 Gregorčičeva 20–25, Sl-1001 Ljubljana T: +386 1 478 1000

 F: +386 1 478 1607

 E: gp.gs@gov.si

 http://www.vlada.si/

Številka: 00104-232/2019/5

Datum: 12. 9. 2019

**Odgovor na poslansko vprašanje Janija Ivanuše v zvezi s plačilnimi listami**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS) je prejela pisno poslansko vprašanje Janija Ivanuše v zvezi s plačilnimi listami, na katerega podaja naslednji odgovor.

Vlada RS uvodoma poudarja, da je ureditev pisnega obračuna plače v Zakonu o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 15/17 odl. US in 22/19 – ZPosS, v nadaljnjem besedilu: ZDR-1) usklajena z mednarodnimi dokumenti - Konvencija Mednarodne organizacije dela (v nadaljnjem besedilu: MOD) št. 95 in Priporočilom MOD št. 85 o varstvu plač. Navedena konvencija določa, da mora delodajalec ob vsakem izplačilu plače delavca obvestiti o sestavi plače za to obdobje. Spremljajoče priporočilo je natančnejše in našteva podatke, o katerih mora biti delavec obveščen. Zahteva konvencije o plačilnem listu služi temu, da se delavec obvesti o vseh pomembnih podatkih glede plače.

ZDR-1 v drugem odstavku 135. člena določa obveznost delodajalca da delavcu izda pisni obračun za vsako plačilno obdobje posebej (najkasneje do konca plačilnega dne). Iz pisnega obračuna morajo biti razvidni podatki o plači, nadomestilu plače, povračila stroškov v zvezi z delom in drugi prejemki, do katerih je delavec upravičen na podlagi zakona, kolektivne pogodbe, splošnega akta delodajalca ali pogodbe o zaposlitvi, obračun in plačilo davkov in prispevkov ter plačilni dan. Iz pisnega obračuna morajo biti razvidni tudi podatki o delavcu in delodajalcu. Dalje četrti odstavek 135. člena ZDR-1 določa, da je delodajalec dolžan najkasneje do 31. januarja delavcu izdati pisni obračun plač in nadomestil plač za preteklo koledarsko obdobje, iz katerega sta razvidna tudi obračun in plačilo davkov in prispevkov.

ZDR-1 je tako (v primerjavi s prej veljavno ureditvijo) dodelal ureditev v zvezi s pisnim obračunom, ki je podlaga samemu izplačilu plače in drugih prejemkov. Pomembna novost pa je tudi določba, po kateri je pisni obračun, ki ga mora delodajalec izdati delavcu ob vsakokratnem izplačilu, verodostojna listina, na podlagi katere lahko delavec predlaga sodno izvršbo (tretji odstavek 135. člena ZDR-1).

Namen izdaje pisnega obračuna je v tem, da se delavec seznani z bistvenimi podatki glede plačila, da ima na tak način ustrezen pregled in da lahko preveri pravilnost izračuna.

V zvezi z vprašanjem, kaj naj oziroma lahko naredi delavec, če mu delodajalec ne izroči plačilne liste, Vlada RS pojasnjuje, da je izročitev pisnega obračuna na eni strani pravica delavca, na drugi strani pa obveznost delodajalca. Vsak delavec, ki mu delodajalec krši pravice iz delovnega razmerja, ima možnost in pravico, da te svoje pravice uveljavi pri delodajalcu oziroma pred delovnim sodiščem. Delavec pa lahko kršitev prijavi tudi na pristojno enoto Inšpektorata za delo, saj je opustitev izročitve pisnega obračuna prekršek, ki se kaznuje z globo od 3.000 do 20.000 evrov (pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost) oziroma od 1500 do 8000 evrov (manjši delodajalec) oziroma od 450 do 1200 evrov (delodajalec posameznik), z globo od 450 do 2000 evrov pa se kaznuje tudi odgovorna oseba delodajalca pravne osebe oziroma odgovorna oseba v državnem organu ali lokalni skupnosti (27. točka 217. člena ZDR-1).

V nadaljevanju Vlada RS podaja podatke Inšpektorata Republike Slovenije za delo glede števila evidentiranih prekrškov zaradi kršitev določb 134. in 135. člena ZDR-1, ki zavezuje delodajalca k izplačilu plače ter izdaje pisnega obračuna plače za obdobje od leta 2013 do 31.7.2019, in sicer:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| leto | opozorilo | opomin | globa | skupaj prekrški |
| 2013 | 111 | 50 | 153 | 314 |
| 2014 | 245 | 138 | 397 | 780 |
| 2015 | 293 | 179 | 437 | 909 |
| 2016 | 329 | 207 | 414 | 950 |
| 2017 | 198 | 467 | 502 | 1167 |
| 2018 | 216 | 322 | 740 | 1278 |
| 1.1. - 31.7.2019 | 174 | 214 | 332 | 720 |

Skladno z določbami 16. člena Zakona o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. [19/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0663), 55/17, v nadalj. ZID) ima inšpektor po opravljenem inšpekcijskem nadzoru pravico in dolžnost z odločbo zavezancu (delodajalcu) odrediti, da z dejanjem, opustitvijo dejanja oziroma z aktom, v roku, ki ga določi inšpektor, zagotovi izvajanje zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb ter splošnih aktov iz svoje pristojnosti.

Glede vprašanja ali drugi odstavek 135. člena velja tudi za ostale dohodke Vlada RS meni, da je upoštevaje navedeno zakonsko dikcijo (»in drugi prejemki, do katerih je delavec upravičen na podlagi zakona, kolektivne pogodbe, splošnega akta delodajalca ali pogodbe o zaposlitvi«) potrebno v pisnem obračuna zajeti vse navedene prejemke.

Vlada RS v zvezi z vprašanji poslanca, ki se nanašajo na nepredložitev plačilne liste delavcu in / ali nepredložitev obračuna davčnega odtegljaja (REK-1 obrazca) pojasnjuje, da [Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4703)) določa način obračunavanja, roke za plačilo prispevkov ter postopke v primeru, če davki in prispevki za socialno varnost niso obračunani in / ali plačani. Delodajalec je kot plačnik davka po ZDavP-2 ob izplačilu dohodkov svojim zaposlenim dolžan obračunati in plačati akontacijo dohodnine ter prispevke za socialno varnost, kar stori v REK-1 obrazcu). REK-1 obrazec mora delodajalec predložiti davčnemu organu najpozneje na dan izplačila dohodka, hkrati pa mora na dan izplačila podatke iz tega obračuna predložiti tudi davčnemu zavezancu – delavcu. Delodajalec mora obračunano akontacijo dohodnine ter prispevke za socialno varnost plačati najpozneje v petih dneh od izplačila dohodka.

Finančna uprava RS v skladu z veljavno zakonodajo opravlja nadzor nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja vseh davčnih obveznosti, določenih s predpisi o obdavčevanju, kamor sodi tudi obračunavanje in plačevanje akontacije dohodnine ter prispevkov za socialno varnost v okviru REK obrazcev. V ta namen se izvajajo številne aktivnosti, kot npr. pozivanje delodajalcev k oddaji REK-1 obrazcev, pozivanje zaposlenih k predložitvi izjav in dokazil o prejetih plačah, opravljanje davčnih nadzorov, itd.

Pri zavezancih, ki zaposlujejo delavce (delodajalcih), davčni organ mesečno preverja, ali predlagajo REK-1 obrazce. Ob ugotovitvi, da REK-1 obrazec za izplačilo plač posameznega meseca ni oddan za vse zaposlene, davčni organ preveri, ali je bilo izplačilo plač zaposlenim dejansko izvedeno.

Kadar davčni organ v postopku nadzora ugotovi, da je delodajalec izplačal neto plače, ob izplačilu pa davčnemu organu ni predložil REK-1 obrazca in ni obračunal predpisanih dajatev ali da delodajalec dajatev ni obračunal od pravilnih osnov, zavezanca najprej opozori, da v skladu z ZDavP-2 predloži REK-1 obrazec oziroma popravek REK-1 obrazca. Če delodajalec tega ne stori, mu davčni organ z odmerno odločbo naloži plačilo neobračunanih oziroma premalo obračunanih prispevkov za socialno varnost in akontacije dohodnine.

Davčni nadzori se opravljajo tudi pri delodajalcih, ki obrazce REK-1 sicer predlagajo davčnemu organu, vendar davkov in prispevkov, izkazanih na obračunih, ne plačujejo in pri zavezancih, pri katerih se ugotavljajo druge nepravilnosti pri obračunavanju in plačevanju davkov in prispevkov za socialno varnost. V nadzorih se še vedno najpogosteje ugotavlja, da so bile plače zaposlenim izplačane, pri tem pa REK-1 obrazci davčnemu organu niso predloženi in posledično za zaposlene tudi niso plačani prispevki za socialno varnost in akontacije dohodnine.

Če delodajalec pri preverjanju izkaže, da plač zaposlenim dejansko ni izplačal, tudi ni dolžan predložiti REK-1 obrazca ter plačati akontacije dohodnine ter prispevkov za socialno varnost, saj po veljavnih predpisih ni določena obveznost mesečnega obračuna prispevkov, če plače dejansko niso izplačane. Obračun davkov in prispevkov v postopku davčnega nadzora tako ni mogoč, se pa vodi prekrškovni postopek po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2. Gre za kršitev 134. a člena ZPIZ-2: delodajalec ni predložil REK-1 obrazca, ker ni izplačal plače. Določilo se uporablja od 1. 1. 2018 dalje, za sankcioniranje pa je pristojna tudi Finančna uprava RS.

Zaradi kršitve omenjenega člena je Finančna uprava RS v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 6. 2019 sankcionirala 2.191 storilcev, katerim je bilo izrečenih za 3,7 mil. EUR glob ter 154 opominov.

Glede vprašanj poslanca o vzpostavitvi možnosti dostopa delavcev do oddanih REK-1 obrazcev Vlada RS prav tako pojasnjuje, da so določeni podatki iz REK-1 obrazcev delavcem dostopni že na podlagi veljavne zakonodaje. Tako 21. člen ZDavP-2 določa, da davčni organ vsaki fizični osebi na njeno zahtevo razkrije podatke o prispevkih za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje, prispevkih za zaposlovanje oziroma prispevkih za starševsko varstvo, ki jih je zanj plačal oziroma jih je dolžan plačati njegov delodajalec ali druga oseba.

Na tej podlagi lahko delavci pri Finančni upravi preverijo dejansko stanje, povezano z obračunom in plačilom prispevkov za socialno varnost. To lahko storijo preko spletnega dostopa, osebno na svojem finančnem uradu ali pa tako, da si na svoj mobilni telefon naložijo aplikacijo eDavki. V slednjem primeru delavec na svoj telefon prejme obvestilo, če mu delodajalec za pretekli mesec ni obračunal in / ali plačal prispevkov za socialno varnost. Pri tem ni več potrebna kakršna koli dodatna aktivnost s strani delavca, saj Finančna uprava RS obvešča imetnike aplikacije samoiniciativno, enkrat na mesec.

Po uvedbi avtomatiziranih obvestil prek mobilne aplikacije eDavki se je izkazalo, da sprotno seznanjanje delavcev o morebitnih neplačanih prispevkih, vpliva tudi na ravnanje njihovih delodajalcev. Izpostaviti je potrebno, da število fizičnih oseb, registriranih v mobilno aplikacijo, vsak mesec občutno narašča, hkrati pa pada število obvestil o nepredloženih REK-1 obrazcih oziroma o neplačanih obveznostih iz tega naslova.

Prav zaradi navedenih pozitivnih učinkov obveščanja zavezancev, Finančna uprava RS razmišlja o nadgradnji in dodatnih funkcionalnosti mobilne aplikacije, ki bi lahko pripomogla k še večji transparentnosti na tem področju. Konkretno, glede objave dodatnih podatkov iz REK-1 obrazca na e-Davkih in omogočanja vpogledov zavezancev v te podatke, pa je potrebno temeljito preučiti tako informacijski oziroma tehnični vidik, ki bi takšno objavo omogočal, kot tudi uporabni vidik takšne objave, ki bi zavezancu dejansko nudil uporabno vrednost takšnega vpogleda. REK-1 obrazec je namreč kompleksen obrazec z mnogimi postavkami, ki laičnemu uporabniku brez vsebinskih pojasnil ne nudi uporabnih informacij. Zato bo Finančna uprava RS najprej temeljito proučila možnosti, katere informacije, če sploh, bi bilo smiselno objaviti in na kakšen način.

Glede vprašanj poslanca o možni določitvi REK-1 obrazca kot verodostojne listine za sodno izvršbo Vlada RS pojasnjuje, da verodostojne listine, na podlagi katere je mogoča sodna izvršba, določa 23. člen [Zakona o izvršbi in zavarovanju](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1008) (ZIZ). Verodostojna listina v smislu tega zakona je tudi pisni obračun prejemkov iz delovnega razmerja v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja.

Vsebina in pravni pomen pisnega obračuna je določena v 135. členu [Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5944), in sicer je določeno, da je delodajalec dolžan delavcu do konca plačilnega dne izdati pisni obračun, iz katerega so razvidni podatki o plači, nadomestilu plače, povračila stroškov v zvezi z delom in drugi prejemki, do katerih je delavec upravičen na podlagi zakona, kolektivne pogodbe, splošnega akta delodajalca ali pogodbe o zaposlitvi, obračun in plačilo davkov in prispevkov ter plačilni dan. Iz pisnega obračuna morajo biti razvidni tudi podatki o delavcu in delodajalcu. Pisni obračun je verodostojna listina, na podlagi katere lahko delavec predlaga sodno izvršbo.

Iz navedenih določb je razvidno, da REK-1 obrazec, ki ga mora delodajalec predložiti davčnemu organu, po veljavni zakonodaji ni določen kot verodostojna listina v smislu določb Zakona o izvršbi in zavarovanju in določb Zakona o delovnih razmerjih. Verodostojna listina, na podlagi katere je mogoča sodna izvršba, je pisni obračun plače, to je t.i. plačilna lista.

Namen predloga za določitev REK-1 obrazca za verodostojno listino je po našem razumevanju predvsem v tem, da se delavcu olajša pot do izterjave plače po sodni poti. Ob tem želimo izpostaviti, da v večini primerov neizplačanih plač, delodajalec delavcu ne izroči plačilne liste, davčnemu organu pa ne predloži REK-1 obrazca. Tako delavec ne razpolaga z izvršilnim naslovom za izterjavo plače, davčni organ pa ne razpolaga z izvršilnim naslovom za davčno izvršbo pripadajočih obveznih dajatev. Zato zgolj določitev REK-1 obrazca za verodostojno listino, po našem mnenju ne bo učinkovito naslovila problematike, ki izhaja iz navedenih primerov, saj davčnemu organu REK-1 obrazci niso predloženi. Drugačno situacijo sicer predstavljajo primeri, v katerih delodajalec REK-1 obrazce predloži na podlagi poziva davčnega organa, vendar so v teh primerih plače predhodno že bile izplačane.

Situacije, v katerih delodajalec predloži REK-1 obrazce, delavcem pa ne izplača plač, sicer obdobno zaznavamo, vendar gre za posamezne primere in ne za splošno uveljavljeno prakso, ki bi terjala zakonodajne posege. Pri tem pa je treba tudi upoštevati, da REK-1 obrazec, ki ga delodajalec predloži kljub temu, da plač oziroma drugih dohodkov iz delovnega razmerja delavcem dejansko ne izplača, ni predložen v skladu s pravili, določenimi v ZDavP-2, saj kot že pojasnjeno, obveznost predložitve obračuna davčnega odtegljaja nastane na podlagi opravljenega izplačila dohodka. V postopku davčnega nadzora v teh primerih davčni organ od delodajalca zahteva, da tak REK-1 obrazec umakne.