REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:15:29, 17.12.2021
Referenčna številka:050-13/2021/11

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Zadeva: 050-13/2021/11
Datum: 17. 12. 2021

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVarD

Ocena diskriminatornosti četrtega odstavka 112. člena Zakona o dohodnini v povezavi s 86. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

*

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel Predlog za oceno diskriminatornosti Zakona o dohodnini[1] (v nadaljevanju: ZDoh-2) v zvezi z določbami Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju[2] (v nadaljevanju: ZPIZ-2).

Predlagatelj je navedel, da je od leta 2015 delovni invalid s pravico do dela do 4 ure, v preostanku pa prejema nadomestilo plače, ki mu jo po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju izplačuje ZPIZ. Zaposlen je na sodišču kot okrajni sodnik svetnik. Ima nepolnih 37 let delovne dobe, od tega skoraj vso na zahtevnejših (vodstvenih) delovnih mestih, kot sodnik (funkcionar) pa zadnjih 14 let.

Kot delovni invalid je v letu 2017 prejel bruto 21.604,00 EUR plače, ki mu jo je izplačeval delodajalec, plus 500,00 regresa ter 9.079,82 EUR nadomestila za invalidnost, kar skupaj znese 31.184,00 EUR. Od tega je bilo od plače plačanih 4.774,54 EUR prispevkov ter 2.873,28 EUR akontacije davkov. Za zmanjšanje davčne obveznosti je vplačal še 1.600,00 EUR za dodatno pokojninsko zavarovanje (PDPZ), a mu je davčni organ kljub vsemu določil še 902,89 EUR dohodninske obveznosti.

Meni, da je v primerjavi s primerljivimi prejemniki dohodka, še posebej pa s sodelavci z enako plačo in v primerjavi z upokojenci s podobnimi prejemki, v diskriminiranem položaju. Plačuje namreč več dohodninske obveznosti kot navedene osebe, še posebej pa več kot sodelavec ali drug sodnik oziroma funkcionar ali uslužbenec razvrščen v isti plačilni razred oziroma z enako plačo. Za njih delodajalec v okviru bruto plače, ki znaša na primer 43.708,36 EUR (dva krat 21.604,00 EUR + 500,00 EUR regresa) poravna vse potrebne dajatve tako, da največkrat ni potrebno nič doplačati, niti ne dobi ničesar vrnjeno. Ostane mu čistih 26.223,50 EUR, medtem ko njemu, kot delovnemu invalidu s pravico do 4 urnega dela le 22.633,29 EUR, od katerih je moral za zmanjšanje davčne osnove plačati 1.600,00 EUR prispevka za PDPZ. Davčni organ pa mu je skladno s četrtim odstavkom 112. člena Zakona o dohodnini priznal 13,5 % davčne olajšave, za katero pa meni, da je v podobnih primerih, kot je njegov, prenizka in bi morala znašati najmanj v dohodninski stopnji (v njegovem primeru) 23,25757 %, s čimer bi bil nekoliko bolj izenačen prejemniku plače, ki ni delovni

[1] (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,9 6/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19 in 66/19)
[2] (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, 28/19, 75/19, 139/20, 189/20 – ZFRO, 51/21, 121/21 in 162/21)

invalid. Pri tem poudarja, da se zaveda, da je njegov prejemek v delu nadomestila za invalidnost manjši in je odvisen od kriterijev izračuna pokojnine, kar ni sporno in tega ne uveljavlja.

Problem, ki ga izpostavlja, je okoliščina, da davčni sistem sešteva pokojninske prejemke, ki so v neto znesku, s prejemki iz naslova plače, ki so v bruto znesku, seštevek obeh pa je bruto znesek, zaradi česar ga v njegovem primeru dvigne v višji dohodninski razred. Zatem se obračuna dohodninska obveznost tudi od plače, za katero pa je delodajalec že obračunal davčne obveznosti, za vse skupaj pa upošteva olajšavo po četrtem odstavku 112. člena Zakona o dohodnini le v višini 13,5 %. Posledično je pobudnik, kot navaja, v primerjavi s sodelavci v diskriminiranem položaju. Tudi če bi v neto znesku, ki mu ostane, prejemal polno invalidsko pokojnino, bi bila njegova dohodninska obveznost nekoliko nižja, zaradi česar je ravno tako v diskriminiranem položaju.

Predlagatelj je na Ustavno sodišče RS že vložil ustavno pritožbo in pobudo za presojo ustavnosti, v kateri izpodbija Sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije z dne 13.10.2020, opr. št. I U 1432/2020-13, ter posledično odločbo FURS št. DT 15 01-10308-2, z dne 17. 8. 2018 in odločbo Ministrstva za finance št. DT-499.01-738/2018-2, z dne 18. 7. 2019.

Upravno sodišče RS je zavzelo stališče, da je bil tožnik enakopravno obravnavan kot vsi davčni zavezanci v skladu z ZDoh-2. Tako je davčni organ pri določitvi davčne osnove upošteval tožnikove dohodke, to je plače (v višini 21.604,18 EUR, zmanjšane za prispevke v višini 4.774,54 EUR) in nadomestilo, ki ga tožnik prejema s strani ZPIZ (zmanjšano za obvezne prispevke za socialno varnost). Zato niso utemeljeni tožnikovi ugovori, da naj bi davčni organ omenjene tožnikove dohodke pri določitvi davčne osnove upošteval v bruto znesku in da naj bi šlo za dvojno obdavčitev. Tožnik je med letom plačeval zgolj akontacijo dohodnine, katere končni obračun predstavlja odmera dohodnine z dohodninsko odločbo. Sodišče zavrača tožnikove ugovore, da naj bi tožnik kot delovni invalid III. kategorije, ki prejema plačo za 4 ure dela dnevno in omenjeno nadomestilo, bil diskriminiran v primerjavi s svojimi sodelavci oziroma delavci enakega ranga ter v primerjavi z upokojenci, ki prejemajo pokojnino v enaki višini kot so tožnikovi prejemki. Tožnik pa ne dela polni delovni čas in ni upokojen. Zato njegov položaj po presoji sodišča ni primerljiv z omenjenimi primeri, na katere se sklicuje.

Predlagatelj je z vložitvijo tožbe na upravno sodišče zoper odločbi FURS št. DT 15 01-10308-2, z dne 17. 8. 2020 in Ministrstva za finance št. DT-499.01-738/2018-2, z dne 18. 7. 2019, izčrpal vsa redna pravna sredstva, s Predlogom za dopustitev revizije na Vrhovno sodišče Republike Slovenije z dne 13. 12. 2020 pa tudi izredna pravna sredstva. Vrhovno sodišče RS je s sklepom v zadevi X DoR 334/2020-3 dne 13.1-2021 Predlog za dopustitev revizije zavrnilo.

*

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona opravi na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblasti.

Zagovornik je na podlagi predloga predlagatelja sklenil, da izvede postopek ocene diskriminatornosti predpisa. Predlagatelj se primerja s (so)delavcem, ki dela na enakem delovnem mestu ali pa z uživalci pokojnine z enako višino pokojnine, kot sam prejema nadomestilo plače iz ZPIZS. V postopku ocene je Zagovornik preveril, ali je položaj predlagatelja primerljiv s katero od kategorij posameznikov, s katerimi se predlagatelj primerja. Gre za specifičen pravni položaj, ko je posameznik delovni invalid s pravico do dela do 4 ure dnevno in delo v okviru teh omejitev tudi opravlja, v preostanku pa prejema

nadomestilo plače, ki mu ga po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju izplačuje ZPIZ. Nato je Zagovornik presojal, ali se je predlagatelj dejansko znašel v slabšem položaju, ki se kaže kot višja davčna obremenitev, zaradi njegove osebne okoliščine invalidnosti.

Predlagatelj zatrjuje diskriminacijo na delovno-pravnem področju ter na področju socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom oziroma na področju dostopa do socialnih ugodnosti v zvezi z osebnimi okoliščinami zdravstvenega stanja oz. invalidnosti. Zagovornik je v postopku priprave ocene preveril, ali je predpis diskriminatoren v smislu ZVarD.

*

Zagovornik je z dopisom št. 050-13/2021/6 z dne 5. 7. 2021 zaprosil Ministrstvo za finance za odgovore na vprašanja, ki jih povzema v nadaljevanju te ocene.

Ministrstvo za finance je posredovalo odgovore na naslednja vprašanja z dopisom št. 050-16/2021 z dne 16. 7. 2021:

1. Opredelitev Ministrstva za finance do navedb predlagatelja v delu, ko zatrjuje, da je zaradi svoje osebne okoliščine invalidnosti (delovni invalid s pravico do dela do 4 ure) v slabšem položaju (bolj davčno obremenjen) kot sodelavci na istem delovnem mestu ali prejemniki invalidske pokojnine.

Ministrstvo za finance meni, da primerjave, ki jih navaja predlagatelj, niso ustrezne. Sistem obdavčitve dohodkov fizičnih oseb z dohodnino je sistem, ki glede dohodkov, ki se vštevajo v letno davčno osnovo (kar sta med drugimi tudi dohodek iz naslova plače kot tudi dohodek iz naslova nadomestila za invalidnost) temelji na načelu enakosti pred zakonom ob upoštevanju horizontalne pravičnosti (kar pomeni, da morajo davčni zavezanci z enako plačilno sposobnostjo plačati enak znesek davka) in vertikalne pravičnosti (tisti z večjo plačilno sposobnostjo plačajo več davka).

Izhodišče v sistemu obdavčitve dohodkov fizičnih oseb z dohodnino je, da je dohodek v smislu 15. člena ZDoh-2 kategorija v najširšem pomenu besede in se odraža v vsakem povečanju ekonomske blaginje posameznika. Podobno je dohodek definiran tudi v ekonomski teoriji in sodni praksi. Definicija, ki se največkrat uporablja v ekonomski teoriji, temelji na t. i. Haig-Simons-Schanzevi opredelitvi dohodka, na katero se v svojih odločitvah opira tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije (npr. odločbi U-I-175/11-12 z dne 10. 4. 2014) in po kateri je dohodek ekonomska moč, ki se kaže kot v denarju izražena vsota potrošnje in spremembe vrednosti premoženja v določenem časovnem obdobju. Upoštevajoč vse navedeno je mogoče pomen pojma »dohodek« povsem jasno določiti na podlagi ekonomske teorije in tudi sodne prakse. V teoriji dohodek za potrebe obdavčitve dohodkov fizičnih oseb predstavlja bruto dohodek, torej dohodek pred plačilom obveznih dajatev.

Sistem obdavčevanja dohodkov fizičnih oseb z dohodnino temelji na načelu obdavčevanja po ekonomski moči, kar velja tudi za dohodke, ki imajo socialno varstveno naravo, če pridobitev pravice ni vezana na materialni položaj upravičenca, med katere spadajo tudi dohodki iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, med drugim tudi nadomestilo za invalidnost. Dohodek iz naslova nadomestila za invalidnost je dohodek, ki je pridobljen na podlagi vplačanih prispevkov v pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Te pravice nimajo vsi invalidi, saj je treba za pridobitev navedenih dohodkov izpolnjevati določene pogoje, ki so predpisani v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Nadomestilo za invalidnost je torej dohodek, ki izvira iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V skladu z 8. točko drugega odstavka 37. člena ZDoh-2 se nadomestilo za invalidnost obravnava kot dohodek iz delovnega razmerja (na enak način kot vse vrste pokojnin, izplačane na podlagi zavarovanja za pokojninsko in invalidsko

zavarovanje). Prispevki, ki se plačujejo za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zmanjšujejo davčno osnovo (prispevki delojemalca) oziroma se ne vštevajo v davčno osnovo (prispevki delodajalca), zato se dohodki iz obveznega socialnega zavarovanja (tudi dohodki iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja) obdavčijo ob izplačilu.

Zaradi narave dohodkov iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je vsak zavezanec rezident, ki prejema dohodke iz tega naslova, upravičen do osebne olajšave v obliki zmanjšanja dohodnine v višini 13,5 odstotkov odmerjene pokojnine ali nadomestila za invalidnost iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Navedena osebna olajšava je uvedena zaradi neto sistema odmere pokojnin in nadomestil za invalidnost v Sloveniji. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-2 določa, da se starostna pokojnina odmeri od pokojninske osnove, ki tvori mesečno povprečje osnov za posamezno leto zavarovanja, od katerih so bili plačani prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, pri čemer pa se za izračun pokojninske osnove upoštevajo osnove, od katerih so bili plačani prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zmanjšane za davke in prispevke, ki se plačujejo od plače po povprečni stopnji v Republiki Sloveniji. Na enak način se odmeri tudi invalidska pokojnina, medtem ko pa se nadomestilo za invalidnost odmeri v odstotku od invalidske pokojnine.

To pomeni, da se plače in druge zavarovalne osnove »razbrutijo« oziroma »onetijo« po enotni stopnji. Učinek »razbrutenja« lahko razumemo tudi tako, da se s tem izvede navidezna (implicit) obremenitev vseh bodočih pokojnin z enotno stopnjo obremenitve (za vse prejemnike dohodkov iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja), ki pa je poplačana s trenutkom začetka izplačevanja pokojnine. Dejansko ta princip pomeni, da je upokojenec že preko »razbrutenja« prispeval v sistem socialnega zavarovanja. Pokojnino in nadomestilo za invalidnost se torej odmeri v neto znesku in sicer od pokojninske osnove, ki je določena v neto znesku.

Način »razbrutenja« plač na podlagi povprečne stopnje dohodnine in prispevkov za socialno varnost, ki se plačujejo iz plač, pa vpliva tudi na samo višino izračunane individualne pokojninske osnove in s tem posledično tudi pokojnine in posledično na nadomestilo za invalidnost. Uporaba enotne povprečne stopnje namreč pomeni, da je znesek neto pokojninske osnove zelo redko enak pokojninski osnovi, ki bi bila izračunana na podlagi individualnih podatkov. Posebej v povprečni stopnji dohodnine se izraža predvsem davčna politika države, ki zelo različno vpliva na »neto dohodek« posameznega zavarovanca. Da bi pri »razbrutenju« uporabili individualno davčno stopnjo za vsakega zavarovanca, pa pomeni, da bi bila individualna neto osnova za odmero pokojnine posledica socialnega in družinskega položaja zavezanca za dohodnino (na neto pokojnino bi tako primeroma vplivala izkoriščenost davčnih olajšav, posebej olajšav za vzdrževane družinske olajšave). Zato je možno za »razbrutenje« uporabljati le eno povprečno stopnjo.

Zaradi sistema »razbrutenja« so zavarovanci, ki prejemajo plačo, ki je obdavčena po individualni stopnji, ki je višja od povprečne stopnje, v ugodnejšem položaju, saj se pri razbrutenju upošteva povprečna stopnja, ki je nižja, situacija pri nižjih dohodkih je pa prav obratna. Posebej v obdobju od leta 2005 dalje, ko se zmanjšuje davčna obremenitev aktivnih dohodkov preko povišane splošne olajšave, uvedene dodatne splošne olajšave, sprememba lestvice in davčnih razredov, se ta učinek na individualno pokojninsko osnovo zavarovancev z višjimi dohodki še povečuje (njihova osnova za odmero pravic se zvišuje zaradi nižanja povprečne stopnje davkov in prispevkov v Sloveniji).

V skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, so dohodki iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja obdavčeni, ravno tako pa so obdavčena tudi navedena nadomestila. Ker gre za dohodke, določene po principu neto izračunavanja, velja zanje posebna davčna obravnava, in sicer se pri obračunu dohodnine upošteva posebna osebna olajšava v obliki znižanja dohodnine v višini 13.5 % odmerjene pokojnine oziroma odmerjenega nadomestila iz obveznega invalidskega zavarovanja, kar pomeni, da je določen del navedenega dohodka neobdavčen in s tem dosežena izenačitev z drugimi dohodki iz

zaposlitve, ki so določeni v bruto znesku. Preko neto sistema določanja pokojnin so namreč dohodki in naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja na obračunski ravni že obdavčene in oprispevčene (po povprečni stopnji davkov in prispevkov v Sloveniji).

Na podlagi navedenega je tako treba po mnenju Ministrstva za finance za oceno diskriminacije v obzir vzeti dve osebi z enakima bruto dohodkoma, ki se vštevata v letno davčno osnovo. Kot primer tako predstavimo situacijo treh davčnih zavezancev za dohodnino, od katerih eden prejema dohodke iz naslova plače (oseba 1) in drugi dohodke iz naslova plače in dohodke iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (oseba 2), tretji pa dohodke iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (oseba 3), ob tem pa kot višino bruto dohodkov vzamemo dohodke, kot so predstavljeni v prejetem dopisu s strani pobudnika.

Tabela 1: izračun razpoložljivega dohodka osebe 1 z dohodki iz plače, osebe 2 z dohodki iz plače in nadomestil plače ter dohodki iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter osebe 3 z dohodki iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja
V EUR

	Oseba 1	**Oseba 2**	**Oseba 3**
Dohodki iz naslova plače in nadomestila plače	30.684,00	21.604,00	0,00
Regres	500,00	500,00	0,00
Dohodki iz naslova pokojnin iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja	0,00	9.080,00	31.184,00
Skupaj dohodki	31.184,00	31.184,00	31.184,00
Skupaj plačani obvezni prispevki za socialno varnost	6.781,16	4.774,48	0,00
Splošna olajšava	3.302,70	3.302,70	3.302,70
Zmanjšanje dohodnine v višini 13,5 % odmerjene pokojnine	0,00	1.225,80	4.209,84
Odmerjena dohodnina	**4.454,74**	**3.750,68**	**2.325,88**
Neto dohodek	**19.948,10**	**22.658,84**	**28.858,12**

Vir: lastni preračuni MF

Iz navedenega preračuna jasno izhaja, da sistem odmere obveznih dajatev glede na vrsto dohodka ob enakih bruto dohodkih privede do razlike v neto prejemkih oseb v enakem dohodkovnem položaju, ob tem pa jasno izhaja, da je razlika, ki nastane v neto prejemkih, v prvi vrsti izhaja iz obveznosti plačila obveznih prispevkov za socialno varnost, medtem ko je obveznost plačila dohodnine po mnenju Ministrstva za finance, ustrezno razporejena, glede na tip dohodka, ki ga oseba prejme in glede na sam namen osebne olajšave v obliki zmanjšanja dohodnine v višini 13,5 % odmerjene dohodnine.

2. Opredelitev Ministrstva za finance do navedbe predlagatelja, da je problem okoliščina, da davčni sistem sešteva pokojninske prejemke, ki so v neto znesku, s prejemki iz naslova plače, ki so v bruto znesku, seštevek obeh pa je bruto znesek, zaradi česar ga v njegovem primeru dvigne v višji dohodninski razred in se mu potem obračuna dohodninska obveznost tudi od plače, za katero pa je delodajalec že obračunal davčne obveznosti – kot je mogoče razbrati zatrjuje neke vrste dvojno obdavčitev.

Ministrstvo za finance pojasnjuje, kot navedeno že zgoraj, da sistem obdavčitve dohodkov fizičnih oseb z dohodnino temelji na načelu obdavčenja po ekonomski moči, v konkretnem primeru pa še ob upoštevanju sistema določitve pravice do dohodka iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Ministrstvo za finance se tako ne strinja, da sistem pomeni dvojno obdavčitev, ne z vidika sistema določanja pravice do tega dohodka ne

z vidika sistema obdavčitve teh dohodkov. Kot že navedeno zgoraj, prispevki delojemalca, iz katerih se nato zagotavlja pravica do dohodka iz naslova zavarovanja, zmanjšujejo davčno osnovo od dohodka iz zaposlitve, prispevki delodajalca, ki jih je ta dolžan plačati na bruto prispevke, pa se ne vštevajo v davčno osnovo delojemalca.

3. Cilj, ki ga zasleduje ZDoh-2 v četrtem odstavku 112. člena in na podlagi česa je bilo določeno pavšalno zmanjšanje dohodnine v višini 13,5% odmerjenega nadomestila

Cilji, kateri se zasledujejo s četrtim odstavkom 112. člena ZDoh-2, so pojasnjeni pod točko 1.

4. Ali in zakaj je ta ureditev in višina zmanjšanja dohodnine primerno in (nujno) potrebno sredstvo za doseganje cilja

Ministrstvo za finance pojasnjuje, da je ureditev iz četrtega odstavka 112. člena ZDoh-2 skladna s sistemom določanja pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Ta ureditev pa skupaj s sistemom splošne olajšave in povišane splošne olajšave pomeni instrument, s katerim v končnem davčnem učinku dosežemo učinek, kot da bi upoštevali bruto dohodek, ki pa ga v primeru dohodkov iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ne moremo neposredno upoštevati pri izračunu davčne obveznosti, saj imamo v Sloveniji sistem neto pokojnin.

5. Ali cilja ni mogoče doseči z drugimi, milejšimi sredstvi, na primer z zmanjšanjem dohodnine na način, da se delovnim invalidom s pravico do dela zaradi te svoje osebne okoliščine ne bi davčna obveznost povečala v primerjavi z delavci na istem delovnem mestu, ki delo opravljajo polni delovni čas

Ministrstvo za finance pojasnjuje, da se pri oblikovanju davčnih rešitev oziroma ukrepov v posameznih davčnih zakonih sledi temeljnim davčnim načelom in ciljem davčne politike. Osnovni cilj davčne politike posamezne države je zagotavljanje javnofinančnih prihodkov države, ki so potrebni za zagotavljanje skupnih potreb in ciljev, seveda v okviru spoštovanja ustavno pravnih okvirov in splošnih davčnih načel, kot so npr. načelo splošne davčne obveznosti, načelo ekonomske sposobnosti, načelo vzdržnosti, načelo ekonomske nevtralnosti, načelo spodbudnosti.

Pri oblikovanju davčne zakonodaje se upošteva tudi drugo nedavčno zakonodajo, vsakokratne dejanske okoliščine in stanje na drugih področjih ter na tej podlagi oblikovane družbeno politične prioritete in dosežene družbene konsenze. Načelo enakosti pred zakonom zakonodajalca zavezuje, da enaka oziroma podobna razmerja ureja (obravnava) enako. Zavezuje pa ga tudi k taki normativni različnosti, ki ustreza različnosti dejanskih stanj, ki jih ureja. Posebnosti ustavnega načela enakosti v davčnem pravu so v tem, da ima zakonodajalec pri izbiri davčnega predmeta, pri določitvi davčne osnove, davčne stopnje in davčnih oprostitev široko polje presoje, da pa mora pri izpeljavi sprejete odločitve spoštovati enakost v obremenitvi, ki je odsev splošnega načela enakosti v davčnem pravu, ter da te zahteve brez utemeljenega razloga ne more opustiti.

Vsem davčnim zavezancem, ki prejemajo dohodke iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, se dohodnina zmanjša v enaki višini glede na odmerjeno dohodnino, to je priznanje davčnega kredita v višini 13,5 % odmerjene pokojnine. Ker pa ima vsak davčni zavezanec druge okoliščine, kot so npr. drugi dohodki, ki se vštevajo v letno davčno osnovo, osebne okoliščine (npr. invalidnost s 100 % telesno okvaro, vzdrževani družinski člani), ki vse skupaj šele pripeljejo do končne odmere dohodnine zavezancev, vse zaradi doseganja različnih ciljev, za katere zakonodajalec meni, da jih je ustrezno in pomembno zasledovati tudi z davčnim sistemom. Ti cilji so lahko, ob siceršnjem površnem pregledu, po videzu v enakem (davčnem) položaju, vendar se šele na podlagi zložitve vseh okoliščin, ki se upoštevajo pri odmeri dohodnine, ugotovi, da gre v osnovi za tako različna dejanska stanja, ki odkazujejo tudi na različno davčno obravnavo.

V konkretnem primeru je ravno dejstvo, da davčni zavezanec ne dosega samo dohodkov iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, tisto, ki v končni odmeri dohodnine pripelje do drugačne davčne obveznosti. Ob tem se tako zložijo načelo obdavčenja po ekonomski moči, ob upoštevanju druge, nedavčne zakonodaje, ki določa sistem določanja pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Kot navedeno že zgoraj, je po sistemu obdavčitve dohodkov fizičnih oseb z dohodnino ključen (bruto) ekonomski položaj zavezanca. Ekonomski položaji, ki jih pobudnik predstavi v svoji pobudi, so tako po mnenju Ministrstva za finance tako različni, da na podlagi vseh pravno upoštevanih posebnosti, ki jih priznava davčni sistem, pripeljejo do različne davčne obravnave celokupnega položaja posameznega davčnega zavezanca in posledično do različnega neto dohodka po plačilu vseh obveznih dajatev.

Zagovornik je odgovor Ministrstva za finance št. 050-16/2021 z dne 16. 7. 2021 posredoval predlagatelju v seznanitev in morebitno opredelitev.

Predlagatelj se je v roku odzval ter navedel, da odgovor ministrstva v celoti prereka. Predlagatelj je navedel, da Ministrstvo za finance očiten problem diskriminatorne davčne (dohodninske) politike države v odnosu do delovnega invalida s pravico do skrajšanega delovnega časa nekorektno minimizira. Tabela št 1 pa delno, a kar je pomembneje, izkrivljeno prikazuje dejstva. Tako na primer tabela 1 ne prikazuje, kdo in kako odmerjeno dohodnino poravna (ali jo plača delodajalec ali oseba, oziroma davčni zavezanec sam "*iz svojega žepa"*), kar je pomemben vidik predmetnega problema oziroma njegove pobude.

Prav tako se ne strinja, da se primerjava opravi le z osebami enakih bruto dohodkov, ki se vštevajo v letno davčno osnovo. Pobudnik se lahko primerja le s sebi enakimi osebami. V njegovem primeru s sodniki svetniki ali funkcionarji oziroma uslužbenci v državni upravi na najzahtevnejših delih, s plačilnim razredom vsaj 52. Predstavljena situacija treh davčnih zavezancev za dohodnino, od katerih eden prejema dohodke iz naslova plače (oseba 1) in drugi dohodke iz naslova plače in dohodke iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (oseba 2), tretji pa dohodke iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (oseba 3), zato ni korektna. Oseba 1 po statusu in osebnih značilnostih, ki vplivajo na finančni položaj fizične osebe, ni enaka njegovemu položaju. Ima univerzitetno izobrazbo z opravljenim strokovnim izpitom. Je sodnik svetnik (funkcionar) z več kot 35 leti delovne dobe. Njegove dosedanje plače, predvsem te, ki so bile predmet določitve višine delne invalidske pokojnine, so bile najmanj dvakratnik povprečne bruto slovenske plače. Tako se lahko primerja le s prejemki njemu adekvatnega uslužbenca oziroma funkcionarja. Zato je predlagatelj tabeli št. 1 poleg dveh vrstic, ki prikazujejo, kdo in koliko plača dohodninske obveznosti, dodal še en stolpec za osebo št. 4, ki v naravi predstavlja sodnika svetnika, ali adekvatnega uslužbenca (funkcionarja) v državni upravi z 52. plačilnim razredom in dodatkom na leta za 35 let delovne dobe.

Tabela 1: izračun razpoložljivega dohodka osebe 1 z dohodki iz plače, osebe 2 z dohodki iz plače in nadomestil plače ter dohodki iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, osebe 3 z dohodki iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in osebe št. 4 primerljive predlagatelju (funkcionar ali uslužbenec iz 52. plačilnega razreda)

	Oseba 1	**Oseba 2**	**Oseba 3**	**Oseba 4**
Dohodki iz naslova plače in nadomestila plače	30.684,00	21.604,00	0,00	**43.613,42**
Regres	500,00	500,00	0,00	**500,00**
Dohodki iz naslova pokojnin iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja	0,00	9.080,00	31.184,00	**0,00**
Skupaj dohodki	31.184,00	*31.184,00*	31.184,00	**44.113,42**
Skupaj plačani obvezni prispevki za socialno varnost	6.781,16	4.774,48	0,00	**9.638,53**
Splošna olajšava	3.302,70	3.302,70	3.302,70	**3.302,70**
Zmanjšanje dohodnine v višini 13,5 % odmerjene pokojnine	0,00	1.225,80	4.209,84	**0,00**
Odmerjena dohodnina	4.454,74	3.750,68	2.325,88	**8.250,97**
Neto dohodek	19.948,10	22.658,84	28.858,12	**26.186,70**
Od odmerjene dohodnine, plača delodajalec:	**4.045,79**	**2.873,28**	**0,00**	**8.213,75**
Od odmerjene dohodnine, plača oseba sama iz svojega žepa:	**408,95**	**1.446,88**	**2.325,88**	**37**

Prikazana dopolnjena tabela tako prikazuje popolnoma drugačno sliko, kot jo skuša prikazati Ministrstvo za finance. Jasno izhaja, da sistem odmere obveznih dajatev glede na vrsto dohodka ob prikazanih bruto dohodkih privede do razlike v neto prejemkih oseb. Obveznost plačila dohodnine, kot nasprotno trdi Ministrstvo za finance, ni ustrezno razporejena, ne za osebe, ki prejemajo enake bruto dohodke in ne osebi s št. 2 in 4, čeprav v svojemu predlogu izpostavlja diskriminacijo ravno na osnovi primerjave oseb št. 2 in 4. Pa ne zaradi različne višine bruto prejemka (oseba št. 2 prejema delno invalidsko pokojnino za polovico delovnega časa) pač pa je razlika v dohodninski obveznosti in v tem, kdo razliko dohodninske obveznosti plača. Predlagateljev sodelavec ob znatno višjih prejemkih praktično nič, pobudnik pa ob cca 13.000,00 EUR nižjih letnih prejemkih še cca 1.400,00 EUR dohodnine iz lastnega žepa na koncu obračunskega leta odmernega letnega obdobja.

Tako na primer oseba št. 1 plača državi iz svojega žepa (uporabljen ta izraz zaradi večje jasnosti) le 408,95 EUR. Razliko do njegove davčne obveznosti v znesku 4.045,79 EUR plača njegov delodajalec. Sam se s svojimi osebnimi značilnostmi, zaradi katerih uveljavlja diskriminatornost, s to osebo ne primerja. Ne po višini plače (pobudnik ima 52. plačilni razred, primerjalna oseba št. 1 cca 42. plačilni razred), ne po izobrazbi (pobudnik ima univerzitetno izobrazbo s strokovnim izpitom, primerjalna oseba št. 1 pa predvidoma od V. do VI. stopnjo strokovne izobrazbe, ali pa VII stopnjo, ob pomembno manjšem dodatku na leta), itd. Pobudnik, to je oseba št. 2, plača iz svojega žepa še 1.446,88 EUR dohodnine, saj mu njegov delodajalec za 4 ure dela in za njegov bruto znesek plače, poravna le 2.873,28 EUR akontacije dohodnine in to le za bruto plačo, ki o sam izplačuje. Ko se prišteje še znesek nadomestila plače zaradi invalidnosti, skupen prejemek preide v višji dohodninski razred, zaradi katerega je delodajalec tudi za svoj znesek vplačal premalo.

Še bolj očitna pa je primerjava s primerjajočim se, torej adekvatnim sodelavcem iz predlagateljeve službe. Primerjava z njim v celoti izkazuje zatrjevano diskriminatornost. Pa ne zaradi različnih bruto prejemkov, ki so posledica prejemanja nadomestila plače v obliki delne invalidske pokojnine. Pač pa v dohodninski obveznosti. Sodelavcu enakega profila delodajalec v obliki akontacije dohodnine plača skoraj celotno njegovo dohodninsko obveznost. Njegova neto plača, ki je za cca 300,00 do 400,00 mesečno višja, je v seštevku letnega zaslužka njegova neto plača, saj mu vse obveznosti bolj ali manj poplača njegov delodajalec. Pobudnikova plača, ki je mesečno cca do 400,00 EUR nižja, pa je na koncu leta še predmet doplačila dohodnine v znesku 1.446,88 EUR, ki jo mora plačati pobudnik sam.

Zaradi navedenega je tudi vložena ta pobuda. Predlagateljeve navedbe, da davčni sistem sešteva pokojninske prejemke, ki so v neto znesku, s prejemki iz naslova plače, ki so v bruto znesku, seštevek obeh pa je bruto znesek, zaradi česar ga v njegovem primeru dvigne v višji dohodninski razred in se mu potem obračuna dohodninska obveznost tudi od plače, za katero pa je delodajalec že obračunal davčne obveznosti (dvojna obdavčitev), po njegovem mnenju tako v celoti držijo.

Pobudnik zatrjuje, da dopolnjena tabela izkazuje, da je zaradi svoje osebne okoliščine invalidnosti (delovni invalid s pravico do dela do 4 ure) v slabšem položaju (bolj davčno obremenjen) kot sodelavci na istem delovnem mestu ali prejemniki pokojnine.

Zato je nujno vpeljati takšen davčni sistem, da do »dvojne obdavčitve" - kot to izhaja iz zgornjega zapisa, ne bi prišlo, oziroma cilj doseči z drugimi, milejšimi sredstvi, na primer z zmanjšanjem dohodnine na način, da se delovnim invalidom s pravico do dela zaradi te svoje osebne okoliščine ne bi davčna obveznost povečala v primerjavi z delavci na istem delovnem mestu, ki delo opravljajo polni delovni čas, ali pa davčno olajšavo, ki je sedaj za vse prejemnike invalidskih nadomestil določena s stopnjo 13,5 %, prilagoditi z upoštevanjem ekonomskega položaja davčnega zavezanca (določiti višjo stopnjo davčne olajšave, primerno bi bilo tudi v razponu na primer do 20 ali 25 %, lahko tudi individualno v odvisnosti od njegovih osebnih okoliščin, s čimer je tudi zadoščeno ustavni kategoriji enakosti pred zakonom (normativni različnosti, ki ustreza različnosti dejanskih stanj).

Zaradi vsega navedenega Predlagatelj meni, da odgovor Ministrstva za finance ni korekten odgovor v smislu reševanja ali izboljšanja in odprave obstoječega davčnega (dohodninskega) sistema, ki delavca invalida z osebnimi značilnostmi, kot izhajajo iz predlagateljeve pobude, ob obstoječih pokojninsko-invalidskih predpisih diskriminirano obravnava.

Zakonodajalec ima pri izbiri davčnega predmeta, pri določitvi davčne osnove, davčne stopnje in davčnih oprostitev široko polje presoje. Pri svojih rešitvah pa mora spoštovati enakost v obremenitvi, ki je odsev splošnega načela enakosti v davčnem pravu, ter da te zahteve brez utemeljenega razloga ne more opustiti. Vendar načelo enakosti pred zakonom ne pomeni samo, da enaka oziroma podobna razmerja ureja (obravnava) enako. Zavezuje ga tudi k taki normativni različnosti, ki ustreza različnosti dejanskih stanj, ki jih ureja. Zato predlagatelj meni, da so posebnosti, ki so predmet njegove pobude tako pomembne, da bi jih moral zakonodajalec upoštevati.

*

Zakon o varstvu pred diskriminacijo

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. **Neposredna diskriminacija** obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). **Posredna diskriminacija** pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Ta področja so povezana zlasti s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi

ugodnostmi; z vzgojo in izobraževanjem ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

Zakon o dohodnini (četrti odstavek 112. člena)

Rezidentu, ki prejema nadomestilo iz obveznega invalidskega zavarovanja kot delovni invalid po predpisih, ki urejajo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje v Sloveniji, se prizna zmanjšanje dohodnine v višini 13,5% odmerjenega nadomestila. Za nadomestilo iz obveznega invalidskega zavarovanja se ne šteje nadomestilo plače zaradi dela s skrajšanim delovnim časom, ki ga izplačuje delodajalec uživalcu pravic na podlagi preostale delovne zmožnosti (II. in III. kategorija invalidnosti), uveljavljenih po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki so se uporabljali do 31. decembra 2002.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (86. člen)

(1) Pravico do delnega nadomestila ima zavarovanec s priznano pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno oziroma 20 ur tedensko po prvem in drugem odstavku 82. člena tega zakona.
(2) Delno nadomestilo se odmeri v odstotku, ki ustreza skrajšanju polnega delovnega časa, od invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti, in sicer v višini:
- 50 %, ko zavarovanec dela s krajšim delovnim časom 4 ure dnevno oziroma 20 ur tedensko;
- 37,5 %, ko zavarovanec dela s krajšim delovnim časom 5 ur dnevno oziroma 25 ur tedensko;
- 25 %, ko zavarovanec dela s krajšim delovnim časom 6 ur dnevno oziroma 30 ur tedensko;
- 12,5 %, ko zavarovanec dela s krajšim delovnim časom 7 ur dnevno oziroma 35 ur tedensko.

(3) Delno nadomestilo, odmerjeno po prejšnjem odstavku, se poveča:
- za 30 %, če zavarovanec ni več zmožen za delo na delovnem mestu, na katerem dela, in začne delati na drugem delovnem mestu;
- za 30 %, če zavarovanec po končani poklicni rehabilitaciji začne delati na drugem delu;

(4) Ne glede na drugi in tretji odstavek tega člena se delno nadomestilo odmeri v višini 80% invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti, če zavarovanec izgubi delo na podlagi pozitivnega mnenja komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi ali neodvisno od njegove volje ali krivde ali če zavarovanec ob nastanku invalidnosti ni bil zaposlen ali ni bil obvezno zavarovan.
(5) V primerih iz tretjega odstavka tega člena povečano delno nadomestilo ne sme presegati 80 % invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti.
(6) Delno nadomestilo se zavarovancu, ki po lastni volji ali krivdi prekine delovno razmerje, odmeri v višini 25% invalidske pokojnine, ki bi mu pripadala na dan nastanka invalidnosti.
(7) Zavarovancu iz 15., 16., 17., 18., 19., 21. in 25. člena tega zakona se delno nadomestilo odmeri v višini, določeni v drugem odstavku tega člena.

Bela knjiga o pokojninah[3]

Kot izhaja iz Bele knjige o pokojninah (3.8.5. Nadomestila iz invalidskega zavarovanja in njihova davčna obravnava), se nadomestila iz invalidskega zavarovanja v skladu z ZPIZ-2 odmerjajo v določenem odstotku od invalidske pokojnine, ki bi pripadala zavarovancu na dan nastanka invalidnosti. Pravice do nadomestila so odvisne od stopnje invalidnosti ter delovno pravnega statusa delovnega invalida, smisel nadomestil pa je v zagotovitvi izpada dohodka, ki pri zavarovancu načeloma nastane zaradi nastanka invalidnosti (zaradi izgube zaposlitve, zaposlitve na drugem delovnem mestu, dela s krajšim delovnim časom). Nadomestila iz invalidskega zavarovanja so tako v določeni meri namenjena kritju izpada dohodka, ki pri

[3] https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/pokojnine/Bela-knjiga-o-pokojninah.pdf

zavarovancu nastane zaradi nastanka invalidnosti ter posledično spremembe delovnopravnega statusa ter pridobivanja dohodka iz tega naslova. Ker je pri nadomestilih pomemben tudi delovnopravni status zavarovanca, so denarna nadomestila namenjena nadomeščanju dohodka, ki bi ga sicer delovni invalid pridobil iz naslova opravljanja dela in dejavnosti.

Tudi davčni sistem obravnava nadomestila iz invalidskega zavarovanja po Zakonu o dohodnini v okviru dohodka iz delovnega razmerja, in sicer po 8. točki drugega odstavka 37. člena ZDoh-2. 40. člen ZDoh-2 določa, kateri dohodki se za namene tega zakona štejejo za pokojnino, in sicer je v prvem odstavku določeno, da je pokojnina dohodek, prejet na podlagi obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, obveznega dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in prostovoljnega dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in Zakonom o prvem pokojninskem skladu Republike Slovenije in preoblikovanju pooblaščenih investicijskih družb.

Po tretjem odstavku 41. člena ZDoh-2 se v davčno osnovo od pokojnin, nadomestil in drugih dohodkov iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja šteje dohodek, kot je odmerjen v skladu z ZPIZ-2 in v skladu z drugimi predpisi, zmanjšan za obvezne prispevke za socialno varnost, ki jih je na podlagi posebnih predpisov dolžan plačevati prejemnik teh dohodkov. Pri nadomestilih iz obveznega invalidskega zavarovanja se za davčno osnovo šteje usklajeni znesek te dajatve, odmerjen v skladu z odločbo Zavoda.

Nadomestila iz invalidskega zavarovanja torej po veljavni zakonodaji niso eden izmed dohodkov, ki so izvzeti iz plačila dohodnine, temveč se od tega dohodka plačuje tudi dohodnina. Sam način izvedbe plačila dohodnine je odvisen od tega, ali je nadomestilo iz invalidskega zavarovanja edini dohodek zavarovanca oziroma ali zavarovanec poleg njega prejema tudi plačo. V primeru, da je nadomestilo za invalidnost edini dohodek zavarovanca, Zavod pri izplačilu nadomestila postopa po enakih pravilih kot pri izplačilu pokojnine, in sicer pri nadomestilu kot osnovo upošteva usklajen znesek nadomestila in odmeri akontacijo dohodnine ob upoštevanju splošne olajšave, nato pa izračuna akontacijo dohodnine ob upoštevanju posebne »pokojninske olajšave«, ki je določena v višini 13,5 % usklajenega nadomestila. Če zavarovanec poleg nadomestila iz invalidskega zavarovanja prejema tudi plačo, pa Zavod odmeri akontacijo dohodnine od zneska usklajenega nadomestila, brez upoštevanja splošne olajšave, ker Zavod ni glavni izplačevalec, in sicer po stopnji 25 % (šesti odstavek 127. člena ZDoh-2 v zvezi z sedmim odstavkom 127. člena ZDoh-2), nato pa obračunano akontacijo dohodnine zniža za znesek posebne »pokojninske olajšave« v višini 13,5 %. 25 % akontacijo dohodnine določa ZDoh-2, pri čemer pa določa tudi, da lahko uživalec dela pokojnine oziroma invalidskega nadomestila, ki je sočasno tudi še zaposlen, uveljavlja znižanje stopnje akontacije dohodnine, vendar ne nižje od 16 % (osmi odstavek 127. člena ZDoh-2). V primeru, da je zavarovancu z odločbo FURS za koledarsko leto priznano znižanje stopnje, se pri obračunu akontacije dohodnine upošteva stopnja 16 %, tako določena obračunana akontacije dohodnine pa se nato zniža še za 13,5 % posebne »pokojninske olajšave«. Uživalcu invalidskega nadomestila, ki je hkrati tudi zaposlen, se bo tako obračunala in odtegnila akontacija dohodnine pri vsakem nakazilu nadomestila, in sicer z upoštevanjem posebne »pokojninske olajšave« v višini 11,5 % zneska nadomestila (25 % stopnja obdavčitve) oziroma le v višini 2,5 % zneska nadomestila (16 % znižana stopnja obdavčitve).

V zvezi s problematiko nepravične obdavčitve nadomestil iz invalidskega zavarovanja je treba še pojasniti, da je obdavčenje dohodkov fizičnih oseb urejeno v zakonu o dohodnini, kjer po sedaj veljavni zakonodaji nadomestila iz invalidskega zavarovanja niso izvzeta iz obdavčenja. Pri tem je temeljno vprašanje, kakšno pravno naravo imajo nadomestila iz invalidskega zavarovanja. Ob interpretaciji, da se zavarovancu zaradi zmanjšanja njegove delovne sposobnosti iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja zagotavlja kontinuirani mesečni dohodek, ki predstavlja nadomestitev izpadlega dela dohodka zaradi ugotovljene invalidnosti, se skladno z davčnimi predpisi, ki temeljijo na tem, da je potrebno

podobne dohodke obravnavati enako, obdavči tudi ta del dohodka. Takšna interpretacija o nadomestilu izgubljenega dohodka se lahko podkrepi tudi z ugotovitvijo, da se morajo vsa nadomestila iz invalidskega zavarovanja ob vsaki spremembi delovnopravnega statusa zavarovanca ponovno odmeriti in se prilagoditi tej spremembi. Tako je višina nadomestila različna, če zavarovanec dela na ustreznem delovnem mestu, ali v primeru, če je izgubil delo na podlagi mnenja Komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi, ali v primeru, če je izgubil delo po lastni volji. Ker gre za nadomestilo dohodka, se nadomestilo za invalidnost in delno nadomestilo tudi vštevata v pokojninsko osnovo, na podlagi katere se zavarovancu ob upokojitvi odmeri starostna pokojnina. Dodatne pravice iz pokojninskega sistema, kot so dodatek za pomoč in postrežbo in invalidnina, pa imajo povsem drugo naravo, saj nimajo narave nadomestitve izpadlega dela dohodka, temveč pokrivajo drug zavarovalni riziko (stalno pomoč in postrežbo tretje osebe, telesna okvara) in so oproščeni plačila dohodnine.

V primeru, da bi se v bodočem sistemu invalidskega zavarovanja spremenila sama narava invalidskih nadomestil, ki bi bila bližje individualizirani denarni renti in torej ne bi bila več vezana na delovnipravni status zavarovanca, bi bilo smiselno posebej obravnavati tudi vprašanje obdavčitve. Izpostavlja pa se vprašanje višine odmere delnega nadomestila v novem sistemu. Ob upoštevanju, da se višina delnega nadomestila odmerja od invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti, so ta nadomestila v primerjavi z sorazmernim delom plačila, ki ga zavarovanec še prejema za opravljanje dela s krajšim delovnim časom, precej nižja, zaradi česar se zniža standard oziroma socialni položaj zavarovancev.

Ugotovitve Zagovornika

Predlagatelj je od leta 2015 delovni invalid s pravico do dela do 4 ure, v preostanku pa prejema nadomestilo plače, ki mu jo po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju izplačuje ZPIZ.

Zagovornik je v obravnavanem primeru kot **osebno okoliščino**, na podlagi katere predlagatelj uživa varstvo pred diskriminacijo, prepoznal njegovo invalidnost, ki je pravno varovana osebna okoliščine skladno z ZVarD (1. člen).

Na podlagi 8. člena ZDoh-2 je rezident zavezan za plačilo dohodnine od vseh dohodkov, ki imajo vir v Sloveniji in od vseh dohodkov, ki imajo vir izven Slovenije. Na podlagi 8. točke drugega odstavka 37. člena ZDoh-2 dohodek iz delovnega razmerja vključuje tudi nadomestila iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V davčno osnovo od nadomestil iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja se skladno z določbo tretjega odstavka 41. člena ZDoh-2 šteje dohodek, kot je odmerjen v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in v skladu z drugimi predpisi, zmanjšan za obvezne prispevke za socialno varnost, ki jih je na podlagi posebnih predpisov dolžan plačevati prejemnik teh dohodkov.

O sami naravi nadomestila[4] se je opredelilo že Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-172/05-21:

> »Namen teh prejemkov je nadomestiti oziroma omiliti prizadetost pridobitne zmožnosti, ki se odraža v znižani višini dohodka, ki ga invalidni zavarovanec še lahko ustvari glede na svojo delovno zmožnost. Ker se s temi prejemki nadomešča tisto, kar bi zavarovanec sicer sam zaslužil, je zakonodajalec določil, da se ti prejemki z davčnega vidika obravnavajo **enako kot druga plačila za opravljeno delo** – so obdavčeni. Ker sodi navedena odločitev v polje proste presoje zakonodajalca, je ustavnosodna presoja takšne zakonske ureditve zadržana.«

[4] ureditev po ZPIZ-1

Predlagatelj primerjavo, ki jo je izvedlo Ministrstvo za finance, označuje kot nekorektno. Primerja se s (so)delavcem, ki dela na enakem delovnem mestu ali pa z uživalci pokojnine z enako višino pokojnine, kot sam prejema nadomestilo plače iz ZPIZS.

V postopku ocene je Zagovornik preveril, ali je položaj predlagatelja primerljiv s katero od kategorij posameznikov, s katerimi se predlagatelj primerja. Gre za specifičen pravni položaj, ko je posameznik delovni invalid s pravico do dela do 4 ure in delo v okviru teh omejitev tudi opravlja, v preostanku pa prejema nadomestilo plače, ki mu jo po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju izplačuje ZPIZ.

Upravno sodišče je v svoji sodbi[5] zavzelo stališče, da položaj predlagatelja po presoji sodišča ni primerljiv z omenjenimi primeri[6], na katere se sklicuje.

Tudi Zagovornik ocenjuje, da se predlagatelj ne more primerjati z upokojenci oz. uživalci pokojnine.

Uživalec pokojnine je skladno z 39. točko 7. člena ZPIZ-2 oseba, ki ima v skladu s tem zakonom, predpisi, ki so veljali do uveljavitve tega zakona, ali mednarodno pogodbo pravico do uživanja pokojnine iz obveznega zavarovanja.

Predlagatelj je v skladu s 7. točko 7. člena ZPIZ-2 delovni invalid – zavarovanec, pri katerem je v skladu s tem zakonom ugotovljena invalidnost in je pridobil katero od pravic iz invalidskega zavarovanja.

Predlagatelj se z uživalci pokojnine ne more primerjati, saj ni polno upokojen, temveč je še vedno delovno aktiven s priznano pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega zaradi invalidnosti, zaradi česar je upravičen do kompenzacije – delnega nadomestila. To pa je tudi razlog, da Zagovornik meni, da se predlagatelj lahko za namen ocene tega konkretnega primera primerja z delovno aktivnimi (so)delavci, ne glede na to, da je Upravno sodišče v svoji obrazložitvi zavzelo stališče, da položaj predlagatelja tudi s slednjimi ni primerljiv, ker ne dela polni delovni čas. Zagovornik je sledil obrazložitvi Ustavnega sodišča (odločba št. U-I-172/05-21) o sami naravi nadomestila, v kateri je Ustavno sodišče zapisalo, da ker se s prejemki nadomešča tisto, kar bi zavarovanec sicer sam zaslužil, je zakonodajalec določil, da se ti prejemki z davčnega vidika obravnavajo enako kot druga plačila za opravljeno delo – so obdavčeni. Zagovornik ocenjuje, da je predlagatelj zato v tako podobnem položaju na področju dela v povezavi z obdavčitvijo prihodkov iz dela kot delavci, ki delajo polni delovni čas in da lahko zato ti dve skupini med seboj primerja.

V skladu s prvim odstavkom 14. člena Ustave so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. V skladu z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS so vsi pred zakonom enaki. Načela enakosti pred zakonom ni mogoče pojmovati kot splošno enakost vseh, temveč kot enako obravnavanje enakih stanj in različno obravnavanje različnih stanj.[7] Iz ustavnosodne presoje in sodne prakse Vrhovnega sodišča izhaja, da enakost pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave pomeni nearbitrarno uporabo predpisa v razmerju do vsakega posameznika. Načelo enakosti ni prizadeto, če je podan stvarno utemeljen razlog za neenako obravnavanje, ob enakem dejanskem stanju pa ne sme priti do različnih odločitev.[8] Na davčnem področju pomeni načelo davčne pravičnosti oziroma načelo enakomerne porazdelitve davčnega bremena med davčne zavezance izpeljavo ustavnega načela enakosti pred zakonom. Uresničevanje tega načela pomeni tudi upoštevanje neenakega položaja davčnih zavezancev in oblikovanje temu primerne ureditve, ki zagotavlja

[5] I U 1432/2019-13.
[6] Primerja se s svojimi sodelavci oziroma delavci enakega ranga ter v z upokojenci, ki prejemajo pokojnino v enaki višini kot so tožnikovi prejemki.
[7] Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije II U 289/2009 z dne 8. marca 2011.
[8] Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Ips 8894/2015-284 z dne 18. februarja 2016.

njihovo ustrezno različno obravnavo. Pri tem pa je pomembno, da mora biti izbrani kriterij razlikovanja v razumni povezavi s predmetom urejanja. Bistveni del zagotavljanja davčne pravičnosti pa je tudi načelo doslednosti, ki ob pravno utemeljeni enakosti (oziroma različnosti) obdavčenja na abstraktni ravni normiranja zagotavlja tudi temu skladen dejanski učinek davčne obremenitve in ki se mora odražati (tudi) skozi določnost zakonskih norm, ki primerjajo ali razlikujejo, kar omogoča njihovo nearbitrarno uporabo v vsakem posamičnem primeru odmere davka.[9]

Predlagatelj svoje prihodke ustvarja s svojim delom, saj je v delovnem razmerju za krajši delovni čas (4 ure) ter iz naslova pravice do delnega nadomestila v breme ZPIZ kot delovni invalid. V konkretnem primeru je njegov položaj primerljiv osebi, ki je v delovnem razmerju s polnim delovnim časom in za to prejema plačo. Zagovornik je ugotavljal, ali je predlagatelj kot delovni invalid obdavčen bolj, kot redno zaposleni delavec s polnim delovnim časom, saj bi to pomenilo slabšo obravnavo posameznika zaradi njegove osebne okoliščine.

Pri presoji je bilo potrebno upoštevati, kaj se všteva v davčno osnovo in katera davčna stopnja se upošteva, glede na višino davčne osnove. Slednje je pomembno zato, ker če bi bil posameznik, ki ima status delovnega invalida (in del prihodkov pridobiva iz naslova plače ter del prihodkov pridobiva iz naslova izplačil s strani ZPIZ), bolj obdavčen kot oseba, ki je redno zaposlena s polnim delovnim časom, bi lahko ugotovili enega od elementov diskriminacije.

Osnova za dohodnino od dohodka iz delovnega razmerja je dohodek iz 37. člena Zakona o dohodnini, zmanjšan za obvezne prispevke za socialno varnost, ki jih je na podlagi posebnih predpisov dolžan plačevati delojemalec.[10]

Na podlagi 8. člena ZDoh-2 je rezident zavezan za plačilo dohodnine od vseh dohodkov, ki imajo vir v Sloveniji, in od vseh dohodkov, ki imajo vir izven Slovenije. Na podlagi 8. točke drugega odstavka 37. člena ZDoh-2 dohodek iz delovnega razmerja vključuje tudi nadomestila iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V davčno osnovo od nadomestil iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja se skladno z določbo tretjega odstavka 41. člena ZDoh-2 šteje dohodek, kot je odmerjen v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in v skladu z drugimi predpisi, zmanjšan za obvezne prispevke za socialno varnost, ki jih je na podlagi posebnih predpisov dolžan plačevati prejemnik teh dohodkov.

Iz navedene zakonske ureditve tako izhaja, da se v dohodnino vštevata tako kot plača[11] kot tudi dohodek, ki je delovnemu invalidu odmerjen v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Enakomerna porazdelitev davčnega bremena se uresničuje z uvedbo davčnih olajšav. Davčne olajšave upoštevajo osebne okoliščine na strani davčnega zavezanca. Tako v davčnem pravu obstaja nauk o nerazpoložljivem dohodku – iz davčne osnove je treba izločiti tisti del tržnega dohodka, ki je potreben za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb. Slednje je posledica t.i. subjektivno neto načela, ki se nadalje deli na (1) splošno subjektivno neto načelo ter (2) posebno subjektivno načelo. V skladu s splošnim subjektivnim neto načelom je treba iz davčne osnove izločiti tisti del dohodka davčnega zavezanca, ki ga le-ta potrebuje za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb – zagotoviti je treba varstvo t.i. eksistenčnega minimuma samega davčnega zavezanca. Vendar posameznim skupinam davčnih zavezancev priznava zakon, poleg že omenjene splošne davčne olajšave, še dodatna znižanja davčne osnove. Višina olajšav za takšne posamezne skupine zavezancev je določena različno, za nekatere je predvidena olajšava v fiksnem, v denarju izraženem znesku, za druge pa v odstotku od zakonsko določene osnove. Do takšne olajšave so upravičeni **delovni invalidi, ki so prejemniki nadomestil iz obveznega invalidskega**

[9] Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije X Ips 133/2017 z dne 24. oktobra 2018.
[10] 41. člen Zakona o dohodnini.
[11] 1. točka prvega odstavka 37. člena ZDoh-2

zavarovanja.[12] Četrti odstavek 112. člena ZDoh-2 določa, da se rezidentu, ki prejema nadomestilo iz obveznega invalidskega zavarovanja kot delovni invalid po predpisih, ki urejajo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje v Sloveniji, prizna zmanjšanje dohodnine v višini 13.5 % odmerjenega nadomestila. Tako zakonodajalec z navedeno davčno olajšavo poskuša odpraviti oziroma omiliti neenakost položaja davčnih zavezancev glede njihovega dejansko razpoložljivega dohodka. Tako je posebni status delovnega invalida že upoštevan pri odmeri dohodnine, in sicer v korist delovnih invalidov v primerjavi s preostalimi polno zaposlenimi delavci.

Zagovornik je presojal, ali ima navedena zakonska ureditev v praksi učinek, ko bi bil delovni invalid zaradi svoje invalidnosti bolj obdavčen kot oseba, ki je redno zaposlena za polni delovni čas. V ta namen je sledil izračunu, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance v svojem odgovoru in v ta namen uporabi isto tabelo, v kateri sta prikazana izračuna za delavca s polnim delovnim časom (oseba 1) in delovnega invalida (oseba 2), ki prejemata iste dohodke na letni ravni, to je 31.184,00 EUR, saj se vsi vštevajo v davčno osnovo, rezident pa je zavezan od njih plačati dohodnino.

Tabela 1: izračun razpoložljivega dohodka osebe 1 z dohodki iz plače, osebe 2 z dohodki iz plače in nadomestil plače ter dohodki iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter osebe

V EUR

	Oseba 1	**Oseba 2**
Dohodki iz naslova plače in nadomestila plače	30.684,00	21.604,00
Regres	500,00	500,00
Dohodki iz naslova pokojnin iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja	0,00	9.080,00
Skupaj dohodki	31.184,00	31.184,00
Skupaj plačani obvezni prispevki za socialno varnost	6.781,16	4.774,48
Splošna olajšava	3.302,70	3.302,70
Zmanjšanje dohodnine v višini 13,5 % odmerjene pokojnine	0,00	1.225,80
Odmerjena dohodnina	**4.454,74**	**3.750,68**
Neto dohodek	**19.948,10**	**22.658,84**

Vir: lastni preračuni MF

Predlagatelj se ne strinja iz izračunom Ministrstva za finance in s tem, da se primerjava opravi le z osebami enakih bruto dohodkov, ki se vštevajo v letno davčno osnovo. Zagovornik pa ocenjuje, da se lahko relevantna primerjava opravi le med enakimi bruto prejemki, pridobljenimi iz različnih naslovov, tudi zaradi davčne lestvice, v kateri so za posamezno davčno leto določene stopnje odmere dohodnine in olajšave.

Predlagatelj meni, da je v primerjavi s primerljivimi prejemniki dohodka v diskriminiranem položaju, saj zatrjuje, da plačuje več dohodninske obveznosti kot navedene osebe; ob tem izpostavi, da za primerljivega sodelavca delodajalec poravna vse potrebne dajatve tako, da mu največkrat ni potrebno nič doplačati, on pa mora dohodnino doplačati iz svojega žepa (za leto 2017 višini 902,89 EUR, kasneje zatrjuje, da iz svojega žepa doplača še 1.446,88 EUR dohodnine)**.**

Zgornja simulacija pokaže, da je odmerjena dohodnina delovnih invalidov zaradi osebne olajšave iz 112. člena ZDoh-2 nižja kot odmerjena dohodnina delavca, ki iste prihodke kot

[12] Kobal, A.: Aktualne spremembe Sistema obdavčitve dohodkov iz odvisnih razmerij, naložb premoženja in spremembe Sistema olajšav; Lex Localis; letnik II; številka 4; 2004; str. 59 – 60.

predlagatelj ustvari v delovnem razmerju za polni delovni čas. Zato prikrajšanje delovnih invalidov ni podano.

Zagovornik v zvezi z navedbami predlagatelja, da je slabše obravnavan, ker doplačuje dohodnino iz svojega žepa, pojasnjuje, da za primerjavo položajev znesek o **doplačilu dohodnine** ni relevanten podatek, temveč je edini relevanten podatek to, koliko znaša **odmerjena dohodnina** v posameznem davčnem letu. Do razlike pri predlagatelju prihaja zato, ker dobiva prihodek iz dveh naslovov, delodajalec pa iz naslova plače mesečno odmerja akontacijo dohodnine, kot da je le-ta njegov edini vir prihodka, saj ne ve, kakšen bo njegov skupni prihodek in na podlagi tega končna osnova za izračun dohodne in s tem povezana dohodninska stopnja. Davčni organ pa upošteva vse prihodke v letu ter na podlagi tega odmeri dohodnino. Ker predlagateljeva akontacija dohodnine ne ustreza dejansko odmerjeni dohodnini, jo mora doplačati, medtem ko je delodajalec za delavca, ki zanj dela polni delovni čas in je plača njegov edini prihodek, sproti mesečno obračunaval akontacijo dohodnine in je delavec na ta račun dobival nižje neto izplačilo plače že med letom, zato mu dohodnine na koncu leta praviloma ni potrebno doplačati.

Zagovornik sklepno ocenjuje, da je bil predlagatelj enakopravno obravnavan kot vsi davčni zavezanci v skladu z ZDoh-2. Med letom je plačeval zgolj akontacijo dohodnine, dohodnina pa mu odmerjena z odločbo o dohodnini, ta pa ni bila višja od odmerjene dohodnine primerljivih delavcev, ki imajo enake bruto prihodke kot predlagatelj. Zato o prikrajšanju ni mogoče govoriti in s tem tudi ne o diskriminaciji, kot je opredeljena po ZVarD.

Ker Zagovornik v konkretni zadevi ni zaznal diskriminatornosti predpisa, se postopek zaključi oziroma se nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD (začetek postopka pred ustavnim sodišče) ne izvedejo. O opravljeni oceni oziroma ugotovitvah Zagovornika ter zaključku postopka se obvesti predlagatelja.

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
Vodja oddelka za ugotavljanje
diskriminacije in zagovorništvo

Poslano:
- zbirka dok. grad.