

Pravice in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela v sistemu socialnih zavarovanj

Sara Bagari*

UDK: 349.3:349.2:368

Povzetek: Prispevek obravnava vprašanje pravnega položaja delavcev v nestandardnih oblikah dela v slovenskem sistemu socialnih zavarovanj. Po opredelitvi delavcev v nestandardnih oblikah dela glede na obstoječe skupine zavarovancev, se prispevek osredotoči na prikaz ureditve pravic in obveznosti teh skupin v posameznem socialnem zavarovanju. Pri tem so izpostavljene posebnosti, (ne)primernost takšne ureditve in izzivi, ki jih velja nasloviti v prihodnje.

Ključne besede: nestandardne oblike dela, nestandardni delavci, sistem socialne varnosti, socialno zavarovanje

Rights and Obligations of Non-Standard Workers in the Social Insurance System

Abstract: The article addresses the issue of the legal position of non-standard workers in the Slovenian social insurance system. After defining non-standard workers by observing the existing groups of insured persons, the attention focuses on the regulation of the rights and obligations of these workers in individual social insurance. In this context, the particularities and the adequacy of such arrangements are highlighted as well as the challenges that need to be addressed in the future.

Keywords: non-standard forms of work, non-standard workers, social security system, social insurance

* Sara Bagari, magistra prava, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
sara.bagari@pf.uni-lj.si

Sara Bagari, Master of Laws, Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia, and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

1. UVOD

Socialna zavarovanja (kot jih poznamo danes) so bila v Evropi prvič uvedena v 19. stoletju, vključevala pa so izključno delavce. Pojem *delavec* je predpostavljal tipičnega (moškega) industrijskega delavca v stalni zaposlitvi (praviloma neprekinjeno pri enem delodajalcu) za vnaprej nedoločen, polni delovni čas.¹ Na predpostavki tipičnega delavca kot zavarovanca je bil postavljen tudi slovenski sistem socialnih zavarovanj.

Nove oblike opravljanja dela in vedno večji delež delavcev v nestandardnih oblikah dela na trgu dela,² so zahtevali prilagoditev sistemov socialne varnosti,³ če naj bi ti še naprej opravljali svojo funkcijo. Kot posledica odziva na spremembe na trgu dela so bili ukrepi na področju socialne varnosti usmerjeni v vključitev več skupin delovno aktivnih oseb v krog zavarovancev, tudi tistih v nestandardnih oblikah dela. Temu je sledil tudi slovenski zakonodajalec.⁴

Vključenost delavcev v nestandardnih oblikah dela v sisteme socialnih zavarovanj se od države do države razlikuje. Na splošno lahko ugotovimo, da se pri tem lahko pojavi problem formalnega (*de lege*) dostopa teh delavcev do posameznih shem socialne varnosti, socialnih zavarovanj ali dajatev iz tega naslova,⁵ po drugi strani pa se lahko težave pojavijo pri dejanskem (*de facto*) dostopu delavcev v nestandardnih oblikah dela do (ustrezne) ravni socialne zaščite.⁶ Prispevek obravnava vprašanje pravnega položaja nestandardnih oblik dela oziroma delavcev,⁷ ki v teh oblikah delajo, v slovenskem sistemu socialnih zavarovanj, v

¹ Strban, Grega. 2008, str. 346.

² Delež delavcev v nestandardnih oblikah dela na evropskem trgu dela predstavlja že približno 40 % delovno aktivnega prebivalstva (European Commission (2018), str. 3).

³ Kot širšega sistema, ki zajema tudi sistem socialnih zavarovanj.

⁴ Velja omeniti, da tudi Ustavno sodišče poudarja, da je načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem eno izmed načel pravne države (glej Strban, Grega. 2016, str. 588).

⁵ Nekatere skupine delavcev v nestandardnih oblikah dela so, denimo, upravičene do dajatev za določena socialna tveganja, vendar so lahko izključene iz obveznih zavarovanj za druga socialna tveganja.

⁶ Dejanski dostop lahko ovirajo, denimo, minimalne zahteve oziroma posebna pravila pri dostopu do socialnih dajatev. Podrobneje glej EC Report, Access to social protection for all forms of employment, str. 33–38.

⁷ Uvodoma velja izpostaviti, da je pojem *delavec* pri tem razumljen širše od pojma, kot ga v 5. členu opredeljuje Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), in zajema tudi *delavce*, ki dela ne opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi.

razmerju do pravnega položaja delavca, ki delo opravlja v standardni obliki dela.⁸ V luči tega so predstavljene razlike, ki jih lahko zaznamo pri ureditvi pravic in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela napram delavcem v standardni obliki dela v našem sistemu socialnih zavarovanj, in izzivi, ki se pri tem pojavijo. Prispevek se v tem delu osredotoči na dve skupini delavcev, ki dela ne opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi – samozaposlene in osebe, ki opravljajo delo v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja.

2. OPREDELITEV IN VKLJUČITEV DELAVCEV V NESTANDARDNIH OBLIKAH DELA V SISTEM SOCIALNIH ZAVAROVANJ

Obvezna socialna zavarovanja so nujni sestavni del človekove ustavne pravice do socialne varnosti.⁹ Slednja se v Sloveniji uresničuje predvsem prek sistema socialnih zavarovanj,¹⁰ v okviru katerega poznamo štiri zakonsko urejena, javna in praviloma obvezna zavarovanja za socialna tveganja oziroma socialne primere: pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti ter zavarovanje za starševsko varstvo. K vzpostavitvi in skrbi za delovanje prvih dveh zavezuje zakonodajalca že drugi odstavek 50. člena Ustave, v okviru istega člena Ustave pa sta varovani tudi drugi dve socialni zavarovanji, ki jih je država vzpostavila.¹¹ Uresničitev pravice do socialne varnosti izpeljujejo zakoni, ki (temeljno)¹² urejajo obvezna socialna zavarovanja, in sicer Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2),¹³ Zakon o

⁸ Za slednjo se zaenkrat še vedno šteje pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas in s polnim delovnim časom za enega delodajalca. O spreminjajočem se konceptu »tipičnega« dela glej tudi Schoukens, P., Barrio, A. The changing concept of work: When does typical work become atypical, *European Labour Law Journal*, Vol. 8(4), 2017, str. 306–332. Velja izpostaviti, da tudi za pojem nestandardne oblike dela ni splošno sprejete opredelitve (EC Report, Access to social protection for all forms of employment, str. 18, MOD (2016), str. 7–10).

⁹ Kresal, Barbara. Člen 50 (pravica do socialne varnosti), v: Šturm, L. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2010, str. 523.

¹⁰ Strban, Grega. 2008, str. 346.

¹¹ Kresal, Barbara. Člen 50 (pravica do socialne varnosti), v: Šturm, L. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2010, str. 523.

¹² Sisteme socialnih zavarovanj sicer celovito ureja več zakonskih in podzakonskih predpisov.

¹³ 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 in 65/17.

zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ),¹⁴ Zakon o urejanju trga dela (ZUTD)¹⁵ ter Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1).¹⁶

Krog zavarovancev se je v vseh socialnih zavarovanjih skozi zakonodajne spremembe večal, pri čemer je bil namen zajeti čim več ekonomsko aktivnih zavarovancev. Najširši obseg delavcev v nestandardnih oblikah dela lahko zaznamo v določbah ZPIZ-2, saj ta v krog obveznih zavarovancev šteje delavce v delovnem razmerju, samozaposlene, skupino (obveznih) zavarovancev pa predstavljajo tudi osebe, ki delo opravljajo v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja.¹⁷ ZUTD med obvezne (aktivne) zavarovance poleg oseb v delovnem razmerju šteje še samozaposlene osebe, ne pa tudi oseb, ki opravljajo delo na drugi pravni podlagi. Podobno velja tudi za zavarovanje za starševsko varstvo, kjer se od obravnavanih skupin kot obvezno zavarovane osebe štejejo osebe v delovnem razmerju in osebe, ki v RS samostojno opravljajo pridobitno ali drugo dovoljeno dejavnost.¹⁸

V okviru vseh štirih socialnih zavarovanj se obvezno zavarujejo vsi delavci v delovnem razmerju na območju RS, ne glede na obdobje in delovni čas, za katerega je sklenjena pogodba o zaposlitvi.¹⁹ Določene posebnosti lahko zaznamo pri ureditvi pravic in obveznosti delavcev, ki delo opravljajo na podlagi dveh atipičnih²⁰ oblik pogodbe o zaposlitvi – pogodbe o zaposlitvi za določen čas in pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom.

¹⁴ 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 in 64/17 – ZZDej-K.

¹⁵ Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT in 55/17.

¹⁶ Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G in 14/18.

¹⁷ Krog vseh zavarovancev je seveda še širši, vendar druge skupine v tem prispevku niso obravnavane.

¹⁸ V skladu s 4. točko 8. člena ZSDP-1.

¹⁹ Primerjaj 14. člen ZPIZ-2, 1. točko prvega odstavka 15. člena ZZVZZ, 1. alinejo prvega odstavka 54. člena ZUTD, 1. točka 8. člena ZSDP-1. Čeravno imajo delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom, v večini držav EU praviloma enak dostop do socialne varnosti kot zaposleni s polnim delovnim časom, nekatere države (Nemčija, Avstrija, Velika Britanija, Irska, Poljska) vključenost v socialna zavarovanja pogojujejo z minimalnim zaslužkom oziroma minimalnim številom tedenskih ur. Za več glej EC research note 8/2015, Non-standard employment and access to social security benefits, str. 16–17.

²⁰ V prispevku je uporabljen izraz atipične oblike pogodbe o zaposlitvi za lažje razlikovanje s širšim pojmom nestandardnih oblik dela.

V skladu s 15. členom ZPIZ-2 se obvezno zavarujejo osebe, ki v Republiki Sloveniji samostojno opravljajo pridobitno ali drugo dovoljeno dejavnost (samozaposleni).²¹ Kot pridobitna dejavnost se šteje vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička,²² kot druga dovoljena dejavnost pa posamezne poklicne dejavnosti, za katere je predviden vpis v register, imenik ali drugo evidenco.²³ ZPIZ-2, v nasprotju s prej veljavnim ZPIZ-1, vključenosti v pokojninsko in invalidsko zavarovanje ne pogojuje z opravljanjem dejavnosti kot edinim ali glavnim poklicem²⁴ ali ustvarjanjem dohodka, ki dosega vsaj minimalno plačo.²⁵ ZZVZZ pojma "samozaposlena oseba" ne pozna, vendar pa opisno opredeljuje to skupino zavarovancev. V skladu s 5. točko prvega odstavka 15. člena ZZVZZ so zavarovanci tudi osebe, ki kot svoj edini ali glavni poklic²⁶ v Sloveniji samostojno opravljajo gospodarsko ali poklicno dejavnost. Samozaposleni do uveljavitve ZUTD niso bili vključeni v krog obveznih zavarovancev za primer brezposelnosti, omogočena jim je bila le prostovoljna vključitev v zavarovanje.²⁷ V skladu s 5.

²¹ ZPIZ-2 v samostojnih členih ureja še družbenike (16. člen) in kmete (17. člen), ki bi jih po mnenju teorije in primerjalno gledano prav tako lahko uvrstili v skupino samozaposlenih. Prispevek teh dveh skupin ne obravnava podrobneje.

²² Drugi odstavek 3. člena 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, 55/15 in 15/17).

²³ Štrumbelj Trontelj, Irena. komentar k 15. členu, v: Rangus, Andraž ... [et al.], str. 70.

²⁴ Samostojno dejavnost kot edini poklic so opravljali samozaposleni, ki niso bili v delovnem razmerju, niso opravljali druge dejavnosti, na podlagi katere bi bili zavarovani, oz. se niso šolali. Samostojno dejavnost kot glavni poklic pa so samozaposleni opravljali, če so bili v delovnem razmerju s polovico ali manj kot polovico polnega delovnega časa in se niso šolali. Primerljivo definicijo lahko še vedno najdemo v okviru zdravstvenega zavarovanja.

²⁵ V skladu z 18. členom ZPIZ-1 se je namreč štelo, da samozaposleni ne opravlja samostojne dejavnosti kot edini ali glavni poklic, če v obdobju zadnjih treh let dobiček iz dejavnosti samozaposlenega, dosežen v posameznem letu in ugotovljen na podlagi odločbe davčnega organa, ne presega letnega zneska minimalne plače v tem letu. Glej tudi opredelitev izraza »samozaposleni« v 8. členu ZPIZ-1.

²⁶ Pomen pojma edini ali glavni poklic podrobneje določajo 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, 85/14, 10/17 – ZČmlS in 64/18). Edini poklic je poklic, ki ga zavarovanec opravlja kot samostojno dejavnost in ni v delovnem razmerju, glavni poklic pa je poklic, ki ga zavarovanec opravlja kot samostojno dejavnost in je v delovnem razmerju s krajšim delovnim časom od polnega.

²⁷ Glej 15. člen Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB; Uradni list RS, št. 107/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 59/07 – ZŠtip, 51/10 – odl. US, 80/10 – ZUTD in 95/14 – ZUJF-C).

alinejo 54. člena ZUTD se obvezno za primer brezposelnosti zavarujejo tudi samozaposlene osebe.²⁸ Osebe, ki v Republiki Sloveniji samostojno opravljajo pridobitno ali drugo dovoljeno dejavnost, so zavarovanci tudi za starševsko varstvo.²⁹

Izpostaviti velja, da je opredelitev samozaposlenih v omenjenih zakonih različna in ne odgovarja v celoti na vprašanje, koga vse je treba šteti za samozaposlenega za namene vključenosti v sistem socialnih zavarovanj.³⁰

Zadnja skupina (osebe, ki delo opravljajo v drugem pravnem razmerju) je bila v pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v večji meri) vključena v skladu z načelom »vsako delo šteje«, ³¹ s čimer je zakonodajalec zasledoval bolj primerljivo obremenitev vseh oblik dela. Po 18. členu ZPIZ-2 se obvezno zavarujejo osebe, ki v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja opravljajo delo. V to skupino zavarovancev spadajo posamezniki, ki delo opravljajo na podlagi avtorske, podjemne in drugih civilnih pogodb, hkrati se kot drugo pravno razmerje šteje tudi osebno dopolnilno delo³² in začasno ter občasno delo dijakov in študentov,³³ izrecno pa so izključeni uživalci pokojnin.³⁴ ZPIZ-2 zavarovanja na podlagi drugega pravnega razmerja ne pogojuje več s plačilom najmanj v mesečnem znesku

²⁸ Samozaposlena oseba je v ZUTD opredeljena kot oseba, ki opravlja katerokoli samostojno dejavnost, kot so samostojni podjetniki posamezniki po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, osebe, ki z osebnim delom samostojno opravljajo umetniško ali katero drugo kulturno dejavnost, osebe, ki samostojno opravljajo dejavnost s področja zdravstva, socialne varnosti, znanosti ali zasebno veterinarsko dejavnost, osebe, ki opravljajo odvetniško ali notarsko dejavnost, osebe, ki opravljajo duhovniško oziroma drugo versko službo (11. alineja 5. člena ZUTD).

²⁹ 4. alineja 8. člena ZSDP-1.

³⁰ Pojavi se, denimo, vprašanje, ali se kot samozaposleni šteje posameznik ne glede na obseg opravljanja dejavnosti in ne glede na to, ali je za namene opravljanja dejavnosti vpisan v kakšen register oziroma evidenco (t. i. formalni pogoj).

³¹ Kot izhaja iz predloga ZPIZ-2, so bili ti ukrepi sprejeti z namenom preprečevanja opravljanja dela na podlagi pogodb o delu oziroma dela v drugih odvisnih razmerjih, ki niso delovna razmerja, zgolj zaradi nizke obremenitve s prispevki za socialno varnost.

³² Glej 28.–32. člen Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14 in 47/15 – ZZSDT).

³³ Glej 6. člen novele ZUJF-C (Uradni list RS, št. 95/14). Kot izhaja iz Letnega poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2018 predstavlja število *dijakov in študentov* bistveni delež vseh zavarovancev na podlagi 18. člena ZPIZ-2. Od skupnega povprečnega števila 21.428 zavarovancev iz drugih pravnih razmerij, je bilo študentov 20.921. Poročilo je dostopno na: <http://www.zpiz.si/cms/content/letno-poroilo-2018>.

³⁴ Izjema velja za prejemnike družinske pokojnine, ki opravljajo začasno in občasno delo študentov (glej 3. člen ZUJF-C (Uradni list RS, št. 95/14)).

minimalne plače,³⁵ za podrobnejšo opredelitev *dela v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja* pa napotuje na Zakon o dohodnini (ZDoh-2).³⁶

3. UREDITEV PRAVIC IN OBVEZNOSTI RAZLIČNIH SKUPIN DELAVCEV V NESTANDARDNIH OBLIKAH DELA

Ugotovimo lahko, da se raznolikost pojavnih oblik nestandardnih oblik dela v sistemu socialne varnosti odraža v manjši meri, saj se delavci v nestandardnih oblikah dela uvrščajo v eno izmed naslednjih skupin zavarovancev: osebe v (atipičnem) delovnem razmerju,³⁷ samozaposlene osebe in osebe, ki delo opravljajo v drugem pravnem razmerju. Pridobitev pravic navedenih skupin zavarovancev ni odvisna le od izpolnjevanja predpisanih pogojev, temveč v določeni meri tudi od pravnega položaja oziroma pravnega razmerja zavarovanca, ki je podlaga za obvezno zavarovanje.

3.1. Samozaposleni

Samozaposleni so zavezanci za plačilo celotnega prispevka,³⁸ razen v primerih prejemanja nadomestil, ko je zavezanec za plačilo prispevkov delodajalca izplačevalec nadomestil. Njihovo zavarovalno osnovo v vseh štirih socialnih zavarovanjih predstavlja zavarovalna osnova za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.³⁹

³⁵ Primerjaj peti odstavek 13. člen ZPIZ-1.

³⁶ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16 in 69/17. Za več podrobnosti o tem vprašanju glej Dubrovnik Tadej, Kobal Aleš, Razmejitev med posameznim poslom in dejavnostjo, Davčno-finančna praksa, 6/2018, stran 11–13. Drugi odstavek 18. člena ZPIZ-2 namreč določa, da se kot delo iz drugega pravnega razmerja šteje delo oziroma storitev, kadar se plačilo, prejeto na podlagi tega pravnega razmerja, po zakonu, ki ureja dohodnino, šteje za dohodek, in ni oproščen plačila dohodnine ali ni drug dohodek po zakonu, ki ureja dohodnino.

³⁷ Ureditev pravic in obveznosti te skupine v prispevku ni podrobneje obravnavana.

³⁸ V okviru delovnega razmerja nosita to breme obe stranki, delavec in delodajalec.

³⁹ Primerjaj drugi odstavek 51. člena ZZVZZ, prvi odstavek 135. člena ZUTD in 10. člen ZSDP-1. Strban v zvezi s tem opozarja na vprašljivost določanja socialne kapice, saj denimo obseg zdravstvenih dajatev v naravi ni odvisen od višine vplačanih prispevkov, temveč je enak za vse zavarovane osebe (Strban, Grega. 2005, str. 160–161).

3.1.1. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Samozaposlene osebe predstavljajo drugo največjo skupino zavarovancev v pokojninskem in invalidskem zavarovanju⁴⁰ ter se praviloma zavarujejo za polni zavarovalni čas,⁴¹ upoštevajoč pravilo vrstnega reda zavarovalnih podlag.⁴² Zavarovanje s krajšim zavarovalnim časom jim je dovoljeno le v določenih primerih, ko so prednostno zavarovani s krajšim delovnim časom na podlagi delovnega razmerja⁴³ ali so pridobili pravico do krajšega delovnega časa na podlagi predpisov o starševstvu ali pravico do delne pokojnine.⁴⁴ V skladu z ZPIZ-2 so upravičeni do enakih pravic iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja kot zaposleni. Velja omeniti, da je (še) ZPIZ-1 položaj samozaposlenih na več mestih urejal manj ugodno. Tako denimo samozaposleni niso bili upravičeni do delne pokojnine,⁴⁵ v manjšem obsegu pa so bili deležni tudi pravic iz naslova invalidnosti.⁴⁶ Takšna ureditev je bila kritizirana v teoriji,⁴⁷ neustavnost zakonodajne ureditve pa je ugotovilo tudi Ustavno sodišče.⁴⁸ Zakonodajalec je te očitke upošteval, tako imajo po novem pravico do delne pokojnine tudi

⁴⁰ Leta 2018 je bilo v pokojninsko in invalidsko zavarovanje vključenih povprečno 71.443 samozaposlenih (Letno poročilo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2018, str. 11).

⁴¹ Zavarovalni čas pomeni tedensko število ur, s katerim je v obvezno zavarovanje vključena oseba, ki opravlja dejavnost oziroma je zavarovana na drugi podlagi (44. točka 7. člena ZPIZ-2), pri čemer je polni zavarovalni čas izenačen s polnim delovnim časom, tj. 40 ur na teden (glej 28. točko 7. člena ZPIZ-2).

⁴² Če oseba izpolnjuje pogoje za vključitev v zavarovanje po več podlagah, se zavaruje po tisti, ki je prej navedena v zakonu (drugi odstavek 13. člena ZPIZ-2). ZPIZ-2 najprej našteva delavce (14. člen), nato samozaposlene (15. člen), družbenike (16. člen), kmete (17. člen) in šele nato drugo pravno razmerje (18. člen).

⁴³ Če je zavarovanec zavarovan na podlagi delovnega razmerja s krajšim delovnim časom, hkrati pa opravlja samostojno dejavnost, se mora na podlagi 15. člena ZPIZ-2 zavarovati do polnega zavarovalnega časa.

⁴⁴ Štrumbelj Trontelj, Irena. komentar k 15. členu, v: Rangus, Andraž ... [et al.], str. 70–72.

⁴⁵ Ta je glede na jezikovno razlago 58. člena ZPIZ-1 pripadla le zaposlenim v delovnem razmerju.

⁴⁶ Ustavno sodišče RS je v odločbi opr. št. U-I-40/09 z dne 4. 3. 2010 ugotovilo neskladnost tretjega odstavka 66. člena ZPIZ-1, ki je določal, da lahko kmet oziroma samozaposleni uveljavi pravico kot invalid III. kategorije le, če je pri njem ugotovljena zmanjšana delovna zmožnost. Ustavno sodišče je opozorilo, da so zavarovanci, ne glede na to, ali so zavarovani kot delavci ali kot kmetje oziroma samozaposleni, na podlagi plačila prispevkov v enakem položaju.

⁴⁷ Glej Strban, Grega. 2008, str. 360–362.

⁴⁸ Glej odločitve Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006, opr. št. U-I-40/09 z dne 4. 3. 2010.

samozaposlene osebe, družbeniki in kmetje,⁴⁹ izenačeni pa so tudi na področju pravic iz naslova invalidnosti.⁵⁰

Določanje osnove za plačilo prispevkov (t. i. zavarovalne osnove)⁵¹ samozaposlenih je z ZPIZ-2 doživelo spremembo.⁵² Za določitev zavarovalne osnove je po veljavni ureditvi treba ugotoviti dobiček zavarovanca v preteklem letu v skladu z ZDoh-2, pri čemer se ne upoštevajo olajšave in povečanja davčne osnove, prav tako se ne upoštevajo prispevki za socialno varnost.⁵³ Tako ugotovljeni letni dobiček se najprej zniža za 25 %, ⁵⁴ nato pa se preračuna na mesec. Dobljeni znesek predstavlja mesečno zavarovalno osnovo zavarovanca, ki do naslednje določitve dobička (torej do naslednjega leta) ostaja enaka, ⁵⁵ razen če nastopijo pogoji za njeno znižanje. ⁵⁶ Takšen način plačevanja prispevkov samozaposlenih v primerjavi s plačevanjem prispevkov zaposlenih je lahko problematičen, saj se pri zaposlenih osnova spreminja sorazmerno z bruto plačo. Samozaposleni mora po drugi strani plačevati prispevke glede na uspešnost v preteklem letu, ne glede na to kako ((ne) uspešno) posluje – v skrajnem primeru lahko samozaposleni v tekočem letu sploh nima prihodkov, dolžan pa je plačevati prispevke od najvišje zavarovalne osnove, ker je bil uspešen v prejšnjem letu. ⁵⁷ Zakon sicer predvideva možnost delnega opravlja plačila prispevkov za samozaposlene na začetku njihove podjetniške poti, ⁵⁸ vendar pa bi glede na nestalnost dohodkov samozaposlenih bilo smiselno razmišljati o oblikovanju posebnega sistema za samozaposlene, ki posebnosti samozaposlenih naslovi v večji meri – npr. odlog, odpis oziroma plačevanje

⁴⁹ Glej 40. člen ZPIZ-2.

⁵⁰ Glej prvi odstavek 69. člena ZPIZ-2.

⁵¹ Glej prvi odstavek 145. člena ZPIZ-2.

⁵² ZPIZ-1 je namreč samozaposlene razdelil v več razredov zavarovalnih osnov, ki pa jih ZPIZ-2 ne pozna več.

⁵³ Dobiček se ugotovi na podlagi zadnjega obračuna akontacije dohodnine od dohodka iz dejavnosti, če samozaposleni dohodnino obračunava na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov, oz. na podlagi obračuna dohodnine od dohodka iz dejavnosti, če dohodnino obračunava na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov.

⁵⁴ Drugi odstavek 126. člena ZPIZ-2.

⁵⁵ Za podrobnosti o določanju zavarovalne osnove glej Pravilnik o določanju zavarovalne osnove Uradni list RS, št. 89/13, 11/15, 83/16 in 72/17.

⁵⁶ Če zavarovanec oceni, da zavarovalna osnova ne ustreza pričakovanemu dobičku v tekočem letu, lahko za naprej plačuje prispevke od zavarovalne osnove, zmanjšane za največ 20 %, vendar najmanj od najnižje zavarovalne osnove (deseti odstavek 145. člena ZPIZ-2).

⁵⁷ Tekavc, Janez, str. 9.

⁵⁸ Glej štirinajsti odstavek 145. člena ZPIZ-2. Delež oproščenih prispevkov samozaposlenih se na podlagi 36. alineje prvega odstavka 161. člena ZPIZ-2 zagotavlja iz državnega proračuna.

prispevkov v nižjem znesku, ko so prihodki samozaposlenega nižji.⁵⁹ Po drugi strani velja izpostaviti tudi problematiko ureditve, ki (z različnimi subvencijami za samozaposlene) spodbuja posameznike k samozaposlitvi, ne da bi jih hkrati opozarjalo na tveganja, ki so jim izpostavljeni zaradi opravljanja dela v takšni obliki.

Zakon določa tudi najnižjo in najvišjo zavarovalno osnovo samozaposlenih.⁶⁰ Žal se v praksi plačevanje prispevkov od najnižje zavarovalne osnove izkaže kot pravilo, saj kar 70 % samozaposlenih plačuje prispevke za socialno varnost od minimalne osnove.⁶¹ Dejstvo, da samozaposleni prispevke plačujejo praviloma od najnižje osnove, pomeni, da so upravičeni do nižjih denarnih dajatev, ki se odmerijo od osnove, od katere so bili plačani prispevki.⁶² Problematika tega se bo dolgoročno izrazila tudi v nižjih pokojninah samozaposlenih⁶³ in posledično večji odvisnosti upokojenih samozaposlenih od dajatev iz sistema socialnega varstva.⁶⁴

V višini 60 % zadnje znane povprečne plače zaposlenih v RS, preračunane na mesec, je določena tudi najnižja osnova za plačilo prispevkov za osebe v delovnem razmerju,⁶⁵ pri čemer za osebe v delovnem razmerju najvišja osnova za plačilo prispevkov (t. i. socialna kapica) ni določena. Takšna ureditev je deležna kritike,⁶⁶ ker onemogoča, da bi samozaposleni za enak obseg pravic imeli tudi enake dolžnosti.⁶⁷

⁵⁹ Strban, Grega. 2008, str. 353.

⁶⁰ Prva je določena v višini 60 %, slednja pa v višini 3,5-kratnika povprečne letne plače zaposlenih v RS, preračunane na mesec (četrty in peti odstavek 145. člena ZPIZ-2).

⁶¹ To ugotovitev dodatno podkrepi podatek, da je v letu 2016 povprečna zavarovalna osnova samozaposlenih znašala 1.074,00 EUR, medtem ko je povprečna bruto plača znašala 1.558,00 EUR (The 2018 Pension Adequacy Report, str. 66).

⁶² Denimo pokojnina, nadomestilo med začasno zadržanostjo od dela iz zdravstvenega zavarovanja, nadomestilo za primer brezposelnosti, nadomestilo iz zavarovanja za starševsko varstvo.

⁶³ Samozaposlenemu, ki bi celotno zavarovalno obdobje plačeval prispevke od najnižje zavarovalne osnove, bi se starostna pokojnina odmerila na podlagi zakonsko določene najnižje pokojninske osnove (lasten izračun). Problematika je sicer primerljiva pri vseh vrstah pokojnine.

⁶⁴ Ta mora sicer napram sistemu socialnega zavarovanja biti subsidiarne pravne narave in mora predstavljati zadnjo, varovalno mrežo širšega sistema socialne varnosti (Bubnov Škoberne, A., Strban, G., str. 364).

⁶⁵ Za osebe v delovnem razmerju sicer do leta 2021 še vedno velja prehodno obdobje, ko se znesek najnižje osnove postopoma zvišuje (primerjaj četrty odstavek 144. člena ZPIZ-2 in prvi odstavek 410. člena ZPIZ-2).

⁶⁶ Strban, Grega. 2013, str. 281.

⁶⁷ Strban pri tem izpostavlja, da bi odprava socialne kapice pri samozaposlenih bila v prid vertikalni solidarnosti. Ustavno skladnost takšne ureditve je sicer že ugotovilo Ustavno sodišče (glej odločitev v zadevi št. U-I-307/98 z dne 5. 12. 2002).

3.1.2. Zdravstveno zavarovanje

Samozaposleni⁶⁸ so na podlagi obveznega zdravstvenega zavarovanja upravičeni do vseh pravic, vendar z določenimi omejitvami, ki za zaposlene v delovnem razmerju ne veljajo. Do nadomestila plače med začasno zadržanostjo od dela so praviloma upravičeni šele od 31. delovnega dne odsotnosti, ko gre nadomestilo v breme Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).⁶⁹ Pri tem je treba opozoriti na pomembno razliko med samozaposlenimi, saj lahko po eni strani samozaposleni, ki zaposluje delavce, izpada dohodka v primeru bolezni ne občuti, medtem ko samozaposleni, ki nima zaposlenih delavcev, občuti izpad dohodkov, po drugi strani pa začne prejemati denarno nadomestilo šele od 31. dne začasne zadržanosti z dela.⁷⁰ V praksi se posledice tega izražajo tako, da samozaposleni v primeru bolezni ne vzamejo »bolniške«,⁷¹ kar je zelo zaskrbljujoča ugotovitev, katere problematika bo nedvomno imela dolgoročne posledice na zdravstveno stanje teh delavcev.⁷² Pomenljiva je tudi ugotovitev, da samozaposleni kot glavno težavo pri samozaposlitvi štejejo dejstvo, da so v primeru, da zbolijo, brez dohodkov.⁷³

Sledeč jezikovni razlagi samozaposlenim prav tako ne pripada pravica do (podaljšanja obdobja upravičenosti) nadomestila na podlagi drugega odstavka

⁶⁸ Kot že izpostavljeno ZZVZZ sicer tega pojma izrecno ne uporablja.

⁶⁹ Posebnost velja za samozaposlene v kulturi – ti lahko za čas daljše zadržanosti od dela zaradi bolezni, ki traja najmanj 31 delovnih dni, prejmejo dnevno nadomestilo za delovne dni do vključno 30. delovnega dne bolezni. Nadomestilo lahko prejmejo največ za enkratno zadržanost od dela zaradi bolezni v posameznem letu. Ta novost je bila uvedena z novelo ZUJIK-E kot spodbuda za samozaposlovanje. Višino dnevnega nadomestila, ki v letu 2019 znaša 21 evrov, vsako leto določi Vlada z uredbo (Uradni list RS, št. 81/18).

⁷⁰ Tako tudi Strban, Grega. 2008, str. 361–362.

⁷¹ Iz poročila Evropske komisije izhaja, da je v Sloveniji v letu 2014 delež samozaposlenih, ki so prejeli nadomestilo plače iz naslova zdravstvenega zavarovanja, znašal 3,8 % vseh samozaposlenih. Delež zaposlenih s polnim delovnim časom za nedoločen čas, ki so v letu 2014 prejeli nadomestilo plače iz naslova zdravstvenega zavarovanja, je znašal 31,4 % (EC, Access to social protection for all forms of employment, poglavje 1.1.5., str. 17–21).

⁷² Upoštevajoč, da lahko nezdravljenje vodi v trajne spremembe v zdravstvenem stanju (invalidnost), bo lahko breme zagotavljanja pravic ob nastanku socialnega primera preneseno iz zdravstvenega na pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

⁷³ Iz podatkov Statističnega urada RS (SURS) izhaja, da tudi samozaposleni kot glavno težavo pri samozaposlitvi štejejo dejstvo, da so v primeru bolezni brez dohodkov. Glej podatkovno tabelo »Samozaposleni po glavni težavi za samozaposlitev«; dostopno na: https://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0780120S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/03_akt_preb_ADS_cetrtr_modul/01_07801_Samozapos_2017/&lang=2 (dostop 7. 4. 2019).

34. člena ZZVZZ.⁷⁴ Takšno razlikovanje med obema skupinama zavarovancev ni utemeljeno in predstavlja primer formalne ovire samozaposlenim za dostop do pravice. Primerneje bi bilo, da se nadomestilo po prenehanju opravljanja dejavnosti v enaki meri (največ 30 dni oziroma do povrnitve zmožnosti za delo) prizna tudi samozaposlenim. Pomisleke glede takšne rešitve⁷⁵ je mogoče odpraviti na način, da se upravičenost do nadomestila pogojuje z objektivnim razlogom prenehanja opravljanja dejavnosti.⁷⁶

Socialno varnost samozaposlenih v okviru zdravstvenega zavarovanja manjša tudi institut zadržanja pravic, po katerem se samozaposlenim in po njih zavarovanim družinskim članom (razen otrokom)⁷⁷ v času, ko nimajo poravnanih obveznosti plačevanja prispevkov, zadržijo pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja.⁷⁸ Dokler obveznosti ne poravnajo, lahko uveljavijo na račun obveznega zdravstvenega zavarovanja le nujno zdravljenje. Ko zavarovanec poravna neplačane prispevke, lahko na ZZS uveljavlja povračilo stroškov. Problematiko le še pogloblja določba drugega odstavka 408. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP),⁷⁹ po katerem odpust obveznosti plačanih prispevkov v osebnem stečaju ne velja. Samozaposleni bo lahko tako ves čas svojega življenja dolžnik. Mogoče je ugotoviti, da gre v konkretnem primeru za nesorazmeren ukrep, saj se zagotavljanje zdravstvenih storitev ne bi smelo pogojevati s plačevanjem prispevkov.⁸⁰ Za zagotovitev plačevanja prispevkov obstajajo tudi druga sredstva (npr. davčna izvršba), podobno kot pri ostalih neplačnikih.⁸¹

⁷⁴ Ta določa, da zavarovancu, ki mu je med trajanjem zadržanosti od dela prenehalo *delovno razmerje*, pripada nadomestilo še za največ 30 dničasne nezmožnosti za delo po prenehanju delovnega razmerja. Glej tudi Tičar, Luka. 2012, str. 172–173.

⁷⁵ Lemut Strle Rosana v zvezi s tem opozarja, da se samozaposleni praviloma sam odloči, kdaj bo prenehal opravljati dejavnost (Lemut Strle, Rosana. 2008, str. 379–381).

⁷⁶ Kot to velja za upravičenost samozaposlenih do nadomestila za primer brezposelnosti.

⁷⁷ Odprava zadržanja pravic za zdravstvene storitve, ki jih potrebujejo zavarovančevi otroci, je bila (na podlagi opozarjanja stroke) uveljavljena šele z novelo ZZVZZ-L, ki je začela veljati 17. 11. 2011.

⁷⁸ Glej 78.a člen ZZVZZ.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US in 63/16 – ZD-C.

⁸⁰ V zvezi s tem glej tudi Strban, Grega. 2016, str. 590–591.

⁸¹ Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti, ki je bila vložena glede problematike 78.a člena, zavrglo z razlogom neizpolnjevanja pravnega interesa (Sklep U-I-357/04 z dne 11. 5. 2006).

3.1.3. Zavarovanje za primer brezposelnosti

Upravičenost do pravic je pri samozaposlenih zavarovancih pogojena s plačilom prispevkov tudi v zavarovanju za primer brezposelnosti.⁸² Takšno ureditev je nekoliko omilila sodna praksa, ki izpostavlja, da ima upravni organ prve stopnje, ki odloča o pravici do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, dolžnost opozoriti samozaposleno osebo na pogojenost upravičenosti do nadomestila s plačilom prispevkov, pri čemer lahko do plačila pride tudi tekom trajanja prvostopenjskega postopka.⁸³ Takšna razlaga primerno upošteva posebnosti socialne zadeve.⁸⁴

V preostalem so pravice samozaposlenih iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti enake pravicam zaposlenih,⁸⁵ osnova za odmero denarnega nadomestila samozaposlenih pa je povprečna osnova v obdobju osmih (oziroma petih)⁸⁶ mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti od katere so bili plačani prispevki.⁸⁷ Poudariti je treba, da je dostop do pravice do denarnega nadomestila zavarovancem, ki niso bili zavarovani na podlagi delovnega razmerja (torej tudi samozaposlenim osebam), omejen v praksi. V skladu s četrtem odstavkom 63. člena ZUTD namreč pravice do denarnega nadomestila ne morejo uveljavljati, če odjava iz vseh socialnih zavarovanj ni bila posledica objektivnih razlogov.⁸⁸ Samozaposlena oseba mora v primeru uveljavljanja pravice v vsakem konkretnem

⁸² Skladno z jezikovno razlago tretjega odstavka 59. člena ZUTD so namreč do pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti navkljub neplačevanju prispevkov upravičene zgolj osebe v delovnem razmerju (primerjaj drugi in tretji odstavek 59. člena ZUTD).

⁸³ Odločitev v zadevi VII Ips 254/2015 z dne 5. 4. 2016.

⁸⁴ Več glej Bagari, S., Strban, G., Podobnosti in razlike med upravnimi in socialnimi zadevami, Pravosodni bilten, 1/2019, str. 9–24.

⁸⁵ Trajanje prejemanja denarnega nadomestila je odvisno od zavarovalne dobe in starosti zavarovanca in variira od dveh do 25 mesecev. Višina denarnega nadomestila je določena v prvem odstavku 62. člena ZUTD, in sicer se denarno nadomestilo prve tri mesece izplačuje v višini 80 % od osnove, v nadaljnjih devetih mesecih v višini 60 % od osnove, po tem obdobju pa v višini 50 % od osnove.

⁸⁶ Če gre za brezposelno osebo, ki je mlajša od 30 let in pridobi pravice na podlagi sedmega odstavka 60. člena ZUTD.

⁸⁷ Podobno kot pri zaposlenih, kjer je osnova za odmero denarnega nadomestila povprečna mesečna plača zavarovanca, prejeta v obdobju osmih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti.

⁸⁸ Pri tem se med objektivne razloge za odjavo iz zavarovanja štejejo *zlasti* dalj časa trajajoča bolezen zavarovanca, insolventnost, stečaj, elementarna nesreča, večja materialna škoda na premoženju zavarovanca, izguba poslovnega prostora ali izguba poslovnega partnerja, na katerega je bilo v pretežni meri vezano poslovanje, in drugi primerljivi objektivni razlogi.

primeru izkazati obstoj objektivnih razlogov, presoja slednjega pa je v rokah prvostopenjskega upravnega organa, ki odloča o zadevi. Za namene ocenitve ustreznosti takšne ureditve bi bila sicer potrebna podrobnejša analiza priznavanja pravice do nadomestila za primer brezposelnosti samozaposlenim.

3.1.4. Zavarovanje za starševsko varstvo

Samozaposlenim v okviru zavarovanja za starševstvo pripadajo vse pravice kot zavarovancem v delovnem razmerju, enaka pa je tudi osnova za plačilo prispevkov in osnova za posamezno vrsto nadomestila.⁸⁹ Pri tem osmi odstavek 51. člena ZSDP-1 določa, da velja pravica staršev do krajšega delovnega časa in do plačila prispevkov za socialno varnost zaradi starševstva, tudi za starše, ki si na podlagi svoje dejavnosti plačujejo prispevke za socialno varnost za najmanj 20 ur tedensko. Podobno mora tudi krajši delovni čas zaposlenega delavca obsegati najmanj polovično tedensko obveznost.⁹⁰

3.2. Osebe, ki opravljajo delo v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja

Osebe, ki opravljajo delo v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja za razliko od samozaposlenih in zaposlenih v delovnem razmerju nimajo obveznosti plačevanja prispevkov od najnižje zavarovalne osnove, vendar je manjši tudi obseg njihovih pravic. Vključene so v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter deloma zdravstveno zavarovanje, niso pa zavarovane za primer brezposelnosti in starševsko varstvo. Navedeno je razumljivo v primeru, da je opravljanje dela v drugem pravnem razmerju predvideno kot dodaten vir zaslužka, posameznik pa je v socialna zavarovanja vključen na drugi pravni podlagi.⁹¹ Problem se pojavi, ko posameznik delo opravlja zgolj v drugem pravnem razmerju (ali v več le-teh).

⁸⁹ Izpostavljena ugotovitev, da samozaposleni prispevke praviloma plačujejo od najnižje zavarovalne osnove, se odraža tudi v primerljivo nizkemu nadomestilu iz zavarovanja za starševsko varstvo.

⁹⁰ Glej osmi odstavek 50. člena ZSDP-1.

⁹¹ V tem primeru je posameznik na podlagi opravljanja dela v drugem pravnem razmerju na podlagi prvega odstavka 20. člena ZPIZ-2 zavarovan za invalidnost in smrt, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni.

3.2.1. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Posebnosti opravljanja dela v drugem pravnem razmerju (napram zaposlitvi in samozaposlitvi) se odražajo tudi v ureditvi poteka zavarovanja.⁹² Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje se za delavce, ki delo opravljajo v drugem pravnem razmerju, praviloma vzpostavi šele po preteku koledarskega leta, ko se na podlagi podatkov finančne uprave ugotovi skupni letni znesek vseh prejemkov iz drugih pravnih razmerij in se na njegovi podlagi ter z upoštevanjem drugih obveznih zavarovanj izračuna trajanje zavarovalne dobe.⁹³ Trajanje zavarovalne dobe se ugotovi tako, da se prizna po en mesec zavarovalne dobe za vsakih doseženih 60 % povprečne mesečne plače iz leta, za katero se opravi izračun, vendar največ 12 mesecev za posamezno koledarsko leto.⁹⁴ Upoštevajoč navedeno zavod za to skupino zavarovancev oblikuje prijavo v zavarovanje in jo vnese v matično evidenco zavarovancev.⁹⁵

Obveznost plačila prispevkov za zavarovance, 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 (npr. v primeru začasnega in občasnega dela dijakov in študentov je to ustrezno izdana in izpolnjena študentska napotnica), oziroma če ob izplačilu niso izpolnjeni pogoji za obvezno zavarovanje na tej podlagi, so pa bili ti pogoji izpolnjeni v času, ko je zavarovanec opravljal delo v okviru drugega pravnega razmerja. Podatke, na podlagi katerih se ugotovi izpolnjevanje pogojev za obvezno zavarovanje na podlagi opravljanja dela v okviru drugega pravnega razmerja, je izplačevalcu prejemka dolžan zagotavljati zavarovanec.⁹⁶ Osnova za plačilo prispevkov je vsako posamezno plačilo za opravljeno delo oziroma storitev, prejeto na podlagi drugega pravnega razmerja, ki se po ZDoh-2 šteje

⁹² Štrumbelj Trontelj pri tem pojasnjuje, da tekoče vlaganje prijav in odjav ni mogoče zaradi drugačne narave pravnega razmerja, ki nima vedno natančno določljivega začetka in konca pravnega razmerja (Štrumbelj Trontelj, Irena. komentar k 15. členu, v: Rangus, Andraž ... [et al.], str. 80).

⁹³ Šesti odstavek 22. člena ZPIZ-2.

⁹⁴ Podrobneje glej peti do enajsti odstavek 130. člena ZPIZ-2.

⁹⁵ Na podlagi drugega pravnega razmerja tako niti izplačevalec niti zavarovanec ne vlagata prijave in odjave iz zavarovanja, temveč se le obračuna ter plača prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

⁹⁶ Glej 78. člen ZMEPIZ-1.

za dohodek.⁹⁷ Zavezanec za plačilo prispevkov je bodisi izplačevalec prejemka⁹⁸ bodisi zavarovanec sam.⁹⁹

Zavarovalna doba, ki jo delavec pridobi na podlagi dela v drugem pravnem razmerju na opisan način, se upošteva za pridobivanje pravic iz naslova pokojninskega zavarovanja, in sicer enako kot za druge zavarovance. Manjši pa je obseg pravic, ki so ga zavarovanci, zavarovani na podlagi drugega pravnega razmerja, deležni iz invalidskega zavarovanja oziroma na podlagi invalidnosti. Ti pridobijo pravice iz invalidskega zavarovanja le na podlagi I. kategorije invalidnosti, v primeru razvrstitve v II. kategorijo pa (le) pravico do poklicne rehabilitacije. Do drugih pravic iz invalidskega zavarovanja niso upravičeni.¹⁰⁰ Zakon v tem primeru določa tudi izjemo od omenjenega načina ugotavljanja lastnosti zavarovanca po poteku leta. Ko nastane zavarovalni primer, na podlagi katerega se pridobijo pravice iz invalidskega zavarovanja, se namreč lastnost zavarovanca po 18. členu ZPIZ-2 ugotavlja (že) ob nastanku tega zavarovalnega primera.¹⁰¹ Takšna ureditev omogoča uresničevanje pravic v praksi.

3.2.2. Zdravstveno zavarovanje

Delavci, ki delo opravljajo izven instituta zaposlitve in samozaposlitve, na tej podlagi niso obvezno zdravstveno zavarovani za primer bolezni ali poškodbe izven dela. V obvezno zdravstveno zavarovanje so lahko vključeni na podlagi generalne klavzule¹⁰² ali kot družinski člani.¹⁰³ Zavarovanec je na tej podlagi vključen v

⁹⁷ 146. člen ZPIZ-2.

⁹⁸ Druga alineja prvega odstavka 153. člena ZPIZ-2.

⁹⁹ 114. člen ZMEPIZ-1.

¹⁰⁰ Primerljiva ureditev je do ZPIZ-2 veljala za samozaposlene in kmete.

¹⁰¹ Glej tretji odstavek 177. člena ZPIZ-2.

¹⁰² To pomeni, da so sami dolžni nositi stroške obveznega (in dopolnilnega) zavarovanja, kar lahko v obdobjih, ko dohodki niso dovolj visoki, predstavlja (pre)veliko breme. 20. točka prvega odstavka 15. člena ZZVZZ določa, da se zavarovanci tudi osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, če ne izpolnjujejo pogojev za zavarovanje po drugi podlagi iz prvega odstavka 15. člena in si same plačujejo prispevek. Generalna klavzula za vključitev v obvezno zdravstveno zavarovanje je bila v takšni obliki vpeljana z novelo ZZVZZ-K. Pred to novelo je 20. točka prvega odstavka 15. člena določala, da se na tej podlagi v obvezno zdravstveno zavarovanje vključijo osebe z drugimi prihodki in s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, če niso zavarovane iz drugega naslova. Za več glej Lemut Strle, Rosana. Kaj je in česa ni prinesel ZZVZZ-K, Delavci in delodajalci, 2-3/2009, stran 271–292.

¹⁰³ Slednje velja predvsem za dijake in študente, ki opravljajo študentsko delo. Upokojenci so v

obvezno zdravstveno zavarovanje, ki traja od dneva prenehanja izpolnjevanja pogojev do dneva ponovne izpolnitve pogojev za zavarovanje po kateri drugi točki 15. člena ZZVZZ, zavarovan pa je za pravico do plačila zdravstvenih storitev in pravico do povračila potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev.

V skladu s 5. točko 17. člena ZZVZZ pa so osebe, ki v okviru drugega pravnega razmerja opravljajo delo oziroma storitev za plačilo, zavarovane za poškodbo pri delu in poklicno bolezen, če niso zavarovane na drugi podlagi. Osnova za plačilo prispevka (po stopnji 0,53 %) je v tem primeru vsako posamezno plačilo za opravljeno delo oziroma storitev, prejeta na podlagi drugega pravnega razmerja, ki se po ZDoh-2 šteje za dohodek in ni oproščen plačila dohodnine ali ni drug dohodek.¹⁰⁴

ZZVZZ v 55.a členu v zvezi z dohodkom, ki ga posamezniki pridobijo iz opravljanja dela v drugem pravnem razmerju, prav tako določa, da zavarovanci iz 15. člena (ne glede na točko po kateri so zavarovani) in po njih zavarovani družinski člani plačujejo prispevek po stopnji 6,36 % tudi od dohodkov, prejetih za opravljeno delo oziroma storitev v drugem pravnem razmerju, na podlagi katerega niso zavarovani v skladu s prvim odstavkom 15. člena ZZVZZ. Navedeni člen tako pride v poštev šele, ko je posameznik že zavarovan na podlagi 15. člena, in predstavlja zgolj pravno podlago za obveznost plačila prispevkov za (dodaten) dohodek, ki izhaja iz drugega pravnega razmerja, zavarovancem pa ne prinaša dodatnih pravic.

Na podlagi opravljanja dela v drugem pravnem razmerju delavci niso vključeni v zavarovanje za primer brezposelnosti in zavarovanje za starševsko varstvo.

4. IZZIVI NESTANDARDNIH OBLIK DELA ZA SISTEM SOCIALNIH ZAVAROVANJ

Ker sistemi socialnih zavarovanj niso bili oblikovani upoštevajoč nestandardne oblike dela, prihaja navkljub prilagajanju sistema skozi zakonodajne spremembe do razlik v pravicah in obveznostih delavcev v teh oblikah dela. Pri tem je mogoče opredeliti različne pomanjkljivosti pri dostopu delavcev v nestandardnih oblikah

obvezno zdravstveno zavarovanje sicer vključeni po 10. točki 15. člena ZZVZZ, prispevek za zavarovanje za primer bolezni in poškodbe izven dela jim plačuje Zavod.

¹⁰⁴ Tretji odstavek 57. člena ZZVZZ.

dela do dajatev iz socialnih zavarovanj, navsezadnje pa se pojavi tudi vprašanje o primernosti opredelitve nestandardnih oblik dela v sistemu socialnih zavarovanj.

V praksi je mogoče zaznati, da je dobršen delež samozaposlenih odvisnih od svojega naročnika. Pri tem gre lahko za t. i. navidezno samozaposlenost (prikrito delovno razmerje) ali ekonomsko odvisnost od enega naročnika. V nasprotju z nekaterimi drugimi evropskimi državami Slovenija odvisnim samozaposlenim v sistemu socialne varnosti ne zagotavlja posebnega pravnega položaja. Vprašanje, ki si ga je pri tem treba zastaviti je, ali je takšna enotna ureditev samozaposlenih, brez posebnega varstva odvisnih samozaposlenih, še primerna. Po drugi strani že veljavna zakonodaja predvideva institut, ki lahko (z nekaj prilagoditvami) vsaj deloma odgovori na to vprašanje.¹⁰⁵ Kot zgled lahko služijo države, ki odvisnim osebam (poleg delovnopravnega varstva) zagotavljajo večji obseg socialne varnosti, del bremena plačevanja prispevkov prenesejo na naročnika oziroma v primeru navidezne samozaposlenosti takšne delavce obravnavajo kot zaposlene v delovnem razmerju.¹⁰⁶

V večji meri velja v sistemu socialnih zavarovanj nasloviti tudi druge nestandardne oblike dela. Osebe, ki v sistemu socialnih zavarovanj niso obravnavane kot samozaposlene osebe, so iz naslova opravljanja dela v drugem pravnem razmerju vključene le v pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter deloma v zdravstveno zavarovanje. Pri tem niti veljavna zakonodaja niti teorija ne dajeta jasne razlage, ali se kot samozaposleno osebo šteje vsakega posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, ne gleda na to, v kakšnem obsegu opravlja to dejavnost in ali je za opravljanje te dejavnosti vpisan v kakšen register oziroma evidenco – t. i. formalni pogoj. V zvezi s tem bi veljalo upoštevati predlog EESO, da se elektronske sisteme upravljavcev nacionalnih pokojninskih sistemov in sistemov zdravstvenega zavarovanja poveže s sistemi davčnih uprav,¹⁰⁷ kar bi omogočalo sprotno obdelavo podatkov ter prijavo v zavarovanje vseh oseb, ki prejemajo

¹⁰⁵ 4. alineja drugega odstavka 214. člena ZDR-1 o omejenem delovno pravnem varstvu omenja tudi obveznost plačila davkov in prispevkov za ekonomsko odvisne osebe, vendar ta institut v praksi ni zaživel. Če kot primer vzamemo problematiko nadomestila med začasno zadržanostjo od dela (t. i. bolniške) prvih 30 dni, ki jih tudi samozaposleni izpostavljajo kot najbolj problematično, bi lahko varstvo, ki naj se zagotavlja ekonomsko odvisni osebi, pomenilo da zanjo smiselno velja 137. člen ZDR-1. Ta določa obveznost delodajalca, da izplačuje nadomestilo plače do 30 delovnih dni.

¹⁰⁶ O tem glej denimo Eichhorst, W. et al., *Social Protection Rights of Economically Dependent Self-employed Workers*, European Union, 2013, Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

¹⁰⁷ Mnenje EESO. 2018, točka 1.4.

dohodke iz dela. Takšna rešitev se izkaže kot primerna, tudi če upoštevamo pojav *platformskih delavcev*, kjer se lahko pojavi vprašanje pravne opredelitve razmerja, v katerem se opravlja delo in posledično pravne podlage za vključitev v socialna zavarovanja.

5. SKLEPNO

Nestandardne oblike dela v sistem socialnih zavarovanj vnašajo nemalo vprašanj, na katere mora zakonodajalec še (čim prej) odgovoriti ter sistem socialne varnosti prilagoditi spremembam, do katerih prihaja na trgu dela. Pri tem je treba upoštevati, da je zagotavljanje dostopa do sistema socialnih zavarovanj ključno za uresničevanje pravice delavcev v nestandardnih oblikah dela do socialne varnosti. Navsezadnje pa je prilagajanje sistema socialnih zavarovanj za vedno večje število delavcev v nestandardnih oblikah dela pomembno tudi za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti (širšega) sistema socialne varnosti. Pri tem se odpira tudi vprašanje primernosti obstoječega načina financiranja sistema socialne varnosti.

Ugotovimo lahko, da je zakonodajalec skozi spremembe zakonodaje pravni položaj samozaposlenih že približal pravnemu položaju zaposlenih v delovnem razmerju. Vendar pa lahko v veljavni ureditvi zaznamo tudi nekatere posebnosti, ki samozaposlenim otežujejo dostop do pravic iz socialnih zavarovanj in bi jih bilo smiselno primerneje urediti. Dodatno nejasnost predstavlja neenotna opredelitev samozaposlene osebe v zakonih, ki urejajo socialna zavarovanja. Opredelitev, vključitev in navsezadnje prilagoditev sistema socialnih zavarovanj je treba zagotoviti tudi delavcem v drugih nestandardnih oblikah dela, ki se mogoče danes pojavljajo le še v manjšem številu.

Pričakujemo lahko, da bo število delavcev v nestandardnih oblikah dela še naraščalo, in da bo v prihodnje vse več takih delavcev, za katere bo danes nestandardna oblika dela, predstavljala standardno. To sistem socialne varnosti, katerega temelji so bili postavljeni v drugačni socialnoekonomski realnosti, sooča z novimi izzivi, h katerim moramo pristopiti upoštevajoč posebnosti nestandardnih oblik dela.

LITERATURA IN VIRI

- Bagari, Sara, Strban, Grega. Podobnosti in razlike med upravnimi in socialnimi zadevami, *Pravosodni bilten*, 1/2019, str. 9-24.
- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega. *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Kresal, Barbara. Člen 50 (pravica do socialne varnosti); v: Šturm, L. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2010.
- Lemut Strle Rosana, Zdravstvena varnost samozaposlenih, *Delavci in delodajalci*, 2-3/2008, strani 367 do 389.
- Novak, M., Končar, P., Bubnov Škoberne A. (ur.), *Konvencije Mednarodne organizacije dela: s komentarjem*, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana, GV Založba, 2006.
- OECD (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, Paris.
- Rangus, A. et al., *Veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)*, Ljubljana, GV Založba, 2018.
- Senčur Peček, Darja. Samozaposleni, ekonomsko odvisne osebe in obstoj delovnega razmerja, *Delavci in delodajalci*, 2-3/2014, strani 201 do 220.
- Spasova, S. et al. (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, European Commission, Brussels; <https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/fb235634-e3a7-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>.
- Strban, Grega. (2005), *Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja*, Ljubljana, Cankarjeva založba, 2005.
- Strban, Grega. (2008), *Socialna varnost oseb aktivnih zunaj delovnega razmerja*, *Delavci in delodajalci*, 2-3/2008, str. 345-366.
- Strban, Grega. (2010), *Zavarovanje za brezposelnost v novi ureditvi trga dela*, *Podjetje in delo*, 6-7/2010, strani 1222 do 1226.
- Strban, Grega. (2013), *Spregleđani vidiki pokojninske reforme*, *Delavci in Delodajalci*, 2-3/2013, strani 277 do 299.
- Strban, Grega. (2016), *Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali nujen sprejem novega?*, *Delavci in delodajalci*, 4/2016, strani 585 do 607.
- Tekavc, Janez. *Prispevki za samozaposlene po ZPIZ-2*, *Pravna praksa* (2013), št. 12, str. 9.
- Tičar, Luka. *Nove oblike dela*, LMS Manet, Pravna fakulteta v Ljubljani, 2012.
- Mednarodna organizacija dela (MOD, 2016), *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, International Labour Office, Geneva, 2016.
- Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vzdržnosti sistemov socialne varnosti in socialne zaščite v digitalni dobi (mnenje na lastno pobudo), UL C 129/7, 11.4.2018 (citirano kot Mnenje EESO, 2018).
- European Commission Report, Fondazione G. Brodolini, Barbara De Micheli, Francesco

Figari, Feliciano Iudicone, Amerigo Lombardi, Manos Matsaganis, Michele Raitano, Patrik Vesan, Access to social protection for all forms of employment, Assessing the options for a possible EU initiative, 2018 (citirano kot EC Report, Access to social protection for all forms of employment).

- Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL), The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1, 2018 (citirano kot The 2018 Pension Adequacy Report).
- European Commission. Commission staff working document impact assessment - Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, Strasbourg, 13. 3. 2018, SWD/2018/070/ final (citirano kot European Commission (2018)).
- European Commission Research note 8/2015, Matsaganis Manos, Erhan Özdemir, Terry Ward, Alkistis Zvakou, Non-standard employment and access to social security benefits, Bruxelles, 2016 (citirano kot EC Research note 8/2015, Non-standard employment and access to social security benefits).

Rights and Obligations of Non-Standard Workers in the Social Insurance System

Sara Bagari*

Summary

Social security systems were designed considering the model of a single, stable, full-time employment relationship. New forms of work and an increasing number of non-standard workers call for adjustments of social security systems to ensure that they will continue to perform their function. As a result of the response to changes in the labour market, measures in the area of social security were taken, aimed at including broader groups of workers in insurance, including those in non-standard forms of work. Since social insurance systems were not designed considering non-standard forms of work, differences in the rights and obligations of non-standard workers can be identified despite legislative adjustments that have already taken place. In this regard, it is possible to identify difficulties related to the statutory access to social security schemes for non-standard workers, and also difficulties related to the *de facto* access to social security.

Considering this, the diversity of non-standard forms of work in the Slovenian social security system is less expressed, since workers in non-standard forms of work are classified in one of the following groups of insured persons: persons in (atypical) employment relationship (so-called employees), self-employed persons, and persons who perform work in other legal relationship.

Employees are insured regardless of the form of the employment contract. Certain specificities in the context of non-standard forms of work occur mainly regarding fixed-term employment contracts or part-time employment contracts. Recent legislation changes included self-employed persons in all four existing social insurances (pension and invalidity insurance, health insurance, unemployment insurance, and parental insurance). Their position is comparable to the position of employed persons, though there are still certain problematic aspects in individual

* Sara Bagari, Master of Laws, Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
sara.bagari@pf.uni-lj.si

social insurance that reduce their social security. Based on the “every work counts” principle, workers who perform work in other legal relationship were included in pension and invalidity insurance. Unlike employees and self-employed persons, they do not have the obligation to pay contributions according to the minimum insurance base, but to the expense of reduced rights.