



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

5

Številka: 322-01-3/2017/ EPA 2464-VII
Ljubljana, 15.1.2018

Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) pripravila naslednje

P o r o č i l o

**k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu
(ZKme-1E) – skrajšani postopek**

Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je na 1. seji 12.1.2018 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu, ki ga je v zakonodajni postopek vložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija se je seznanila tudi z mnenjem Varuha odnosov v verigi preskrbe s hrano, Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, Zadružne zveze Slovenije in Trgovinske zbornice Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira**.

Tokratna novela zakona natančneje določa nekatera vprašanja v agroživilski verigi, ki jih je prejšnja novela določila premalo natančno oziroma jih ni mogel določiti Kodeks dobrih poslovnih praks med deležniki v agroživilski verigi, zaradi česar je bilo v praksi zakon težko izvajati. Na nedovoljene prakse sta opozorila tako Varuh odnosov v verigi preskrbe s hrano kot tudi Javna agencija za varstvo konkurence Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: AVK), ki pa kot prekrškovni organ ni mogla ukrepati, saj ni imela primerne pravne podlage. Navedeno se poskuša urediti tako, da se natančneje opredeljuje pojem znatne tržne moči, uvaja domnevo o znatni tržni moči ter taksativno našteva nedovoljena ravnanja. Uvaja se obveznost pisnih pogodb in določa, kateri njihovi elementi so obvezni, uvaja se obveznost močnejše stranke izvajanja dolžnega nadzorstva nad poslovnimi procesi ter spreminja se višina glob za prekrške. Predlog zakona vpeljuje tudi možnost začasnega ali občasnega dela v kmetijstvu ter ustanavlja Slovensko čebelarstvo akademijo.

Na evropski ravni pa tudi v Sloveniji se že dlje časa opaža, da zaradi izrazite različne moči deležnikov v verigi s preskrbo s hrano prihaja do praks, v katerih so šibkejši člani te verige prisiljeni v odnose, ki so izrazito slabi. V dosedanji praksi se je izkazalo, da AVK zelo težko izvaja nadzor nad nedovoljenimi ravnanji zaradi nedoločno opredeljene znatne tržne moči in nedovoljenih ravnanj. Predlog zakona zato natančneje opredeljuje, kakšna dejanja so nedovoljena - poleg generalne klavzule taksativno našteva katera ravnanja so nedovoljena ter dodaja domnevo, da ima stranka znatno tržno moč, če deluje na nabavni strani in je v preteklem letu v Republiki Sloveniji ustvarila najmanj 25 mio evrov prometa.

Komisija podpira prizadevanje predlagatelja, da zadeve na trgu uredi na način, ki bo preprečeval nedovoljene prakse in onemogočal razmere, v katerih so lahko pridelovalci in dobavitelji prisiljeni v tako nizke cene, da se jih lahko okarakterizira celo za dumpinške. Komisija tudi meni, da se hrano kot osnovno dobrino v Sloveniji ceni premalo. Od kmetov se pričakuje, da bodo na trgu uspešni, hrano pa se prodaja po cenah, ki so za pridelovalce nevzdržne. Nekateri kmetje so se zaradi hudih pritiskov odločili, da s kmetovanjem prenehajo, po drugi strani pa se pričakuje visok delež samooskrbe. Komisiji se zato zdi primerno, da je država tista, ki varuje šibkejšo stran, predvsem prve deležnike v prehranski verigi.

Komisiji se je zdelo nenavadno, da se novela zakona vlaga v zakonodajni postopek tudi zaradi ankete AVK, na katero je odgovorilo le 6,4 odstotkov vprašanih, pa še to le s strani ene zainteresirane skupine. To lahko pomeni tudi to, da problem nedovoljenih praks ni tako zelo pereč.

V razpravi o stanju v prehranski verigi so člani izpostavili, da je določitev domneve, da ima stranka znatno tržno moč, če deluje na nabavni strani in je v preteklem letu v Republiki Sloveniji ustvarila najmanj 25 mio evrov prometa, arbitrarna, saj ni jasno, zakaj je ravno ustvarjeni promet v predlagani višini tisti kriterij, ki naj bi predstavljal znatno tržno moč. S predlogom zakona se želi urediti odnose v verigi preskrbe s hrano, pri določitvi praga pa se upošteva celoten promet podjetja in ne le del, ki je ustvarjen z živili. Taka rešitev se Komisiji zdi sporna, saj se po njenem mnenju ne more domnevati, da ima podjetje, ki ustvari 22 mio evrov prometa z drugimi izdelki ali storitvami, z živili pa le 3 mio evrov, znatno tržno moč v prehranski verigi. Prav tako se Komisiji ne zdi primerno, da se znatna tržna moč nanaša le na nabavno stran in ne tudi na prodajno, čeprav do nedovoljenih ravnanj prihaja na obeh straneh. Člani Komisije so se strinjali, da je v preteklosti prišlo večkrat do neprimerne poslovnega sodelovanja na strani trgovcev, vendar pa bi bilo potrebno raziskavo razmer na trgu narediti na vseh deležnikih.

Z letnim prometom je povezana tudi na novo določena višina globe v višini do 0,25 odstotkov letnega prometa, ki jo AVK lahko izreče podjetju, v kolikor ugotovi, da se poslužuje nedovoljene prakse. Na predlog AVK se namreč s predlogom zakona uvaja obvezno dolžno nadzorstvo, ki pomeni, da mora matična družba zagotoviti procese, ki preprečujejo zlorabe subjektov z znatno tržno močjo, obenem pa se uvaja objektivna odgovornost vodstva družbe, če bodo zlorabe ugotovljene.

Komisiji se zdi znesek zelo visok in meni, da lahko tak nabor nedovoljenih ravnanj ter tako visoka kazen trgovce prepričata, da se bodo raje obračali na partnerje iz tujine, ki so že tako ali tako bolj konkurenčni, saj je tveganje za visoko globo ob majhni kršitvi na slovenskem trgu preveliko.

Prav tako se Komisija sprašuje, kako bo vodstveni organ večjega živilskopredelovalnega ali združenega ali trgovskega podjetja, z velikim številom zaposlenih in pogodbenih partnerjev, lahko redno in strokovno izvajal nadzor nad vsemi subjekti podjetja ter nadzoroval in preverjal ravnanje vseh subjektov, ki delujejo in ravnajo v imenu podjetja.

Pojasnjeno je bilo, da se je predlagatelj zakona za visoko globo odločil iz razloga, da ta mora biti dovolj visoka, da subjekte odvrača od nedovoljenih praks, saj so znani primeri, ko so se slednji odločili tudi za nedovoljena ravnanja, ker so ocenili, da je njihov dobiček kljub plačani globi še vedno višji, če ravnajo v nasprotju z zapovedjo. Poleg tega je bilo poudarjeno, da je omenjena globa najvišja možna, izraženo pa je bilo tudi zaupanje v AVK, da bo pri določanju višine globe, če bo prišlo do prijave in bo ugotovljena kršitev, upoštevala vse dejavnike.

Komisija se ne strinja s stališčem Zadrुžne zveze Slovenije, ki je predlagala, da se 61. f in 61. h člen predloga zakona ne uporabljata za zadruge v primerih, ko gre za poslovanje zadruge s kmetom, ki je hkrati lastnik zadruge, saj bi to pomenilo, da mora ta isti kmet nadzorovati, ali izvaja nepošteno prakse do sebe. Komisija meni, da je takih primerov zelo malo (okoli 10 odstotkov), zato meni, da izjema ni potrebna.

V razpravi o nedovoljenih ravnanjih je komisija izpostavila, da so med nedovoljena ravnanja uvrščena tudi taka, ki se jih po ugotovitvah AVK ne more šteti med nedovoljena (poročilo AVK z dne 11.10.2017).

Nekateri člani Komisije menijo, da predlagana ravnanja niso skladna z značilnostmi nepoštenih poslovnih praks, ki jih opredeljuje Zelena knjiga Evropske komisije, in presegajo opredelitev nedovoljenih ravnanj, kot jih določa dokument 'Vertikalni odnosi v verigi preskrbe s hrano: načela dobre prakse'. Nekatere opredelitve posameznih nedovoljenih ravnanj so zelo ohlapne in omogočajo različne razlage, kar je v nasprotju z ustavnim načelom pravne varnosti, prav tako pa predlog zakona ne določa možnosti za dokazovanje nasprotnega, torej, da neko ravnanje, ki je primeroma določeno kot nedovoljeno, ob upoštevanju konkretnih okoliščin ne predstavlja nedovoljenega ravnanja.

Predlog zakona vsebuje tudi določbo o ničnosti pogodbe v delu, ki vsebuje nedovoljena ravnanja. Komisija je v tem delu razpravljala o tem, kako bodo deležniki v verigi, še posebej pa kmetje, mala in srednja podjetja živilskopredelovalne industrije sploh vedeli, v katerem delu jih pogodba zavezuje, saj se lahko kasneje ugotovi, da je bila pogodba v določenem delu nična, posel pa je že izveden.

Pisnost pogodb v prehranski verigi je obvezna, če njihova vrednost med strankama v enem koledarskem letu preseže 15.000 evrov, predlog zakona pa tudi določa obvezne sestavine pogodbe. V kolikor pogodbena vrednost v koledarskem letu med subjektoma ne presega navedene vrednosti, pogodba ni obvezna, mora pa obstajati nek dokument, ki mora biti sklenjen pred dobavo. Komisija meni, da se v posameznih segmentih stranke medsebojno o ceni in količini dogovarjajo tedensko, v tako kratkem obdobju pa je praktično neizvedljivo vsakokrat predhodno skleniti pisno pogodbo s tako širokim naborom obveznih sestavin. Obsežne obličnostne zahteve bodo obremenjevale vse deležnike, manjše oziroma šibkejšje dobavitelje celo nesorazmerno bolj kot večje. Obenem Komisija v tem delu opozarja, da se tudi danes za izrazito sezonske artikle pogodbe formalizirajo za nazaj, tudi zaradi neodzivnosti oziroma prepočasne odzivnosti (predvsem manjših) dobaviteljev.

Predlog zakona vpeljuje možnost začasnega ali občasnega dela v kmetijstvu, s čimer se bo pridelovalcem v rastlinski proizvodnji omogočilo, da s pomočjo izvajalcev del opravijo potrebno delo v točno določenem časovnem obdobju glede na proizvodni proces v panogi. V rastlinski proizvodnji so izrazite sezonske konice, načrtovanje pa je odvisno tako od potreb na trgu kot tudi od vremena in rastne dinamike. Da bi se pridelovalcem rastlinskih proizvodov omogočilo lažje sezonsko zaposlovanje, se s predlogom zakona uvaja oblika dela, ki se opravlja po pravilih civilnopravne pogodbe o delu, a vključuje tudi nekatere elemente pogodbe o zaposlitvi (kot je npr. prepoved diskriminacije, prepoved dela otrok, minimalna urna postavka, itd). Predlog zakona predvideva tudi omejitve, in sicer se tako delo ne sme opravljati več kot 120 dni na leto, ne glede na število na ta način zaposlenih oseb pri delodajalcu, prav tako pa delavec v taki obliki ne sme delati več kot 90 dni na leto.

Komisija pozdravlja uvedbo take oblike dela, vendar meni, da bi bilo primerneje, da bi se urejala v okviru delovnopravne zakonodaje in ne v okviru zakona, ki ureja kmetijstvo. Poudarila je, da gre za obliko malega dela, ki je bilo na referendumu zavrnjeno. Prav tako pa se je v preteklosti razvrednotilo in očrnilo medsosedsko pomoč, posledica tega pa je, da je danes potrebno za tovrstna dela iskati delavce in rešitve, na kaki pravni podlagi naj se jih zaposli/najame in plača, da bo sprejemljivo za obe strani. Člani tudi opozarjajo, da taka praksa, da se delovna razmerja urejajo v zakonih, ki se ne tičejo delovnih razmerij, vodi v večjo zmedo na trgu ter pridelovalce (kmete) dodatno administrativno obremenjuje, saj morajo biti pozorni na še večji nabor zakonodaje, ki se ne tiče njihove dejavnosti, to pa je pridelava hrane.

Navedena oblika dela je zaradi civilnopravne narave podvržena drugačni obdavčitvi, kot bi bila, če bi šlo za pogodbo o zaposlitvi. Komisija je prepričana, da dodatna davčna obremenitev sezonskega dela v kmetijstvu v višini 25 odstotkov ni potrebna, ker se od tega dela že plačajo prispevki za socialna zavarovanja ter dohodnina. Zato vse kvalificirane predlagatelje amandmajev poziva, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka sprejmejo naslednji

amandma

k 5. členu

»Za prvim odstavkom 105. e člena se doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

Ne glede na določbe zakona, ki določa davek na določene prejemke, se od pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela v kmetijstvu poseben davek ne plača.«

Obrazložitev:

Novi 105.e člen določa vključitev izvajalcev dela na podlagi začasnega ali občasnega dela v kmetijstvu v socialna zavarovanja in posledično tudi plačilo prispevkov iz tega naslova. Besedilo predloga zakona, ki je bil v javni obravnavi, je vsebovalo tudi določbo, po kateri se za delo na podlagi pogodbe o začasnem in občasnem delu v kmetijstvu ne bi plačalo posebnega davka na določene prejemke v višini 25 odstotkov, kot ga določa Zakon o posebnem davku na določene prejemke (v nadaljnjem besedilu: ZPDDP). Gre namreč za davek, ki je bil uveden v času, ko pogodbe civilnega prava še niso bile obremenjene s prispevki za socialno varnost ter so zato pomenile konkurenco pogodbam o zaposlitvi. Iz v zakonodajni postopek vloženega predloga je bila ta določba črtana, zato se predlaga, da se ponovno vnese.

Pogodba o začasnem ali občasnem delu v kmetijstvu ima naravo civilne pogodbe. Nanjo se, odvisno od statusa osebe, ki delo opravlja po tej pogodbi, vežejo različni prispevki za socialna zavarovanja in davki. Glede na status osebe, ki opravlja delo po tej pogodbi, se plačajo prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma posebni primeri tega zavarovanja, prispevki za zdravstveno zavarovanje ter dohodnina, zato ni nobenega razloga, da bi se plačeval še posebni davek na določene prejemke.

Posebni davek na določene prejemke je bil uveden leta 1994, namen uvedbe pa je bil dodatno davčno obremeniti dohodke iz opravljanja storitev, ki niso doseženi v okviru enega od razmerij oziroma organiziranj, ki so podlaga za vključitev v sistem socialnih zavarovanj. Ta davek je bil torej uveden v času, ko prejemki iz naslova opravljanja del na podlagi pogodb civilnega prava še niso bili obremenjeni s prispevki za socialno zavarovanje. Delo v okviru takih pravnih razmerij je bilo bistveno cenejše in je predstavljalo nelojalno konkurenco na trgu dela. Danes pa se osebe, ki opravljajo delo oziroma storitev na podlagi pogodb civilnega prava, vključujejo v socialna zavarovanja ter so iz tega naslova odvedeni in plačani prispevki. Zato posebni davek na določene prejemke ne služi več svojemu prvotnemu namenu, delo na podlagi pogodb civilnega prava pa je obremenjeno s kar 56 odstotki posebnega davka in prispevkov, pri čemer v tem odstotku ni upoštevana stopnja dohodnine. Iz navedenega izhaja, da je to delo bistveno bolj obremenjeno kot delo v okviru drugih razmerij.

V zvezi z navedenim posebnim davkom je potrebno opozoriti na izjemo, ki jo je glede njegovega plačila prinesla že novela ZPDDP iz leta 1995, ki je določila, da se tega davka ne plačuje od izplačil za spravilo pridelkov v okviru sezonskih del na področju hmeljarstva, sadjarstva in vinogradništva, ki jih fizičnim osebam izplačujejo pravne osebe ali zasebniki, registrirani za opravljanje dejavnosti. Iz navedenega izhaja, da je bi namen zakonodajalca, da se sezonskih del v kmetijstvu ne obremeni s posebnim davkom.

Predlagana dopolnitev 105.e člena torej ne pomeni bolj ugodne davčne obravnave dohodka na podlagi začasnega ali občasnega dela v kmetijstvu, ampak ga izenačuje z dohodki iz podobnih pravnih razmerij oziroma z dohodkom, prejetim za delo spravila pridelkov v okviru kmetijske panoge.

Komisijo je še zanimalo, katera pravila veljajo, če se za začasno ali občasno delo v kmetijstvu zaposli tujca. Pojasnjeno je bilo, da je za zaposlitev tujcev potrebno upoštevati tudi vso zakonodaja, ki ureja delo tujcev.

Komisija se strinja z ustanovitvijo Slovenske čebelarske akademije. Slovenija nima dovolj velikih količin medu, da bi lahko bila pomembna sila na trgu medu, ima pa svetovno priznane strokovnjake z zelo veliko znanja, ki ga lahko ponudijo na tujem trgu. Je pa Komisija poudarila, da si ne želi, da bi akademija postala neka nova ali dodatna javna institucija ter da pričakuje, da bo sredstva za svoje delovanje pridobivala na trgu.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Cvetko Zupančič.

Cvetko Zupančič l.r.
predsednik komisije