



Številka: 00104-376/2019/8
Datum: 12. 12. 2019

Odgovor na poslansko vprašanje Zmaga Jelinčiča Plemenitega v zvezi z zavarovanjem obmejnih delavcev

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS) je prejela pisno poslansko vprašanje Zmaga Jelinčiča Plemenitega v zvezi z zavarovanjem obmejnih delavcev, na katero podaja naslednji odgovor.

Za razumevanje delovanja koordinacije sistemov socialne varnosti je bistveno razumevanje, da je drugo pogodbeno razmerje civilno pravno razmerje, ki se razlikuje od delovno pravnega razmerja med delavcem in delodajalcem na podlagi pogodbe o zaposlitvi.

Pravni okvir Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) v Uredbi (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L št. 166 z dne 30. 4. 2004, str. 1), zadnjič spremenjeni z Uredbo (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344 (UL L št. 186 z dne 11. 7. 2019, str. 21), v nadaljnjem besedilu: Uredba št. 883/2004/ES), Uredbi (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L št. 284 z dne 30. 10. 2009, str. 1), zadnjič spremenjeni z Uredbo Komisije (EU) 2017/492 z dne 21. marca 2017 o spremembi Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta o koordinaciji sistemov socialne varnosti in Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 (UL L št. 76 z dne 22. 3. 2017, str. 13), in Uredbi (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (UL L št. 344 z dne 29. 12. 2010, str. 1), zadnjič spremenjeni z Uredbo (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L št. 284 z dne 30. 10. 2009, str. 1), predvideva koordinacijo med nacionalnimi sistemi socialnih zavarovanj za delovno razmerje in ne za druga pogodbeno razmerja. Glede na obliko pravnega razmerja tudi drugi pravni redi v EU poznajo podobne rešitve, kjer oseba sama plačuje zavarovanje, v primerih, ko temeljna zavarovalna podlaga ne izvira iz delovnega/-ih razmerja/-ij. Glede na dejstvo, da govorimo o različnih pravnih osnovah, težko apliciramo načelo enakosti. Za samo ugotavljanje kršenja tega načela je pristojna Evropska komisija preko Sodišča evropskih skupnosti (saj gre za evropski pravni okvir, ki se uporablja neposredno), do sedaj po naših informacijah takšen postopek ni bil sprožen proti nobeni državi članici.

Na ravni socialne varnosti sta delavca zaposlena pri delodajalcu v Avstriji in ki hkrati v Avstriji dosejata tudi dohodke iz drugega pogodbenega razmerja, ter imata en državljanstvo in stalno prebivališče Avstrije, drugi pa državljanstvo in stalno prebivališče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: RS), enako obravnavana. Oba sta obvezana avstrijskemu sistemu socialnega zavarovanja, zato je za izvajanje pristojna Avstrija. V takšnem primeru slovenski delavec ni dodatno obremenjen za

plačilo socialnega zavarovanja in je skladno z Uredbo 883/2004/ES izenačen z avstrijskim delavcem na področju socialnega zavarovanja.

V skladu z navedenim, se za osebe s stalnim prebivališčem v RS, ki delajo v Avstriji, uporablja načelo *lex loci laboris*, ki ga Republika Slovenija zagovarja tudi na širši ravni pri trenutno aktualni spremembi Uredbe 883/2004/ES, saj to načelo omogoča najvišjo možno stopnjo zaščite in uporabe pravic delavca. Skladno z navedenim omenjena uredba tudi ne dopušča razlikovanj glede pravic iz socialne varnosti. Glede na nacionalni sistem obsega socialnega zavarovanja, ki ga ima država članica EU, mora ta država zaposlenemu (ne glede na državljanstvo) nuditi isti obseg pravic.

V primeru, ko ne gre za delovno razmerje, ampak za drugo pravno razmerje, pa je situacija drugačna.

V skladu z 18. členom 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, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17 in 28/19; v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2) se osebe, ki v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja opravljajo delo, obvezno zavarujejo, če niso obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovane s polnim delovnim oziroma zavarovalnim časom na podlagi 14. do 17. člena ali 19. člena ZPIZ-2 ali niso prostovoljno vključene v obvezno zavarovanje na podlagi 25. člena ZPIZ-2, razen, če so uživalci pokojnine oziroma opravljajo začasno in občasno delo dijakov in študentov v skladu s predpisi, ki urejajo to delo.

Kot delo v okviru drugega pravnega razmerja se šteje zlasti delo: po podjetni, avtorski ali drugi pogodbi civilnega prava; kot prokurist ali poslovodna oseba po predpisih o gospodarskih družbah; na podlagi imenovanja v organe kapitalske ali osebne družbe, fundacije, zavoda, zadruga, zbornice, lokalne skupnosti ali druge pravne osebe javnega ali zasebnega prava; na podlagi imenovanja za stečajnega upravitelja, likvidacijskega upravitelja ali upravitelja prisilne poravnave; na podlagi vpisa v register sodnih izvedencev ali sodnih cenilcev. Navedene so najpogostejše oblike civilnih pogodb, ki so temelj za drugo pravno razmerje.

Zavarovanje na podlagi drugega pravnega razmerja se vzpostavi na podlagi plačila prispevkov za tiste osebe, ki niso obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovane s polnim delovnim oziroma zavarovalnim časom ali niso prostovoljno vstopile v obvezno zavarovanje. Iz tega izhaja, da se zavarovanje vzpostavi za osebe, ki:

- niso uživalci pokojnine,
- ne opravljajo začasnega in občasnega dela dijakov in študentov preko študentskih servisov,
- niso obvezno zavarovane in
- so obvezno zavarovane s krajšim delovnim/zavarovalnim časom.

Na podlagi drugega pravnega razmerja niti izplačevalec niti zavarovanec ne vlagata prijave v zavarovanje in odjave iz zavarovanja, temveč se le obračuna in plača prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Obveznost plačila prispevkov za zavarovanje, ki so obvezno zavarovani na podlagi opravljanja dela v okviru drugega pravnega razmerja, nastane, če zavarovanec ob izplačilu prejemka iz tega pravnega razmerja izpolnjuje pogoje za obvezno zavarovanje.

Podatke, na podlagi katerih se ugotovi izpolnjevanje pogojev za obvezno zavarovanje na podlagi opravljanja dela v okviru drugega pravnega razmerja, izplačevalcu prejemka zagotavlja zavarovanec. Zavarovanec mora neposredno pred izplačilom izplačevalcu podati pisno izjavo oziroma posredovati ustrezne podatke in sicer:

- ali je upokojenec,
- ali je v času izplačila zavarovan s polnim delovnim časom,
- ali je v času izplačila zavarovan s krajšim delovnim časom oziroma ni vključen v zavarovanje
- ali je bil v času opravljanja dela zavarovan s polnim delovnim časom,

- ali je bil v času opravljanja dela zavarovan s krajšim delovnim časom oziroma ni vključen v zavarovanje.

Osnova za plačilo prispevkov za zavarovance iz 18. člena ZPIZ-2 je vsako posamezno plačilo za opravljeno delo oziroma storitev, prejeto na podlagi drugega pravnega razmerja, ki se po zakonu, ki ureja dohodnino šteje za dohodek. Zavezanec za plačilo prispevka zavarovanca po stopnji 15,5% je zavarovanec. Zavezanec za plačilo prispevka delodajalca po stopnji 8,85% je izplačevalec prejemka. Za zavarovanca mora izplačevalec obračunati in odtegniti prispevek zavarovanca ob izplačilu prejemka. Izplačevalec dohodka iz drugega pravnega razmerja prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje obračuna na za to predvidenem obrazcu (npr. REK-1, REK-2). To velja v vseh primerih, ko je izplačevalec prejemka tudi plačnik davka v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek (je pravna oseba s sedežem v RS ali podružnica tuje pravne osebe, registrirana v RS, ali fizična oseba, ki v RS opravlja dejavnost kot poslovni subjekt, ali tuji poslovni subjekt, ki ima v skladu z zakonom o obdavčenju poslovno enoto nerezidenta v RS). Če izplačevalec prejemka za delo v okviru drugega pravnega razmerja ni plačnik davka v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek (je tuja pravna oseba, ki v RS nima registrirane podružnice ali poslovne enote nerezidenta, ali je fizična oseba, ki ni registrirana za opravljanje dejavnosti), je zavezanec za plačilo prispevka delodajalca sam zavarovanec.

Ker gre za drugo pravno razmerje in je v skladu z določili ZPIZ-2 ter Uredbe 883/2004/ES, pristojna država RS, ni mogoče pričakovati, da bosta avstrijski državljani (s stalnim prebivališčem v Avstriji) in slovenski državljani (s stalnim prebivališčem v RS) ob opravljanju drugega pravnega razmerja v Avstriji, v enakem položaju. Skladno s tem tudi ne gre pričakovati, da bi obveznost plačila prispevka naložili izplačevalcu prejemka (Avstrija), saj ta ni davčni zavezanec na območju RS. Odločilni faktorji so torej:

- rezidentstvo;
- središče interesa dejavnosti osebe;
- zavarovanje na podlagi drugega pravnega razmerja (torej ni pogodbeno razmerje v okviru delovnega razmerja).

Vlada RS ponovno poudarja, da bi bila situacija drugačna, če bi šlo za opravljanje dela na podlagi pogodbe o zaposlitvi v okviru delovnega razmerja, saj bi bila v tem primeru za vključitev v obvezno zavarovanje pristojna Avstrija.

V zvezi z zdravstvenim zavarovanjem obmejnih delavcev Vlada RS dalje pojasnjuje, da se v skladu z določbo 4. točke prvega odstavka 15. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (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, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K in 36/19; v nadaljnjem besedilu: ZZVZZ) zavarujejo osebe s stalnim prebivališčem v RS, zaposlene pri tujem delodajalcu, ki niso zavarovane pri tujem nosilcu zdravstvenega zavarovanja.

Gre za določbo, ki ni v nasprotju z evropsko zakonodajo, saj ta določba za zavarovance, ki delajo znotraj EU niti ne pride v poštev. Glede na določbo prvega odstavka 11. člena Uredbe št. 883/2004 za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice. Glede na pravila o koordinaciji, se torej za osebe, za katere se Uredba št. 883/2004 uporablja, ustrezno določi zakonodaja ene same države članice. To pomeni tudi zakonodaja, ki v posamezni državi članici ureja tudi vključitev v sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Določba 4. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ pa se uporabi za osebe, ki delajo v kateri od držav, za katere Uredba št. 883/2004 ne velja, RS pa z njimi ni sklenila mednarodnega sporazuma, ki

ureja področje vključitve v obvezno zdravstveno zavarovanje, ali pa sklenjen mednarodni sporazum tega področja ne ureja.

Naj ponazorimo še s številkami, in sicer na dan 30. 9. 2019 je bilo v evidenci obveznega zdravstvenega zavarovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije le 5 zavarovancev, zavarovanih z zavarovalno podlago 021 (tj. po 5. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ).

Dokazila, ki jih morajo zavarovanci predložiti, če se želijo zavarovati na tej podlagi pa so:

- pogodba o zaposlitvi s tujim delodajalcem,
- dokazilo, da se oseba pri tujem nosilcu, v državi zaposlitve, ne more vključiti v zdravstveno zavarovanje ali
- izjava stranke, da zavarovanje v državi zaposlitve ni možno, če to ne izhaja že iz pogodbe o zaposlitvi ali iz drugega dokazila.

V zvezi z vprašanjem glede informacijskega sistema za vpogled v dopolnjeno pokojninsko dobo za vse zavarovance Vlada RS pojasnjuje, da za zavarovance, ki opravljajo delo iz naslova drugega pravnega razmerja po 18. členu ZPIZ-2 pri tujem izplačevalcu, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Zavod) od Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: FURS) prejema podatke na nekoliko drugačen način kot za zavarovance, ki opravljajo delo na podlagi drugega pravnega razmerja pri slovenskem izplačevalcu.

Za zavarovance, ki opravljajo delo za slovenskega izplačevalca, je Zavod vzpostavil informacijski sistem, na podlagi katerega se zavarovancem omogoča vpogled o dopolnjeni pokojninski dobi na podlagi opravljanja dela iz drugega pravnega razmerja. Za te zavarovance Zavod na obračunu davčnega odtegljaja mesečno prejme podatke na podlagi katerih, v skladu s 130. členom ZPIZ-2, programsko oblikuje obdobje zavarovanja in podatek o osnovi in ju za vsakega zavarovanca zapiše tudi v matično evidenco zavarovancev ter informativno osebno evidenco, do katere zavarovanec lahko dostopa tudi elektronsko preko spleta.

Za vse zavarovance, ki pa opravljajo delo iz naslova drugega pravnega razmerja pri tujem izplačevalcu, ki ni plačnik davka v Sloveniji, Zavod prejme od FURS podatke na podlagi odločb o odmeri akontacije dohodnine, pri katerih so bili obračunani prispevki in odločb o odmeri prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, če akontacija dohodnine ni bila obračunana in se odločbe izdajo enkrat letno za preteklo leto. Periodika prejemanja podatkov za navedene zavarovance je, glede na navedeno, drugačna oziroma daljša kot za zavarovance, ki opravljajo delo v okviru drugega pravnega razmerja pri plačniku davka v Sloveniji. Navedeni podatki tako še niso dostopni oziroma razvidni v informativni osebni evidenci zavarovanca, zato Zavod tem zavarovancem svetuje, da na Zavod naslovijo pisno zahtevo za izpis dopolnjene pokojninske dobe na podlagi opravljanja dela iz naslova drugega pravnega razmerja pri delodajalcu, ki ni plačnik davka v RS. Na podlagi te zahteve jim Zavod izda ustrezno potrdilo o dopolnjeni pokojninski dobi. Zavod bo v najkrajšem možnem času vzpostavil sistem, da bodo tudi tem zavarovancem podatki o dopolnjeni pokojninski dobi ter osnovi na voljo v informativni osebni evidenci preko spleta.

Treba pa je poudariti, da gre pri zavarovancih, ki opravljajo delo iz naslova drugega pravnega razmerja pri tujem delodajalcu, glede na druge zavarovance, ki opravljajo delo v okviru drugega pravnega razmerja v RS, kjer je letno vključenih v obvezno zavarovanje skoraj 110.000 oseb, za manjše število oseb, saj je iz analize do sedaj prejetih podatkov Zavod od 1. 1. 2014 do 31. 8. 2019 prejel podatke za 741 zavarovancev.