

**Novela Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D) –
Poročilo s strokovnega srečanja slovenskega Društva
za delovno pravo in socialno varnost**

*Amendment to the Employment Relationships Act (ZDR-1D) -
Report from the Professional Meeting of the Slovenian Society
for Labor Law and Social Security*

On the 20th of November 2023, just a few days after the entry into force of the latest amendment to the Employment Relationships Act (ZDR-1D, Official Gazette of the Republic of Slovenia, 15.11.2023), the Slovenian Society for Labor Law and Social Security organized a professional meeting to discuss the new legal developments. The professional meeting, which was attended by almost a good third of all members, was led by its president, Prof. Dr. Grega Strban, and the introduction to the discussion was given by members Luka Tičar, Assoc. Prof. from the Ljubljana Faculty of Law and Damjan Mašera from the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities.

Dvajsetega novembra 2023, le nekaj dni po uveljavitvi zadnje novele Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D, Ur. l. RS št. 114/23, z dne 15.11.2023), je slovensko Društvo za delovno pravo in socialno varnost organiziralo strokovno srečanje članov društva, da bi razpravljali o zakonskih novostih. Strokovno srečanje, katerega se je udeležila skoraj dobra tretjina vseh članov društva, je vodil njegov predsednik prof. dr. Grega Strban, uvod v razpravo pa sta podala člana izr. prof. dr. Luka Tičar iz ljubljanske pravne fakultete in Damjan Mašera vodja sektorja za delovna razmerja in druge oblike dela na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Uvodoma so bile izpostavljene bistvene spremembe, ki jih prinaša novela ZDR-1D, zlasti institut spremembe ali sklenitve nove pogodbe o zaposlitvi na predlog delavca zaradi izboljšanja zaposlitve oz. pogojev dela (49. člen ZDR-1), sklenitev pogodbe za krajši delovni čas zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja (65.a člen) oz. žrtev nasilja v družini (67.a člen), postopek pisnega opozorila pred odpovedjo (85. člen), zadržanje učinkovanja odpovedi v okviru posebnega varstva pred odpovedjo za delavske predstavnike (113. člen), subsidiarna odgovornost za izplačilo plač podizvajalcev v gradbeništvu (141.a člen), pravica

do odklopa (142.a člen), pravica do odsotnosti z dela zaradi oskrbovalskega dopusta (167.a člen) oz. plačane odsotnosti z dela delavca, žrtve nasilja v družini (168.a člen), posebno varstvo delavcev zaradi nosečnosti, starševstva in oskrbe (IV. Poglavje, 2. oddelek), posebno varstvo delavcev, žrtev nasilja v družini (IV. Poglavje, 2.a oddelek) idr. Izbrani instituti so bili obravnavani z vidika ciljev in namena novele ZDR-1D, zlasti implementacije zahtev za zagotovitev minimalnega delovnopravnega varstva delavcev po Direktivi (EU) 2019/1152 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji (UL L št. 186 z dne 11. 7. 2019, str. 105) in Direktivi (EU) 2019/1158 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU (UL L št. 188 z dne 12. 7. 2019, str. 79).

Vladno gradivo za sprejem novele ZDR-1D med drugim navaja, da pri pripravi predloga zakona zunanji strokovnjaki niso sodelovali in prav pogrešanje poglobljenega strokovnega sodelovanja med Društvom in predlagateljem novele, so tako v uvodni predstavitvi kot v kasnejši razpravi izpostavljali tudi člani. Predlog sprememb je bil namreč več kot leto dni predmet intenzivnih pogajanj med socialnimi partnerji, kar pa po mnenju članov Društva ne bi smelo biti ovira za aktivnejšo vlogo tudi delovnopravne in socialnopravne stroke pri oblikovanju novih rešitev.

Uvodoma je bilo med drugim tudi izpostavljeno, da je ministrstvo pri implementiranju minimalnega delovnopravnega varstva delavcev iz direktive 2019/1152 in direktive 2019/1158 v novi zakonski ureditvi sledilo principu, da se kolikor je le mogoče uporabi enake pristope oz. enake rešitve kot so že uveljavljeni v ZDR-1 v primerljivih drugih položajih in so torej praksi že poznani. Na primer, glede obveznosti delodajalca sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev pravice do odklopa iz novega 142.a člena, je bilo uvodoma izpostavljeno, da zakon že sedaj pozna podobno obveznost sprejema ustreznih ukrepov v zvezi z zagotovitvijo varovanja dostojanstva delavca pri delu v 47. členu, glede samega načina sprejemanja ukrepov pa nova ureditev sledi določbam 10. člena ZDR-1 o sprejemu splošnega akta delodajalca. Dodano pa je zakonsko napotilo za urejanje teh ukrepov v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti. Uvodoma je bila izpostavljena bojazen, da bi napotilo lahko razumeli kot poseg v avtonomijo kolektivnega pogajanja, vendar mislim, da ta bojazen ni na mestu in da je napotitev razumeti kot spodbudo za socialne partnerje, da bodo tovrstne ukrepe uvrščali na agendo kolektivnega pogajanja, ne pa kot posega zakonodajalca v njihovo avtonomijo. Podobno napotovanje na urejanje s kolektivno pogodbo

dejavnosti pozna ZDR-1 že sedaj na primer glede dodatka za delovno dobo v 129. členu, le da nova ureditev iz 142.a člena za razliko od 129. člena ureja situacijo tudi v primeru, če ukrepi niso določeni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti in v tem primeru napotuje na urejanje teh ukrepov na nižjih ravneh.

V razpravi je bil izpostavljen še en primer uporabe enakega pristopa, kot je že uveljavljen v zakonu. Gre za primer mirovanja pravic po tretjem odstavku 65.a člena, do katerega pride v primeru, če se sklene pogodba o zaposlitvi za določen čas za krajši delovni čas na podlagi predloga delavca zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Pravico predlagati tako spremembo pogodbe ima po 65.a členu delavec, ki neguje otroka, starega do osem let, ali zagotavlja oskrbo iz četrtega odstavka 182. člena zakona. Ureditev, da v času trajanja novo sklenjene pogodbe za določen čas mirujejo pravice, obveznosti in odgovornosti iz predhodno sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, pozna ZDR-1 že sedaj za vodilne delavce v drugem odstavku 74. člena zakona oz. v četrtem odstavku 49. člena zakona. Na ta način je zavarovan delovnopravni položaj delavca, saj po izteku pogodbe za krajši delovni čas za določen čas, ponovno oživi predhodno sklenjena pogodba o zaposlitvi.

V razpravi je bilo opozorjeno na razliko v ureditvi pravice predlagati krajši delovni čas zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja (65.a člen) in krajši delovni čas žrtev nasilja v družini (67.a člen). V obeh primerih gre za pravico predlagati spremembo pogodbe in v obeh primerih mora delodajalec svojo odločitev o predlogu delavca pisno utemeljiti v 15 dneh, razlika pa je v obsegu pravic, če pride do sklenitve pogodbe za krajši delovni čas za določen čas. V razpravi je bilo poudarjeno, da ima delavec, žrtev nasilja v družini, na podlagi 3. odstavka 67.a člena pravico do plačila za delo po dejanski delovni obveznosti kot tudi druge pravice in obveznosti iz delovnega razmerja kot delavec, ki dela polni delovni čas, če s tem zakonom ni drugače določeno (na primer regres za letni dopust), ter pravice iz socialnega zavarovanja, kot če bi delal polni delovni čas, če zakon tako določa (kar trenutno še ne določa noben zakon, je pa tu nastavek za morebitno tako ureditev), medtem ko te pravice niso določene v primeru krajšega delovnega časa zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja iz 65.a člena. Poleg tega je treba pravico iz 65.a člena razlikovati od pravice staršev do dela s krajšim delovnim časom od polnega po 50. členu Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1).

V razpravi je bilo veliko časa namenjeno tudi novostim, ki se nanašajo na pisno opozorilo pred odpovedjo (85. člen) in posebno varstvo delavskih predstavnikov pred odpovedjo (113. člen). Razpravljalci so poudarili, da sprememba dosedanje ureditve pisnega opozorila pred odpovedjo, ne vpliva na sam koncept odloženega sodnega varstva zoper pisno opozorilo, ki ga ima delavec tudi po uveljavitvi novele ZDR-1D tako kot doslej šele v sodnem postopku zoper samo odpoved. Vendar pa ima po novem delodajalec dodatno obveznost, ki je v tem, da mora na zahtevo delavca le –temu omogočiti zagovor, torej, da se delavec izjavi o očitanih kršitvah ter da v roku 8 dni po podani izjavi delavca o očitanih kršitvah sprejme odločitev, ki mora biti izražena v pisni obliki, obrazložena in vročena delavcu (novi 6. odstavek 85. člena). Razpravljalci so opozorili, da gre za nalaganje dodatnih obveznosti za delodajalca, kar pa menim, da je bil tudi namen zakonodajalca, da bi se tako preprečila praksa izdajanja neutemeljenih pisnih opozoril »na zalogo«, ki bi kot damoklejev meč viseli nad delovnopravnim položajem delavca.

V postopku sprejemanja novele ZDR-1D kot tudi v sami razpravi je bila velika pozornost dana tudi posebnemu varstvu delavskih predstavnikov pred odpovedjo. Na podlagi spremenjenega tretjega in četrtega odstavka 113. člena je po novem že na podlagi zakona (in ne kot doslej z začasno odredbo na predlog tožnika, delavca) v sodnem postopku, v katerem predstavnik delavcev uveljavlja nezakonitost odpovedi, podaljšano zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi do odločitve sodišča na prvi stopnji oziroma najdlje za šest mesecev, v tem času pa lahko delodajalec delavskemu predstavniku prepove opravljanje dela in mu zagotavlja nadomestilo plače v višini 80 odstotkov osnove iz sedmega odstavka 137. člena. V samem postopku sprejemanja novele so nekateri deležniki izpostavljali očitek diskriminacije in kršitev načela enakosti, pri čemer pa so spregledali, da iz veljavnega mednarodnega in evropskega prava kot tudi delovnopravne doktrine izhaja, da morajo uživati predstavniki delavcev v primerjavi z drugimi delavci posebno varstvo, z namenom, da so ustrezno in učinkovito zavarovani pred vsakim postopkom, ki bi bil zanje škodljiv, kamor spada tudi odpuščanje zaradi njihovega statusa ali aktivnosti kot predstavnikov delavcev ali zaradi članstva v sindikatu ali zaradi udeležbe v sindikalnih dejavnostih, pod pogojem, da ravna zakonito in v skladu s sprejetimi dogovori (ratificirana Konvencija MOD št. 135, podobno 28. člen ratificirane MESL). V razpravi je bilo izpostavljeno, da je šest mesečni rok zadržanja verjetno prekratek, saj sodišča v tem času običajno ne zaključujejo postopkov na prvi stopnji. Menim, da je za učinkovito varstvo predstavnikov delavcev sprememba

bila potrebna, saj sedanja ureditev ni zagotavljala učinkovitega varstva pred odpovedjo bodisi zaradi preozke razlage pogoja soglasja iz 112. člena bodisi zaradi neugotavljanja pravega (in ne zgolj navideznega) razloga odpovedi ter zadržanosti do izdajanja začasnih odredb v dosednji sodni praksi.

Tako v uvodu kot v razpravi so člani izpostavili tudi številna druga področja, ki jih novela ZDR-1D ni naslovila, pa bi jih lahko. Glede uvedbe subsidiarne odgovornosti za izplačilo plač v primeru podizvajalcev v gradbeništvu je bilo izpostavljeno vprašanje, zakaj se določba omejuje samo na gradbeništvo in ne velja za vse dejavnosti. Glede upoštevanja uveljavljene sodne prakse sodišča EU kot podlage za zakonske spremembe, je bilo uvodoma izpostavljeno, da novela ne odpravlja neustrezne ureditve neupravičenosti delavca do odpravnine v primeru izteka pogodbe za določen čas zaradi nadomeščanja začasno odsotnega delavca, kot to izhaja iz sodne prakse sodišča EU. Je pa novela, skličujoč se na ustaljeno sodno prakso sodišča EU, s spremembo 162. člena podaljšala rok za prenos neizrabljenega letnega dopusta z 31. decembra na 31. marec naslednjega leta. Prav tako je bilo izpostavljeno, da novela ZDR-1 ne naslavlja pomembnih delovnopравnih tveganj in vrzeli, na katere stroka že dolgo opozarja, nenazadnje tudi s predlogom več kot 50-ih ukrepov za odpravljanje negativnih posledic prekarne delo iz projekta MAPA, ki še čakajo v predalu predlagatelja.

S stališča delovnopравne stroke gre pozdraviti vsako spremembo, ki izboljšuje delovnopравno varstvo delavcev in delavskih predstavnikov, četudi gre bolj ali manj za implementacijo minimalnih standardov po veljavnem pravu EU; četudi gre za majhne korake, pa gredo spremembe vendarle v pravo smer.

Dr. Katarina Kresal Šoltes
Inštitut za delo pri PF v Ljubljani