o delu za leto 2014, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/fc727ee702/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2014.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2016, Poročilo o delu za leto 2015, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/9b0ebdac2e/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2015.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2016, Poročilo o delu za leto 2016, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/9c01af8958/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2016.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2017, Poročilo o delu za leto 2018, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/0718dd9c0f/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2017.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2018, Poročilo o delu za leto 2017, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/73bcef96d4/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2018.pdf>
- Inšpektorat RS za delo, 2019, Poročilo o delu za leto 2018, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavah/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/Porocilo-o-delu-IRSD-v-leto-2019.pdf>

- International Labour Organization, (2006), Konvencije Mednarodne organizacije dela: s komentarjem, komentar: Mitja Novak ... [et al.], Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Poročilo o delu Pogajalske skupine za pripravo sprememb zakonodaje v zvezi z vodenjem evidenc delovnega časa, 25.5.2021.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Poročilo o nadaljevanju dela Pogajalske skupine za pripravo sprememb zakonodaje v zvezi z vodenjem evidenc delovnega časa, 13.9.2023.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti - tretja obravnava. dostopno na:
https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHg-pHEaPfAAawNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=D2D33C87577D394EC1258988003F63C6&db=p_re_zak&mandat=IX&tip=doc#
- Sodišče Evropske Unije, Države članice morajo delodajalce zavezati, da vzpostavijo sistem za evidentiranje dnevnega delovnega časa, SPOROČILO ZA MEDIJE ŠT. 61/19, 14.5.2019, dostopno na:
<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-05/cp190061sl.pdf>
- Sodišče Evropske unije, Zadeva C-55/18, CCOO, ECLI:EU:C:2019:402.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPdve, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1.
- Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti, Uradni list RS, št. 40/06.
- Zakon o inšpekciji dela, Uradni list RS, št. 19/14 in 55/17.
- Zakon o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Uradni list RS, št. 111/13 in 97/14.

Recording of Working Hours under the New Regulations

Damjan Mašera*

Summary

In 2019, the Court of Justice of the EU ruled that, in order to ensure the full effect of the rights provided for in the Working Time Directive and the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Member States must impose an obligation on employers to establish an objective, reliable and accessible system that can record the daily working time of each worker.

The evidence of the working time is one of the records in the field of work and social security prescribed by law in the Republic of Slovenia and, in terms of carrying out inspections, provides the basis for determining the correct implementation of the legislation governing working time, breaks and rest periods. Compliance with the provisions on working time and the provision of rest periods and breaks is important in terms of restoring the physical strength of the worker, his working efficiency, the long-term maintenance of working capacity and ensuring safety and health at work.

The amendments and additions to the Work and Social Security Records Act address the problems that have been perceived in the implementation of the law in practice, following the initiative for amendments by the Inspectorate of The Republic of Slovenia for Work with a view to more effective control over the implementation of legislation governing working hours, breaks and rest periods. The amendments to the law are also a part of the agreement adopted by the social partners within the ESS (Economic Social Council) at its 318th meeting on 19 April 2019 in which a negotiating group for preparing amendments to legislation relating to the management of working time records was set up.

The amendments relate to supplementing the definition of worker, clarifying the dilemma of the period for registering a worker for social insurance and setting a time limit for the transmission of information from the employee records, the extent of the information to be recorded in the working time use record, the provision of the worker's right to be acquainted with the information in the register and the

* Damjan Mašera, LLB, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia.
damjan.masera@gov.si

obligation to keep a record of the use of working time. Additional provisions of the law regarding mandatory electronic record-keeping of working time and the possibility of a worker's proposal on electronic record-keeping were laid down; it further introduces a system of misdemeanour fines, provides for sanctions for the person responsible in the event of a failure of management, keeping or updating of records and gives the infringing body the power to impose fines within certain range.