Ko status prevlada nad prispevno sposobnostjo

Ustavne meje najnižje in najvišje osnove ter pavšalnih socialnih prispevkov v Sloveniji

mag. Franc Derganc · Modro poslovanje · MPJD 24

Raziskovalni članek · Stanje prava in zakonodajnega postopka 6. novembra 2026

Povzetek

Članek preučuje ustavne meje določanja najnižje in najvišje prispevne osnove ter pavšalnih socialnih prispevkov v Sloveniji. Na podlagi sedmih hipotez združuje normativno in ustavnopravno analizo, modelne izračune, podatke ZZZS o plačanih prispevkih ter primerjavo izbranih tujih ureditev. Raziskava pokaže, da lahko različne zavarovalne podlage pri enakem ekonomskem rezultatu povzročijo različne prispevne obveznosti, medtem ko agregatni podatki ne zadoščajo za presojo neenakosti med primerljivimi zavezanci. Pri najnižji osnovi je ustavno odločilno, ali ima zavezanec, ki izkaže, da bi plačilo resno ogrozilo njegovo preživljanje, dostop do pravočasnega in učinkovitega varstva.

Na zgornjem delu prispevne lestvice članek primerja mesečno mejo **7.500 EUR iz sprejetega besedila ZIURS** z veljavno mejo za samozaposlene, vezano na **3,5-kratnik povprečne plače**. Ustavna presoja zahteva stvarno utemeljitev višine in obsega omejitve ter oceno posledic za zavezance, pravice in financiranje vsakega zajetega zavarovanja. Članek izpostavi tri tveganja pri sprejemanju ukrepa: nezadostno utemeljitev izbranega praga in razlikovanja med zavezanci, neizkazano kritje morebitnega izpada po posameznih blagajnah ter pomanjkljivo predhodno presojo posledic in socialni dialog. Odločbo U-I-106/26 obravnava v okviru dopustnosti referenduma, vsebinska ustavna presoja kapice pa ostaja odprta.

Ključne besede — socialni prispevki, prispevna sposobnost, eksistenčni minimum, prispevna kapica, enakost, socialna varnost, zakonodajni postopek.

Abstract

This article examines the constitutional limits of minimum assessment bases, contribution ceilings and flat-rate social security contributions in Slovenia. It tests seven hypotheses through statutory and constitutional analysis, illustrative calculations, payment data from the Health Insurance Institute of Slovenia, and a comparison of selected national schemes. The analysis shows that different grounds for insurance coverage can lead to different contribution liabilities under equivalent economic conditions. Aggregate payment data are insufficient to determine whether comparable contributors bear unequal burdens. For minimum contributions, the central constitutional question is whether a contributor who demonstrates that payment would seriously jeopardise their subsistence has access to timely and effective protection.

The article compares the **EUR 7,500 monthly assessment ceiling in the text of ZIURS adopted by the National Assembly** with the existing ceiling for the self-employed, set at **3.5 times the average wage**. Constitutional review requires a reasoned justification for the level and scope of the ceiling and an assessment of its effects on contributors, benefit entitlements and the financing of each insurance scheme concerned. The article identifies three risks in the legislative process: insufficient justification for the threshold and differences in treatment, inadequate evidence of how any revenue shortfall would be covered in each scheme, and shortcomings in prior impact assessment and social dialogue. It treats decision U-I-106/26 as a ruling on the admissibility of the referendum. The substantive constitutionality of the ceiling remains open.

Keywords — social security contributions, ability to contribute, subsistence minimum, contribution ceiling, equality, social security, legislative process.

1 Uvod

1.1 Financiranje socialnega zavarovanja in varstvo preživljanja

Obvezni socialni prispevki zagotavljajo sredstva za kolektivno kritje socialnih tveganj. Predvidljiva prispevna osnova omogoča financiranje pravic tudi tedaj, ko se tekoči dohodki posameznih zavezancev spreminjajo. Pri minimalni osnovi pa lahko zaradi padca dohodka nastane položaj, v katerem zavarovanec za izpolnitev obveznosti porabi sredstva, potrebna za preživljanje. Ta napetost je ustavnopravno pomembna, ker ista ureditev posamezniku zagotavlja socialno varnost in mu nalaga obveznost, ki lahko ob neugodnih okoliščinah poglobi njegovo socialno ogroženost. Ustavno izhodišče raziskave tvorijo načela pravne in socialne države, enakost pred zakonom, pravici do socialne varnosti in zdravstvenega varstva ter zakonitost javnih dajatev. (1)

Zgornja meja prispevne osnove odpira drugo vprašanje. Nad njo prispevki za zajeti del osnove prenehajo naraščati, čeprav se dohodek še povečuje. To spremeni razmerje med dohodkom in prispevkom ter lahko vpliva na prihodke zavarovanja. Ustavna presoja mora zato ugotoviti, kateremu cilju omejitev služi, katere zavezance in prispevke zajema ter zakaj je določena prav na izbrani višini. Razloge za omejitev je treba presoditi glede na namen in pravice iz vsakega zajetega zavarovanja. (1) (4) (23)

1.2 Predmet in obseg raziskave

Težišče je na samozaposlenih, obvezno zavarovanih kmetih, zaposlenih s postransko dejavnostjo in osebah brez druge podlage za obvezno zdravstveno zavarovanje. Zaposleni brez dodatne dejavnosti nastopajo kot referenčna skupina tam, kjer primerjavo dopuščajo vrsta obveznosti, način financiranja in obseg pravic. Primerjalni del obravnava izbrane institute Portugalske, Francije in Belgije ter relevantno sodno prakso. Raziskava ima slovensko normativno težišče, primerjalni viri pa služijo preverjanju izvedljivosti posameznih varoval.

Analiza zgornje meje primerja zaposlene in samozaposlene. Posebej obravnava 7.500 EUR iz sprejetega besedila ZIURS in veljavno zgornjo mejo po ZPIZ-2. Na presečni dan raziskave je bil o uveljavitvi ZIURS razpisan zakonodajni referendum. Članek zato znesek 7.500 EUR obravnava kot rešitev iz sprejetega besedila, učinke njegove uporabe pa kot predmet raziskovalnega scenarija. (4) (23) (24)

Vmesni sklep in prehod

Izhodiščni problem je razmerje med stabilnim financiranjem zavarovanja in zmožnostjo zavezanca, da ob zapadlosti prispevka ohrani sredstva za preživljanje. Naslednje poglavje to razmerje razčleni v sedem hipotez.

2 Raziskovalno vprašanje in hipoteze

2.1 Osrednje raziskovalno vprašanje

Osrednje raziskovalno vprašanje je, pod katerimi pogoji lahko zakonodajalec določi minimalni ali pavšalni socialni prispevek, ki ostane nespremenjen tudi ob dokazano nizki prispevni sposobnosti, in kdaj mora zagotoviti učinkovito varstvo pred ogrožanjem preživljanja. S tem je povezano vprašanje, pod katerimi pogoji je dopustno na drugi strani prispevne lestvice omejiti nadaljnje naraščanje prispevkov in določiti različne zgornje meje za zaposlene in samozaposlene.

2.2 Zavarovalni status, prispevna osnova in dejanska sposobnost plačila

Pri preverjanju hipotez ločimo zavarovalni status, prispevno osnovo in dejansko sposobnost plačila. Zavarovalni status določa podlago za vključitev in obseg kritja. Prispevna osnova je zakonsko merilo za obračun obveznosti. Dejanska sposobnost plačila pa je odvisna od sredstev, ki jih ima zavezanec na voljo ob zapadlosti, ter od nujnih izdatkov za lastno preživljanje in preživljanje oseb, ki jih je dolžan preživljati. Ta ločitev omogoča, da posebej preizkusimo učinek pravil, dejansko breme in ustavnopravno upravičenost ureditve.

2.3 H1 — Vpliv zavarovalnega statusa na višino obveznosti

Pri primerljivih ekonomskih okoliščinah lahko uporaba različnih zavarovalnih podlag povzroči različne zakonske prispevne obveznosti. Hipotezo preverimo z izračunom obveznosti za izbrane profile samozaposlenih, obvezno zavarovanih kmetov, zaposlenih s postransko dejavnostjo in oseb brez druge podlage za obvezno zdravstveno zavarovanje. Primerjavo opravimo po posameznih vrstah prispevkov ter za vsako skupino navedemo zavarovano tveganje, obseg pravic in zavezanca za plačilo. Hipoteza je podprta, če razlika izhaja iz pravne ureditve tudi ob enakih vhodnih ekonomskih predpostavkah. Njeno ustavno upravičenost presojamo posebej.

2.4 H2 — Razlike v bremenu med primerljivimi zavezanci

Med zavezanci s primerljivo prispevno sposobnostjo, primerljivim zavarovanim tveganjem in primerljivim obsegom pravic se dejansko prispevno breme razlikuje glede na zavarovalni status. Breme merimo kot razmerje med zapadlo obveznostjo in sredstvi pred plačilom ter kot znesek sredstev, ki po plačilu ostane zavezancu. Za empirični preizkus potrebujemo anonimizirane individualne podatke o obveznostih, sredstvih in zavarovalnih podlagah. Povprečja ZZZS po kategorijah lahko pokažejo, kje je primerjava smiselna. Za sklep o horizontalni neenakosti je odločilna primerjava znotraj skupin s podobnimi ekonomskimi in zavarovalnimi okoliščinami.

2.5 H3 — Učinek prispevnega minimuma na sredstva za preživljanje

Kadar prispevni minimum ostane nespremenjen ob padcu razpoložljivih sredstev, lahko njegovo plačilo zniža sredstva za preživljanje pod vnaprej določen prag. Hipotezo najprej preverimo modelno. Posebej prikažemo primere, v katerih prispevek preseže presežek iz dejavnosti, in primere, v katerih po plačilu zmanjka sredstev za nujne življenjske izdatke. Prvi rezultat se nanaša na ekonomiko dejavnosti, drugi na preživljanje zavezanca. Obseg pojava v praksi bi bilo treba ugotoviti z individualnimi podatki. Prag za modelni izračun je treba obrazložiti kot raziskovalno merilo, njegovo morebitno ustavnopravno težo pa presoditi posebej.

2.6 H4 — Učinkovitost pravnih varoval ob dokazani nezmožnosti plačila

Dostop do učinkovite razbremenitve se pri primerljivi nezmožnosti plačila razlikuje glede na vrsto prispevka in zavarovalno podlago. Za vsak obravnavani prispevek preverimo, ali lahko zavezanec doseže znižanje, oprostitev, odpis, odlog, obročno plačilo ali kritje iz javnih sredstev. Pri vsakem institutu preverimo pogoje, dokazila, čas odločanja, učinek na izterjavo ter posledice za zavarovalne pravice. Učinkovitost presojamo glede na vrsto stiske. Odlog lahko reši začasen primanjkljaj denarnih sredstev, pri daljši nezmožnosti pa je odločilno, ali kateri od ukrepov spremeni višino obveznosti ali zagotovi njeno nadomestno kritje.

2.7 H5 — Primerjalnopravna izvedljivost prilagoditev

Obvezno socialno zavarovanje je mogoče pravno urediti tako, da ob dokazano nizkem dohodku ali začasni nelikvidnosti dopušča ciljno prilagoditev prispevne obveznosti. Hipotezo preverimo s funkcionalno primerjavo izbranih ureditev. Za vsak primer ugotovimo, katero tveganje zavarovanje krije, komu je ukrep dostopen, kako se ugotovi upravičenost, kdo krije izpad prihodkov in kako ukrep vpliva na pravice. Primerjava tako omogoča sklep o pravni izvedljivosti. Ocena finančnega učinka morebitne uvedbe v Sloveniji zahteva ločen izračun.

2.8 H6 — Ustavnopravni pomen odsotnosti učinkovitega varovala

Če plačilo minimalnega ali pavšalnega prispevka pri dokazani nezmožnosti plačila resno ogrozi sredstva za preživljanje, postane odsotnost pravočasnega in učinkovitega varovala odločilna okoliščina pri presoji sorazmernosti konkretne ureditve. H6 je pravna hipoteza. Preverimo jo tako, da opredelimo namen prispevnega minimuma, ugotovimo težo bremena, presodimo učinkovitost vseh dostopnih varoval in preverimo, ali bi izvedljiv, manj obremenjujoč ukrep primerljivo dosegel cilj financiranja zavarovanja. Če obstoječa varovala v konkretnem položaju ne preprečijo ogrožanja preživljanja, se odpre vprašanje pozitivne obveznosti zakonodajalca. Vsebino te obveznosti je treba izpeljati iz konkretnega ustavnega preizkusa.

2.9 H7 — Ustavna dopustnost zgornje meje prispevne osnove pri zaposlenih in samozaposlenih

Ustavna dopustnost zgornje meje prispevne osnove je odvisna od stvarne utemeljitve njenega obstoja, višine in področja uporabe. Različni zgornji meji za zaposlene in samozaposlene sta lahko ustavno dopustni, če razlika izhaja iz značilnosti njunih zavarovalnih položajev, ki so pomembne za namen konkretnega prispevka. Dopustnost zgornje meje pri enem zavarovanju sama po sebi ne utemeljuje enake omejitve pri drugih zavarovanjih. (1) (4) (23)

Hipotezo preverimo v dveh korakih. Najprej pri zaposlenih presodimo, kateri cilj naj bi dosegla meja 7.500 EUR, zakaj je izbran prav ta znesek in katere prispevke zajema. Nato pri samozaposlenih presodimo veljavno zgornjo mejo, vezano na povprečno plačo, ter ugotovimo, ali je njeno drugačno določanje utemeljeno glede na način izračuna osnove, obseg pravic in financiranje zavarovanja. Ker sprejeto besedilo ZIURS uporablja splošno formulacijo, posebej preučimo njegovo razmerje do pravil za samozaposlene. Pri vsaki vrsti prispevka ločeno ugotavljamo neposredni učinek za plačnika, vpliv na pravice in posledice za prihodke zavarovanja. (4) (23)

Vmesni sklep in prehod

Za članek je bistvena ločitev med **H3, H4 in H6**. H3 ugotavlja, **kdaj nastane ogroženost preživljanja**. H4 preverja, **ali jo veljavna ureditev pravočasno odpravi**. H6 presoja, **kakšne ustavnopravne posledice ima ugotovljena vrzel v varstvu**. Oprostitev, znižanje in odlog tako nastopijo kot možni odgovori na ugotovljeni problem, njihov izbor pa sledi rezultatom preizkusa. H7 dopolnjuje raziskavo s presojo pogojev za omejitev obveznosti na zgornjem delu prispevne lestvice.

Metodologija zato za vsako hipotezo določi vrsto podatkov oziroma pravnih virov, ki jih preizkus potrebuje.

3 Metodologija raziskave

3.1 Izbor primerljivih zavezancev, zavarovanih tveganj in pravic

Osnovna enota analize je mesečna obveznost posameznega zavezanca za določeno zavarovanje. Pri primerjavah najprej določimo plačnika, obdobje, obseg zavarovanja, pravice in tveganja. Zneske, ki jih za zavezanca plača delodajalec ali javni proračun, prikažemo ločeno od njegovih lastnih obveznosti. Primerjava je opisna, kadar se med skupinama razlikuje več navedenih značilnosti. Za H2 se primerljivost vzpostavi glede na sredstva, tveganje in pravice, nato se preveri razlika v bremenu med zavarovalnimi podlagami.

3.2 Merjenje bremena in določitev modelnega praga preživljanja

Obveznost označimo s C, razpoložljiva sredstva pred plačilom s S in prag nujnih sredstev s T. Pri pozitivnih sredstvih uporabimo delež C/S ter stanje po plačilu S − C. Kadar velja S ≥ T in S − C < T, je v modelu prav plačilo prispevka povzročilo padec pod prag. Kadar je S < T že pred plačilom, merimo poglobitev primanjkljaja. Ločeno vodimo presežek dejavnosti, saj lahko isti zavezanec razpolaga z drugimi sredstvi ali pa dobiček še ni pretvorjen v denar. Za ponazoritev uporabimo osnovni znesek minimalnega dohodka 507,43 EUR, ki velja od 1. aprila 2026. Gre za referenčno vrednost osnovnega zneska, medtem ko se individualno upravičenje do socialnega prejemka ugotavlja po posebnih pravilih. (2)

3.3 Pravni in statistični viri ter omejitve podatkov

Predpisi določajo obveznost, upravna pojasnila opisujejo način njenega izvrševanja, sodna praksa pa določa obseg že opravljenih pravnih presoj. Tabela 57 letnega poročila ZZZS vsebuje povprečja plačanih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje. Plačani znesek lahko odstopa od zapadle obveznosti, zato sta za raziskavo potrebni ločeni spremenljivki. Za preizkus H2 bi bilo treba povezati mesečne obračune in plačila z anonimiziranimi podatki o sredstvih, sestavi gospodinjstva, kritju in uporabljenih varovalih. (3)

3.4 Metoda primerjalnopravne in ustavnopravne presoje

Tuje ureditve primerjamo po funkciji ukrepa in pogojih dostopa. Določimo, ali se spreminjajo osnova, višina dolga ali čas plačila, ter preverimo vpliv na pravice in vprašanje, kdo nosi strošek. Pri ustavnopravni presoji

ločimo razumen razlog za razlikovanje od sorazmernosti obremenitve. Sorazmernost presojamo glede na konkretno pravico in položaj zavezanca ter ob upoštevanju cilja financiranja zavarovanja. (1)

3.5 Metoda preizkusa zgornje meje

H7 preverimo po posameznih zavarovanjih in pri osnovah pod 7.500 EUR, na tej meji ter nad njo. Pri zaposlenih ločeno obravnavamo prispevek delavca in delodajalca. Pri samozaposlenih najprej določimo osnovo po pravilih njihovega zavarovalnega statusa in nato uporabimo veljavno omejitev. Enaki zneski osnove pred omejitvijo omogočajo prikaz učinka obeh zgornjih mej. Za celovito primerjavo bi potrebovali še podatke o dohodkih, številu prizadetih zavezancev, učinkih na pravice ter posledicah za vsako zavarovalno blagajno. (4) (8) (23)

Vmesni sklep in prehod

Pravna pravila, agregatni podatki in model odgovarjajo na različna vprašanja. V naslednjem poglavju najprej primerjamo konstrukcijo obveznosti, nato razložimo podatke ZZZS in izračunamo učinek fiksnega bremena na preživljanje.

4 Prispevne obveznosti in njihovo breme v Sloveniji

4.1 Samozaposleni in obvezno zavarovani kmetje

Pri samozaposlenih po 15. členu ZPIZ-2 se prispevna osnova po 145. členu navezuje na zakonsko opredeljeni dobiček. Za to skupino se tako ugotovljeni dobiček zniža za 25 odstotkov. Za samozaposlene in obvezno zavarovane kmete je najnižja osnova praviloma 60 odstotkov zadnje znane povprečne letne plače v Sloveniji, preračunane na mesec. Pri pričakovanem nižjem dobičku je pod predpisanimi pogoji mogoče osnovo za naprej zmanjšati za največ 20 odstotkov do zakonske spodnje meje. Pri kmetih je treba posebej opredeliti, kateri dohodki se vštevajo v osnovo. Normativni dohodek, ki izraža dohodkovni potencial, in dejanski denarni tok kmetije lahko odstopata. Odločba U-I-303/18 je za ta del uporabna zaradi razlage posebnosti kmetijske dejavnosti in omejitev analogije med posameznimi pravnimi instituti. (4) (5) (6)

4.2 Zaposleni s postransko dejavnostjo

Pri osebi, ki je polno zavarovana iz zaposlitve in ob tem opravlja samostojno dejavnost, nastanejo posebne obveznosti iz postranske dejavnosti. Pri pokojninskem in invalidskem zavarovanju je za presojo pomembna pravna narava zavarovanja za posebne primere iz 20. člena ZPIZ-2. Za zdravstveno zavarovanje je treba obveznosti razčleniti po namenu posameznega prispevka. Osnovna primerjava zajame znesek iz postranske dejavnosti in nato v ločeni vrstici breme iz zaposlitve. Tako se da prepoznati učinek pavšala brez zamenjave dodatnega prispevka za celotno prispevno breme osebe. (4) (7) (8)

4.3 Osebe brez druge podlage za obvezno zdravstveno zavarovanje

Samoplačniška podlaga iz 20. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ in zavarovanje po 21. točki imata različne pogoje in različen način financiranja. Za upravičene osebe 30. člen ZUPJS ureja pravico do plačila prispevka iz javnih sredstev. Pri obračunu in presoji razpoložljivega varstva je treba posebej obravnavati tudi obvezni zdravstveni prispevek. Pomemben rezultat te primerjave je razlika med tem, da obveznost krije javni vir, in tem, da obveznost po posebnem pravilu sploh ne nastane. (7) (9)

4.4 Primerjalni izračun učinka statusa na obveznost (H1)

Za ponazoritev pri enakem presežku dejavnosti pred prispevki, denimo 300 EUR mesečno, primerjamo zavarovanca, za katerega pri PIZ velja splošna najnižja osnova, in zaposlenega, ki plačuje pavšalni prispevek PIZ iz postranske dejavnosti. Ob povprečni mesečni plači 2.536,03 EUR znaša 60 odstotkov osnove po zaokrožitvi 1.521,62 EUR. Če se pri samozaposlenem uporabi skupna stopnja PIZ 24,35 odstotka, znaša izračun PIZ ob tej osnovi 370,51 EUR pred morebitnimi posebnimi oprostitvami. Za zaposlenega s postransko dejavnostjo znaša pavšalni prispevek PIZ od aprila 2026 za ves mesec 52,05 EUR. Razlika med obema zneskoma je 318,46 EUR. Prispevki druge osebe iz zaposlitve so zunaj tega izračuna, obseg pravic iz prikazanih podlag pa se razlikuje. Primer pokaže različni pravili izračuna in možnost, da že prispevek PIZ preseže hipotetični presežek dejavnosti.

Za denarno primerjavo vseh štirih skupin po posameznih zavarovanjih je potrebna širša obračunska matrika z enotnim referenčnim mesecem. (4) (8) (10) (11)

4.5 Podatki ZZZS in možnosti empirične primerjave bremen (H2)

Tabela prikazuje izbrane kategorije iz letnega poročila ZZZS. Prikaz meri plačane proporcionalne prispevke OZZ in obravnava obvezni zdravstveni prispevek ločeno. Pri aktivnih zavarovancih 343 EUR vključuje povprečno 180 EUR na strani delodajalca in 163 EUR na strani delojemalca. Medsebojne razlike lahko izvirajo iz sestave skupine, višine osnov, stopenj, nosilca obveznosti ali realizacije plačil. Za H2 bi bila potrebna primerjava zavezancev s podobnim ekonomskim in zavarovalnim položajem ter ločen prikaz obračunanega in plačanega prispevka. (3)

Tabela 1 Izbrani povprečni mesečni proporcionalni prispevki OZZ v letu 2025 (3)

Kategorija po ZZZS	Plačano na zavarovanca
Aktivni, prispevek delavca in delodajalca	343 EUR
Samostojni podjetniki	203 EUR
Kmetje	82 EUR
Zavarovanci po 20. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ	29 EUR
Zavarovanci po 21. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ	49 EUR

4.6 Modelni učinki prispevnega minimuma na preživljanje (H3)

Ob hipotetičnem prispevku 650 EUR in modelnem pragu 507,43 EUR plačilo povzroči padec pod prag, če je pred plačilom na voljo najmanj 507,43 EUR in manj kot 1.157,43 EUR. Pri 700 EUR razpoložljivih sredstev ostane 50 EUR, pri 1.000 EUR ostane 350 EUR, pri 1.200 EUR pa 550 EUR. Če ima zavezanec pred plačilom 400 EUR, je pod pragom že ob začetku in mu do celotnega plačila manjka 250 EUR. Ta scenarij označimo kot plačilni primanjkljaj, saj negativni računski ostanek ne predstavlja denarja, ki bi ga oseba po plačilu dejansko imela. Če je presežek dejavnosti 500 EUR, prispevek v modelu ustreza 130 odstotkom tega presežka. Učinek na preživljanje je v takem primeru odvisen še od drugih sredstev. (2)

4.7 Meja 7.500 EUR in veljavna zgornja meja za samozaposlene (H7)

Sprejeto besedilo 14. člena ZIURS v ZPSV dodaja 6.a člen, ki kot najvišjo mesečno osnovo določa 7.500 EUR za zavezance in prispevke po tem zakonu. Za samozaposlene peti odstavek 145. člena ZPIZ-2 določa zgornjo mejo v višini 3,5-kratnika povprečne plače. Pri povprečni mesečni plači 2.536,03 EUR za leto 2025 znaša tako izračunana meja 8.876,11 EUR. Ena omejitev je izražena v fiksnem znesku, druga pa se spreminja s povprečno plačo. Splošna formulacija ZIURS zahteva posebno razlago razmerja do pravil za samozaposlene in do predpisov, ki urejajo posamezne prispevke. (4) (10) (23)

Tabela 2. Učinek obeh zgornjih mej na hipotetično mesečno osnovo

Osnova pred omejitvijo	Scenarij meje 7.500 EUR	Veljavna meja samozaposlenega 8.876,11 EUR	Razlika v osnovi
7.000 EUR	7.000 EUR	7.000 EUR	0 EUR
7.500 EUR	7.500 EUR	7.500 EUR	0 EUR
8.000 EUR	7.500 EUR	8.000 EUR	500 EUR
9.000 EUR	7.500 EUR	8.876,11 EUR	1.376,11 EUR

Tabela izolira učinek zgornje meje na že določeno osnovo. Razlika 1.376,11 EUR v zadnji vrstici je razlika v osnovi, iz katere se nato po ustreznih stopnjah izračunajo prispevki. Za primerjavo dejanskih zavezancev bi bilo treba najprej izračunati osnovo po pravilih za posamezni status in nato ugotoviti, katera omejitev velja za konkretni prispevek.

Vmesni sklep in prehod

H1 je podprta na normativni ravni. H2 ostaja odprta do pridobitve individualnih podatkov. H3 je podprta z modelom, ki pokaže pogoje za padec pod izbrani prag. Naslednje poglavje preverja, ali pravni red v takem položaju omogoča pravočasno prilagoditev obveznosti ali zaščito preživljanja.

5 Pravna varovala ob nezmožnosti plačila v Sloveniji

5.1 Znižanje, oprostitev in odpis prispevkov

Znižanje poseže v osnovo ali znesek prispevka. Oprostitev učinkuje na nastanek obveznosti, odpis pa na že nastali dolg. Pri samozaposlenih je znižanje zaradi pričakovanega nižjega dobička omejeno z najnižjo osnovo. Zato je njegova uporabnost odvisna od tega, koliko prvotna osnova presega minimum. Pri zavezancu, ki je že na minimumu, ta pot ne odpravi bremena, obravnavanega v modelu. Odpis zaradi neizterljivosti, ki ga ZZZS prikazuje v letnem poročilu, je treba ločiti od individualne razbremenitve na zahtevo zaradi ogroženega preživljanja. (4) (5) (3)

5.2 Odlog in obročno plačevanje

Odlog prestavi zapadlost, obročno plačilo pa porazdeli plačilo na več obdobij. Prvi odstavek 110. člena ZDavP-2 izključuje uporabo 101., 102. in 103. člena med drugim za prispevke za zdravstveno zavarovanje, obvezni zdravstveni prispevek, prispevke za obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo ter prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Splošno pojasnilo FURS o davčnih razbremenitvah je zato treba brati skupaj z navedeno izključitvijo in morebitno posebno podlago. Pri začasni nelikvidnosti je časovna prilagoditev lahko smiselna, če je poznejše plačilo verjetno. Pri daljši stiski je treba oceniti, ali bo skupni dolg po izteku odloga sploh obvladljiv. (12) (13)

5.3 Posebne ureditve in kritje prispevkov iz javnih sredstev

ZPKZ omogoča razbremenitev za določene kmete in člane njihovih gospodarstev ob zakonsko opredeljenih okoliščinah. Zmanjšani ali odpisani prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje se štejejo za plačane, Republika Slovenija pa jih poravna iz proračuna. Pri obveznem zdravstvenem zavarovanju ZUPJS pod predpisanimi pogoji ureja pravico do plačila prispevka iz javnih sredstev. Obe konstrukciji sta pomembni, ker omogočata ločeno presojo obveznosti posameznika in vira financiranja zavarovanja. Razlikujeta se po upravičencih, sprožilnih okoliščinah in zavarovanju, na katero se nanašata. (14) (9)

5.4 Dostopnost ukrepov in njihovi učinki

Učinkovitost varovala ima materialno in procesno razsežnost. Materialni preizkus ugotovi, ali ukrep dovolj zmanjša obveznost ali spremeni čas njenega plačila. Procesni preizkus ugotovi, ali ima zavezanec dostop do pristojnega organa, ali lahko predloži dosegljiva dokazila in ali odločitev učinkuje dovolj zgodaj glede na zapadlost in izterjavo. Pri odpustu ali kritju dolga je posebej pomembno, kako ukrep vpliva na zavarovalno dobo, dostop do pravic in financiranje. Razpoložljivi viri omogočajo pregled pravnih poti. Za oceno rokov v praksi in deleža uspešnih vlog bi bili potrebni podatki o odločanju.

Vmesni sklep in prehod

Pravni viri podpirajo H4 glede razlik v dostopu do razbremenitev. Posebni ureditvi za kmete in zdravstveno zavarovanje pokažeta možnosti javnega kritja, medtem ko splošni davčni postopki za naštete prispevke niso dostopni po 101., 102. in 103. členu ZDavP-2. Primerjalni del preveri, kako so drugi sistemi uredili prilagajanje bremena.

6 Primerjalnopravna analiza prispevnih korektivov

6.1 Portugalska — oprostitev ob sočasni zaposlitvi in samozaposlitvi

Portugalski prispevni zakonik v 157. členu pod določenimi pogoji omogoča oprostitev za samozaposlenega, ki hkrati dela kot zaposleni. Pomembni so povprečni mesečni relevantni dohodek iz dejavnosti pod štirikratnikom referenčnega zneska IAS, povprečna plača v drugem režimu najmanj v višini IAS, obseg kritja v drugem režimu in nepovezanost subjektov, za katere oseba opravlja obe dejavnosti. Za slovensko primerjavo je bistveno, da je dostop do oprostitve vezan hkrati na ekonomsko težo dodatne dejavnosti in obstoječe socialno kritje. (15)

6.2 Francija — prispevki od prometa v režimu micro-social

V francoskem režimu micro-social se socialni prispevki praviloma obračunajo od prometa oziroma prejemkov. Pri ničelnem prometu prispevki v tem režimu praviloma ne nastanejo, zavezanec pa lahko pod predpisanimi pogoji izbere minimalne prispevke. Pri primerjavi je treba ločiti promet od dobička. Oseba lahko ob pozitivnem prometu in visokih stroških razpolaga z malo denarja. Francoski primer je zato pomemben predvsem kot primer osnove, ki se sproti prilagaja prometu in pri ničelnih prejemkih praviloma ne ustvarja tekoče obveznosti. (16)

6.3 Belgija — individualna razbremenitev ob finančnih težavah

Belgijska ureditev omogoča presojo možnosti znižanja začasnih prispevkov, plačilnega načrta in oprostitve. Znižanje začasnih prispevkov se nanaša na pričakovani dohodek, plačilni načrt na čas plačila, oprostitev pa na obveznost v okviru predpisanih pogojev. Pri oprostitvi je pomemben tudi učinek na pridobivanje pokojninskih pravic. Raziskovalna vrednost primera je v razvrstitvi ukrepov glede na različne vzroke in posledice finančne stiske. (17)

6.4 Pogoji za uporabo primerljivih rešitev v Sloveniji

Portugalska ureditev pokaže vlogo dohodkovnega praga pri sočasnem kritju, francoska prilagoditev obračuna prometu, belgijska pa individualno izbiro ukrepa. Uporabljivost posamezne rešitve v Sloveniji je odvisna od obsega zavarovanja, dokazljivosti dohodka, upravne izvedbe in vira financiranja. Priporočilo Sveta EU o dostopu do socialne zaščite podpira obravnavo teh vidikov, zlasti kadar so prispevki in dostop do pravic za samozaposlene odvisni od spremenljivih dohodkov. (18)

Vmesni sklep in prehod

Izbrani primeri podpirajo H5 o pravni izvedljivosti ciljnih prilagoditev. Za ustavnopravni preizkus so pomembni kot primeri mogočih ukrepov. O tem, ali bi določen ukrep v Sloveniji dovolj učinkovito in z vzdržnimi stroški dosegel cilj zavarovanja, je treba presoditi v okviru konkretne prispevne obveznosti.

7 Ustavnopravna presoja slovenske ureditve

7.1 Ustavna izhodišča in merila za presojo enakosti

Presoja po drugem odstavku 14. člena Ustave izhaja iz namena prispevka. Če sta skupini glede tega namena v bistveno enakem položaju, mora imeti različno obravnavanje razumen, stvaren razlog. Pri presoji so pomembni obseg kritja, pravice, način ugotavljanja dohodka in nosilec plačila. Načelo socialne države ter pravici do socialne varnosti in zdravstvenega varstva usmerjajo presojo dejanskih učinkov. Glede na okoliščine je treba preveriti tudi učinek na zasebno lastnino in gospodarsko pobudo, pravno podlago obveznosti in ustrezen standard presoje konkretne pravice. (1) (19)

7.2 Slovenska, nemška in portugalska ustavnosodna praksa ter praksa ESČP

Odločba U-I-287/10 pri invalidskem zavarovanju usmeri presojo v primerljivost položajev zavarovancev in raven njihove zaščite. Odločba U-I-303/18 pokaže pomen posebnosti kmetijske dejavnosti pri presoji konkretnega pravnega instituta. ESČP je v zadevi Van Raalte presojalo razlikovanje po spolu pri oprostitvi

socialnih prispevkov. Za slovenski predlog je njena vrednost v zahtevi, da morajo biti tudi pogoji za razbremenitev objektivno utemeljeni. (19) (6) (20)

Nemško Zvezno ustavno sodišče je v zadevi 1 BvL 4/96 sprejelo posebno najnižjo osnovo za določene pretežno samozaposlene prostovoljne člane zakonskega zdravstvenega zavarovanja. Portugalsko Ustavno sodišče je v odločbi 643/2025 pri obveznem poklicnem sistemu CPAS presodilo drugačno konstrukcijo. Obvezni razred za odvetnike od tretjega koledarskega leta po vpisu je temeljil na dvakratniku zajamčene minimalne mesečne plače, brez dostopa do nižjega razreda. Sodišče je upoštevalo možnost izčrpanja poklicnega dohodka in posledice za dostojno življenje ter ugotovilo kršitev načela sorazmernosti pri konkretni razlagi pravil. Primerjava obeh odločb je uporabna, kadar se pri presoji upoštevajo razlike v načinu vključitve, višini minimuma in dostopu do varstva. (21) (22)

7.3 Sorazmernost prispevnega minimuma ob ogroženem preživljanju

Najprej je treba ugotoviti, kateremu cilju služi najnižja osnova oziroma pavšal ter ali k temu cilju prispeva. Nato je treba preveriti, ali bi manj obremenjujoča ureditev, na primer začasna prilagoditev, lahko primerljivo dosegla isti cilj. Pri tehtanju se oceni, koliko sredstev osebi ostane po plačilu, kako dolgo stiska traja, kakšne so posledice za zavarovanje in kateri ukrep je dejansko dostopen. Pri tem ima lahko varstvo pred izterjavo neposreden učinek na preživljanje, medtem ko nastanek in kopičenje dolga zahtevata posebno presojo. Utemeljitev višine minimuma mora biti toliko bolj konkretna, kolikor intenzivnejše je dokazano breme. (1) (21) (22)

7.4 Pozitivna obveznost zakonodajalca in učinkovit postopek

H6 je najmočnejša v položaju, v katerem so hkrati izkazani resno ogrožanje preživljanja, nedostopnost pravočasne razbremenitve ter izvedljivost manj obremenjujočega ukrepa. Morebitna ustavna obveznost se v takem primeru nanaša na učinkovitost varstva. Pri zasnovi postopka so zato pomembni jasna zakonska merila, izvedljivo dokazovanje, pravočasna in obrazložena odločitev, učinek v času izterjave ter pravno sredstvo. Končna izbira med znižanjem, oprostitvijo, odlogom in javnim kritjem je odvisna od narave ugotovljenega bremena in učinkov na sistem. (1) (22)

7.5 Ustavni preizkus zgornje meje pri zaposlenih in samozaposlenih (H7)

Namen in višina meje. Utemeljitev mora najprej pojasniti, zakaj je primerno omejiti osnovo, nato pa še, zakaj je ustrezna prav meja 7.500 EUR. Če se ukrep utemeljuje s ciljem na trgu dela, je treba opredeliti pričakovani učinek, skupino, pri kateri naj bi nastal, ter delež učinka, ki izhaja iz nižjih prispevkov delavca ali delodajalca. Če se meja utemeljuje z razmerjem med prispevki in pravicami, je treba ugotoviti, kako se pravice pri konkretnem zavarovanju dejansko določajo. Pri fiksnem znesku je pomembno tudi, ali je predvideno usklajevanje in kako bi se s spremembami plač spreminjal krog zavezancev, ki jih meja zajame. (1) (4) (23)

Povezava med prispevki, pravicami in solidarnostjo. Kjer je omejena tudi osnova za odmero pravice, lahko to podpira utemeljitev zgornje prispevne meje. Treba pa je preveriti, ali sta omejitvi po višini in funkciji povezani ter kolikšno vlogo ima pri financiranju solidarnost. Kjer višje plačilo manj neposredno vpliva na individualne pravice, je posebej pomembno vprašanje, kako se z omejitvijo spremeni porazdelitev financiranja. Skupna zgornja meja za več zavarovanj je lahko zakonodajna izbira, njeno utemeljitev pa je treba preveriti za vsako zavarovanje, ki ga zajame. (1) (4) (7) (23)

Primerljivost zaposlenih in samozaposlenih. Različna načina ugotavljanja osnove, različni nosilci plačila in posebnosti zavarovalnih položajev lahko utemeljijo različno ureditev. Za presojo je odločilno, ali te razlike pojasnijo konkretno razliko med fiksno mejo 7.500 EUR in mejo, vezano na 3,5-kratnik povprečne plače. Zakonodajna obrazložitev mora zato obravnavati tako razlog za različno merilo kot finančne in zavarovalne učinke njegove uporabe. (1) (4) (19) (23)

Financiranje in jasnost uporabe. Pred uporabo splošne zgornje meje je treba jasno določiti, katere prispevke zajema, kako se uporablja pri več izplačilih ali zavarovalnih podlagah ter kako učinkuje ob posebnih pravilih za samozaposlene. Nato je treba oceniti neposredni učinek na prihodke posameznega zavarovanja in navesti,

kako se morebitni izpad pokrije. Pričakovane posredne koristi ukrepa je treba prikazati ločeno od neposrednega učinka znižanja osnove. (1) (4) (23)

Vmesni sklep in prehod

H6 opredeljuje pogoje za varstvo preživljanja ob spodnji meji. H7 presoja stvarno utemeljitev zgornje meje glede na namen prispevka, pravice in porazdelitev financiranja. Splošen sklep o protiustavnosti bi zahteval presojo konkretnega prispevka, izkazanih posledic in dostopnih varoval. Razprava zato poveže rezultate vseh sedmih hipotez s predlogom ureditve.

8 Razprava in predlogi za spremembo ureditve

8.1 Rezultati preizkusa hipotez in omejitve ugotovitev

Rezultati raziskave omogočajo tri ločene sklepe. Prvi zadeva **nastanek obveznosti**. Zavarovalna podlaga lahko pri enakem ekonomskem rezultatu dejavnosti privede do različnih prispevnih obveznosti. Drugi zadeva **učinek plačila**. Kadar prispevek ostane fiksen, se ob padcu razpoložljivih sredstev poveča delež sredstev, potreben za njegovo plačilo. Tretji zadeva **pravno varstvo**. Za presojo ureditve je pomembno, ali lahko zavezanec, ki izkaže nezmožnost plačila, pravočasno doseže ukrep, ki prepreči ogrožanje preživljanja. Vsak od teh sklepov temelji na drugačni vrsti dokazov, zato je treba rezultate hipotez presojati ločeno.

Tabela 3. Raziskovalni izidi po hipotezah

Hipoteza	Raziskovalni izid	Meja ugotovitve
H1 — Vpliv zavarovalnega statusa	Podprta na normativni ravni. Pri enakem predpostavljenem presežku dejavnosti različni podlagi privedeta do različnega prispevka PIZ iz dejavnosti.	Primer zajema prispevek iz dejavnosti. Celotno breme osebe s postransko dejavnostjo vključuje tudi prispevke iz zaposlitve, obseg pravic iz primerjanih podlag pa se razlikuje.
H2 — Breme primerljivih zavezancev	Empirični izid ostaja odprt. Podatki ZZZS izkazujejo razlike v povprečnih plačilih med kategorijami. (3)	Za preizkus potrebujemo individualne podatke, ki omogočajo primerjavo zavezancev po sredstvih, zavarovanih tveganjih in pravicah ter ločujejo zapadlo obveznost od dejanskega plačila.
H3 — Učinek minimuma na preživljanje	Podprta v modelu. Izračun pokaže, pri katerih sredstvih plačilo povzroči padec pod izbrani prag in kdaj poglobi že obstoječi primanjkljaj.	Rezultat je odvisen od izbranega praga, višine obveznosti in upoštevanih sredstev. Pogostost takih primerov v praksi ostaja odprta.
H4 — Učinkovitost pravnih varoval	Podprta glede razlik v zakonsko dostopnih poteh. Splošne davčnoprocesne razbremenitve so za določene prispevke izključene, posamezni predpisi pa urejajo posebne oblike razbremenitve ali javnega kritja. (12) (14)	Za presojo dejanske učinkovitosti potrebujemo podatke o času odločanja, izidu vlog, izterjavi in posledicah za zavarovalne pravice.
H5 — Primerjalnopravna izvedljivost	Podprta z izbranimi tujimi ureditvami. Prispevno breme je mogoče prilagajati z dohodkovnim pragom, sprotnim obračunom ali individualnim ukrepom. (15)–(17)	Prenos posamezne rešitve v Slovenijo zahteva presojo obsega zavarovanja, učinkov na pravice, vira financiranja in stroškov izvedbe.
H6 — Ustavnopravni pomen vrzeli v varstvu	Pravno utemeljena kot merilo presoje. Čim težji je dokazani učinek na preživljanje, tem pomembnejše je, ali ima zavezanec pravočasen dostop do varovala, ki ta učinek dejansko omeji. (1) (21) (22)	Ustavnopravni izid je odvisen od namena konkretnega prispevka, teže bremena, celote dostopnih varoval in izvedljivosti milejšega ukrepa.
H7 — Ustavna dopustnost zgornje meje	Ugotovljeni sta različni konstrukciji. ZIURS vsebuje fiksno mejo 7.500 EUR, ZPIZ-2 pa za samozaposlene določa mejo, vezano na povprečno plačo.	Ustavna presoja višine in različne uporabe ostaja odprta do razjasnitve področja uporabe in presoje učinkov po posameznih prispevkih.

Najpomembnejša metodološka ločnica je med **H1 in H2**. Primer iz poglavja 4.4 pokaže, kako različni zavarovalni podlagi spremenita višino prispevka PIZ iz dejavnosti. Iz njega lahko izpeljemo učinek pravila. Za sklep o horizontalni neenakosti pa moramo najprej ugotoviti, ali primerjamo osebi v bistveno enakem položaju glede na namen prispevka. Pri podatkih ZZZS je potrebna dodatna previdnost. Tabela 57 prikazuje povprečja **plačanih** prispevkov, pri aktivnih zavarovancih pa skupni znesek vključuje delodajalčev in delojemalčev del. Zato razlike v teh povprečjih same po sebi ne povedo, koliko sredstev je posameznemu zavezancu ostalo po plačilu. (3)

Povezava med **H3 in H4** je vidna v modelnem primeru iz poglavja 4.6. Pri 1.000 EUR sredstev in hipotetičnem prispevku 650 EUR zavezancu po plačilu ostane 350 EUR. Do modelnega praga 507,43 EUR mu manjka 157,43 EUR. Če ima v naslednjih mesecih zanesljivo pričakovane prilive, lahko časovna prilagoditev prepreči takojšnjo stisko. Če se enako razmerje med sredstvi in obveznostjo ponavlja, sam odlog prestavi zapadlost in lahko povzroči, da se odložene obveznosti pozneje seštejejo s tekočimi. Isti začetni primanjkljaj zato terja različna ukrepa glede na pričakovani razvoj plačilne sposobnosti. Znesek 157,43 EUR je rezultat modela ob danih predpostavkah. Pravico do razbremenitve, njen obseg in način izračuna bi moral določiti zakon.

8.2 Izbira ukrepa glede na trajanje in težo nezmožnosti plačila

Pri izbiri ukrepa sta odločilni dve vprašanji. Prvo je, **koliko sredstev bi zavezancu po plačilu ostalo za preživljanje**. Drugo je, **ali je mogoče utemeljeno pričakovati, da bo obveznost pozneje lahko poravnal**. Prvo vprašanje določa težo trenutnega bremena, drugo pa razlikuje med začasno nelikvidnostjo in daljšo nezmožnostjo plačila. Na tej podlagi je mogoče oblikovati tri poti razbremenitve.

Ugotovljeni položaj	Predlagani ukrep	Merilo za odločitev
Začasni primanjkljaj likvidnosti	Odlog ali obročno plačilo	Pričakovani prilivi omogočajo poznejše plačilo ob hkratnem poravnavanju tekočih prispevkov in nujnih življenjskih izdatkov.
Bistveno zmanjšana prispevna sposobnost v določenem obdobju	Začasno znižanje prispevka, po potrebi pod običajni minimum	Zavezanec lahko poravna del obveznosti, celotni prispevek pa bi ogrozil preživljanje. Naknadno preverjanje pokaže, ali je potreben poračun.
Daljša ali izredna nezmožnost plačila	Delna ali popolna oprostitev prihodnjih obveznosti oziroma odpis že nastalega dolga	Razpoložljiva in utemeljeno pričakovana sredstva ne omogočajo plačila brez ogrožanja preživljanja. Posebej se določi, katere pravice se ohranijo in kdo krije morebitni izpad.

Pri določitvi upravičenosti bi bilo treba upoštevati dejansko dosegljiva sredstva, nujne izdatke, preživninske obveznosti ter premoženje, ki ga je mogoče uporabiti za plačilo. Pri premoženju je pomembna njegova **dejanska razpoložljivost**. Prihranek na računu in osnovno delovno sredstvo imata lahko enako vrednost, vendar bi prodaja delovnega sredstva lahko zmanjšala prihodnjo zmožnost ustvarjanja dohodka in plačevanja prispevkov. Zakon bi moral določiti tudi referenčno obdobje. Pri enkratnem izpadu prihodka je pomemben položaj ob zapadlosti, pri sezonskih nihanjih pa tudi pričakovani denarni tok v naslednjih mesecih.

Materialna merila bi moral dopolniti postopek, v katerem lahko zavezanec doseže odločitev, še preden plačilo ali izterjava povzročita posledico, ki naj bi jo varovalo preprečilo. Zato bi bilo treba določiti pristojni organ, dokazila, rok za odločitev, učinek vloge na izterjavo in pravno sredstvo. Učinek vloge na izterjavo je treba urediti izrecno, saj odločitev, izdana po nastanku socialne stiske, zagotavlja drugačno raven varstva kot odločitev pred tem. Predlog bi moral jasno opredeliti tudi razmerje do prvega odstavka 110. člena ZDavP-2, ki pri naštetih prispevkih omejuje uporabo splošnih davčnoprocesnih razbremenitev. (1) (12)

8.3 Financiranje razbremenitev in ohranitev zavarovalnih pravic

Razbremenitev posameznika in financiranje zavarovanja sta povezani zakonodajni odločitvi. Pri odlogu je osrednje vprašanje, **kdaj in s kakšno verjetnostjo bo obveznost plačana**. Pri znižanju, oprostitvi ali odpisu pa je treba določiti, **ali razliko krije javni vir in kako ukrep vpliva na pravice**. Če naj se pravice kljub nižjemu plačilu ohranijo, mora zakon opredeliti način njihovega priznavanja in vir kritja. Kjer bi razbremenitev vplivala na zavarovalno dobo, osnovo za prihodnjo dajatev ali obseg kritja, mora biti ta posledica zavezancu znana pred odločitvijo o ukrepu.

ZPKZ je za predlog pomemben zaradi pravne konstrukcije, po kateri se pod zakonskimi pogoji zmanjšani ali odpisani prispevki za PIZ štejejo za plačane, Republika Slovenija pa jih poravna iz državnega proračuna. Vrednost primera je v tem, da zakon posebej uredi položaj zavezanca, učinek za zavarovanje in plačnika izpada.

Širša ureditev bi zahtevala lastna merila upravičenosti, oceno stroškov in odločitev o tem, pri katerih prispevkih se takšna konstrukcija uporabi. (14)

Za finančno presojo je treba ločeno oceniti **proračunske izdatke, učinek na denarni tok zavarovanja in pričakovano izterljivost po sedanji ureditvi**. Nominalni znesek razbremenitve in sprememba dejanskih prihodkov zavarovanja se lahko razlikujeta. Pri odlogu je pomembno, koliko plačil se premakne v poznejše obdobje in koliko jih je takrat mogoče pričakovati. Pri proračunskem kritju so ključni število upravičencev, povprečni znesek in trajanje ukrepa. Smiselna primerjava s sedanjo ureditvijo zato potrebuje tudi podatke o zapadlih terjatvah, izterjanih zneskih in odpisih zaradi neizterljivosti. Poročilo ZZZS kaže, katere vrste podatkov so za zdravstveno zavarovanje že na voljo na agregatni ravni. (3)

8.4 Pogoji za uvedbo oziroma ohranitev zgornje meje

Zakonodajna presoja meje 7.500 EUR bi morala najprej opredeliti **prispevke, pri katerih se omejitev uporabi**, in razložiti, kako se nanaša na zaposlene in samozaposlene. Slediti bi morala **utemeljitev zneska**, ki pokaže, koga meja doseže, kako se učinek porazdeli med delavce in delodajalce ter kako se spreminja z rastjo plač. Nato bi bilo treba **ločeno za vsako zavarovanje** prikazati učinek na prihodke, pravice in porazdelitev bremena. Enaka vprašanja veljajo za presojo obstoječe meje pri samozaposlenih. Njena vezanost na povprečno plačo pojasni, kako se prilagaja, za presojo njene višine in obsega pa je treba ugotoviti, kateri namen zasleduje in kakšni so njeni učinki. (4) (23)

Posebej pomembna je skupna finančna presoja obeh robov lestvice. Če se razbremenitev na spodnjem delu financira iz proračuna, omejitev na zgornjem delu pa zniža prispevne prihodke, je treba učinka prikazati ločeno in nato oceniti njun skupni vpliv. Tako se da ugotoviti, kolikšen del spremembe nosijo zavarovalne blagajne, kolikšen del proračun in kako se obveznosti spremenijo pri različnih skupinah zavezancev.

Vmesni sklep in prehod

Razprava podpira ureditev, v kateri se ukrep izbere glede na dokazano naravo stiske. Odlog rešuje predvsem vprašanje časa plačila, znižanje prilagodi višino tekoče obveznosti, oprostitev oziroma odpis pa lahko učinkujeta pri daljši nezmožnosti plačila. Ustreznost vsakega ukrepa je odvisna tudi od njegove pravočasnosti, posledic za zavarovalne pravice in načina financiranja. Pri zgornji meji sta odločilna stvarna utemeljitev izbranega zneska in učinek na posamezno zavarovanje. Na tej podlagi je mogoče odgovoriti na osrednje raziskovalno vprašanje.

9 Sklep

Ustavna dopustnost prispevnega minimuma in prispevne kapice je odvisna od tega, kako zakonodajalec utemelji porazdelitev bremen in kako zagotovi delovanje socialnih zavarovanj. Po drugem odstavku 50. člena Ustave mora država obvezna socialna zavarovanja urediti in skrbeti za njihovo delovanje. Pri tem jo zavezujejo načelo socialne države, enakost pred zakonom, varstvo človekovega dostojanstva in zahteva, da se javne dajatve predpišejo z zakonom. Ta merila veljajo tako pri določanju minimuma za zavezanca, ki komaj zmore plačilo, kot pri omejitvi prispevkov od najvišjih osnov. Učinka obeh ukrepov sta različna in zahtevata ločeno presojo. (1) (6)

9.1 Ustavnopravni izidi hipotez H1–H7

H1 — Različen zavarovalni status lahko upraviči različno obveznost. Slovenska ureditev pri enakem predpostavljenem presežku dejavnosti vodi do različnih prispevkov PIZ iz dejavnosti za polno samozaposlenega in zaposlenega s postransko dejavnostjo. Ker je drugi zavarovan tudi iz zaposlitve, je treba primerjati celotno obveznost, zavarovana tveganja in obseg pravic. Po drugem odstavku 14. člena Ustave je razlikovanje dopustno, če ga pojasni razumen razlog, stvarno povezan z namenom prispevka. Sama pripadnost različnima statusnima skupinama tega razloga še ne izkaže. (1) (4) (19)

H2 — Ustavno vprašanje je razlika v bremenu med bistveno primerljivimi zavezanci. Slovenski podatki ZZZS kažejo razlike v povprečnih plačilih med skupinami. Iz njih ne moremo ugotoviti, ali osebi s primerljivo plačilno sposobnostjo, zavarovanimi tveganji in pravicami nosita različno breme. Če se takšna razlika ugotovi, mora imeti po 14. členu Ustave stvaren razlog. Empirični preizkus H2 zato ostaja odprt. (1) (3) (19)

H3 — Minimum zahteva posebno presojo, kadar plačilo ogrozi preživljanje. Slovenski samozaposleni, ki je že na najnižji osnovi, ob padcu dohodka po rednem postopku ne more znižati osnove pod ta minimum. Model pokaže, da lahko prav plačilo prispevka zniža razpoložljiva sredstva pod raziskovalni prag preživljanja. Z vidika 2., 34. in 50. člena Ustave je pomembno, koliko sredstev zavezancu dejansko ostane, kako dolgo stiska traja in kakšno varstvo ima na voljo. Modelni prag je merilo za ponazoritev učinka. Ustavnopravni sklep zahteva presojo konkretnega položaja. (1) (2) (4) (5)

H4 — Razlike v dostopu do pravnih varoval morajo biti stvarno utemeljene. Slovenija pri določenih socialnih prispevkih izključuje splošne davčnoprocesne razbremenitve, za nekatere položaje pa določa posebne ukrepe. Z vidika 14. člena Ustave je treba primerjati zavezance glede na namen konkretnega varovala. Pogoji za pomoč kmetu ob elementarni nesreči in pogoji za pomoč samozaposlenemu ob izgubi dohodka so lahko različni. Kadar oba položaja vodita v dokazano ogroženost preživljanja, je treba ugotoviti, kakšno učinkovito varstvo je dostopno vsaki skupini in kaj upravičuje morebitno razliko. (1) (12) (14)

H5 — Razbremenitev je mogoče urediti ob ohranitvi financiranja pravic. ZPKZ kaže, da slovensko pravo že pozna rešitev, po kateri se zmanjšani ali odpisani prispevki PIZ pod zakonskimi pogoji štejejo za plačane, obveznost do zavarovanja pa poravna država. Izbrane tuje ureditve kažejo še druge možnosti, med njimi dohodkovne pragove in individualne plačilne ukrepe. Ti primeri so pomembni za presojo, ali bi bilo v Sloveniji mogoče cilj financiranja iz 50. člena Ustave doseči ob manjšem bremenu za zavezanca. (1) (14)–(17)

H6 — Odločilno je, ali slovenski pravni red pravočasno prepreči ogrožanje preživljanja. Če so hkrati izkazani objektivna nezmožnost plačila, resna ogroženost preživljanja in odsotnost učinkovitega varovala, zahteva vztrajanje pri nespremenjenem minimumu posebej tehtno utemeljitev. To velja zlasti, kadar je mogoče cilj financiranja primerljivo doseči z izvedljivim, manj obremenjujočim ukrepom. Pri začasni nelikvidnosti lahko zadošča odlog. Pri daljši nezmožnosti pridejo v poštev znižanje, oprostitev, odpis ali javno kritje. Ustavnopravna teza članka je, da se morebitna pozitivna obveznost države nanaša na **dejanski in pravočasni učinek varstva**, ki ga lahko zagotovi tudi ukrep zunaj same prispevne ureditve. (1) (14) (21) (22)

H7 — Pri zgornji meji je treba utemeljiti njen obstoj, višino in uporabo pri vsakem zajetem prispevku. Sprejeto besedilo 14. člena ZIURS določa fiksno mesečno mejo **7.500 EUR** za zavezance in prispevke po ZPSV. Veljavna zgornja meja zavarovalne osnove za samozaposlene po ZPIZ-2 je vezana na **3,5-kratnik povprečne plače**. Za ustavno presojo je treba ugotoviti, kako bi se določbi uporabljali skupaj, zakaj je izbran prav znesek 7.500 EUR, kdo bi pridobil in kako bi se spremenili prihodki ter pravice iz posameznega zavarovanja. Povezava med prispevki in pravicami lahko podpre omejitev pri PIZ. Za zdravstveno in druga zavarovanja je treba presoditi njihove lastne razloge. Končna ustavna presoja meje 7.500 EUR zato ostaja odprta po posameznih prispevkih. (1) (4) (7) (23)

9.2 Prispevna kapica in ustavnopravni pomen načina sprejema ZIURS

Predhodna kritična analiza Kovačevega članka je pri ZIURS odprla **tri medsebojno povezana ustavnopravna tveganja**. Njeno osrednje vprašanje je, kaj je Državni zbor lahko ugotovil **pred glasovanjem o besedilu, ki ga je dejansko sprejel**. Šele takšna rekonstrukcija pokaže, ali je bilo mogoče presoditi porazdelitev bremen, primerljivost zavezancev in posledice za socialne pravice. (25)

1. **Tveganje nezadostne utemeljitve zneska in razlikovanja med zavezanci.** Sprejeto besedilo določa prag 7.500 EUR. Ustavnopravno vprašanje po 2., 14. in 147. členu je, ali zakon in njegovo gradivo skupaj dovolj jasno pokažeta, katere prispevke in zavezance ukrep zajema, kako se uporablja ob posebnih osnovah samozaposlenih in kmetov ter zakaj je izbran prav ta znesek. Za presojo porazdelitve bremen je treba ločeno prikazati tudi učinek posebne osnove za določene samozaposlene in kmete z nizkimi prihodki iz 21. člena sprejetega besedila ZIURS. Ukrepa posegata na različna dela

prispevne lestvice in ju je treba oceniti vsakega posebej ter v njunem medsebojnem učinkovanju. (1) (23) (25)

2. **Tveganje neizkazanega financiranja pravic po posameznih blagajnah.** Drugi odstavek 50. člena Ustave državi nalaga skrb za delovanje obveznih zavarovanj. Pri kapici je zato bistveno, kolikšen je neposredni izpad v posamezni blagajni, kdo ga prevzame in katere pravice bi bile izpostavljene, če predvideno kritje ne bi zadoščalo. Poznejša analiza Fiskalnega sveta ocenjuje ZIURS kot celoto. Za presojo kapice je potreben tudi prikaz po posameznih blagajnah in skupinah zavezancev ter preveritev, katere podlage je imel zakonodajalec na voljo ob sprejemu. (1) (25) (29)
3. **Tveganje pomanjkljive predhodne presoje in socialnega dialoga.** Poslovnik Državnega zbora med sestavinami predloga zakona predvideva finančno oceno, prikaz posledic na socialnem področju in prikaz sodelovanja javnosti. Resolucija o normativni dejavnosti daje smernice za presojo posledic in posvetovanje. Ob javnih opozorilih sindikatov je treba ugotoviti, katero gradivo je bilo dostopno pred glasovanjem, ali so imeli socialni partnerji dejansko možnost vplivati na rešitev, kako so bili obravnavani njihovi ugovori in ali so ocene po bistvenih amandmajih še veljale za končno besedilo. Za ugotovitev ustavne kršitve je treba opredeliti konkretno ustavno zahtevo, izkazati odstopanje in presoditi njegov pomen za sprejetje zakona oziroma za vsebinsko utemeljitev ukrepa. (25)–(27)

Postopek je pri prispevni reformi lahko odločilen na dveh ravneh. Prva je spoštovanje ustavnih pravil sprejemanja zakona. Ustavno sodišče je v zadevi **U-I-106/26** razveljavilo sklep Državnega zbora o nedopustnosti referenduma, ker ZIURS kot celota ni spadal med zakone, za katere drugi odstavek 90. člena Ustave referendum izključuje. Predmet odločbe je bila dopustnost referenduma. O vsebinski ustavnosti meje 7.500 EUR je potrebna samostojna presoja. Druga raven zadeva podlage za vsebinsko odločitev. Finančne ocene, primerjava zavarovancev in odzivi na strokovne ugovore omogočajo presojo, ali imajo izbrani znesek, obseg in način financiranja stvarno podlago. Njihova največja vrednost je **pred glasovanjem**, ko je mogoče besedilo še spremeniti. (25) (28)

Sklepna ugotovitev raziskave. Slovenska prispevna zakonodaja ima sistemsko vrzel. **Samozaposlenemu lahko obveznost plačila prispevkov od najnižje zavarovalne osnove ostane nespremenjena tudi takrat, ko mu dejanski dohodek močno pade ali ga sploh nima.** Raziskava je pri **H1** pokazala, da lahko različni zavarovalni podlagi pri enakem ekonomskem rezultatu povzročita različni prispevni obveznosti. Ali se dejansko breme razlikuje tudi med zavezanci s primerljivimi sredstvi, tveganji in pravicami, zaradi omejitev agregatnih podatkov ostaja odprto (**H2**). Pri samozaposlenih se osnova sicer navezuje na zakonsko ugotovljeni dobiček, vendar ob padcu pod določeno mejo obveznost določa zakonski minimum. Model je pokazal, da lahko v takšnem položaju plačilo prispevka poseže v sredstva za nujno preživljanje (**H3**). (3)–(5)

Ta učinek je posebej pomemben ob hudi bolezni ali drugih izrednih življenjskih okoliščinah. Pri prispevkih, naštetih v prvem odstavku 110. člena ZDavP-2, so izključene splošne poti do odpisa, delnega odpisa, odloga in obročnega plačila po 101.–103. členu. Redno znižanje zavarovalne osnove se ustavi pri zakonskem minimumu. Posebne razbremenitve so dostopne nekaterim skupinam, vendar obravnavana ureditev samozaposlenemu na minimumu ne daje splošne poti do individualne prilagoditve ob dokazani hudi plačilni nezmožnosti (**H4**). Izbrane tuje ureditve in slovenski primer proračunskega kritja zmanjšanih ali odpisanih prispevkov PIZ za določene kmete kažejo, da je mogoče obveznost prilagoditi in hkrati urediti financiranje pravic (**H5**). Portugalska ustavnosodna presoja dodatno kaže, da lahko kombinacija visokega minimuma in odsotnosti ustrezne prilagoditve v konkretni ureditvi preseže ustavne meje. Za Slovenijo je zato odločilno, ali ima zavezanec ob dokazani nezmožnosti plačila dostop do varovala, ki pravočasno prepreči resno ogrožanje preživljanja (**H6**). (1) (4) (5) (12) (14)–(18) (21) (22)

Na zgornjem delu lestvice sprejeto besedilo ZIURS omejuje mesečno osnovo na 7.500 EUR in bi s tem neposredno razbremenilo tudi zaposlene z najvišjimi prispevnimi osnovami ter njihove delodajalce. Po objavljenem izračunu ZSSS bi bilo med zaposlenimi razbremenjenih približno **1,6 % oziroma dobrih 13.700**

oseb. Pri **H7** je raziskava ugotovila, da se predvidena fiksna meja po ZIURS razlikuje od veljavne meje za samozaposlene, vezane na 3,5-kratnik povprečne plače. Ustavna presoja zato zahteva utemeljitev višine in področja uporabe meje za vsak zajeti prispevek. Za presojo razvojnega cilja je treba ugotoviti tudi, v katerih poklicih in dejavnostih bi nastala največja razbremenitev ter kako bi se korist razdelila med zaposlene in delodajalce. Posebno osnovo iz 21. člena ZIURS za določene samozaposlene in kmete z nizkimi prihodki je treba upoštevati pri presoji celotnega zakona, vprašanje individualnega varstva ob dokazani hudi stiski pa ostaja samostojno. (4) (23) (25) (30)

Skupni ustavnopravni pomislek izhaja iz tega, kako ureditev obravnava oba konca prispevne lestvice. Na spodnjem delu lahko obveznost vztraja tudi ob dokazani nezmožnosti plačila, pri čemer za obravnavani položaj manjka splošno individualno varovalo (**H3–H6**). Na zgornjem delu bi se obračun zajetih prispevkov samodejno ustavil pri določenem pragu (**H7**). Ukrepa imata različna namena, zato je treba vsakega presoditi po njegovih učinkih. Pri spodnji meji je po 2., 14., 34. in 50. členu Ustave bistveno, ali ureditev pravočasno varuje nujno preživljanje. Pri zgornji meji je treba pojasniti, zakaj je razbremenitev stvarno utemeljena, kako vpliva na primerljive zavezance in kdo bo pokril morebitni izpad prihodkov. Zato je za ustavno presojo pomemben tudi **način sprejemanja prispevčne zakonodaje**. Ugotoviti je treba, katere podatke o zavezancih, pravicah in prihodkih posameznih blagajn je imel Državni zbor pred glasovanjem ter kako je obravnaval strokovna opozorila in pripombe socialnih partnerjev. Raziskava tako ugotavlja **konkretno vrzel pri varstvu preživljanja in odprta vprašanja pri utemeljitvi kapice**. Primerjalne ureditve podpirajo ugotovitev, da so prilagoditve izvedljive, končna ustavnopravna presoja pa je odvisna od učinkov posamezne slovenske določbe. (1) (23) (25)–(29)

Končne opombe in viri

(1) Skupščina Republike Slovenije — Ustava Republike Slovenije, 1991, z veljavnimi spremembami, zlasti 2., 14., 15., 33., 50., 51., 74. in 147. člen.

Načelo socialne države daje izhodišče za presojo posledic prispevkov za preživljanje. Načelo enakosti zahteva opredelitev primerljivih zavezancev glede na cilj posameznega pravila. Pravici do socialne varnosti in zdravstvenega varstva usmerjata presojo učinkov na dostop do zavarovanja. Premoženjski učinki in učinki na opravljanje dejavnosti lahko odprejo vprašanja varstva lastnine in gospodarske pobude. Zakonitost javnih dajatev zahteva, da bistvene pogoje obveznosti in razbremenitve določi zakon. Vir

(2) Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti — Denarna socialna pomoč, dostop 2026.

Uradno pojasnilo navaja osnovni znesek minimalnega dohodka od aprila 2026. Znesek omogoča izbiro transparentne referenčne vrednosti za model. Vir kaže tudi, da se pri ugotavljanju konkretnega upravičenja upoštevajo osebne in gospodinjske okoliščine. Za članek je zato pomembna ločitev med osnovnim zneskom in individualno odmero pravice. Povezava z osnovnim zneskom omogoča ponovljivost izračuna in nadaljnje modeliranje drugih pragov. Vir

(3) Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije — Letno poročilo ZZZS 2025, 2026, tabela 57, str. 123.

Tabela je empirična podlaga za prikaz plačanih proporcionalnih prispevkov. Omogoča primerjavo povprečnih mesečnih zneskov po skupinah zavarovancev. Pri zaposlenih posebej pokaže prispevka delodajalcev in delojemalcev. Objavljeni agregati ne vsebujejo povezave z individualnimi dohodki in zato ne omogočajo neposredne presoje horizontalne neenakosti. Poročilo ločeno prikazuje tudi terjatve in odpise zaradi neizterljivosti, kar je pomembno za razlikovanje računovodskih izidov od varstva zaradi stiske. Vir

(4) Državni zbor Republike Slovenije — Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), 2012, z veljavnimi spremembami, zlasti 15., 17., 20. in 145. člen.

Zakon določa pravne podlage za zavarovanje različnih skupin. Določa način izračuna zavarovalne osnove samozaposlenih in kmetov. Najnižja osnova pojasni obstoj obveznosti tudi pri nizkem tekočem dohodku. Možnost znižanja zaradi pričakovanega nižjega dobička pokaže obseg prilagoditve, ki jo zakon že dopušča. Prav zakonska meja tega znižanja je osrednji predmet predlaganega ustavnega preizkusa. Vir

(5) Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti — Pravilnik o določanju zavarovalne osnove, 2025, zlasti 11. člen.

Pravilnik pojasni operativni način določitve zavarovalne osnove. Določa možnost znižanja ob pričakovanem nižjem dobičku. Pri tem ohrani spodnjo zakonsko mejo, ki se razlikuje po zavarovalnih podlagah. Ureja tudi posledice večjega odstopanja med znižano osnovo in dejanskim rezultatom. Vir je bistven za presojo, koliko lahko obstoječa prilagoditev pomaga zavezancu, ki je že na najnižji osnovi. Vir

(6) Ustavno sodišče Republike Slovenije — Odločba U-I-303/18, 2019.

Odločba obravnava posebnosti ekonomskega položaja kmetov. Pri presoji je pomemben pomen katastrskega dohodka v razmerju do dejanske aktivnosti in prejemkov. Za članek je uporabna kot primer presoje stvarnih razlik glede na funkcijo konkretnega pravnega instituta. Njena uporaba pri prispevkih ima naravo analogije. Zato je treba učinke prispevne osnove na posamezno kmetijo posebej ugotoviti. Vir

(7) Skupščina Republike Slovenije — Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), 1992, z veljavnimi spremembami, zlasti 15. in 55.a člen.

Zakon razlikuje zavarovalne podlage, ki so bistvene za razvrščanje zdravstvenih zavarovancev. Te podlage pomagajo pojasniti, zakaj se razlikujejo tudi plačniki prispevkov. Ureditev prispevkov je pomembna za primerjavo oseb s postransko dejavnostjo in oseb brez druge zavarovalne podlage. Posebna ureditev obveznega zdravstvenega prispevka zahteva njegovo ločeno obravnavo. Ta ločitev je pomembna za pravilno razlago statistike o proporcionalnih prispevkih. Vir

(8) Portal SPOT — Prispevki za socialno varnost, uradno pojasnilo, dostop 2026.

Pojasnilo po vrstah prikazuje prispevke za socialno varnost. Prikazuje stopnji prispevka PIZ, ki sta uporabljeni v modelnem obračunu za samozaposlenega. Posebej pojasnjuje pavšalne prispevke iz postranske dejavnosti. To omogoča ločeno obravnavo prispevkov iz zaposlitve in dodatne dejavnosti. Za raziskavo je pomembno tudi razlikovanje obveznega zdravstvenega prispevka od drugih zdravstvenih prispevkov. Vir

(9) Državni zbor Republike Slovenije — Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS), 2010, z veljavnimi spremembami, zlasti 30. člen.

Zakon ureja pravico do plačila zdravstvenega prispevka pod določenimi pogoji. Uporablja socialna merila in upošteva obstoj druge zavarovalne podlage. Pravna podlaga je pomembna za razlago razlike med zavarovanci po 20. in 21. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ. Na tej podlagi je mogoče analizirati vlogo javnega kritja pri zaščiti preživljanja. Ureditev zagotavlja primer za primerjavo s prispevki, pri katerih takšna pot ni dostopna. Vir

(10) Finančna uprava Republike Slovenije — Najnižja osnova za obračun prispevkov za socialno varnost za osebe v delovnem razmerju, 2026.

Objava navaja uradni podatek o povprečni mesečni plači za leto 2025. Prikaže tudi zaokroženo vrednost šestdesetih odstotkov te plače. Za članek je podatek uporaben kot številčni vhod v izračun. Pravna podlaga za uporabo najnižje osnove pri samozaposlenem se ugotavlja po 145. členu ZPIZ-2. Ločitev vira vhodnega podatka od pravne podlage omogoča ponovitev obračuna. Vir

(11) Svet Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije — Sklep o spremembah Sklepa o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja, 2026, Uradni list RS, objava 549.

Sklep spreminja zneske prispevkov za posebne primere zavarovanja. Za obravnavani primer določa pavšal iz postranske dejavnosti za obdobje od aprila 2026. Ta znesek omogoča številčno primerjavo s prispevkom samozaposlenega od splošne najnižje osnove. Za pravilno razlago razlike je pomemben tudi poseben obseg kritja. Primerjava prispeva k preizkusu H1 o učinku različnih pravnih podlag. Vir

(12) Državni zbor Republike Slovenije — Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2), 2006, z veljavnimi spremembami, zlasti 101., 102., 103. in 110. člen.

Zakon določa splošne oblike razbremenitve davčnih zavezancev. Izključitev iz 110. člena določa mejo uporabe navedenih institutov. Za članek je pomembna razlika med davčnim procesnim režimom in posebnimi pravili za prispevke. Ta razlika usmerja iskanje pravne podlage za individualno odločanje. Zakon tako ponuja procesno izhodišče za presojo, ali je za določeno obveznost potrebno posebno varovalo. Vir

(13) Finančna uprava Republike Slovenije — Odpisi, odlogi in obročno plačevanje, spletno pojasnilo, dostop 2026.

Pojasnilo prikazuje postopke, na katere davčni organ napotuje zavezance v finančni stiski. Predstavlja razbremenitve, ki so predvidene pri plačilu davkov. Za članek je pomembno kot prikaz praktične dostopnosti splošnih davčnih postopkov. Njegova vloga je pojasnjevalna, zato se obseg izključitve presoja po zakonu in posebnih predpisih. S tem je mogoče ločiti vprašanje obstoja pravne poti od vprašanja, ali je pot zavezancu razumljivo predstavljena. Vir

(14) Skupščina Republike Slovenije — Zakon o pogojih, pod katerimi se kmetom zmanjšani ali odpisani prispevki štejejo za plačane (ZPKZ), 1992, zlasti 1. člen.

Zakon ureja posebno razbremenitev ob elementarni nesreči. Pod določenimi pogoji se zmanjšani ali odpisani prispevki štejejo za plačane. Strošek prevzame Republika Slovenija. Ureditev pokaže, kako je mogoče ohraniti financiranje zavarovanja ob razbremenitvi zavezanca. Za predlog reforme je pomembna predvsem kot vzorec pravne konstrukcije in proračunskega kritja. Vir

(15) Assembleia da República — Lei n.º 110/2009, Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, 2009, 157. člen.

Določba ureja oprostitev pri nekaterih primerih sočasne zaposlitve in samozaposlitve. Dohodkovni prag veže na socialni referenčni znesek IAS. Hkrati upošteva obseg drugega zavarovanja in višino plače. S tem daje funkcionalni primer za razpravo o slovenski postranski dejavnosti. Pogoji oprostitve so pomembni za presojo, kako je mogoče ohraniti kritje ob ciljni razbremenitvi. Vir

(16) Direction de l'information légale et administrative — Régime micro-social, 2026.

Francosko uradno pojasnilo opisuje prispevke v režimu micro-social. Obračun izhaja iz prometa oziroma prejemkov. Ničelni promet zato praviloma vodi do ničelnega prispevka v tem režimu. Možnost izbire minimalnih prispevkov ponazori povezavo med plačili in obsegom socialne zaščite. Primer je pomemben kot model za izbrane oblike dejavnosti, pri katerih prispevki sproti sledijo ekonomskemu rezultatu, merjenemu s prometom. Vir

(17) INASTI — Et si je ne sais pas payer mes cotisations sociales?, spletno pojasnilo, dostop 2026.

Belgijski vir opisuje poti za samozaposlene, ki imajo težave s plačilom prispevkov. Razlikuje med znižanjem začasnih prispevkov, plačilnim načrtom in oprostitvijo. Pomemben je za primerjavo različnih odzivov glede na vrsto finančne stiske. Pri oprostitvi odpira tudi vprašanje učinkov na pokojninske pravice. Ureditev kaže, kako lahko pristojna institucija individualno obravnava finančne okoliščine zavezanca. Vir

(18) Svet Evropske unije — Priporočilo o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, 2019, 2019/C 387/01.

Priporočilo ponuja skupna merila za obravnavo dostopa do socialne zaščite. Za članek je pomembno, ker izrecno vključuje samozaposlene osebe. Omogoča razpravo o povezavi med formalno vključenostjo in dejansko dostopnostjo pravic. Kot priporočilo ima usmerjevalno pravno naravo. Nacionalne primere pomaga primerjati glede na njihove učinke na socialno zaščito. Vir

(19) Ustavno sodišče Republike Slovenije — Odločba U-I-287/10, 2011.

Odločba presoja razlikovanje pri pravicah iz invalidskega zavarovanja. Za primerljivost zavarovancev je pomembna raven varstva glede na njihov položaj. Odločba potrjuje zahtevo po razumnem razlogu za razlikovanje v bistveno enakih položajih. Članek ta pristop uporabi pri presoji namena konkretne prispevne obveznosti. Pri prispevkih je treba nato posebej ugotoviti še osnovo, obseg bremena in dostopna varovala. Vir

(20) Evropsko sodišče za človekove pravice — Van Raalte proti Nizozemski, št. 20060/92, 1997.

Sodišče je presojalo razlikovanje po spolu pri oprostitvi plačila socialnega prispevka. Ugotovilo je kršitev prepovedi diskriminacije v povezavi z varstvom premoženja. Za članek je pomembno, da konvencijska presoja zajema tudi pravila o prispevnih oprostitvah. Utemeljitev pogoja za oprostitev mora biti povezana s ciljem ureditve. Zadeva je zato pomembna pri oblikovanju meril za pravičen dostop do predlaganih korektivov. Vir

(21) Bundesverfassungsgericht — Beschluss vom 22. Mai 2001, 1 BvL 4/96, 2001.

Sodišče je presojalo posebno minimalno osnovo za pretežno samozaposlene prostovoljne člane zakonskega zdravstvenega zavarovanja. Ureditev je v obravnavani obliki prestala ustavni preizkus. Primer pojasnjuje pomen različnega načina ugotavljanja dohodkov. Pri presoji je pomemben tudi širši socialnovarstveni okvir. Za slovensko analizo odločba ponuja merila za presojo stvarne utemeljenosti statusnega minimuma. Vir

(22) Tribunal Constitucional — Acórdão n.º 643/2025, 2025.

Sodišče je presojalo minimalni prispevek odvetnikov v poklicnem sistemu CPAS. V konkretnem postopku je ugotovilo neskladnost presojane razlage z načelom sorazmernosti. Posebej pomembna je bila kombinacija visoke konvencionalne osnove in odsotnosti nižjega razreda. Sodišče je obravnavalo tudi učinek prispevka na sredstva za dostojno življenje in na dostop do zavarovalnih pravic. Članek iz te odločbe črpa merila za presojo intenzivnosti bremena in pomena učinkovite prilagoditve. Vir

(23) Državni zbor Republike Slovenije — Zakon o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS), sprejeto besedilo z dne 11. maja 2026, EPA 15-X, 14. člen.

Sprejeto besedilo določa znesek 7.500 EUR kot najvišjo mesečno osnovo za zajete prispevke. Formulacija se nanaša na zavezance in prispevke po ZPSV. Vir zato omogoča presojo področja uporabe in razmerja do posebnih pravil. Fiksni znesek omogoča neposredno primerjavo z mejo za samozaposlene, vezano na povprečno plačo. Za H7 je to osrednji vir pri presoji cilja, višine in učinkov predvidene omejitve. Vir

(24) Državni zbor Republike Slovenije — Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma o Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (OdZIURS), 2026.

Odlok razpisuje zakonodajni referendum o uveljavitvi ZIURS. Določa referendumsko vprašanje in datum glasovanja. Za članek je pomemben pri ugotavljanju stanja zakonodajnega postopka na presečni dan. Utemeljuje ločeno obravnavo sprejetega besedila in veljavne prispevne ureditve. Tako so modelni učinki meje 7.500 EUR umeščeni v ustrezen pravni okvir.

(25) Franc Derganc — Kritična analiza članka dr. Bogomirja Kovača »Zablode Janševe vlade«, Modro poslovanje, 2026, zlasti poglavja 3–5, 7 in 12. Analiza obravnava socialno kapico v povezavi z enakostjo zavarovancev in financiranjem pravic. Poudari potrebo po oceni izpada po posameznih blagajnah. Ločeno obravnava referendumsko vprašanje in vsebinsko ustavnost ukrepa. Pomen socialnega dialoga poveže z možnostjo, da strokovna opozorila še vplivajo na končno besedilo. Za ta članek je podlaga za povezavo med izidom H7 in presojo zakonodajnega postopka.

(26) Državni zbor Republike Slovenije — Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1), 2002, z veljavnimi spremembami, zlasti 115. člen. Poslovnik določa sestavine predloga zakona. Za prispevno reformo so pomembne finančne in socialne posledice. Pomemben je tudi prikaz sodelovanja javnosti. Določba daje izhodišče za preveritev gradiva, ki je spremljalo predlog ZIURS. Pri ustavnopravni presoji je treba ugotovljeno pomanjkljivost povezati s konkretno ustavno zahtevo.

(27) Državni zbor Republike Slovenije — Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej), 2009. Resolucija določa smernice za pripravo predpisov. Posebej obravnava predhodno presojo posledic. Ureja tudi smernice za sodelovanje strokovne in drugih zainteresiranih javnosti. Pri ZIURS omogoča presojo, ali so bili finančni in socialni učinki obravnavani pravočasno. Za članek daje merila kakovosti priprave predpisa, ustavna teža posamezne pomanjkljivosti pa zahteva ločeno presojo.

(28) Ustavno sodišče Republike Slovenije — Odločba U-I-106/26 z dne 24. julija 2026. Sodišče je razveljavilo sklep o nedopustnosti referenduma o ZIURS. Pri presoji je upoštevalo obseg in pomen vsebin zakona, ki jih ustavne izjeme od referendumskega odločanja ne zajemajo. Odločba je pomembna za presojo združevanja različnih vsebin v enem zakonu. Njen predmet je bil referendumski sklep. Za vsebinsko presojo kapice je zato treba posebej uporabiti merila enakosti, zakonitosti dajatev in varstva socialne varnosti.

(29) Fiskalni svet — Analiza javnofinančnih učinkov Zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije, 2026. Analiza ocenjuje skupne javnofinančne učinke ZIURS. V simulacijah povratni učinki višje gospodarske aktivnosti niti po desetih letih v celoti ne nadomestijo neposrednega poslabšanja salda. Za članek je pomembna ločitev neposrednega finančnega učinka od pričakovanih razvojnih učinkov. Za presojo kapice je treba dodatno ugotoviti posledice po posameznih zavarovanjih. Čas objave analize je pomemben tudi pri preverjanju, katere ocene so bile zakonodajalcu na voljo ob glasovanju.

(30) Zveza svobodnih sindikatov Slovenije — Interventni zakon bi izkopal globoko luknjo v javnih financah, 15. oktober 2026. Objava ocenjuje, da bi kapica razbremenila približno 1,6 % zaposlenih. Ocena omogoča prikaz velikosti skupine neposrednih upravičencev. Vir obravnava tudi razliko med ocenami predlagateljev in ocenami učinkov na socialne blagajne. Za presojo razvojnega cilja bi bilo treba oceno dopolniti s podatki o poklicih, dejavnostih in porazdelitvi koristi med zaposlenimi in delodajalci. Za članek je vir pomemben, ker omogoča ločeno obravnavo števila razbremenjenih oseb in finančnega učinka ukrepa.