



Številka: 1002-457/2020/5
Datum: 8. 5. 2020

Zadeva: Solidarnostna pomoč

Ministrstvo za javno upravo je prejelo dopis, s katerim je bilo seznanjeno z zahtevo sindikatov za izplačilo solidarnostne pomoči na podlagi četrte alineje 4. točke 40. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKolP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14, 91/15, 88/16, 80/18 in 31/19; v nadaljnjem besedilu: KPND), torej zaradi razglašene epidemije v Republiki Sloveniji in naprošeno za opredelitev do sindikalnih zahtev.

I. PRAVNI OKVIR

KPND je bila sklenjena leta 1990 in je solidarnostne pomoči uredila v 4. točki 40. člena na naslednji način:

»4. *Solidarnostne pomoči*

Delavcu oziroma njegovi družini pripada solidarnostna pomoč v višini povprečne mesečne čiste plače v gospodarstvu Republike Slovenije za pretekle tri mesece, in sicer v naslednjih primerih:

- smrt delavca ali ožjega družinskega člana;
- težja invalidnost;
- daljša bolezen;
- elementarne nesreče ali požari.«

Komisija za razlago KPND je sprejela razlago (Uradni list RS, št. 81/00), da je *solidarnostna pomoč po 4. točki 40. člena KPND vezana na s kolektivno pogodbo določen dogodek in se izplača z namenom, da delavec lažje premosti težave, ki niso nastale po njegovi volji. Delodajalec je dolžan izplačati delavcu solidarnostno pomoč v primerih oziroma ob izpolnitvi pogojev, določenih s 4. točko 40. člena kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti. Ta obveznost obstaja tudi v primeru, če delavec ne vloži posebnega pisnega zahtevka za izplačilo pomoči.*

Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A in 72/19; v nadaljnjem besedilu: ZUJF), ki je začel veljati 31. 5. 2012, je v tretjem odstavku 164. člena določil, da povračila stroškov in drugi prejemki v zvezi z delom pripadajo zaposlenim pod pogoji in v višini, določeni v tem zakonu, s prvim dnevom v mesecu, ki sledi mesecu, v katerem je uveljavljen ta zakon (torej 1. 6. 2012), in da se v času uporabe tega zakona za zaposlene v javnem sektorju določbe kolektivnih pogodb, predpisov ter splošnih aktov, ki urejajo povračila stroškov in druge prejemke drugače, ne uporabljajo. V skladu s prvim odstavkom navedenega člena se določbe od 164. člena do 181. člena tega zakona uporabljajo do uveljavitve kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev, ki bodo sklenjene po sprejetju tega zakona, s katerimi se uredijo povračila stroškov v zvezi z delom in nekateri drugi prejemki.

V maju 2012 so bili sklenjeni tudi aneksi h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev, ki urejajo povračila stroškov in druge prejemke iz delovnega razmerja. Tako ZUJF kot aneksi so bili objavljeni v istem Uradnem listu in so začeli veljati 31. 5. 2012.

Aneks h KPND (Uradni list št. 40/12, v nadaljevanju: Aneks h KPND) v 13. členu ureja solidarnostno pomoč:

»(1) Delodajalec je dolžan izplačati javnemu uslužbencu solidarnostno pomoč v višini 577,51 EUR v primerih in po postopku, določenem v kolektivni pogodbi.

(2) Do izplačila solidarnostne pomoči je upravičen javni uslužbenec, če njegova osnovna plača v mesecu, ko se je zgodil primer, ne presega oziroma ne bi presegala višine minimalne plače. V primeru požara in naravne nesreče, kot jih določajo predpisi s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, omejitve iz prejšnjega stavka ne veljajo.

(3) Javni uslužbenec lahko vloži zahtevo za izplačilo solidarnostne pomoči v roku 60 dni od nastanka primera oziroma od trenutka, ko je bil zahtevo zmožen vložiti.«

Pogodbene stranke so se dogovorile glede višine, primerov in postopka, pri čemer so (ob upoštevanju namena solidarnostne pomoči) določile tudi cenzus višine plače. Ob upoštevanju dejstva, da elementarne nesreče (poplava, potres, plaz, žled itd.) in požar povzročajo večjo materialno škodo, pa cenzus višine plače za primer četrte alineje (elementarne nesreče in požar) ni bil določen.

Aneks h KPND (Uradni list RS, št. 46/13) je v 6. členu uredil solidarnostno pomoč za člane reprezentativnega sindikata, podpisnike tega aneksa:

»(1) Članu reprezentativnega sindikata, podpisnika tega aneksa, pripada za 20 odstotkov višja solidarnostna pomoč.

(2) Do izplačila solidarnostne pomoči je upravičen član reprezentativnega sindikata iz prejšnjega odstavka, če njegova osnovna plača v mesecu, ko se je zgodil primer, ne presega oziroma ne bi presegala višine 130 odstotkov minimalne plače. V primeru požara in naravne nesreče, kot jih določajo predpisi s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, omejitve iz prejšnjega stavka ne veljajo.

(3) Zahtevo za izplačilo solidarnostne pomoči iz prvega odstavka vloži sindikat, na predlog člana, v roku 60 dni od nastanka primera oziroma od trenutka, ko je bil upravičenec zmožen vložiti predlog.«

Aneks uporablja pojem naravna nesreča v skladu z Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg), ki v 2. točki 8. člena določa:

»Naravne nesreče so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, požar v naravnem okolju, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile. Za naravno nesrečo se štejejo tudi neugodne vremenske razmere po predpisih o kmetijstvu in odpravi posledic naravnih nesreč, ki jih povzročijo žled, pozeba, suša, neurje, toča ali živalske in rastlinske bolezni ter rastlinski škodljivci.« (Poudaril MJU.)

Pojem naravne nesreče opredeljuje tudi Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14), ki v 3. točki 4. člena določa:

»Naravna nesreča je nesreča, ki jo povzroči:

- potres, snežni ali zemeljski plaz, udor ali poplava, če povzroči škodo na stvareh ali škodo v gospodarstvu ali
- neugodne vremenske razmere, kakor so zmrzal, toča, led ali žled, deževje ali suša, če povzročijo škodo v kmetijski proizvodnji in uničijo več kakor 30% običajne letne kmetijske proizvodnje posameznega kmetijskega pridelka na posameznem kmetijskem gospodarstvu, pri čemer se za neugodne vremenske razmere šteje poleg zmrzali tudi slana, če povzroči zimsko ali spomladansko pozebo na kmetijski rastlini, za deževje pa se šteje neurje, ki skupaj z močnim dežjem povzroči škodo v kmetijski proizvodnji, ali
- množičen izbruh rastlinskih škodljivih organizmov ter živalskih bolezni, če povzročijo škodo v kmetijski proizvodnji.
- žled, če povzroči škodo na stanovanjskih stavbah, kulturnih spomenikih, gospodarskih objektih kmetijskega gospodarstva, v gozdovih ali če povzroči škodo na drugih stvareh, za katerih obnovo je do sredstev za odpravo posledic nesreč po tem zakonu upravičen državni organ ali občina.«

II. PRAVICA DO SOLIDARNOSTNE POMOČI

Solidarnostna pomoč je res vezana na dogodek, vendar se ob postavljenih zahtevkih, ki kot razlog za izplačilo solidarnostne pomoči navajajo razglašeno epidemijo, zastavlja vprašanje, ali je res (zgolj) dejstvo, da se je zgodil dogodek, naveden v 4. točki 40. člena, že dovolj, da javnemu uslužbencu iz tega naslova pripada solidarnostna pomoč, kot to navajajo sindikati v svojih dopisih.

Teorija pravne argumentacije¹ navaja, da so klasični razlagalni (interpretacijski) argumenti zlasti jezikovna, logična, sistematična, zgodovinska in namenska metoda (sredstvo) razlage. Res je sicer, da pomensko jasni jezikovni znaki ne potrebujejo (posebne) razlage, zaradi navedenega npr. z namensko razlago ni mogoče zaobiti izrecnega jezikovnega pomena pravne norme, vendar pa kaže opozoriti tudi na stališče, ki sicer prevladuje v pravni teoriji, da predstavlja jezikovna metoda razlage izhodišče in osnovni okvir vsebinske interpretacije, ki pa se mora preveriti in dopolniti z drugimi metodami razlage. Pri tem se posebno teže daje zlasti namenski (teleološki) metodi, ki razkriva (družbeni) namen predpisa in prek njega ugotavlja njegov neposredni pravni smisel, ki ga ima v celoti pravnega reda in dane družbene ureditve.

¹ Pavčnik, M. (2004). *Argumentacija v pravu: (od življenjskega primera do pravne odločitve)*. Ljubljana: Cankarjeva založba. str. 21 – 91.

Primeri, kot jih našteva KPND, so smrt delavca ali ožjega družinskega člana, težja invalidnost, daljša bolezen in elementarne nesreče ali požari. Da ni mogoče zgolj z jezikovno razlago zaobjeti pomena določbe, kaže dejstvo, da je Komisija za razlago KPND sprejela razlago pojmov »ožji družinski član«, »težja invalidnost« in »daljša bolezen«. Prav tako kaže poudariti, da je namen solidarnostne pomoči zajet v razlagi, ki se nanaša na celotno 4. točko 40. člena, torej na vse solidarnostne pomoči, in sicer: »vezana na s kolektivno pogodbo določen dogodek in se izplača z namenom, da delavec lažje premosti težave, ki niso nastale po njegovi volji« ter da razlaga veže obe pogodbeni stranki kolektivne pogodbe.

Solidarnostna pomoč, kot jo določa 40. člen KPND, je bila predmet presoje Vrhovnega sodišča v sodbi VIII Ips 126/2013, kjer je presojalo pravico do solidarnostne pomoči ob smrti ožjega družinskega člana. Vrhovno sodišče je v sodbi zavzelo enako stališče (glede namena) kot komisija za razlago KPND: »Solidarnostna pomoč je institut delovnega prava in pravica, ki je pogojena z obstojem delovnega razmerja. Pravica do prejema solidarnostne pomoči je vezana na določen dogodek in se izplača delavcu z namenom, da lažje premosti težave, ki niso nastale po njegovi volji. [...] Že iz poimenovanja instituta izhaja, da je namen solidarnostne pomoči kot pravice iz delovnega razmerja zgolj trenutna finančna pomoč delavcu. Takšnemu namenu sledi tudi razlaga Komisije, ki je krog upravičencev še dodatno omejila. Zato pojma ožjih družinskih članov ni mogoče razlagati preširoko, ker bi v nasprotnem primeru presegli namen, ki sta ga zasledovali stranki KPND ob njenem sklepanju. Iz tega razloga sklicevanje tožnika na načelo "in favor laboratoris" pri razlagi spornega pojma ni utemeljeno.« Povedano drugače: Vrhovno sodišče ni ugotovilo, da bi razlaga glede namena presegala razpolagalni okvir.

V zvezi z izplačilom solidarnostne pomoči v primeru naravne nesreče (žled, 2014), ki je zajela skoraj vso Slovenijo, je (takratno) Ministrstvo za notranje zadeve, v mnenju št. 007-111/2014/6 z dne 11. 2. 2014, navedlo: »Pomembno je, da v primeru naravnih nesreč, kot jih določajo predpisi s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, omejitve glede višine osnovne plače javnega uslužbenca, ki mu solidarnostna pomoč pripada, ne veljajo. Ta pomoč pomeni torej pomoč delodajalca v denarni obliki javnemu uslužbencu, ki jo je v skladu z določbami KPND dolžan izplačati, če so izpolnjeni pogoji, ne glede na morebitne druge pomoči. Javni uslužbenec naj v primeru nastale škode na premoženju v čim krajšem možnem času svojemu delodajalcu posreduje vlogo oziroma zahtevo za izplačilo solidarnostne pomoči, pri čemer lahko na primer lastništvo ali solastništvo dokazuje z verodostojnimi dokumenti (zemljiškoknjižni izpisek, kupoprodajna pogodba).« in še »Glede števila oseb, ki lahko uveljavljajo solidarnostno pomoč za isti primer elementarne nesreče pojasnujemo, da je solidarnostna pomoč vezana na javnega uslužbenca, če le-ta izpolni predpisane pogoje za njeno uveljavitev. To pomeni, da ni nikjer določena omejitev, da ne bi mogla oba zakonca uveljavljati pravico do solidarnostne pomoči v primeru, če so izpolnjeni pogoji, torej tudi v primeru elementarne nesreče.«.

Izvajanje določbe kolektivne pogodbe glede solidarnostne pomoči ob elementarnih nesrečah in požaru (skladno z namenom določbe) v preteklosti ni bilo sporno. Prav tako se niso pojavljale situacije, da bi javni uslužbenci (ali v njihovem imenu sindikati) postavljali zahtevke iz naslova naravne nesreče zgolj zaradi dejstva, da se je na (celotnem) področju Slovenije ali na nekem njenem ožjem področju zgodila naravna nesreča, ne da bi ta naravna nesreča vplivala na konkretnega javnega uslužbenca na način, da mu je bila povzročena neka materialna škoda oziroma v terminologiji razlage »težava, ki ni nastala po njegovi volji« in katero mu delodajalec s solidarnostno pomočjo pomaga premostiti. Navsezadnje ne gre spregledati dejstva, da so naravne nesreče dokaj pogost pojav. Res je sicer, da, vse odkar je bila sprejeta KPND, v Republiki Sloveniji ni bilo razglašene epidemije, vendar zgolj dejstvo, da se v preteklosti še ni pojavila določena oblika naravne nesreče, ne spreminja bistva dogovora, da mora naravna nesreča povzročiti javnemu uslužbencu težavo, ki mu jo bo delodajalec pomagal finančno prebroditi.

III. ZAKLJUČEK

Bistvo solidarnostne pomoči iz četrte alineje (elementarne nesreče in požari) 4. točke 40. člena KPND je v tem, da je dogodek, ki je naveden kot razlog, vplival na javnega uslužbenca in mu povzročil težavo oziroma škodo. V nasprotnem, če bi sledili zahtevku, kot so ga postavili sindikati, torej da je dovolj le, da se naravna nesreča zgodi, ne da bi konkretno vplivala na javnega uslužbenca in mu povzročila težavo, bi prišli do absurdne situacije, ko bi bilo dovolj že, da se je naravna nesreča zgodila, pri tem pa ne bi bilo pomembno, ali je vplivala na javnega uslužbenca ali ne. Dejansko bi to lahko pomenilo, da bi bili zaradi žledoloma ali druge vremenske ujme po vsej Sloveniji do solidarnostne pomoči upravičeni vsi javni uslužbenci in ne le tisti, ki jim je bila z žledom povzročena škoda na njihovi nepremičnini, ob poplavah na določenem področju bi bili do solidarnostne pomoči upravičeni vsi javni uslužbenci s tega območja, ne glede na to, ali imajo nepremičnino ali ne in ali je njihova nepremičnina prizadeta s poplavo itd.

Ob tem je treba upoštevati še, da je vlada predlagala vrsto ukrepov za omilitev težav, ki zaposlenim, torej tudi javnim uslužbencem, nastajajo zaradi razglašene epidemije. Ukrepi so vključeni v Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in za omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20), sprejet pa je tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 61/20), ki prav tako vključuje dodatne ukrepe za omilitev posledic epidemije. Vse navedeno bo omogočilo izplačila plač oziroma dodatkov tistim javnim uslužbencem, ki delajo v nevarnih pogojih in so bolj obremenjeni, tistim, ki ne morejo delati, ker se naloge ne opravljajo ali zaradi višje sile (varstvo otrok), pa bo izplačano nadomestilo plače, ki bo v primeru višje sile višje, kot ga določa zakon, ki ureja delovna razmerja. Prav tako zakon vsebuje vrsto drugih ukrepov in izplačil, ki bodo tudi javnim uslužbencem (ob izpolnjevanju pogojev) v pomoč za omilitev posledic epidemije.

Upošteva vse navedeno ugotavljamo, da določbe KPND ne dajejo podlage za izplačilo solidarnostne pomoči zaradi razglašene epidemije COVID-19 vsem javnim uslužbencem brez ugotovitve, da je epidemija prizadela javnega uslužbenca ali njegovo premoženje in mu povzročila težave ter škodo, ki bi jo solidarnostna pomoč pomagala prebroditi.

Ker je bilo s strani sindikata tudi zastavljeno vprašanje ali bo delodajalec izplačal solidarnostno pomoč skladno z zadnjim stavkom 4. točke razlage (Uradni list RS, št. 81/00) torej brez vloženih zahtevkov s strani javnih uslužbencev, pojasnujemo, da je razlaga v delu, kjer govori o tem, da je treba solidarnostno pomoč izplačati, tudi če je delavec ne zahteva, spremenjena z Aneksom h KPND, s katerim so se socialni partnerji dogovorili drugače, in sicer lahko javni uslužbenec vložiti zahtevo za izplačilo solidarnostne pomoči v roku 60 dni od nastanka primera oziroma od trenutka, ko je bil zahtevo zmožen vložiti.

S spoštovanjem,

Boštjan KORITNIK
minister