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:16:47, 13.06.2022
Referenčna številka:050-12/2022/3

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

Številka: 050-12/2022/3
Datum: 8. 6. 2022

**Zadeva: PREDLOG ZA NEIZVEDBO OCENE DISKRIMINATORNOSTI PREDPISA (38. člen ZVarD)**

Opis bistvenih elementov prejete zadeve:

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 12. 4. 2022 prejel dopis posameznice glede domnevno spornega, diskriminatornega obračuna »Covid dodatka«. Posameznica pojasnjuje, da je zaposlena v javnem zavodu za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami v Cirius Kamnik (v nadaljevanju: CIRIUS), opravlja pa delo na delovnem mestu varuhinje negovalke, ki je umeščeno v plačno skupino J. Njen delodajalec je Ministrstvo za šolstvo (v nadaljevanju: MIZŠ).

V času razglašena epidemije Covid19 v lanskem letu ( 2021), se je moral CIRIUS odpreti pred ostalimi šolskimi ustanovami zaradi odloka sodišča. Januarja 2021 so začeli delati in ker je bila epidemija v porastu so imeli veliko okužb in temu primeren protokol dela: obvezna dodatna zaščita (plašček, maska, vezir), izolacija (rdeča cona). Delo varuhov negovalcev je potekalo kot delo negovalcev in družabnikov v socialno varstvenih ustanovah.

Za opravljeno delo v času razglašen epidemije so zaposleni prejeli Covid dodatek (na podlagi PKP7 in PKP8), v zvezi s čimer pa posameznica pojasnjuje, da ker je njen delodajalec MIZŠ, bodo ti dodatki obdavčeni. Nepošteno se ji zdi, da je dodatek obdavčen, saj opravlja delo z mladostniki tako kot medicinske sestre (pogosto skupaj z njimi) in negovalci v socialno varstvenih centrih in ustanovah, pri čemer njihov dodatek ni obdavčen, njen pa bo. Navaja, da je razlika zgolj v delodajalcu, saj v kolikor gre za delo v okviru Ministrstva za zdravje dodatek ne bo obdavčen, če pa je delodajalec Ministrstvo za šolstvo, pa bo dodatek obdavčen. Pojasnjuje, da se MIZŠ z izpostavljeno problematiko noče ukvarjati, FURS se drži zakona, sindikati se ne odzivajo, vodstvo CIRIUS-a pa ne najde re šitev.

Razlogi za izvedbo ocene diskriminatornosti:

/

Razlogi proti izvedbi ocene diskriminatornosti:

Podlago za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa predstavlja 38. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD), ki določa, da lahko Zagovornik, 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 pooblastil.

Zagovornik v postopku po 38. členu ZVarD ocenjuje predpis zgolj z vidika svoje pristojnosti, to je z vidika morebitne diskriminatornosti, ne pa tudi z drugih vidikov.

Definicija diskriminacije je vsebovana v 4. členu ZVarD, skladno s katero diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izklju čevanje 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.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. 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.

Zagovornik domnevno diskriminatoren predpis / zakon ocenjuje po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba v odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

*

V obravnavani zadevi pobudnica izpostavlja neenako obravnavo posameznih kategorij zaposlenih, vezano na Covid dodatek. Neenakost naj bi se pojavljala med različnimi kategorijami zaposlenih, pri čemer naj bi bili vsi tisti, ki so prejemali dodatke in niso bili zaposleni pri izvajalcih socialno varstvene dejavnosti in zdravstvene dejavnosti (npr. zaposleni v šolstvu), postavljeni v slabši položaj, saj se jim dodatki niso izvzeli iz davčnega obračuna.

Zagovornik ugotavlja, da je bil z Zakonom o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19[1] (v nadaljevanju: ZIUPOPDVE, PKP7) v 59. členu priznan izvzem dodatkov, ki so jih zaposleni prejeli za delo v rizičnih razmerah, za nevarnost in posebne obremenitve pri izvajalcih socialno varstvene dejavnosti in zdravstvene dejavnosti, iz davčne osnove za plačilo dohodnine.

Prvi odstavek 59. člena ZIUPOPDVE določa, da se ne glede na prvi odstavek 109. člena ZDoh-2 **v letno davčno osnovo za leto 2020 in 2021 pri zaposlenih v mreži javne službe na področju socialnega varstva, ki izvajajo socialno varstvene storitve** po tretjem odstavku 15. člena, 50., 51., 52. in 54. členu Zakona o socialnem varstvu,[2] **pri izvajalcih krizne namestitve** iz tretjega odstavka 49. člena ZSV, **pri izvajalcih socialno varstvenih**

[1] Uradni list RS, št. 203/20.
[2] Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A in 28/19; v nadaljnjem besedilu ZSV.

**programov** iz 18.s člena ZSV, ki izvajajo nastanitveni program iz 3. člena Pravilnika o sofinanciranju socialnovarstvenih programov,[3] **v mreži javne zdravstvene službe, pri Uradu Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov in pri zunanjem izvajalcu**, ki opravlja delo pri izvajalcu iz 56. člena ZZUOOP, **ne vštevajo dodatki** po 11. to čki prvega odstavka 39. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor,[4] 71. členu Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za dr žavljane in gospodarstvo,[5] 54. členu Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19,[6] 55. in 56. členu Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19,[7] 125. členu Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19[8] ter po 32., 33., 86. in 87. členu tega zakona.

Iz obrazložitve k predlogu zakona[9] izhaja, da gre od pojava COVID-19 v primeru izvajalcev socialno varstvenih dejavnosti in zdravstvenih dejavnosti za najbolj izpostavljena in odgovorna delovna mesta v državi, ki so neposredno povezana z izvajanjem oskrbe, nege in zdravljenja ranljivih skupin prebivalcev, ki so odvisne od pomoči drugih.

Kot izhaja iz obrazložitve, gre na področju socialno varstvene dejavnosti za delovna mesta, na katerih se izvaja osnovna in socialna oskrba ter zdravstvena nega in zdravstvena rehabilitacija najbolj ranljive populacije (starejši, osebe s težavami v duševnem zdravju in du ševnem razvoju, invalidi, otroci in mladostniki), ki je odvisna od pomoči drugih in se izvaja v okviru institucionalnega varstva starejših in odraslih, pomoči na domu, v kriznih centrih za otroke in mladostnike ter pri izvajalcih nastanitvenih socialno varstvenih programov, za osebe s posebnimi potrebami pa tudi v okviru socialnovarstvene storitve vzgoja, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji. Na področju zdravstvene dejavnosti pa gre predvsem za delovna mesta na področju preprečevanja in odkrivanja okužb ter zdravljenja bolnikov.

Kot dalje izhaja iz obrazložitve k predlogu zakona, se neupoštevanje dodatkov iz protikoronskih paketov v davčno osnovo posledično ne bo upoštevalo tudi pri izračunu pravic iz javnih sredstev, pri katerih se praviloma upošteva dohodek iz dohodninske odločbe preteklega koledarskega leta: otroški dodatek, državna štipendija, znižano plačilo vrtca, subvencija malice za učence in dijake ter subvencija kosila za učence.

V zvezi z navedeno določbo, ki je izvzem dodatkov iz davčnega obračuna predvidel zgolj za posamezne kategorije zaposlenih, tj. zaposlenih pri izvajalcih socialno varstvene dejavnosti in zdravstvene dejavnosti v javnem sektorju, je mnenje podala tudi zakonodajno-pravna slu žba (v nadaljevanju ZPS),[1] ki je opozorila na spornost določbe z vidika 14. člena Ustave RS (enakost pred zakonom).

ZPS je opozorila na dva vidika spornosti opisane ureditve, in sicer spornost z vidika izklju čitve zaposlenih v zasebnem sektorju (v primerjavi z javnim sektorjem), oziroma pri zasebnih izvajalcih socialno varstvene in zdravstvene dejavnosti. Tudi ta kategorija zaposlenih je bila namreč upravičena do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v

[3] Uradni list RS, št. 70/16 in 34/19.
[4] Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 in 80/18.
[5] Uradni list RS, št. 49/20, 61/20 in 152/20 – ZZUOOP.
[6] Uradni list RS, št. 80/20 in 152/20 – ZZUOOP.
[7] Uradni list RS, št. 152/20 in 175/20 – ZIUOPDVE.
[8] Uradni list RS, št. 175/20.
[9] https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ad7de4b32e8f25a49969e47e69f21c14d8d4ea0a4e4d8efddfebffd8c11b2541
[1] https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE6A1C1258644005A033F&db=kon_zak&mandat=VIII

času epidemije, in sicer na podlagi 54. člena ZIUOOPE. Služba je opozorila na notranjo neskladnost določbe z vidika razmejitev oziroma vključitve javnega in zasebnega sektorja.

Dalje je opozorila tudi na spornost ureditve z vidika (ne)enakosti med različni kategorijami zaposlenih v javnem sektorju, ki so prejeli dodatek, vendar pa na podlagi zakonske ureditve ta dodatek pri dejavnostih, ki ne sodijo med socialno varstvene in zdravstvene dejavnosti, ni bil izvzet iz davčnega obračuna. ZPS je sicer pripoznala, da so med posameznimi področji razlike v stopnji in obsegu izpostavljenosti. Ne glede na to pa je ugotovila, da bi bilo potrebno z vidika načela enakosti iz 14. člena Ustave utemeljiti razloge za določitev kroga oseb, ki ji zadeva drugačna, ugodnejša, davčna obravnava. Navedeno je še toliko pomembneje, ker obrazložitev predoča, da se dohodki, na katere se nanaša ta ugodnejša davčna obravnava, tudi ne bodo upoštevali pri izračunu pravic iz javnih sredstev, kar pomeni še dodatno drugačno obravnavo prejemnikov dodatkov, ki prav tako ni posebej predstavljena. Tudi ta druga ugodnejša obravnava bi morala biti izrecno zakonsko določena in utemeljena z vidika različne obravnave, pri izračunu pravic iz javnih sredstev, saj se tudi z vidika te pravice odpira vprašanje skladnosti s 14. členom Ustave skladne obravnave.

*

Zagovornik ugotavlja, da gre v zadevi za razlikovanje med posameznimi kategorijami zaposlenih, ki so bili upravičeni do t.i. »covid dodatka«, tj. dodatka za delo v rizičnih razmerah oz. za opravljanje dela v času epidemije z nadpovprečno izpostavljenostjo tveganju za zdravje oziroma prekomerno obremenjenostjo zaradi obvladovanja epidemije.

Iz prejete pobude in zakonske ureditve izhaja, da so bile do dodatka upravičene različne kategorije zaposlenih oziroma zaposlenih v različnih dejavnostih. Le nekateri, tj. tisti, ki so bili zaposleni pri izvajalcih v socialno varstvenih ter zdravstvenih storitvah v javnem sektorju, pa so bili deležni ugodnejše davčne obravnave.

Ugotoviti je, da gre v izpostavljeni zadevi nedvomno za različno obravnavo posameznih kategorij zaposlenih (kakor tudi že ugotavlja ZPS), vendarle pa ta različna obravnava ne temelji na posameznikovih osebnih okoliščinah, temveč na okoliščini zaposlitve pri posameznem izvajalcu oziroma pri izvajalcu določenih storitev. Zagovornik s tem v zvezi ugotavlja, da okoliščina opravljanja dela pri posameznem izvajalcu oziroma zaposlitve v posamezni dejavnosti (npr. zdravstvu, šolstvu, itd.) ne predstavlja osebne okoliščine v smislu urejanja po ZVarD.

Namreč, pri osebnih okoliščinah gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Skladno s 1. členom ZVarD med osebne okoliščine 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.

Za obstoj diskriminacije je bistveno, da slabša obravnava, neenakost temelji na določeni osebni okoliščini posameznika. Zagovornik ocenjuje, da opisan kriterij razlikovanja, tj. opravljaje dela v določeni dejavnosti, ne ustreza pojmu osebne okoliščine po ZVarD. Zagovornik je že večkrat zavzel stališče, da zaposlitev pri določenem delodajalcu, zaposlitev na določenem delovnem mestu, ipd. ne sodi pod pojem osebne okoliščine, ki je predmet varstva po ZVarD. Ne gre namreč za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti oziroma lastnosti, ki bi bila trajno in nerazdružljivo povezana z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto oziroma je posameznik ne bi mogel spremeniti namreč zlasti za tista prirojena stanja (kot npr. na spol, spolna usmerjenost, rasa, narodnost, barva

kože,) ali pa tudi pridobljena stanja, lastnosti, ki jih posameznik ne more spremeniti (npr. starost, invalidnost, nosečnost, starševstvo, družinski status, zakonski stan) oziroma se jim odreči, ker so tako zelo povezane z njegovo identiteto (npr. vera ali prepričanje).

Z vidika pristojnosti Zagovornika je torej kot neenaka obravnava relevantna zgolj tista, ki izvira iz razlikovanja na podlagi posameznikove osebne okoliščine. Ker gre v zadevi za vpra šanje neenakosti pred zakonom z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave, pri čemer neenakost tudi ni vezan na osebno okoliščino posameznika, in ne prvega odstavka 14. člena Ustave oziroma 4. člena ZVarD, predlagam, da se postopek ocene diskriminatornosti prvega odstavka 59. člena ZIUPOPDVE ne izvede, o čemer se obvesti pobudnico.

Predlagateljica:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

---

**Izpolni predstojnik Zagovornika:**

Ocena diskriminatornosti se: - Izvede **- Ne izvede**

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOST

Poslano:
- zbirka dok. gradiva