

50 LET ZDIS - PRAZNUJEMO PRETEKLOST, IZBOLJŠUJEMO PRIHODNOST

Št. 208/2019

Datum: 2.9.2019

ZAKON O POKOJNINSKEM IN INVALIDSKEM ZAVAROVANJU

Pripombe na predlog zakona v javni razpravi 2019

Pri Zvezi delovnih invalidov Slovenije se strinjamo z mnogimi predlogi sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, saj predlogi sledijo cilju zagotavljanja višje socialne varnosti zavarovancev in gre za pomembne korake v smeri zaščite najranljivejših skupin, kamor zagotovo spadajo tudi invalidi. Kljub temu menimo, da so nekatera vprašanja in težave, ki se pojavljajo v praksi v predmetnem predlogu spregledane in v nadaljevanju podajamo naš komentar in pripombe.

Predlog sprememb 37., 39. in 48. člena ZPIZ-2 ter minimalna višina invalidske pokojnine

Predlog zakona sicer vsebuje zvišanje odmernih odstotkov za izračun pokojnin določenih v 37., 39. in 48. členu zakona, kar je zagotovo korak v pravo smer za zaščito najranljivejših kategorij zavarovancev. Kljub temu pa je na tem mestu poleg odmernih odstotkov potrebno odpreti še vprašanje **minimalnega zneska invalidske pokojnine**. Invalidski upokojenec se namreč znajde v situaciji, ko dohodkov ni več zmožen pridobivati, zato je potrebno, da se mu z invalidsko pokojnino zagotovi vsaj življenjski minimum. Tako bi bilo potrebno določiti, da je **minimalni znesek invalidske pokojnine, ki pripade invalidskemu upokojencu izenačen z minimalno denarno socialno pomočjo**.

Pravica do pokojnine je ustavna pravica in je neločljivo povezana s pravico do socialne varnosti. Pri presojanju in oblikovanju pravice do vseh vrst pokojnine pa je vedno potrebno presojati tudi višino pokojnine, katera mora biti določena v višini, ki upravičencu zagotavlja dostojno življenje. Ker gre v primerih invalidske pokojnine za zavarovance, ki zaradi poslabšanja zdravstvenega stanja in izgube delovne zmožnosti ne morejo več pridobivati dohodkov, ne na

podlagi delovnega razmerja ne na drugih podlagah, je izjemno pomembno urediti minimalni znesek invalidske pokojnine, kot socialnovarstveno kategorijo v ustrezni višini, saj je trenutno veljavna najnižja pokojnina (znesek najnižje pokojnine za leto 2019, glede na najnižjo pokojninsko osnovo in upoštevanje 39.člena ZPIZ-2, znaša 223,19 EUR) odločno prenizka za dostojno življenje (znesek je nižji celo od zneska minimalnega dohodka iz sfere socialnovarstvenih prejemkov). Zaskrbljujoč je na primer podatek, da je MDDSZ v letu 2017 predstavilo izračun minimalnih življenjskih stroškov za eno odraslo osebo (preračun vrednosti življenjske košarice na celotne stroške), kar je znašalo 613,41 EUR. V primerjavi z višino prejemkov iz pokojninskega zavarovanja takoj vidimo, da je diskrepanca občutno prevelika. Prav tako pa ne smemo pozabiti, da kazalniki dohodka in revščine po podatkih SURS za leto 2018 kažejo, da v Sloveniji pod pragom tveganja revščine živi približno 268.000 oseb. Razpoložljivi neto dohodek oseb, ki so živele pod pragom revščine pa je bil nižji od 636 € na odraslo osebo na mesec. Iz povedanega gre sklepati, da povprečni prejemki iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ne zadostujejo za zagotovitev socialne varnosti. Povprečna invalidska pokojnina je za leto 2018 znašala 496 EUR, vendar povprečni znesek invalidske pokojnine ne kaže realnega stanja.

Zato je potrebno odrediti invalidsko pokojnino v minimalnem znesku, ki je enak osnovnemu znesku minimalnega dohodka, ki trenutno znaša 402,18 EUR, zneski minimalne invalidske pokojnine pa se naknadno usklajujejo z rastjo osnovnega minimalnega dohodka, saj je nedopustno, da imamo situacijo, ko je invalidska pokojnina, ki je pravica iz obveznega zavarovanja, nižja od denarne socialne pomoči. Prav tako pa je potrebno poudariti, da ne le, da invalidski upokojenec ne more več opravljati pridobitnih dejavnosti in ustvarjati dodatnih prihodkov, celo ne sme jih, saj ga v nasprotnem primeru lahko doletijo negativne posledice. Zato je še toliko bolj pomembno, da je položaj invalidskih upokojencev urejen na način, da jim zagotavlja pokritje minimalnih življenjskih stroškov in dostojno življenje.

Predlog spremembe 5. in 6. odstavka 126. člena ZPIZ-2 in ureditev sorazmernega zmanjšanja nadomestila za invalidnost v primeru zaposlitve s krajšim delovnim časom za zaposlenega invalida

Predlog zakona predvideva dopolnitev 126. člena tako, da natančneje uredi pravico brezposelnega invalida, zmožnega za delo v polnem delovnem času, do nadomestila za invalidnost. Sedaj zakon v 5. odstavku 126. člena izrecno ureja pravico brezposelnega invalida,

uživalca nadomestila za invalidnost, da mu v primeru zaposlitve za krajši delovni čas od polnega, kljub zaposlitvi še nadalje pripade sorazmerni del nadomestila za invalidnost, ki ga je prejemal. Predlagana sprememba dodaja še 6. odstavek v katerem uredi pravico brezposelnega invalida, ki še ni uživalec nadomestila za invalidnost, ter izrecno omogoči enako odmero nadomestila v sorazmernem odstotku v primeru invalidove zaposlitve za krajši delovni čas od polnega. **Pri tem pa 126. člen v celoti prezre zaposlenega invalida, ki dela polni delovni čas in prejema nadomestilo za invalidnost, nato pa se zaposli za krajši delovni čas od polnega.** Gre za težavo, ki se v praksi pojavlja že več let in jo je s predmetno spremembo zakona nujno potrebno urediti.

Zavarovanec, ki dela skladno svoji delovni zmožnosti in na ustreznem delovnem mestu, ima pravico do nadomestila iz invalidskega zavarovanja. V praksi pa se velikokrat pojavljajo primeri, ko se invalid, ki je že zaposlen in sicer zmožen za delo (z omejitvami) v polnem delovnem času, zaposli za krajši delovni čas (bodisi ker je to edina možnost, da obdrži zaposlitev bodisi da s krajšim delovnim časom uveljavlja kakšno drugo pravico(na primer na podlagi starševskega varstva). V praksi Zavod za pokojninsko zavarovanje v teh primerih izda odločbo s katero ugotovi, da je zavarovancu pravica do nadomestila prenehala z dnem zaposlitve s krajšim delovnim časom in nadomestilo za invalidnost preneha izplačevati, saj šteje da zavarovanec ni zaposlen na ustreznem delovnem mestu. Kar pa nikakor ni prav. Trenutno veljavni zakon ne vsebuje izrecnega določila kako se odloča in odmeri pravica do nadomestila zavarovancu, ki je zaposlen za polni delovni čas in se zaposli s krajšim delovnim časom od polnega, čeprav je zmožen za delo v polnem delovnem času. Zakon ureja le primere, ko se brezposelni invalid (bodisi da je že uživalec nadomestila ali bo to šele postal) zaposli s krajšim delovnim časom in prejema sorazmerni del nadomestila za invalidnost. S tem pa je ustvarjena pravna praznina. Sodna praksa je uporabila analogijo pri odločanju o konkretnih primerih in potrdila potrebo po ureditvi predstavljenega vprašanja, vendar smo mnenja, da je pravico po sorazmernem skrajšanju nadomestila zaposlenemu invalidu potrebno zakonsko urediti.

Ustreznost delovnega mesta je namreč element, ki se ugotavlja, da bi se zavarovanca obvarovalo pred poslabšanjem zdravstvenega stanja in posledično delovne zmožnosti, vsled delovnih obremenitev na neustreznem delovnem mestu. Če je zavarovanec zmožen za delo v polnem delovnem času, pa nikakor ni mogoče sklepati, da pomeni skrajšanje delovnega časa

in zmanjšanje delovne obremenitve v časovnem smislu element negativnega vpliva na zavarovančevo delovno zmožnost. Določilo, ki ureja trajanje pravic na podlagi invalidnosti omogoča brezposelnemu invalidu, ki prejema nadomestilo za invalidnost v času brezposelnosti, da se zaposli za krajši delovni čas od polnega (tudi če je zmožen za delo v polnem delovnem času) in mu v teh primerih pripade sorazmeren del nadomestila za invalidnost. Enako bi moralo veljati za zaposlenega upravičenca do nadomestila za invalidnost. Temeljni argument je namreč, da krajši delovni čas ne spremeni delovnega mesta v neustrezno, saj se zavarovančeva delovna obremenitev dejansko zmanjša in ne more negativno vplivati na delovno zmožnost. Tako je delovno mesto ustrezno, nadomestilo pa bi moralo pripasti sorazmerno delovnemu času. Še posebej sporno je to v primerih, ko ima zavarovanec na voljo uveljavljati dve različni pravici na podlagi dveh različnih zakonov (na primer Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih), pri čemer pravici, ki jih uveljavlja, nista v koliziji. Vendar uživanje pravice iz naslova starševskega varstva onemogoči uživanje pravice iz invalidskega zavarovanja. Zavarovančev pravni položaj se ne bi smel poslabšati zaradi odločitve, da izkoristi pravico, ki mu pripada po zakonu in izhaja iz obveznega zavarovanja. Poleg tega je potrebno opozoriti na določila 85. člena ZPIZ-2, ki pravico do nadomestila priznavajo zavarovancem, pri katerih je ugotovljena III. kategorija invalidnosti, zmožnost dela v polnem delovnem času in pravica do premestitve, pa v času nastanka invalidnosti niso zavarovani, če izgubijo delo brez svoje volje ali krivde, ali celo, če delo izgubijo po svoji volji ali krivdi. Iz navedenega nikakor ne more slediti, da zavarovancu, ki ostane v delovnem razmerju v krajšem delovnem času ne pripade nikakršno nadomestilo, če imamo na drugi strani zavarovanca, ki bi sam dal odpoved in bi do nadomestila bil upravičen. To bi namreč več kot očitno pomenilo neenako obravnavanje. Zato menimo, da je potrebno **126. členu zakona dodati še en odstavek, kjer je enaka pravica do sorazmernega dela nadomestila za invalidnost priznana tudi zaposlenemu invalidu, kateremu se delo za polni delovni čas transformira v delo za krajši delovni čas, ne glede na razlog skrajšanja delovnega časa in ne da ta pravica pripade le brezposelnemu invalidu, ki vstopi v delovno razmerje za krajši delovni čas od polnega.**

Prav tako je potrebno pogledati dikcijo 4. alineje 1. odstavka 85. člena, ki pravi, da nadomestilo pripade zavarovancu, ki se je zaposlil na drugem delovnem mestu. Zakon nikjer izrecno ne postavlja pogoja, da se zavarovanec mora zaposliti na drugem delu za polni delovni čas. Tej

argumentaciji pa sledi tudi sodna praksa, ki je pričela pravno praznino napolnjevati s posamičnimi pravnimi akti.¹ Glede na sodno prakso in interpretacijo pravic in zakonskih določb skozi navedene sodbe je jasno, da je ukinjanje pravice do nadomestila za invalidnost zaradi zaposlitve s krajšim delovnim časom nedopustna praksa. Zavarovanec ima sicer možnost vložitev pravnega sredstva, s katerim bo na sodišču kasneje gotovo uspešen, vendar tovrstna ureditev ne predstavlja pravne varnosti in krši načelo enakosti. Zato je materijo potrebno zakonsko urediti.

Predlog spremembe 3. odstavka 126. člena ZPIZ-2 in prenehanje pravice do nadomestila za invalidnost, ko delodajalec zavarovancu z novo invalidnostjo ne zagotovi ustreznega dela

Veljavno besedilo zakona že sedaj omogoča, da se invalidu, ki dela s krajšim delovnim časom od polnega in se mu invalidnost spremeni, delodajalec pa mu ne more zagotoviti ustreznega dela, delno nadomestilo/delna invalidske pokojnina še naprej izplačujeta še največ eno leto po dokončnosti odločbe o spremembi invalidnosti. Predlog zakona še omili pogoje pod katerimi invalid to pravico ohrani, saj po novem ne bi bilo več potrebno dokazovati opravičljivih razlogov za nezagotovitev ustreznega dela. S tem predlogom se v celoti strinjamo, saj menimo, da zavarovanec ne sme biti kaznovan zaradi dejstva, da delodajalec ne more ali ne želi izpolniti svoje obveznosti. Vendar menimo, da bi bilo to pravico smiselno urediti nekoliko drugače, izjemno pomembno pa je v besedilo člena vključiti tudi invalida, ki dela polni delovni čas in je do spremembe invalidnosti prejemal nadomestilo za invalidnost, saj je v trenutni ureditvi spregledan in neenako obravnavan v primerjavi z invalidom, ki zaradi invalidnosti dela krajši delovni čas od polnega.

V novem besedilu zakona je tako potrebno urediti tudi pravico do nadomestila za primer, ko je zavarovancu, ki že uživa pravico do nadomestila za invalidnost, ugotovljena nova invalidnost in potreba po drugem delovnem mestu, delodajalec pa delavcu drugega dela ne zagotovi. V tem primeru v praksi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje odvzame pravico do nadomestila in izplačevanje le-tega ustavi z dnem izvršljivosti odločbe o novih pravicah iz invalidnosti. Vendar to pomeni neenako obravnavanje. Če zakon ureja primere, ko je zavarovancu, ki prejema delno nadomestilo, po spremembi invalidnosti zagotovljena

¹ Sodba Vrhovnega sodišča opr. št. Ips 262/2015 z dne 11.1.2016

ohranitev pravice do nadomestila, ni razloga, da to ne bi bilo omogočeno tudi zavarovancu, ki dela polni delovni čas.² Še posebej zato, ker zakon nikjer ne daje izrecne podlage za ustavitev izplačevanja in s tem poseg v že pridobljeno pravico. Potrebno je namreč poudariti, da je neločljiv element pravne države ravno načelo spoštovanja pridobljenih pravic, ki izhaja iz samega namena socialnega zavarovanja in tega pri spremembah zakonodaje ne gre prezreti. V primeru soglašanja z ustavitvijo izplačanega nadomestila za invalidnost bi bili zavarovanci, ki so pravico do nadomestila za invalidnost že pridobili in so še vedno v delovnem razmerju, ker delodajalec zanj nima nove ustrezne zaposlitve, pa še vedno delajo na starem delovnem mestu (ali pa dejansko ne delajo in čakajo na novo delovno mesto ali celo na odpoved pogodbe o zaposlitvi), v primerjavi z nekaterimi drugimi kategorijami zavarovancev v veliko slabšem položaju, kar ni sprejemljivo. Po drugem odstavku 81. člena ZPIZ-2 ima zavarovanec s III. kategorijo invalidnosti, če je njegova delovna zmožnost za svoj poklic zmanjšana za manj kot 50 % ali če še lahko dela v svojem poklicu s polnim delovnim časom, vendar pa ni zmožen za delo na delovnem mestu na katerega je razporejen, pravico do premestitve, ki jo zagotavlja delodajalec, po 85. členu tega zakona pa pravico do nadomestila za invalidnost. Pravice do nadomestila po tej zakonski določbi ni omejena le na zavarovance, ki se kasneje zaposlijo na drugem delovnem mestu, temveč tudi na zavarovance, ki ob nastanku invalidnosti niso zaposleni oziroma obvezno zavarovani, na zavarovance, ki jim je delovno razmerje prenehalo neodvisno od njihove volje oziroma krivde ali so delovno razmerje celo prekinili po lastni volji ali krivdi. Višina nadomestila pa je za različne kategorije predvidena v različni višini. Po določbi 121. člena ZPIZ-2 se delno nadomestilo, nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije, začasno nadomestilo ter nadomestilo za invalidnost zavarovancem, ki so vključeni v obvezno zavarovanje, izplačujejo za dneve dela in za druge dneve, za katere imajo po posebnih predpisih pravico do nadomestila za čas odsotnosti z dela. Dejstvo, ali bo delodajalec po spremembi invalidnosti delavca razpolagal ali ne s prostim in ustreznim delovnim mestom, ki ga bo lahko ponudil delavcu, očitno tudi ni okoliščina na strani delavca, temveč delodajalca, zato zavarovanec ne sme biti kaznovan zaradi neizpolnjevanja obveznosti nekoga drugega.³ prav tako pa ni utemeljenega razloga za razlikovanje med invalidom, ki dela s krajšim delovnim časom in invalidom, ki dela s polnim delovnim časom.

² Temu stališču pritrjuje tudi sodna praksa, na primer sodba Vrhovnega sodišča VIII Ips 2016/2011 z dne 19.6.2012

³ Enako stališče je Vrhovno sodišče zavzelo v zadevah VIII Ips 66/2009, VIII Ips 355/2009 in VIII Ips 128/2010

Tako torej menimo, da mora zakon v 126. členu poleg pravice ohraniti delno nadomestilo/delno invalidsko pokojnino, urejati tudi pravico ohraniti nadomestilo za invalidnost v primeru spremembe invalidnosti, delodajalec pa delavcu ne zagotovi ustreznega dela.

Pri tem pa opozarjamo še na neustreznost časovne omejitve pravice na eno leto po dokončnosti odločbe o spremenjeni invalidnosti. V praksi se namreč dogaja, da veliko delodajalcev v tem času ne uredi delovnopravnega položaja delavca. Zato bi bilo smiselno, da se izplačevanje nadomestila za invalidnost in tudi delnega nadomestila/delne invalidske pokojnine uredi na podoben način, kot to velja za začasno nadomestilo. **Zavod v svoje breme izplačuje nadomestilo zavarovancu do zagotovitve ustreznega dela oziroma še največ eno leto po dokončnosti odločbe o novi invalidnosti. Če po poteku enega leta delodajalec še vedno ni zagotovil ustreznega dela invalidu ali mu ni zakonito odpovedal pogodbe o zaposlitvi, pa mora delodajalec v svoje breme izplačevati nadomestilo dokler delavcu ne zagotovi ustreznega dela, oziroma dokler traja delovno razmerje.** Podobno je urejena pravica do začasnega nadomestila, kjer je v 2. odstavku 89. členu veljavnega zakona določeno, da od končane poklicne rehabilitacije pa do pričetka dela na ustreznem delu, zavarovancu začasno nadomestilo izplačuje delodajalec v svoje breme. Enako bi veljalo urediti pravico do delnega nadomestila/delne invalidske pokojnine in nadomestila za invalidnost.

Invalidnina za telesno okvaro in poklicne bolezni

Telesna okvara in z njo povezana pravica do invalidnine se je z uveljavitvijo ZPIZ-2 s 1.1.2013 bistveno spremenila. Z ukinitvijo pravice do invalidnine za telesno okvaro, ki je posledica bolezni ali poškodbe izven dela se je namreč ustvarilo neenako obravnavanje zavarovancev s telesno okvaro, za to neenako obravnavanje pa ni pravno utemeljenega razloga, temveč gre zgolj za varčevalni ukrep.

Drži sicer, da pravice iz naslova invalidnosti, ki je po svoji definiciji zmanjšanje delovne zmožnosti, še posebej varujejo zavarovance, katerih invalidnost je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Tem zavarovancem je priznan nekoliko višji standard pravic oziroma so pogoji pa priznanje pravic blažji. Vendar je invalidnost kategorija, ki izhaja iz zmanjšanja delovne zmožnosti in se neposredno veže na zavarovančev poklic, delovne obremenitve in delovnopравни status zavarovanca.

Drugače pa je s telesno okvaro. Le-ta je podana, če nastane pri zavarovancu izguba, bistvenejša poškodovanost ali znatnejša onesposobljenost posameznih organov ali delov telesa, kar otežuje aktivnost organizma in zahteva večje napore pri zadovoljevanju življenjskih potreb, ne glede na to, ali ta okvara povzroča invalidnost ali ne. Gre torej za neko absolutno okvaro organizma, ki zavarovancu otežuje življenje in ne le delo. Zato ni utemeljeno razlikovanje pravic, ki iz telesne okvare izhajajo na podlagi vzroka za nastanek telesne okvare. Tako menimo, da tudi ni utemeljeno, da zavarovanec s telesno okvaro, ki je nastala kot posledica bolezni ali poškodbe izven dela nima pravice do invalidnine. Gre za pravico iz obveznega zavarovanja, ki je s 1.1.2013 neutemeljeno odvzeta. Ker sta pristojni ministrstvi v letošnjem letu uredili več kot potrebno posodobitev seznama telesnih okvar, menimo, da je pravi čas, da se s predmetno spremembo zakona uredi tudi vprašanje invalidnine za telesno okvaro in se pravica uredi na enak način, kot je bila urejena s prej veljavnim ZPIZ-1. Do invalidnine bi tako bili upravičeni zavarovanci, pri katerih je telesna okvara nastala v času zavarovanja, pri čemer bi v primeru, da je vzrok za nastanek telesne okvare bolezen ali poškodba izven dela, invalidnina pripadla za telesno okvaro ocenjeno v višini najmanj 50%, v primeru, da je vzrok za telesno okvaro poškodba pri delu ali poklicna bolezen pa invalidnina pripade že za telesno okvaro ocenjeno v višini 30%.

Vsekakor pa je potrebno omeniti tudi področje **poklicnih bolezni**, ki ostaja neurejeno in tudi predlagane spremembe v ničemer ne posegajo na omenjeno področje. Glede na 424. člen ZPIZ-2 je rok za izdajo podzakonskega predpisa že davno potekel, področje poklicnih bolezni pa ostaja popolnoma neurejeno. Zato na tem mestu pozivamo tudi k čimprejšnji ureditvi področja poklicnih bolezni.

Zveza delovnih invalidov Slovenije
Drago Novak, predsednik


 Z V E Z A
D E L O V N I H
I N V A L I D O V
S L O V E N I J E

Poslano:

- <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10538>
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica, MDDSZM
- Tilen Božič, državni sekretar, MDDSZM
- Dragica Bac, generalna direktorica, Direktorat za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja, MDDSZM