



Številka: 326-01-16/2020/13 EPA 1547-VIII
Ljubljana, 7. 6. 2021

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 24. izredni seji 8. 6. 2021, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2H), EPA 1547-VIII, ki ga je Državni zbor sprejel na 75. izredni seji 1. 6. 2021, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2H), EPA 1547-VIII.

Obrazložitev:

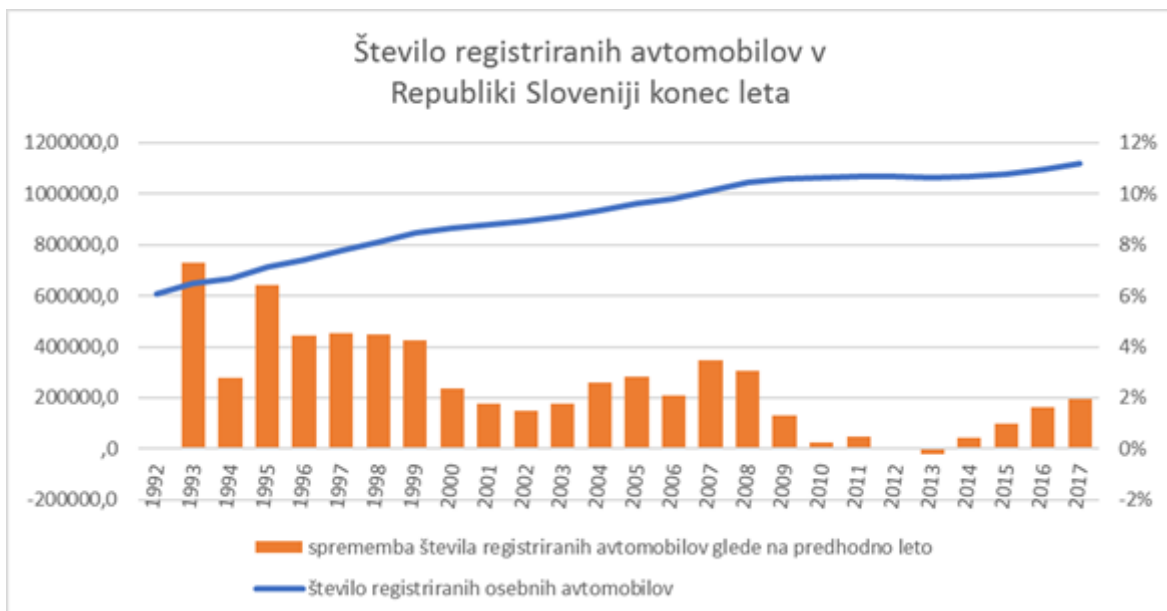
Državni zbor je na 75. izredni seji 1. 6. 2021 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (v nadaljevanju: ZPCP-2H), EPA 1547-VIII.

Ministrstvo za infrastrukturo je Predlog ZPCP-2H, skupaj z obrazložitvijo predlaganih sprememb, v javno razpravo dalo 22. 10. 2020, pri čemer je v poglavju 6.e »Presoja posledic za druga področja« povsem prezrlo socialni oz. delovno-pravni vidik predlaganih sprememb. Predhodni predlog sprememb zakona, ki je bil na Ministrstvu za infrastrukturo oblikovan v smeri omogočanja zakonske podlage za prihod multinacionalke, ki deluje na podlagi digitalne platforme, so na Ministrstvu za infrastrukturo podali 18. 1. 2018, spisan pa je bil na podoben način, na kar so že takrat opozorili predstavniki interesov delojemalcev. Čeprav jih je Ministrstvo za infrastrukturo takrat pozvalo v delovno skupino za pripravo sprememb predmetnega zakona, pa kljub več urgencam do sodelovanja v delovni skupini ni prišlo. Pri uvajanju institutov, ki lahko vplivajo na socialno varnost, gre za področje, ki je za vse zaposlene v Sloveniji izrednega pomena, zato bi morala biti delojemalska stran, kot predstavnik interesov zaposlenih, v pripravo ZPCP-2H vključena kot socialni partner. Kljub temu do razprave s sindikalnimi organizacijami v fazi priprave ZPCP-2H ni prišlo.

Ne glede na vse navedeno je bil zakon, ki povsem zanemarja položaj voznikov, sprejet. Še posebej si zakon zasluži kritiko zaradi premalo dorečenega delovno-pravnega položaja voznikov in sprememb v taksi prevozih brez uporabe taksimetra.

Dolžnost države je, da postavi zahteve in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki ščitijo interes državljanov, torej javno dobro. Govorimo o socialni varnosti ter zdravju in varnosti državljanov, ki opravljajo delo prevoza, kot tudi o varovanju zdravja in življenja potnikov, ki potujejo na tak način. Ni ključna samo cena, ki naj bi bila nižja in potemtakem *per se* koristna za potrošnika. Kadar je cena nizka na račun podplačane delovne sile, ki ne vplačuje prispevkov za socialno varnost v blagajne države, ki ima slabo socialno in zdravstveno stanje in ki omogoča dobiček velikim multinacionalkam, je na koncu izstavljen račun previsok.

Javni prevoz je tisti, ki ga je treba spodbujati in posodobiti tako, da bo zanimiv za potrošnike. Na to opozarja tudi samo Ministrstvo za infrastrukturo v tabeli, ki je prikazana v nadaljevanju in iz katere izhaja jasno opozorilo, da je treba okrepiti javni prevoz in zmanjšati motoriziranost Slovencev. Iskanje načina, kako v Sloveniji uvesti še več prevozov z osebnimi avtomobili za prevoz ene osebe, kar nedvomno izhaja iz novosprejetega ZPCP-2H, je zato nesprejemljivo.



Vir: Ministrstvo za infrastrukturo

Kot je navedeno v obrazložitvi k Predlogu ZPCP-2H, sme zdaj enega potnika prepeljati samo taksi, ne pa tudi občasni prevoz. Cilj spremembe Zakona o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 6/16 – uradno prečiščeno besedilo in 67/19) naj bi bil, da bi se lahko potnika prepeljalo z avtom, ki ni taksi, temveč je občasni prevoz. Ta del ni razumljiv, saj ni pojasnjeno, kaj je slabost tega, da se prevoz enega potnika (ne glede na to, kako je poklical taksi - po telefonu ali prek aplikacije) opredeli kot »taksi prevoz«. Je s tem, da ima voznik avtomobila, ki nekoga prepelje od točke A do točke B, določene licence, znanja, zavarovanja in urejen socialni status, kaj narobe? Da gre za nujo po drugačni opredelitvi, se je težko strinjati.

V obrazložitvi k Predlogu ZPCP-2H je navedeno tudi naslednje: »Znani in v svetu uveljavljeni primeri izvajanja storitve prevoza potnika s pomočjo platforme omogočajo, da se na področjih, kjer zagotavljajo storitev z uporabo pametnega telefona, na katerem je naložena aplikacija, naroči storitev prevoza. Aplikacija prepozna lokacijo uporabnika in najde razpoložljive izvajalce, ki so v bližini. Ko

izvajalec privoli v vožnjo, aplikacija o tem obvesti uporabnika tako, da pokaže profil izvajalca in oceno prevoznine do cilja, ki ga je navedel uporabnik. Po opravljeni vožnji se znesek samodejno odtegne z bančne kartice, ki jo mora uporabnik navesti pri vpisu v aplikacijo. Aplikacija vključuje tudi funkcijo ocenjevanja tako, da lahko potniki ocenijo izvajalca, izvajalci pa potnike. Povprečne ocene, ki so nižje od določenega praga, lahko privedejo do izključitve s platforme.«

Znan in uveljavljen primer takšne uporabe je UBER Technologies Inc. Multinacionalka, ki ni sinonim za »deljenje sredstev, časa in znanja« zadovoljnih državljanov, temveč za organiziranega delodajalca (ki to noče biti), ki na sistematičen način razporeja svoje voznike, ki prevzemajo posel prek aplikacije na zelo podoben način, kot to počnejo taksi službe.

V obrazložitvi Predloga ZPCP-2H je Ministrstvo za infrastrukturo med drugim tudi zapisalo, da *»uspeh platform za sodelovanje lahko pomeni izziv za obstoječe udeležence na trgu in prakse, vendar z omogočanjem posameznim državljanom, da ponujajo storitve, spodbujajo tudi nove možnosti zaposlovanja, prožno organizacijo dela in nove vire prihodka. Posebno težo za opredelitev in urejanje tovrstnih prevozov ima tudi nedavna sodba Evropskega sodišča v zadevi C-434/15, v postopku Asociacion Profesional Elite Taxi proti Uber Systems Spain SL.«*

V sodbi, na katero se sklicuje Ministrstvo za infrastrukturo, je bilo v bistvu pojasnjeno, da podjetje UBER dejansko opravlja storitve prevoza - kot v primeru »navadnega« taksija. Način, na katerega se opravlja povezovanje med izvajalcem in uporabnikom, po mnenju sodišča namreč za presojo dejanskega opravljanja storitve prevoza ni bistven, zato se zgolj z uporabo inovativnih tehnologij ni mogoče izogniti državnim regulacijam temeljnega področja. Prav tako se ni mogoče izogniti predpisom glede ugotavljanja nelojalne konkurence. S tem odpade vsako razlikovanje med taksisti in podjetji, ki se skušajo predstavljati kot digitalna platforma.

Delovanje prek platform je v Sloveniji v tem trenutku v celoti omogočeno (in se v praksi tudi izvaja) obstoječim izvajalcem taksi prevozov. Aplikacije omogočajo naročanje, spremljanje prihoda in plačevanje. Poleg tega za doseganje izenačevanja obeh načinov izvajanja storitve prevoza gotovo ni potrebna še dodatna deregulacija obstoječih taksi prevozov, kar bo na trg, ki je že tako podvržen zlorabam, prineslo še večjo negotovost in nered.

Taksi prevozi v Sloveniji predstavljajo panogo, v okviru katere je moč zaznati izredno veliko zlorab delovno-pravne zakonodaje. Delavci v okviru navedene panoge pogosto opravljajo delo na prekaren način, četudi obstajajo vsi elementi delovnega razmerja (ne glede na to, ali dobivajo navodila za delo prek interne komunikacije ali prek aplikacije).

Tehnološki napredek je danost za vse, naloga zakonodajalca in socialnih partnerjev pa je zagotoviti varnost za državljanke in pravičnost do vseh deležnikov. To bo mogoče doseči le pod pogojem, da bodo socialni partnerji (predstavniki delodajalcev, predstavniki delojemalcev in Vlade v dialogu v okviru Ekonomsko-socialnega sveta) imeli možnost poiskati ustrezne odgovore na vprašanja, povezana z drugačnim načinom opravljanja dela. Dosedanja praksa opozarja in napeljuje na to, da je treba

uvajati nove oblike dela in z njimi povezane odnose med lastniki in neposrednimi izvajalci presojati posebej - glede na njihove posebnosti. Nedorečeno spreminjanje in uvajanje novih oblik dela namreč ruši temelje delovnega prava tako pri individualnih kot kolektivnih pravicah. Takšnim rešitvam pa predstavniki delojemalcev odločno nasprotujejo.

Ministrstvo za infrastrukturo bi moralo pred uvajanjem zakonskih sprememb opraviti temeljit pregled izvajanja sedanje službe taksi prevozov, vključno z nadzorom delovnega časa voznikov. Inšpektorji za cestni promet v povezavi z delovno-pravno inšpekcijo morajo imeti kontrolo tudi nad obsegom dela, ki ga vozniki opravijo. Zakon o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozi (Uradni list RS, št. 45/16 – uradno prečiščeno besedilo in 62/16 – popr.) v slovenski pravni red prenaša direktive EU s tega področja in utemeljuje uporabo Uredbe (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85, katere namen je regulacija delovnega časa voznikov. Obvezna uporaba uredbe in sprejem zakona sta tudi izvajalcem javnih služb prevoza postavili omejitve in standarde glede trajanja vožnje, odmorov, počitkov in glede obsega delovnega časa. Namen teh omejitev je zagotovitev varnosti in zdravja zaposlenih, še posebej pa varnost ostalih udeležencev v prometu. Nesporno je, da gre za omejitve, ki so v javnem interesu, hkrati pa te omejitve izvajalcem javnih služb v cestnem prevozu pomenijo višji strošek in manjšo konkurenčnost v primerjavi z izvajalci storitve prevoza, ki teh omejitev ne upoštevajo. Ministrstvo za infrastrukturo bi moralo zato spremeniti tudi 33. člen Zakona o prevozi v cestnem prometu in ga prilagoditi tako, da bi bila obveznost vgradnje tahografa predvidena za vsa vozila, ki opravljajo prevoz potnikov.

Z vidika varnosti v cestnem prometu je še kako pomembno, upošteva kulturo slovenske družbe in z namenom zagotavljanja varnih pogojev izvajanja storitve v prometu, vpeljati obvezno uporabo digitalnih tahografov, saj bi na ta način lahko opravljali nadzor nad spoštovanjem minimalnih standardov, povezanih z delovno obremenitvijo voznikov.

Z varnostjo udeležencev v cestnem prometu je neposredno povezana tudi varnost naročnika storitve. Ni mogoče govoriti o varnosti udeležencev v cestnem prometu niti o varnosti naročnika, če zakon ne določa jasnih časovnih omejitev opravljanja storitve za posameznega izvajalca. Ni nepomembno, ali voznik opravlja storitev v razumnem časovnem obdobju ali pa opravlja storitev že 10. ali 15. uro, brez ustreznih odmorov in počitkov. Trditev, da bi se na ta način omogočilo dostop do cenejše in konkurenčnejše storitve, ne drži, in ne temelji na analizi obstoječega stanja trga taksi prevozov, ki je prenasičen in v okviru katerega izvajalci opravljajo svoje delo prek vseh razumnih časovnih okvirov, ker jim polni delovni čas ne omogoča prihodkov niti v višini minimalne plače.

V okviru opozarjanja na varnostni vidik se prav tako ni možno izogniti opozorilu v zvezi z varstvom osebnih podatkov. Zbiranje podatkov o uporabnikih in izvajalcih prevozov s strani nosilca platforme namreč te lahko izpostavi tudi riziku zlorabe navedene zbirke podatkov. Tako je bila nedavno v javnosti izpostavljena informacija,

da naj bi t. i. hekerji z zahtevkom po plačilu odkupnine podjetju UBER Technologies Inc. posegli v osebne podatke 57 milijonov potrošnikov in voznikov. Vprašanju varnosti osebnih podatkov je Ministrstvo za infrastrukturo posvetilo premalo pozornosti.

Treba je opozoriti tudi na sistem ocenjevanja, katerega del so npr. UBER-jevi vozniki. Voznik mora sprejeti določen delež »klicev«, saj ga stranke stalno ocenjujejo. Vozniki so popolnoma odvisni od navedenih ocen, saj na njihovi podlagi pridobijo naslednje stranke in jasno je, da na morebitno strankino vprašanje o svojem poklicnem zadovoljstvu ne bodo odgovarjali s pritožbami o slabem plačilu in pomanjkanju socialne varnosti, temveč bodo predvsem poskusili poskrbeti za prijetno vzdušje in čim manj težav v času prevoza. To seveda ne pomeni, da ti vozniki delajo v dobrih razmerah ali da se v njih dobro počutijo, ampak predvsem, da so del sistema, ki je naravnano na način, da vozniki omejujejo sami sebe, kolikor je to mogoče. Nadzor in stalno ocenjevanje (slaba ocena lahko pomeni izključitev iz sistema in izgubo edinega vira prihodkov, v katerega mora voznik vložiti nezanemarljiva finančna sredstva) izredno slabo vpliva na psihofizično zdravje voznikov. Stalen nadzor je sicer ena izmed bolj negativnih in zaskrbljujočih potencialnih posledic digitalizacije, ki pa bo najbolj problematična v primeru, da delavke in delavci ne bodo sami vzeli v roke oblikovanja lastne prihodnosti in zahtevali, da gre napredek tehnologije z roko v roki z izboljšanjem človekovega življenja, z zagotavljanjem dostojnega dela, emancipacije in podobno.

Ministrstvo za infrastrukturo spremembo zakonodaje utemeljuje z interesom spodbujanja uporabe oblik javnega prevoza tudi zaradi okoljskega učinka. Tega učinka pa ni mogoče doseči z uvajanjem novih oblik prevoza, kjer je poudarek na uporabi osebnih avtomobilov, temveč samo z zagotavljanjem sodobnega in konkurenčnega javnega prevoza. Podobno ugotavlja tudi nemška študija IZA Institut of Labour Economics, ki pravi, da na področju prometa in mobilnosti pogosto prihaja do t. i. »povratnega učinka« pri novih poslovnih modelih, ki razglašajo, da so trajnostni, vendar se v praksi izkaže, da je njihov vpliv na okolje škodljiv. Kljub večji uporabi obstoječih vozil se vpliv na okolje zaradi agregatnega povišanja števila prevozov z najemom voznika znatno poveča. Posameznike namreč ne preusmerja od uporabe lastnih vozil, temveč od uporabe javnega transporta. Glede na to, da ZPCP-2H (za razliko od strogih okoljskih standardov, ki jih morajo zagotavljati npr. izvajalci prevozov z avtobusi) ne postavlja nobenih pogojev, da morajo biti vozila, ki opravljajo prevoze s posredovanjem informacijskih platform, okolju prijazna, obstaja nevarnost, da se bodo emisije CO₂ v mestih povečale.

Ob pregledu ureditev taksi prevozov je že ministrstvo samo ugotovilo, da države pretežno ne razlikujejo med izvajanjem taksi prevozov in »najemom vozila z voznikom« oziroma »občasnim prevozom enega potnika«. Tako te razlike, ki se jo skuša uvesti s ZPCP-2H, ni v Nemčiji, na Nizozemskem, v Estoniji, niti v Veliki Britaniji.

V zadnjih letih v marsikateri državi opozarjajo na škodljive posledice in na slabe izkušnje z dopuščanjem izvajanja storitev, ki jih zagotavlja UBER ali njemu podobne platforme. Glavni razlogi, zaradi katerih ima npr. UBER težave z nacionalno/lokalno zakonodajo v posameznih državah, so:

- neupoštevanje delovne zakonodaje (ker voznikom in voznikom ne priznava statusa zaposlenih, ne glede na obseg dela, ki ga opravijo),
- neupoštevanje zakonodaje, ki določa varnostne standarde v prometu/na delovnem mestu,
- ranljivost baz podatkov voznikov in strank.

V nekaterih državah zato pogoje zaostrujejo, kar ima ponekod že za posledico umikanje ponudnikov s trga. Več regulacije namreč ne pomeni zgolj večje varnosti za državljane, temveč tudi izgubo dobička, ki izhaja predvsem iz nizke cene storitve na račun delavskih pravic zaposlenih.

V nadaljevanju so navedene izkušnje z UBER v nekaterih evropskih državah:

Bolgarija:

S svojim delovanjem v Bolgariji je UBER prenehal potem, ko je bil obtožen »nepoštenih trgovskih praks«. Če se bo želel vrniti na bolgarski trg, bo moral izpolnjevati minimalne zahteve zakonodaje in se registrirati kot taksi služba.

Danska:

Ko so taksimetri na Danskem postali obvezni, se je UBER umaknil s trga.

Madžarska:

Ker zaradi UBER-ja niso želeli spremeniti svoje zakonodaje, ta na Madžarskem ne deluje.

Združeno kraljestvo:

England and Wales Court of Appeal je decembra 2018 izdal sodbo EWCA Civ 2748 (Uber BV vs. Aslan), s katero je opredelil UBER-jeve voznike kot zaposlene in jim priznal pravico do socialnih pravic in minimalne plače.

Parlamentarni odbor, ki je bil zadolžen za raziskavo delovanja UBER-ja v Združenem kraljestvu, je ugotovil, da okoli 4000 voznikov in voznikov za UBER redno dela več kot 60 ur na teden (precej nad polnim delovnim časom).

Določena britanska mesta (npr. York) so delovanje podjetja UBER popolnoma prepovedala, med drugim zaradi skrbi glede varovanja podatkov voznikov in strank.

UBER se je soočal s prepovedmi tudi na Finskem, v Franciji, Španiji, v Italiji in na Nizozemskem, predvsem zaradi storitve UberPOP. Z različnimi oblikami delovanja (Uber, UberPOP, UberX) se nameč UBER poskuša izogibati nacionalni/lokalni zakonodaji.

Iz vsega zgoraj navedenega izhaja nekaj temeljnih ugotovitev:

- v razpravo o Predlogu ZPCP-2H bi morali biti vključeni socialni partnerji, prav tako bi o predlaganih spremembah zakonodaje moral razpravljati Ekonomsko-socialni svet;
- zakon bi moral poskrbeti za delovno-pravno zaščito voznikov, ki opravljajo prevoze;
- zakon ne bi smel zmanjšati, temveč okrepiti regulacijo taksi prevozov, vključno z uvedbo tahografov za vsa vozila, ki opravljajo prevoz potnikov, in uvesti ustrezní nadzor.

* * *

Za poročevalko je bila določena državna svetnica Lidija Jerkič.

* * *

Predlog zahteve Državnega sveta je pripravljen na podlagi Predloga odločilnega veta Interesne skupine delojemalcev.

Priloga:

- Analiza podatkov taxi panoge