

Alojz Kovšca
Državni svetnik

Ljubljana, 3.10.2016

Gospod
Mitja Bervar, mag. manag.
Predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejeto:	03-10-2016
Šifra:	500-01/16-6/1
Povezava:	11-10/16-9/1
EPA:	010-04/16-34
Sign. zn.:	
Kratika:	

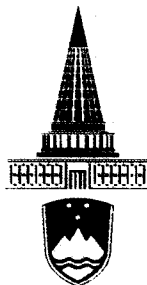
Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta ((Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) vlagam:

- **Pobudo za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C in 47/15 – ZZSDT) ter 190. in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD in 102/15).**

Alojz Kovšca, l.r.

Priloga:

- Predlog zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

PREDLOG

Številka:
Ljubljana,

USTAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova 4
1000 LJUBLJANA

Državni svet Republike Slovenije je na XX seji XX na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) sprejel

ZAHTEVO

za začetek postopka za oceno ustavnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C in 47/15 – ZZSDT) ter 190. in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD in 102/15).

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) predlaga, da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče):

- po opravljenem postopku odloči, da so 86. člen in 87. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter 190. člen in 191. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v neskladju z 2., 15., 33, 34. in 74. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99); v nadaljevanju: Ustava),
- da skladno s tem zaradi ugotovljene neskladnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter 190. člena in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju z Ustavo na podlagi svoje

presoje naloži zakonodajalcu, da ugotovljene neustavnosti odpravi v določenem roku;

- da prednostno obravnava zadevo ter
- da do končne odločitve začasno zadrži izvajanje omenjenih določb Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

OBRAZLOŽITEV

1. Državni svet Republike Slovenije vlaga zahtevo na podlagi 23. a člena Zakona o ustavnem sodišču ter jo dopolnjuje s predlogoma za začasno zadržanje izvrševanja in za prednostno obravnavo.

2. Državni svet poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči kršitev naslednjih ustavnih določb:

- pravice do pravne in socialne države iz 2. člena Ustave
- načelo uresničevanja in omejevanja pravic iz 15. člena Ustave,
- pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave,
- pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave ter
- pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave.

3. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljnjem besedilu: ZZVZZ) ureja povrnitev škode v svojem VI. poglavju¹. V 86. členu vsebuje splošno določbo, da ima Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od zavarovalnice, ki upravlja obvezno avtomobilsko zavarovanje. V vseh drugih primerih pa od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzroči okvaro zdravja zavarovane osebe (omenjena je tudi smrt zavarovane osebe, a je ta del postal odveč, saj sta bili pogrebna in posmrtnina preneseni v sistem socialnega varstva). Podrobnejše določbe 87. in 88. člena veljajo za odgovornost delodajalca (pri kršitvi predpisov o varnem in zdravem delu in neposredovanju resničnih podatkov) ter delavca (za katerega sicer odgovarja delodajalec, ZZZS pa ima neposredni zahtevek v primeru storjenega kaznivega dejanja delavca).

4. ZZZS po splošnih predpisih nima položaja oškodovanca, saj s plačilom zdravstvenih storitev izpolnjuje svojo obveznost iz naslova zdravstvenega zavarovanja. Položaj oškodovanca mu daje šele 86. in 87. člen ZZVZZ. Pravnega položaja ZZZS, ki je plačal stroške zdravljenja svojega zavarovanca, do tistega, ki je za škodo, ki jo je utrpel zavarovanec, odgovoren, ne urejajo splošne določbe o nepogodbeni odškodninski odgovornosti, temveč specialne določbe ZZVZZ. Ta v 86. členu ureja povrnitev škode, ki so jo poškodovancu (zavarovancu) namenoma ali iz malomarnosti povzročili tretji, v 87. členu pa povrnitev škode iz naslova poškodb zavarovancev, do katerih je prišlo zaradi tega, ker je delodajalec kršil ukrepe varstva pri delu in druge ukrepe, predpisane ali odrejene za varnost ljudi. Samo v primerih iz 86. in 87. člena se šteje, da je imel Zavod škodo ne glede na to, da so nevarnosti zajete z zdravstvenim zavarovanjem (89. člen ZZVZZ).²

¹ člani 86-94 ZZVZZ

² VSK sodba Cpg 266/2013, 30. 01. 2014

so jo poškodovancu (zavarovancu) namenoma ali iz malomarnosti povzročili tretji, v 87. členu pa povrnitev škode iz naslova poškodb zavarovancev, do katerih je prišlo zaradi tega, ker je delodajalec kršil ukrepe varstva pri delu in druge ukrepe, predpisane ali odrejene za varnost ljudi. Samo v primerih iz 86. in 87. člena se šteje, da je imel Zavod škodo ne glede na to, da so nevarnosti zajete z zdravstvenim zavarovanjem (89. člen ZZVZZ).²

5. ZZS ima tako pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od:

- zavarovalnice, pri kateri ima tisti, ki je s prometnim sredstvom povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, sklenjeno avtomobilsko zavarovanje;
- tistega, ki je naklepoma ali iz malomarnosti povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, v nadaljevanju povzročitelj;
- delodajalca, če je bolezen, poškodba ali smrt zavarovane osebe posledica tega, ker niso bili izvedeni ustrezni higiensko – sanitarni ukrepi, ukrepi varstva pri delu ali drugi predpisani ali odrejeni ukrepi za varnost ljudi (tudi če je bilo delovno razmerje sklenjeno brez predpisanega zdravstvenega pregleda z osebo, ki zdravstveno ni bila sposobna za opravljanje določenih del oziroma nalog, kar se je pozneje ugotovilo z zdravstvenim pregledom);
- delavca, če je povzročil bolezen, poškodbo ali smrt zavarovane osebe s kaznivim dejanjem.

6. Skladno z ZZVZZ ima ZZS pravico in dolžnost, da od regresnega zavezanca zahteva povrnitev povzročene škode. Če regresni zavezanec v postavljenem roku prostovoljno ne izpolni obveze, ki izhaja iz regresnega zahtevka, ima regresni upravičenec pravico in dolžnost, da vloži tožbo pred krajevno pristojnim okrožnim sodiščem. Zahtevana odškodnina oz. regresni zahtevki zoper povzročitelja obsega vse stroške za zdravstvene in druge storitve ter dajatve, ki jih ZZS izplačuje zavarovanim osebam na podlagi Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja³. ZZS od povzročitelja zahteva povrnitev vse premoženjske škode, ki jo ima zaradi okvare zdravja, poškodbe ali smrti zavarovane osebe. Prednostno se uporablja ZZVZZ, subsidiarno pa Obligacijski zakonik (OZ)⁴.

7. Pod vprašaj se postavlja predvsem določba 86. člena ZZVZZ, ki določa obliko krivde, za katero odgovarja (med drugim tudi) delodajalec. Zahtevki za povrnitev povzročene škode je določal ZZVZZ že v svojem izvornem besedilu iz leta 1992⁵. ZZS je imel pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od tistega, ki je »namenoma ali iz velike malomarnosti« povzročil bolezen, poškodbo ali smrt zavarovane osebe. Ta določba je bila spremenjena decembra leta 2003 z novelo ZZVZZ-G⁶, s katero je bila določena odgovornosti zavarovalnic avtomobilskega zavarovanja in izpuščena beseda »velika«, s čimer je ostala urejena le malomarnost.⁷

8. Pri tem se postavlja vprašanje, kakšen namen je imel zakonodajalec in kateri cilj je zasledoval. Iz pripravljalnega besedila spremembe ZZVZZ-G je razvidno, da je

² VSK sodba Cpg 266/2013, 30. 01. 2014

³ Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14 in 85/14)

⁴ Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo)

⁵ Uradni list RS, št. 9/92

⁶ Uradni list RS, št. 126/03

⁷ ZZVZZ-G, EPA –III (EVA: 2001-2711-0085, objava v Poročevalcu 66/03 z dne 04. 09. 2003)

predlagatelj želel črtati celotno besedilo »namenoma ali iz velike malomarnosti«. Razlogi so bili, da veliko malomarnost ugotavlja sodišče, zato se ugotavljanje lahko zelo zavleče, po drugi strani pa je tudi težko dokazljiva.⁸ Predvideno je bilo, da bodo predlagane spremembe pripomogla k uspešnejši izterjavi odškodninskih zahtevkov in imele pozitiven finančni učinek na ZZS. Omenjeni razlogi niso najbolj prepričljivi, predvsem oblike krivdne odgovornosti niso dorečene s črtanjem besedila »namenoma ali iz velike malomarnosti«, brez izrecne omembe v obrazložitvi, da se odgovornost razširja tudi na malomarnost (vprašanje, ali je ta mišljena z »drugimi primeri«) in brez vsebinskega pojasnila, zakaj je to potrebno. Z argumenti hitrejšega postopka in lažjega dokazovanja, razlogov za vsebinsko spremembo oblikovanja odškodninskega (regresnega) razmerja ni mogoče pojasniti. Predlog je obravnaval Odbor za zdravstvo, delo, družino, socialno politiko in invalide in sprejel amandma⁹, ki je predlog spremenil skladno z mnenjem Zakonodajno-pravne službe (določitev odgovornosti zavarovalnice in črtanje besede »velika«), tako spremenjenega je nato sprejel zakonodajalec.

9. Podobno kot v ZZVZZ je urejen regresni zahtevek Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ) do delodajalcev v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2). Povrnitev povzročene škode in neupravičeno pridobljenih sredstev je urejena v desetem delu ZPIZ-2¹⁰

10. ZPIZ-2 vsebuje določila, ki predvidevajo okoliščine, v katerih lahko tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zahteva povrnitev škode:

- ZPIZ lahko zahteva povrnitev povzročene škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil invalidnost, telesno okvaro, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovanca. Če je to povzročil delavec pri delu ali v povezavi z delom, je tako kot v primeru ZZVZZ odgovoren delodajalec. Če pa naštetu škodo nekdo povzročil s kaznivim dejanjem, lahko ZPIZ terja povrnitev povzročene škode neposredno od te osebe.
- ZPIZ lahko zahteva povrnitev povzročene škode od delodajalca tudi v primerih, kadar je do zavarovančeve invalidnosti, telesne okvare, potrebe po tuji pomoči in postrežbi ali smrti prišlo zato, ker niso bili izvedeni ukrepi za varnost in zdravje pri delu ali drugi ukrepi, predpisani ali odrejeni za varnost ljudi (tudi v primeru, če je škoda nastala zato, ker je bilo delovno razmerje sklenjeno brez predpisanega zdravstvenega pregleda z osebo, ki zdravstveno ni bila sposobna za opravljanje določenih del oziroma nalog, kar se je ugotovilo pozneje ipd.- enaki razlogi kot v primeru zdravstvenega zavarovanja).
- ZPIZ lahko zahteva povrnitev povzročene škode tudi od zavarovanca, ki mora sam dati podatke glede zavarovanja, če je škoda nastala zato, ker ni dal podatkov ali je dal neresnične.

11. Odškodnina lahko zajema stroške pri ugotavljanju invalidnosti, stroške zdravstvenih pregledov in invalidskih komisij, potne stroške, stroške poklicne rehabilitacije, celotne zneske pokojnine oziroma drugih dajatev, ki jih izplačuje ZPIZ (invalidska pokojnina, v

⁸ Predlagatelj zakona je v obrazložitvi spremenjenega člena zapisal: »Hkrati bi s predlaganimi spremembami dosegli, da se med razloge za povzročene škode, pri katerih zavod lahko zahteva povračilo, ne štejejo le tiste, do katerih je prišlo namenoma ali iz velike malomarnosti, temveč tudi v drugih primerih. Veliko malomarnost ugotavlja namreč sodišče, kar se lahko časovno zelo zavleče, a jo je tudi težko dokazati.«

⁹ Besedilo 8. člena se spremeni tako, da se glasi:

»V 86. členu se prvi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»Zavod ima pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od zavarovalnice, pri kateri ima tisti, ki je s prometnim sredstvom povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, sklenjeno obvezno avtomobilsko zavarovanje. V vseh drugih primerih pa ima Zavod pravico zahtevati povrnitev škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe.«

¹⁰ 190.-197. člen ZPIZ-2

kolikor se zavarovanec invalidsko upokoji, invalidnina za telesno okvaro, nadomestilo za invalidnost, nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije, dodatek za pomoč in postrežbo itd.)

12. Podobno kot v obveznem zdravstvenem zavarovanju, sta prej veljavna ZPIZ/92¹¹ in ZPIZ-1¹² določala regresno pravico ZPIZ od tistega, ki je namenoma in iz velike malomarnosti povzročil invalidnost, telesno okvaro ali smrt zavarovanca. ZPIZ-2 je v 190. členu spremenil dikcijo omenjene določbe. Sedaj določa, da ima ZPIZ pravico zahtevati povrnitev škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil invalidnost, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovanca. Razlika se nanaša na izostanek besede »velike« v novem besedilu (ZPIZ-2). Podobno kot ZZVZZ, ZPIZ-2 določa odgovornost delodajalca (za delavca, neizvedbo ukrepov za varno in zdravo delo ali neposredovanje resničnih podatkov) in neposredni zahtevek, če je delavec povzročil škodo s kaznivim dejanjem. Prav tako v pripravljalnem gradivu ni mogoče zaslediti razlogov za omenjeno spremembo. Zato veljajo podobni argumenti, kot so bili zgoraj že omenjeni pri ZZVZZ.¹³

13. V skladu s prej veljavnim zakonom se namreč zaradi prestrogih kriterijev ni dalo uveljavljati regresnih zahtevkov zaradi velike malomarnosti, kar je ZPIZ-2 uredil tako, da je razširil odgovornosti iz hude malomarnosti tudi na navadno malomarnost. Glavna razloga za spremembe sta bila pomanjkljiva možnost uveljavljanja odškodninskih zahtevkov po ZPIZ-1 ter dokazovanje velike malomarnosti.

14. ZPIZ-2 v četrtem odstavku 190. člena vsebuje posebno določbo v primerjavi z ZZVZZ, in sicer, da ZPIZ določi najnižji in najvišji znesek odškodnine, ki jo lahko zahteva od fizične osebe (ne glede na obliko krivde). V ta namen je ZPIZ izdal poseben sklep,¹⁴ s katerim je odškodnine za posamezni škodni primer oziroma dogodek omejil tako, da znaša najnižji znesek 20 evrov, najvišji znesek pa je enak 50-kratniku najnižje pokojninske osnove. Iz pripravljalnega besedila zakonskega predloga ni razviden namen in natančnejša vsebina te določbe. Dr. Strban v svojem pravnem mnenju¹⁵ predvideva, da je glede na to, da je tudi samostojni podjetnik fizična (in ne pravna oseba),¹⁶ možen sklep, da omejitev odškodnine velja tudi zanj. Kljub temu, da je marginalni naslov k 190. členu ZPIZ-2 »odgovornost posameznika za škodo zavodu« velja vsaj delno za vse (tudi za delodajalce). Njegov prvi odstavek vsebuje namreč splošno pravilo, da »zavod zahteva povzročitev škode od tistega, ki namenoma ali iz malomarnosti povzroči invalidnost, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ter smrt zavarovanca«.

15. Pri možnih razlagah obstoječe ureditve se postavljata vprašanji jezikovnega in vsebinskega pomena. Prvo je, zakaj ZZVZZ in ZPIZ-2 zgolj ponavljata določbo 135. člena OZ, ki določa, da je krivda podana, kadar oškodovalec povzroči škodo namenoma ali iz malomarnosti. Če je namen zakonodajalca popolnoma enaka ureditev, bi zadostovala določitev subsidiarne uporabe OZ (tudi glede oblike krivde) ZZVZZ in ZPIZ-2 namreč določata, da se pri ugotavljanju pravice do odškodnine, povzročene ZZZS oz. ZPIZ, uporabljajo določila OZ, razen če ni z ZZVZZ oz. ZPIZ-2 določeno drugače. ZZVZZ in

¹¹ Uradni list RS, št. 19/92

¹² Uradni list RS, št. 106/99

¹³ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

¹⁴ Sklep o določitvi najnižjega in najvišjega zneska odškodnine v regresnih zadevah (Uradni list RS, št. 107/13)

¹⁵ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni str. 4

¹⁶ 3. člen Zakona o gospodarskih družbah – ZGD-1, (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15)

ZPIZ-2 urejata obliko krivde, za katero odgovarja delodajalec (in druga oseba), zato je očitno namen urediti jo drugače, kot je urejena v OZ (sicer ne bi bilo potrebe, da je urejena tudi v ZZVZZ in ZPIZ-2). OZ kot splošni zakon (*lex generalis*) sicer vsebuje pravilo, da je krivda podana, kadar oškodovalec povzroči škodo namenoma ali iz malomarnosti. V posameznih določbah omenja namen (*dosul*), hudo (veliko, težko) malomarnost (*cula lata*) in lahko (malo, navadno) malomarnost (*cula levis*)¹⁷ Razlaga ZZVZZ kot posebnega zakona (*lex specialis*) bi lahko bila, da od tega odstopa in se še naprej osredotoča le na namen in hudo malomarnost, tudi zato, ker predlagatelj vsebinsko ni utemeljil odstopanj od prejšnje ureditve (torej zakaj strožja odgovornost delodajalca), ki je to izrecno določala.¹⁸

16. Še pomembnejše je lahko vprašanje, ali je vsebinska razširitev odgovornosti delodajalca (in vseh drugih oseb) tudi na lahko malomarnost pravno sprejemljiva. Pri tem je treba upoštevati sistemsko in teleološko razlago. V sistemu odškodninskega prava deljena odgovornost, tudi pri poškodbah pri delu, ni sporna.¹⁹ Poleg tega je v odškodninskem pravu odgovornost povzročitelja lahko omejena na namen in hudo malomarnost. Recimo delavec odgovarja svojemu delodajalcu le za namen in hudo malomarnost pri povzročitvi škode tretji osebi²⁰. Odgovornost za delavčevo lahko malomarnost sodi med tveganja poslovanja delodajalca. Ta pa lahko svojo odgovornost proti tretji osebi tudi zasebno zavaruje. Iz zasebnega zavarovalnega kritja pa so izrecno izključeni odškodninski (regresni) zahtevki ZZS in ZPIZ. V Skladu z OZ prav tako ni dopustno zmanjšati odškodnine, če je škoda povzročena namenoma ali iz hude malomarnosti (170. člen OZ), in ne pogodbeni izključitev odgovornosti dolžnika za namen ali hudo malomarnost (242. člen OZ).²¹

17. Vprašanje je, ali je bil namen zakonodajalca vključiti tudi lahko malomarnost kot podlago za oblikovanje regresnega razmerja delodajalca do ZZS in ZPIZ. V to je mogoče dvomiti. ZZS namreč lahko zahteva povzročeno škodo tudi od zavarovane osebe, ki je sicer dolžna skrbeti za svoje zdravje. ZZVZZ omenja odgovornost zavarovane osebe le, če ni posredovala (resničnih) podatkov o zdravstvenem zavarovanju. Delno pa urejajo odgovornost zavarovane osebe tudi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja.²² Ta izključujejo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja »storitve potrebne za odpravo škode, ki si jo je zavarovana oseba povzročila sam.«. Določba ni najbolj jasna in določna. Verjetno pa splošne določbe o odgovornosti namenoma ali iz malomarnosti povzročene škode (iz 86. člena ZZVZZ) tudi v primeru samopoškodbe ni mogoče neomejeno uporabiti. Primerno je vključiti naklep in udeležbo pri kaznivem dejanju, vse ostale oblike krivde (npr. huda in še posebej lahka malomarnost) pa so vprašljiv temelj za izključitev pravic zavarovane osebe do zdravstvenih storitev in stvari. Če bi bile vključene vse oblike krivde, bi morala zavarovana oseba nositi tudi škodo vseh nadpovprečno tveganjih dejavnosti (npr. adrenalinski športi), pa tudi v primerih obolenj zaradi prevelike teže, kajenja ipd. (česar se zavarovane osebe zavedajo ali bi se morale zavedati). Seveda se dejanska

¹⁷ npr. določbe 135., 147., 148., 170. in 242. člen OZ

¹⁸ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

¹⁹ npr. odločitve Vrhovnega sodišča RS v zadevah III Ips 1/2014 in III Ips 122/2011. Ugotovilo, je da če delodajalec ugovarja, da je za nastalo škodo soodgovoren tudi oškodovanec, njegov delavec, mora sodišče ugotavljati, ali so podani pogoji za deljeno odškodninsko odgovornost. V primeru soodgovornosti delavca je tožnikov (ZZS-jev) regresni zahtevek omejen na del, za katerega odgovarja delodajalec.

²⁰ V 147. členu OZ je določeno, da kdor je oškodovancu povrnil škodo, ki jo je povzročil delavec namenoma ali iz hude malomarnosti, ima pravico zahtevati od delavca povrnitev plačanega zneska.

²¹ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

²² Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14 in 85/14)

stanja razlikujejo, a vendar v zgoraj omenjenih primerih povzročitelj škode praviloma ne odgovarja za lahko malomarnost. Ta je še posebej zahtevna, saj velja zanjo obrnjeno dokazno breme in se mora domnevni oškodovalec ekskulpirati (dokazati, da je škoda nastala brez njegove krivde).²³

18. Zakonodajalec tako v primeru sprememb 86. člena ZZVZZ kot tudi v primeru 190. člena ZPIZ-2 vsebinsko ni utemeljil odstopanj od prejšnje ureditve glede strožje odgovornosti delodajalca. Razlogi za razširitev odgovornosti delodajalca tudi na lahko odgovornost niso bili preprečevanje poškodb pri delu in poklicnih boleznih in zagotavljanje ustrezne socialne varnosti tistim, ki se poškodujejo pri delu in zbolijo za poklicno boleznijo, ampak predvsem uspešnejša izterjava odškodninskih zahtevkov in olajšanje dokazovanja za ZZZS in ZPIZ ter pozitivni finančni učinki.

19. ZZZS in ZPIZ se v zadnjih letih vedno pogosteje poslužujeta možnosti uveljavljanja in izterjave regresnih zahtevkov, ki so posledica stroškov, povezanih z nezgodami pri delu. Kot razlog za to navajajo, da želijo na ta način prispevati k višji stopnji varnosti in zdravja pri delu, kot »motivacija« za delodajalce, da še bolje poskrbijo za varnost zaposlenih.²⁴ S odškodninsko odgovornostjo za neizvedene ali pomanjkljivo izvedene ukrepe varnosti in zdravja pri delu naj bi se skušala zagotoviti preventivna vloga sistema zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu, saj se delodajalce z grožnjo plačila odškodnine odvrča od kršitev pravil varnosti in zdravja pri delu in se s tem želi izboljšati splošna raven varnosti in zdravja pri delu.

20. Poleg tega pa želi ZZZS v zdravstveno blagajno povrniti kar največ izplačanih sredstev zaradi nezgod pri delu. Delodajalci z ZZZS in ZPIZ vstopajo v dolgotrajne sodne postopke, po zaključku katerih poleg glavnice plačajo tudi zamudne obresti in stroške sodnega postopka. Delodajalci menda pogosto tudi ne vedo, da imajo komercialne zavarovalnice regresne zahtevke zavodov (tako ZZZS kot ZPIZ) v svojih splošnih pogojih pod izključitvami. Zavarovanje splošne civilne odgovornosti tako ne pokriva regresnih zahtevkov.²⁵

21. ZZZS z določanjem in financiranjem postopkov zdravljenja bistveno vpliva na potek in ceno zdravljenja poškodb pri delu (čakalne dobe, bolniški stalež). Ker stroški zdravljenja z uveljavljanjem regresne pravice bremenijo podjetnike, ZZZS nima interesa, da bi te stroške znižal.

22. Državni svet meni, da je odškodninska odgovornost delodajalca sprejemljiva, če delodajalec krši predpise namenoma ali iz velike malomarnosti, v primeri, ko pa je vzrok za poškodbo v pretežni meri na strani delavca ali v primerih lahke malomarnosti, pa ne. Odškodninska odgovornost delodajalca je še posebej problematična, če posluje kot samostojni podjetnik posameznik, saj le ta odgovarja za obveznosti iz poslovanja tudi z vsem svojim osebnim premoženjem.

23. Ustava v prvem odstavku 74. člena določa, da je gospodarska pobuda svobodna. Gre za temeljno ustavno opredelitev gospodarskega sistema v državi, hkrati pa za človekovo pravico, ki obsega svobodo sprejemanja gospodarskih odločitev na podjetniški ravni. To,

²³ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne boleznih

²⁴ Bojan Savšek, Regresni zahtevki Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Gradivo za seminar, april 2013, ZZZS

²⁵ prav tam

da 74. člen predstavlja temeljno načelo gospodarske ureditve države in ni uvrščen v II. poglavje med »Človekove pravice in temeljne svoboščine« pa ne pomeni, da gre le za neko programsko normo, namenjeno zgolj državi, ki naj zagotavlja razmere za uresničevanje tega načela. Nasprotno, v primeru podjetništva (74. člen) gre tudi za človekovo pravico, kar predstavlja varstvo pred posegi vanjo, kot to izhaja tudi iz ustavnosodne presoje na tem področju.²⁶

24. Ustava v drugem odstavku 74. člena določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Zakonodajalec torej lahko pravico do svobodne gospodarske pobude omeji, če to zahteva javna korist. Iz dosedanje ustavnosodne presoje je razvidno, da zakonodajalčeva svoboda pri omejevanju te pravice ni absolutna in neomejena. Tudi v tem primeru veže zakonodajalca splošno načelo sorazmernosti, ki mu dovoljuje, da ustavno pravico omeji le toliko, kolikor je zaradi varovanja javne koristi, zaradi katere je ustavno dopustno poseči v pravico, treba poseči v ustavno pravico. Zato mora zakonodajalec pri uzakonitvi omejitve izbrati tak ukrep, ki bo zagotovil učinkovito varstvo javne koristi in hkrati kar najmanj posegel v ustavno pravico.²⁷

25. Po drugem odstavku 15. člena Ustave je namreč mogoče z zakonom predpisati način uresničevanja človekovih pravic, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice. Pri tem ima zakonodajalec široko polje proste presoje. Zakonodajalec sme torej ustavno varovane pravice posameznika omejiti le s pravicami drugih subjektov in v tem okviru tudi v javnem interesu. Poseg v temeljno svoboščino mora utemeljiti s stvarnim in razumnim tehtanjem ustavno varovanih dobrin in svoje zakonodajne oblasti ne sme zlorabiti za dosegto namenov, ki niso stvarno upravičeni. Cilji zakonodajalca morajo biti opredeljeni, razumni in ustavno legitimni.

26. Državni svet meni, da neomejena odškodninska odgovornost delodajalca predstavlja nesorazmeren poseg v svobodno gospodarsko pobudo, še posebej v primeru ekonomsko šibkejših delodajalcev. Pravna ureditev, ki ne omejuje višine odškodnine ogroža existenco delodajalcev, še posebej samostojnih podjetnikov, ki odgovarjajo z vsem svojim premoženjem. Pri svobodni gospodarski pobudi gre tudi za podjetniško pravico do zasebne lastnine, pri čemer je smisel podjetniške lastnine pridobivanje dohodka. Neomejena odgovornost predvsem malih in srednje velikih delodajalcev je nesorazmerna, saj ne omogoča njihovega stabilnega in predvidljivega poslovanja. Zakonodajalec s tem posega v pravico do zasebne lastnine opredeljene v 33. členu ter v pravico do osebnega dostojanstva in varnosti opredeljene v 34. členu Ustave.

27. Človekovo dostojanstvo je namreč vrednostni pojem, ki naj zagotovi predvsem svobodo. Ker človek ne more razviti dostojanstva brez ekonomske osnove, se zahteva po svobodi razteza tudi na ekonomsko področje.²⁸ Možnost poklicnega in osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja in ugleda v delovnem in življenjskem okolju so ob nesporni pomembnosti eksistenčne varnosti neločljivi elementi, ki opredeljujejo dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.²⁹

²⁶ L. Šturm (ur.) in drugi, Komentar ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 713

²⁷ OdlUSXIV, 76, U-I-163/05, Ur.l. 97/05 (tč. 20)

²⁸ L. Šturm (ur.) in drugi, Komentar ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 714

²⁹ OdlUSVI, 183, Up-183/97 z dne 10. 7. 1997, tč. 24

28. Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave varuje človekove pravice in temeljne svoboščine na premoženjskem področju. Ustavno sodišče v svojih odločbah velikokrat ponavlja, da ustavno jamstvo zasebne lastnine zagotavlja svobodo ravnanja na premoženjskem področju – v središču je torej posameznikova svoboda, in sicer svoboda na področju materialnih pogojev posameznikovega obstoja, varnosti in razvoja njegove osebnosti, pri čemer Ustavno sodišče kot bistven element te svobode vidi v možnosti razpolaganja s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine. Čeprav usmerjen k posamezniku, ima individualistični (liberalistični) koncept lastnine tudi pomemben ekonomski in prek njega širši socialni učinek. V sedanjih razmerah in na sedanji stopnji družbenega razvoja je namreč lastnina eden od osrednjih in najpomembnejših pogonskih (motivacijskih) mehanizmov tržnega sistema ter s tem gospodarskega in prek njega družbenega razvoja. Lastninska pravica zajema več elementov: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do prenašanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice.³⁰

29. Z aktualno ureditvijo, ki ne omejuje višine odškodnine, zakonodajalec neupravičeno posega v pravico do zasebne lastnine delodajalcev in ogroža njihovo eksistenco, še posebej samostojnih podjetnikov, ki odgovarjajo z vsem svojim premoženjem. Dosedanje stališče o dvojnem varovalnem učinku potrjuje tudi dosedanja ustavosodna praksa. Še vedno je primarno varstvo posameznika pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko pravico, torej klasični vertikalni učinek (najbolj tipični primer so davčna bremena, s katerimi zakonodajalec prekomerno posega v pravico do lastnine, razlaševalni posegi v imenu gospodarske, socialne ali ekološke vezanosti lastnine, primeri ko zakonodajalec stroške za delo državnih organov prevali na subjekte zasebnega prava³¹).³²

30. Postavlja se vprašanje sorazmernosti zakonskega ukrepa, da je v delodajalčevo odgovornost do ZZZS in ZPIZ vključena tudi lahka malomarnost. Tako se lahko zgodi, da so za zelo majhen spregled neke zakonske obveznosti finančne posledice lahko ekstremno hude in vodijo lahko v propad ne le podjetja, ampak posledično tudi v propad samega podjetnika, ki je fizična oseba, saj le ta odgovarja z vsem svojim premoženjem (ki ga na ta način lahko izgubi) in s tem postane socialni problem v breme družbe oz. države.

31. Državni svet navaja primera iz prakse:

a. Pred štirimi leti se je v podjetju, ki se ukvarja s strojnimi inštalacijami, delavec poškodoval pri delu. Zaposleni je imel opravljen izpit iz varstva pri delu in je bil poučen o vseh napravah, ki jih je uporabljal. A nesreča naj bi se zgodila zaradi malomarnosti delavca. Podjetnik je prejel regresni zahtevek ZZZS v vrednosti več kot 70.000 evrov; zadeva je še na sodišču. Plačati mora vse stroške, od povoja, bolnišnične oskrbe do prevoznih stroškov. V podjetje je prišla celo policija in direktorja podjetja kazensko ovadila. Zaradi kazenske ovadbe podjetje zdaj ne more več sodelovati niti pri javnih razpisih pa čeprav za nesrečo ni kriv direktor.

b. Podjetnik (s.p., brez zaposlenih), ki se je ukvarjal s slikopleskarsko oziroma fasadersko dejavnostjo, je od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije prejel regresni zahtevek za 75.000 evrov. Pri opravljanju slikopleskarskih del je padel z lestve, pri čemer ne zna pojasniti razloga, zakaj se je to zgodilo; tudi rekonstrukcije dogodka ni bil

³⁰ L. Štum (ur.) in drugi, Komentar ustave Republike Slovenije dopolnitev-A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2011, str. 451

³¹ OdIUSXIV, 67, U-I-196/03, Ur. l. 69/05 in 83/05 ter OdIUSXV, 18, U-I-315/05, Ur.l. 28/06

³² L. Štum (ur.) in drugi, Komentar ustave Republike Slovenije dopolnitev-A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2011, str. 455

sposoben narediti, saj je bil 1 mesec v komi. ZZZS mu očita, da ni imel ustrezno fiksirane lestve. Zaradi poškodbe se je invalidsko upokojil, njegova pokojnina ne dosega niti 400 evrov, zato mu zahtevki v višini 75.000 evrov pomeni nepremostljivo oviro, saj ima edino premoženje manjšo hišo na podeželju, ki bo lahko predmet izvršbe, saj kot podjetnik odgovarja z vsem svojim osebnim premoženjem. Na ta način bo še dodatno postal socialni problem.

32. Pod vprašaj se postavlja tudi nujnost takšnega ukrepa in (ne)zmožnost doseganja zasledovanega cilja varnega in zdravega dela z milejšim ukrepom. Cilj ukrepov varnosti in zdravja pri delu je namreč preventiven, saj naj do poškodb pri delu in poklicnih boleznih sploh ne bi prihajalo, kar je moč doseči na številne druge načine, ne le s sankcioniranjem oz. izrekanjem denarnih glob.

33. Milejše ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče doseči omenjeni cilj navaja dr. Strban v svojem pravnem mnenju³³. Enega od njih že ureja ZZVZZ. Določa, da so stopnje prispevka za poškodbe pri delu in poklicno bolezen lahko različne za posamezne dejavnosti, odvisno od stopnje nevarnosti za nastanek poklicne bolezni in poškodbe pri delu.³⁴ Podobno določbo je poznal že Zakon o zavarovanju delavcev iz leta 1922. Namesto, da se delodajalca naenkrat nesorazmerno obremenijo z visokim zneskom odškodnine, se lahko poveča stopnja prispevka za poškodbo pri delu in poklicno bolezen (kjer je tveganje večje in so nesreče pogostejše). Na ta način je mogoče vzpostaviti trajnejšo in obsežnejšo obveznost delodajalcev, ki jo bodo lahko tudi vnaprej predvideli. Prav tako lahko ZZZS zavezancu, pri katerem izdatki za poškodbe pri delu in poklicne bolezni v posameznem letu presegajo povprečno višino na zavarovanca v dejavnosti, določi za naslednje obdobje do 50 odstotkov višjo prispevno stopnjo v skladu z merili, ki jih določi s splošnim aktom. Po dostopnih podatkih ta ni bil nikdar sprejet in zdi se, da zakonska možnost v praksi ni zaživela. S trajnejšimi in bolj sorazmernimi obveznostmi delodajalcev se jih lažje usmerja v zagotovitev varnega in zdravega dela, s čemer je izpolnjeno tudi merilo primernosti ukrepa. Obveznost plačevanja ukrepa prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu ali poklicne bolezni po višji prispevni stopnji je tudi milejši ukrep kot odgovornost povrnitve škode na podlagi enkratnega zahtevka ZZZS in ZPIZ, ki lahko ogrozi poslovanje ali celo obstoj manjšega ali srednje velikega delodajalca.³⁵

34. Odgovornost delodajalcev za povrnitev škode (regres) ZZZS ali ZPIZ je lahko navzgor omejena (limitirana), če je škodni dogodek posledica (hude ali lahke) malomarnosti in neomejena, če gre za namenoma povzročeno škodo. Vsaj del povzročene škode zavodu bi se nedvoumno moral kriti iz naslova namensko zbranih sredstev, ki jih plačujejo delodajalci od vsake plače oziroma zavarovalne osnove v višini 0,53 %; na letnem nivoju se v zadnjih letih iz tega naslova zbere približno 80 milijonov sredstev, ki se porabijo za druge namene.

35. Limitirana odgovornost obstaja na več področjih. Tako je npr. regresni zahtevki zavarovalnice, pri kateri je sklenjeno obvezno zavarovanje v prometu, v razmerju do zavarovanca oziroma do odgovorne osebe, omejen na 12.000 evrov (in neomejen, če je

³³ Dr. Grega Strban, Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

³⁴ glej 56. člen ZZVZZ. Podobno je določal tudi ZPIZ-1 (v 206. členu). Te določbe ZPIZ-2 ne vsebuje več (glej 143. člen)

³⁵ Dr. Grega Strban, Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (pravno mnenje), str.8

voznik škodo povzročil namenoma).³⁶ Poleg tega je s pavšalnim zneskom omejena odgovornost zasebnih zavarovalnic v razmerju do ZZZS. S plačilom vnaprejšnje pavšalne odškodnine (v višini 8,5 odstotkov od obračunane kosmate zavarovalne premije za obvezno avtomobilsko zavarovanje) se šteje za poravnano vsa škoda, ki nastane ZZZS zaradi smrti ali poškodb zavarovanih oseb v prometnih nesrečah.³⁷

36. Zahtevki za povrnitev škode so limitirani tudi po ZPIZ-2³⁸, če je povzročitelj škode fizična oseba. Ta določba ima lahko prednost pred določbami, ki veljajo za delodajalce (za katere znesek odškodnine ni izrecno omenjen), še posebej zato, ker delodajalci – fizične osebe odgovarjajo za obveznosti iz opravljanja dejavnosti s svojim celotnim premoženjem.³⁹ Tudi za druge (manjše) delodajalce bi bila smiselna omejitev višine odškodnine (in regresa) tako v obveznem, kot tudi pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Pri tem naj bi se upoštevala ekonomska moč povzročitelja škode in ne zgolj njegov pravni položaj.⁴⁰ Še posebej je to nujno upoštevati, ko se podjetnik sam poškoduje.

37. Smiselno bi bilo določiti omejitev odgovornosti malih in srednjih delodajalcev za lahko malomarnost in v ZZZVZ in ZPIZ-2 ponovno vključiti določbo o odgovornosti za »namen in hudo malomarnost«. To bi tudi ustrezalo namenu sistema varnosti in zdravja pri delu. S hkratno omejitvijo (ali po vzoru nekaterih tujih ureditev izključitvijo) odgovornosti delodajalca za lahko malomarnost, bi bilo možno tudi nekoliko povišati prispevno stopnjo za poškodbe pri delu in poklicne bolezni (vsem delodajalcem ali tistim v bolj tveganih panogah).⁴¹

38. Če oblika odgovornosti ne bi bila omejena, bi bil možni milejši ukrep od obstoječe odgovornosti za vse oblike krivde, zakonska določitev obveznosti zasebnih zavarovalnic ponuditi zavarovanje odgovornosti za povrnitev škode na podlagi regresnih zahtevkov ZZZS in ZPIZ, če jo delodajalec povzroči iz lahke malomarnosti.⁴²

39. Državni svet meni, da so določbe 86. in 87. člena ZZZVZ ter 190. in 191. člena ZPIZ-2 nesorazmerne ciljem, ki jih zasledujejo in presegajo okvir možnega omejevanja človekovih pravic na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave ter so v neskladju z načelom prepovedi čezmernih posegov države oz. načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave. Z vključitvijo lahke malomarnosti v odškodninsko odgovornost delodajalca ter neomejeno odškodninsko odgovornostjo se posega v pravico delodajalcev do svobodne gospodarske pobude, varstvo osebnosti in dostojanstva ter pravico do osebnem lastnine.

³⁶ 7. člen Zakon o obveznih zavarovanjih v prometu (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF in 33/16 – PZ-F)

³⁷ 18. člen ZOZP

³⁸ ZPIZ določi najnižji in najvišji znesek odškodnine, ki jo lahko zahteva od fizične osebe (190. člen ZPIZ-2)

³⁹ glej 3. člen ZGD-1, ki opredeljuje podjetnika kot fizično osebo in 7. člen ZGD-1, ki določa njegovo neomejeno odgovornost.

⁴⁰ Dr. Grega Strban, Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (pravno mnenje), str. 8

⁴¹ prav tam

⁴² prav tam

PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA

Na podlagi 39. člena Zakona o ustavnem sodišču lahko Ustavno sodišče do dokončne odločitve v celoti ali delno zadrži izvršitev akta, katerega ocena se predlaga, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Nadaljnje izvrševanje 86. in 87. člena ZZVZZ ter 190. in 191. člena ZPIZ-2 lahko delodajalcem povzroči škodljive in nepopravljive posledice. Ker določbe obeh zgoraj omenjenih zakonov prekomerno posegajo v navedene ustavne pravice in svoboščine, Ustavnemu sodišču predlagamo, da za čas do odločitve sodišča ustavi izvrševanje 86. člena ZZVZZ v povezavi s 87. členom ZZVZZ ter 190. in 191. člena ZPIZ-2.

PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Državni svet predlaga, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno na podlagi možnosti, ki jo daje 2. in 3. alineja 3. odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča.

* * *