

Državni svetnik
Alojz Kovšca

Ljubljana, 3. 3. 2017

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

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	06-03-2017
Šifra:	500-01/16-61
Povezava:	
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

Državni svetnik Alojz Kovšca 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 dopolnitve Zahteve 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. člena 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 dopolnitve zahteve za oceno ustavnosti



Številka: 500-01/16-6/
Ljubljana, 3. 3. 2017
Opr. št.: U-I-181/16

Državni svet Republike Slovenije je na 49. seji 15. 3. 2017 na podlagi 67. člena in drugega odstavka 97. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) sprejel

DOPOLNITEV

Zahteve 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. člena 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 je 2. 2. 2017 prejel dopis Ustavnega sodišča, s katerim je Ustavno sodišče posredovalo Odgovor Državnega zbora na Zahtevo Državnega sveta za oceno ustavnosti 86. in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljnjem besedilu: ZZVZZ) ter 190. in 191. člena Zakona o invalidskem in pokojninskem zavarovanju (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2)¹. Državni svet se je seznanil z navedbami Državnega zbora in želi podati sledeče pojasnilo oziroma dopolnitev.

Glede očitka Državnega sveta, da ob sprejemanju izpodbijanih določb obeh zakonov, niso bili predstavljeni razlogi za spremembe, Državni zbor meni, da je predlagatelj obeh zakonov (Vlada) utemeljil razloge, zaradi katerih je predlagal spremembe ZZVZZ in ZPIZ-2 v delih, kjer urejata regresna upravičenja obeh zavodov do delodajalcev. Državni zbor je izrazil tudi mnenje, da to ne zadostuje za utemeljitev trditve o neobrazloženih zakonodajnih rešitvah,

¹ št. 500-1/16-31/7 z dne 10. 1. 2017

Državni zbor tudi navaja, da je v primeru ZZVZZ pomen predlaganih sprememb predlagatelj tudi denarno kvalificiral.

Kot je razvidno iz samega Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju² je predlagatelj ocenil, da bodo predlagane spremembe pripomogle k uspešnejši izterjavi odškodninskih zahtevkov in imele pozitiven učinek za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZS) (po takratnih ocenah do 7 milijard SIT letno). Hkrati je iz obrazložitve 8. člena predloga zakona, s katerim se je predlagalo črtanje besedila »namenoma ali iz hude malomarnosti«, razvidno, da je razlog tega črtanja dejstvo, da veliko malomarnost ugotavlja sodišče, kar se lahko časovno zelo zavleče, a jo je tudi težko dokazati.

Iz navedene obrazložitve je jasno razvidno, da je namen predlagatelja olajšati dokazno breme ZZS v regresnih postopkih, pri čemer ni podana nikakršna ocena o tem, kako omenjena sprememba vpliva na položaj drugih udeležencev v postopkih z regresnimi zahtevki. Položaj povzročitelja bolezni, poškodbe ali smrti zavarovane osebe se je s spremembo izpodbijanih določb bistveno poslabšal, pri čemer predlagatelj ni opravil nikakršnega testa sorazmernosti predlagane zakonske spremembe. Državni svet meni, da bi predlagatelj zakona moral utemeljiti, v kolikšni meri je cilj olajšanja dokaznega bremena ZZS in pridobivanje dodatnih sredstev ZZS sorazmeren s posegom v pravice povzročiteljev bolezni, poškodb ali smrti zavarovanih oseb, saj se ti soočajo s dolgotrajnimi postopki in težkim dokaznim bremenom v primeru dokazovanja neodgovornosti za povzročeno škodo. Zavod je v omenjenih sporih nedvomno močnejša stranka nasproti povzročitelju bolezni, poškodbe ali smrti zavarovane osebe, še posebej če je le-ta fizična oseba, ki opravlja gospodarsko dejavnost.

Kljub navedbam Državnega zbora, da je predlagatelj pomen predlaganih sprememb tudi denarno kvalificiral, Državni svet meni, da je ocena o predvidenih 7 milijardah SIT (približno 29 mio EUR) letno presplošna. Pozitivni finančni učinki za ZZS so zagotovo pravno dopusten cilj v solidarnostnem sistemu zdravstvenega zavarovanja, ki ga lahko zasleduje predlagatelj zakona s predlaganimi spremembami, vendar je zaradi sočasnega posega v pravice drugih – posameznikov treba omenjene finančne posledice natančneje opredeliti. Državni zbor v odgovoru ne navaja, kolikšen delež sredstev je ZZS na račun predlagane spremembe dejansko prejel v preteklih letih, s čimer bi dejansko pojasnil upravičenost sprememb izpodbijanih določb.

Iz naslova iztoženih regresnih zahtevkov zaradi malomarnosti in neupoštevanja ukrepov za varnost in zdravje pri delu je ZZS beležil prihodke v višini 1.456,110 EUR v letu 2014 in 1.176.90 EUR v letu 2015. Iz pregleda terjatev Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ), ki izhajajo iz 190. in 191. člena ZPIZ-2, lahko ugotovimo, da je bilo na dan 1. 3. 2016 na ZPIZ odprtih 95 regresnih zahtevkov zoper delodajalce (91 zoper pravne osebe in 4 zoper samostojne podjetnike) ter vloženi 34 tožb zoper delodajalce (25 zoper pravne osebe in 9 zoper samostojne podjetnike). Skupno je torej od vseh odprtih zadev ZPIZ sprožil nadaljnji postopek (zahtevak ali tožba) v 129 primerih.³

² Objava v Poročevalcu 66/03 z dne 04. 09. 2003,

³ podatki povzeti po: Odgovor Vlade Republike Slovenije na vprašanje državnega svetnika Alojza Kovšče glede prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni ter regresnih zahtevkov, številka 00202-11/2016/5 z dne 28. 7. 2016

Državni svet tako vztraja pri navedbah, da so izpodbijane določbe v neskladju z načelom sorazmernosti, ki izhaja iz načela pravne države, ki ga določa 2. člen Ustave. Zakonske rešitve ZZVZZ in ZPIZ-2 so vprašljive z vidika nujnosti in (ne)zmožnosti doseganja zasledovanega cilja varnega in zdravega dela z milejšim ukrepom. Odškodninska (regresna) odgovornost za vse oblike krivde je nesorazmeren ukrep, predvsem za ekonomsko šibkejše (male in srednje) delodajalce. Državni svet meni, da zmanjšanje odgovornosti ne predstavlja nižanje standardov odgovornosti delodajalca na področju varnosti in zdravja pri delu. Prav tako predlagani milejši ukrepi niso v nasprotju z določbo drugega odstavka 72. člena Ustave, ki določa, da država skrbi za zdravo življenjsko okolje ter določbo drugega odstavka 50. člena Ustave, ki določa, da država skrbi za delovanje posameznega socialnega zavarovanja. Namen ureditve varnega in zdravega dela je preprečevanje poškodb pri delu in poklicnih bolezni in zagotavljanje ustrezne socialne varnosti tistim, ki se poškodujejo pri delu ali zbolijo za poklicno boleznijo, ne pa zbrati več finančnih sredstev za socialna zavarovanja ali pospešitev postopka in olajšanje dokazovanja za nosilce socialnih zavarovanj.

Državni svet poudarja, da zakonodajalec pri sprejemanju sprememb ni pretehtal alternativnih ukrepov, predvsem zaradi pozitivnih finančnih učinkov na proračun obeh nosilcev zavarovanj, ki so jih prinesle spremembe. Cilj varnosti in zdravja pri delu je mogoče doseči tudi na številne druge načine, ne le s sankcioniranjem delodajalcev. Zakonodajalec pri pripravi zakonskih sprememb tudi ni navedel primerjalne ureditve regresnih zahtevkov v drugih državah, ki so vsebinsko in geografsko blizu Sloveniji.

Državni svet je v Zahtevi navedel alternativne ukrepe, in sicer:

- a) različne stopnje prispevka za poškodbe pri delu in poklicne bolezni za posamezne dejavnosti, odvisno od stopnje nevarnosti za nastanek poklicne bolezni in poškodbe pri delu;
- b) navzgor limitirana odgovornost delodajalcev za povrnitev škode ZZVS, če je škodni dogodek posledica hude ali lahke malomarnosti in neomejeno, če gre za namenoma povzročeno škodo;
- c) omejitev odgovornosti malih in srednjih delodajalcev za lahko malomarnost;
- d) omejitev odgovornosti vseh delodajalcev le na namen in hudo malomarnost;
- e) komercialno zavarovanje odgovornosti za povrnitev škode na podlagi regresnih zahtevkov ZZVS, če jo delodajalec povzroči iz lahke malomarnosti.

Glede slednjega alternativnega ukrepa Državne svet meni, da bi morala država uvesti kontrahirno dolžnost sklepanja pogodbe o obveznem zavarovanju delodajalca za povrnitev škode na podlagi regresnih zahtevkov ZZVS, v primeru, če jo delodajalec povzroči iz lahke malomarnosti. Podobno kot je sklenitev pogodbe o obveznem zavarovanju lastnika motornega vozila za odgovornost za škodo, povzročeno tretjim osebam (zavarovanje avtomobilske odgovornosti), in sicer za obe stranki: lastnik mora skleniti pogodbo, če želi vozilo registrirati, zavarovalnica, vključena v sistem obveznega zavarovanja, pa mora z lastnikom skleniti tako pogodbo po predpisanih zavarovalnih pogojih⁴. Državni svet meni, da takšna ureditev ne predstavlja tveganja za zdravo in varno delovno okolje.

Primerjava med dejanskim stanjem in odgovornostjo povzročitelja škode v prometni nesreči, ki odgovarja do največ 12.000 EUR in delodajalca, ki odgovarja za škodo povzročeno zgolj iz

⁴ Zakon o obveznih zavarovanjih v prometu (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF in 33/16 – PZ-F)

male malomarnosti brez kakršnihkoli omejitev, je dovolj nazorna, da lahko zaključimo, da je odgovornost delodajalca prekomerna in nepravilna, saj bi moral zakonodajalec podobna dejanska stanja pravno podobno opredeliti. Komerčne zavarovalnice imajo limitirano višino regresnih zahtevkov (12.000 EUR), če gre za škodo, ki izvira iz prometnih nesreč – 7. člen Zakona o obveznih zavarovanjih v prometu, četudi je povzročitelj škode alkoholizirana oseba. Nesprejemljivo in z vidika enakosti pred zakonom je zagotovo protiustavno, da podjetnik zaradi škodnega dogodka, pri katerem je podana bistveno manjša stopnja krivde (mala malomarnost) odgovarja neomejeno.

Vozniki imajo resda limitirano odgovornost do komercialnih zavarovalnic zaradi obveznega zavarovanja avtomobilske odgovornosti, toda prav tako obvezno zavarovanje obstaja tudi za poškodbe pri delu v višini 0,53 % od plače oz. zavarovalne osnove. Zato bi morala biti tudi odškodninska odgovornost delodajalca limitirana. Iz Zakona o prispevkih za socialno varnost (12. člen - Prispevki za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni) namreč nedvoumno izhaja, da se ti prispevki zbirajo namensko za sanacijo že nastalih poškodb in se ne bi smeli porabljati za izvajanje drugih zdravstvenih programov.

Skupna sredstva iz naslova prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni iz 12. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost⁵ so v letu 2015 znašale 79.695.617,64 EUR, v letu 2014 pa 81.428.663,35 EUR. Sredstva zbrana iz naslova prispevkov za poškodbe pri delu in poklicne bolezni se enako kot sredstva iz naslova prispevkov delodajalcev in delojemalcev ter ostalih virov, porabijo za izvajanje vseh zdravstvenih programov, torej tudi za namene zdravljenja oseb s poškodbami pri delu in poklicne bolezni. Sredstva se porabijo za vse pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj prispevki za poškodbe pri delu in poklicne bolezni niso namenska sredstva, temveč zgolj eden izmed virov, ki se pri porabi prelivajo z ostalimi viri (prispevki delodajalcev, delojemalcev itd.).⁶

Z vidika enakosti pred zakonom naj navedemo tudi to, da delavec odgovarja svojemu delodajalcu le za namen in hudo malomarnost.

Nelimitirana in zakonsko preširoko določena odškodninska odgovornost delodajalca predstavlja pomemben odvračalen moment, da bi se ljudje s podjetniškimi ambicijami in idejami sploh odločali za podjetništvo oz. pri tistih že obstoječih podjetnikih, da bi sploh širili obseg poslovanja in na novo zaposlovali, kar bi imelo več pozitivnih finančnih koristi za javne finance (davki, prispevki, manj denarnih nadomestil za brezposelne...).

⁵ Zakon o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 18/96 – ZDavP, 34/96, 87/97 – ZDavP-A, 3/98, 7/98 – odl. US, 106/99 – ZPIZ-1, 81/00 – ZPSV-C, 97/01 – ZSDP-1, 97/01, 62/10 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 91/13 – ZZVZZ-M, 99/13 – ZSVarPre-C in 26/14 – ZSDP-1)

⁶ podatki povzeti po Odgovor Vlade Republike Slovenije na vprašanje državnega svetnika Alojza Kovšce glede prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni ter regresnih zahtevkov, številka 00202-11/2016/5 z dne 28. 7. 2016