

## **PRAVNO MNENJE**

### **o nekaterih ustavno spornih rešitvah predloga novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju**

*Opomba:*

*Za to mnenje smo upoštevali besedilo predloga ZZVZZ-1, kot je bil dan v javno razpravo dne 1. 2. 2017 na spletni strani Ministrstva za zdravje. Iz poročanja medijev o tej tematiki je še mogoče razbrati, da predlagatelj zakona razmišlja tudi o drugačnih variantah zdravstvenega nadomestila, vendar pa v tem trenutku še ni bila objavljena nobena končna odločitev v zvezi s tem vprašanjem.*

Ljubljana, maj 2017

## Povzetek

Na zaprosilo družbe Adriatic Slovenica sta prof. dr. Rajko Pirnat in univ. dipl. prav. Boštjan Zuljan iz Družbe za svetovanje v javni upravi pripravila pravno mnenje o nekaterih ustavno spornih rešitvah Predloga novega zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. V njem ocenjujeta, da je treba zdravstveno nadomestilo, ki ga predvideva predlog novega zakona, nedvomno obravnavati kot davčno obveznost, kot nov namenski davek, ki bi ga zavarovane osebe plačevale v blagajno ZZZS poleg prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki jih že sedaj plačujejo. Toda za razliko od prispevkov je zdravstveno nadomestilo določeno v nominalnem znesku za sedem dohodkovnih razredov, nadomestila pa ne bo mogoče uveljavljati kot zmanjšanje davčne osnove pri odmeri dohodnine. Takšen koncept davčne obveznosti je novost in vnaša neskladnost v sistem obdavčitve fizičnih oseb. Predstavlja tudi problem z vidika ustavnega načela enakosti davčnih bremen.

Problem neenakosti v davčni obremenitvi je v tem, ker takšna ureditev ne upošteva, da so zavezanci z enakimi bruto dohodki dejansko v različnih položajih glede ekonomske zmožnosti plačevanja davčnega bremena. Ker so predmet obdavčitve dohodki posameznika, bi moralo biti zdravstveno nadomestilo obravnavano enako kot prispevki za socialno varnost, ki so upoštevani kot odbitna postavka pri odmeri dohodnine. Zaradi te nenavadne izjemnosti zdravstvenega nadomestila, ki je očitno namenjena »prihranku« za državni proračun (ki bi dobil ustrezno manjši priliv iz dohodnine, če bi bilo nadomestilo upoštevano pri njeni odmeri), bo v dobršni meri izjalovljen pomen davčnih olajšav, porušeno pa bo tudi načelo enakomerne porazdelitve davčnega bremena, ki velja v enotnem sistemu obdavčitve dohodkov.

Do neenakosti v obremenitvi zavezancev bo pripeljal tudi mehanizem usklajevanja višine zdravstvenega nadomestila z gibanjem povprečne plače zaposlenega v državi, saj ta meri le povprečno vrednost dohodkov, in še to le tistih dohodkov od dela, ki so zajeti v indeks, izključeni pa so vsi drugi dohodki, ki se sicer upoštevajo pri določitvi davčne osnove (npr. dohodki samozaposlenih, vsi dohodki od kapitala). Problem neenake obremenitve obstaja tudi znotraj skupine zavezancev, ki prejemajo plačo. Vse plače se namreč ne gibljejo v isto smer in z enako stopnjo, zato so lahko razlike med zavezanci zelo velike in lahko sčasoma še naraščajo. Se pravi, da bodo zaradi tega načina usklajevanja nesorazmerno bolj obremenjeni z zdravstvenim nadomestilom tisti zavezanci, ki večino svojih dohodkov ustvarijo v delovnem razmerju in med temi še posebej tisti, katerih plače bodo stagnirale ali rasle počasneje od stopnje rasti povprečne plače v državi.

Predlog zakona določa, da se v davčno osnovo za obračun zdravstvenega nadomestila všteje ves dohodek iz delovnega razmerja, torej tudi povračilo stroškov v zvezi z delom (ki se pri odmeri dohodnine sicer ne všttevajo v davčno osnovo do določene višine). Takšna opredelitev dohodka je v nasprotju s splošno sprejeto opredelitvijo dohodkov, ki so lahko predmet obdavčitve. Po tej opredelitvi, ki jo pri svoji presoji uporablja tudi ustavno sodišče, je namreč dohodek ekonomska moč, ki se kaže kot v denarju izražena vsota potrošnje in spremembe vrednosti premoženja v določenem časovnem obdobju. Iz tega logično izhaja, da je treba stroške, ki so bili potrebni za to, da je dohodek iz dela sploh nastal, izključiti iz opredelitve obdavčljivega dohodka.

Problem davčne neenakosti je povezan tudi s položajem zavezancev, ki prejemajo minimalno plačo. Iz predlaganih zneskov zdravstvenega nadomestila je videti, da zajema največji delež realnega dohodka pri prejemnikih minimalne plače. Njihova obremenitev v relativnem deležu dohodka je namreč nekajkrat višja od obremenitve zavezancev iz najvišjih davčnih razredov.

Nekateri elementi predlagane ureditve pomenijo problem tudi z vidika upoštevanja ustavnih omejitev iz načela zakonitosti pri določanju davčnih obveznosti. Gre zlasti za pooblastilo ministru, da enkrat letno usklajuje višino zdravstvenega nadomestila z gibanjem povprečne plače v državi. Izvršilna pooblastila na davčnem področju pa posebej omejuje 147. člen ustave, po katerem je predpisovanje davkov v pristojnosti zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom, kar po ustavnosodni praksi pomeni, da pri tem ne gre le za uvedbo davka in določitev njegovih elementov, temveč tudi za to, da mora biti že iz zakona in ne šele iz podzakonskega akta razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od davčnega zavezanca.

Predlog zakona ne predvideva nobenega prehodnega obdobja pri ukinitvi dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, kar je kršitev načela varstva zaupanja v pravo, saj bo zavarovalnicam v celoti odvzet zavarovalniški posel, ki so ga izvajale na podlagi zaupanja v obstoječo zakonsko ureditev. Ravno tako je ostal popolnoma nezavarovan tudi pravni položaj zavarovancev v prehodnem obdobju, ker predlog zakona ne vsebuje nobenih določb, ki bi urejale, kako bo ob prehodu v novo zakonsko ureditev poskrbljeno za pravice zavarovancev.

## Uvodna pojasnila

Po predlogu ZZVZZ-1 bi bilo financiranje javnega zdravstvenega sistema v prihodnje organizirano zgolj samo še skozi obvezno zdravstveno zavarovanje, katerega edini nosilec bi bil še naprej le Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZS). Doplačila k zdravstvenim storitvam, ki so določena v 23. členu veljavnega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, bi se odpravila, s čimer bi se ukinito tudi dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ki bi ga v finančnem smislu nadomestila javna dajatev, ki jo predlog ZZVZZ-1 imenuje »obvezno zdravstveno nadomestilo«. V tem mnenju želimo opozoriti na naslednje kritične točke tega predloga:

- zdravstveno nadomestilo in problem načela enakomerne porazdelitve davčnih bremen;
- ukinitvev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja in problem varstva upravičenih pravnih pričakovanj zavarovalnic in zavarovancev.

Prav nobenega dvoma ni, da je treba zdravstveno nadomestilo, ki ga predvideva aktualni predlog ZZVZZ-1, obravnavati kot davčno obveznost. V vsakem primeru gre za nov namenski davek, ki bi ga zavarovane osebe plačevale v blagajno ZZS poleg prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki jih že sedaj plačujejo. Za razliko od zdravstvenih prispevkov, kjer zavarovanci plačujejo enak delež od svojega dohodka, je zdravstveno nadomestilo v predlogu ZZVZZ-1 določeno v nominalnem znesku, ki je določen za sedem dohodkovnih razredov. Čeprav naj bi se tako kot prispevki tudi zdravstveno nadomestilo odmerilo od bruto dohodkov zavezanca, pa drugače kot velja za prispevke, zdravstvenega nadomestila ne bo mogoče uveljavljati kot zmanjšanje osnove pri odmeri dohodnine. Takšen koncept davčne obveznosti je novost in vnaša nekoherentnost v sistem obdavčitve dohodkov fizičnih oseb. Predstavlja tudi problem z vidika ustavnega načela enakosti davčnih bremen, ki varuje posameznika na davčnem področju in ki mu je še posebej namenjeno to mnenje.

Po drugi strani ukinitvev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja odpira povsem ločena vprašanja, ki zadevajo ustavno varstvo pravic zavarovalnic, ki jih bo ta ukrep prizadel, in njihovih zavarovancev, s katerimi imajo sklenjeno dopolnilno zdravstveno zavarovanje. V jedru tega problema je varstvo upravičenih pravnih pričakovanj, ki temeljijo na zaupanju v dosedanjo zakonodajo. Z novim zakonom bodo zavarovalnice ob delu posla, zavarovanci pa bodo morali začeti plačevati novo javno dajatev. Problem predloga ZZVZZ-1 je, da ne določa, kako se bo izvedel prehod na novo zakonsko ureditev, kako se bodo uredila razmerja med zavarovalnicami in zavarovanci in kako bodo zavarovane pravice zavarovancev, da v prehodnem obdobju ne bodo ostali brez kritja za pravice do zdravstvenega varstva. Zakonska sprememba, ki ne uredi prehoda na novo ureditev na način, da se zavarujejo upravičeni interesi posameznikov, ki jih bo sprememba ureditve prizadela, je v nasprotju z načelom pravne države, zato je to mnenje namenjeno tudi tem vprašanjem.

Za to mnenje smo upoštevali besedilo predloga ZZVZZ-1, kot je bil dan v javno razpravo dne 1. 2. 2017 na spletni strani Ministrstva za zdravje. Iz poročanja medijev o tej tematiki je še mogoče razbrati, da predlagatelj zakona razmišlja tudi o drugačnih variantah zdravstvenega nadomestila, vendar pa v tem trenutku še ni bila objavljena nobena končna odločitev v zvezi s tem vprašanjem.

### **1. Ustavne omejitve pri določanju davčnih obveznosti in ugotovljena ustavna neskladja predlaganega zdravstvenega nadomestila**

O ustavnih omejitvah pri določanju nove javne dajatve, ki bi nadomestila premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, smo za naročnika že napisali pravno mnenje dne 6. 3. 2015.<sup>1</sup> To je bilo še pred objavo predloga ZZVZZ-1, ko se za poimenovanje nove dajatve še ni uporabljal izraz »zdravstveno nadomestilo« in so bili znana

---

<sup>1</sup> Dr. Rajko Pirnat in dr. Erik Kerševan: Pravna študija o nekaterih vprašanjih uvedbe javne dajatve, ki naj bi nadomestila dopolnilno zdravstveno zavarovanje, Inštitut za javno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 6. 3. 2015.

le temeljna izhodišča uvedbe nove davčne obveznosti. Vendar je očitno, da je predlog ZZVZZ-1 pri določitvi zdravstvenega nadomestila v celoti sledil tem izhodiščem.<sup>2</sup>

Takrat smo v mnenju ugotovili, da bi bila uvedba nove javne dajatve, ki bi se odmerjala od bruto dohodkov zavezanca, hkrati pa se znesek tako odmerjene davščine ne bi upošteval pri zmanjšanju dohodninske osnove tega zavezanca, v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave (enakost pred zakonom). Problem neenakosti v obremenitvi je v tem, ker takšna ureditev ne upošteva, da so zavezanci z enakimi bruto dohodki dejansko v različnih položajih glede ekonomske zmožnosti plačevanja davčnega bremena. Prav tako smo takrat še ugotovili, da bi bila ureditev, ki predvideva plačevanje nove davčne obveznosti neposredno ZZS, v nasprotju s prvim odstavkom 148. člena Ustave, po katerem morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe zajeti v državnem proračunu.

Ker predlog ZZVZZ-1 ostaja na enakih izhodiščih, seveda te ugotovitve v celoti držijo tudi za zdravstveno nadomestilo. Kljub temu, da predlog ZZVZZ-1 za poimenovanje novega davčnega vira uporablja izraz »nadomestilo«, ki ni najbolj primeren izraz za poimenovanje davčnih obveznosti, to ne spreminja dejstva, da gre v resnici za poseben namenski davek. Posamezniki bodo z novo dajatvijo obremenjeni v odvisnosti od svojega dohodka, medtem ko bodo vsi deležni enakih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ne glede na višino vplačanih namenskih sredstev.

#### a) Vprašanje dvojne obdavčitve

Kot je že odločilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-299/96 z dne 12. 12. 1996, Ustava ne preperečuje dvojne ali večkratne obdavčitve posameznih objektov obdavčenja. V tej odločbi sodišče tudi zapiše, »da se subjekti oziroma objekti obdavčevanja med seboj ne izključujejo in so v okviru enotnega davčnega sistema lahko večkratno obdavčeni z različnimi davščinami, še zlasti, kadar obdavčujeta dve davčni oblasti različnega ranga.« Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da je dvojna ali večkratna obdavčitev dopustna le, če se razlikuje tudi namen obdavčitve. Tega, kakšen pomen je sodišče v navedeni zadevi pripisalo namenu obdavčitve, iz odločbe ni mogoče razbrati, kot tudi ni mogoče sklepati, da isti namen obdavčitve izključuje, da bi šlo za dve različni davščini.

V skladu s 147. členom Ustave ima država zagotovljeno popolno fiskalno suverenost, da ustanavlja davčne vire za financiranje javne porabe. Odločitev države, da uvede nov davek, četudi ta pomeni dvojno obdavčitev istega predmeta obdavčitve za isti namen, po naši oceni ni predmet presoje Ustavnega sodišča. Tudi pri dvojni obdavčitvi za isti namen se namreč vrsta in način obdavčitve razlikujeta glede na različne ekonomske, socialne in fiskalne cilje posamezne dajatve.

Če se zakonodajalec odloči za uvedbo novega davka, pa mora tega izvesti ustavno skladno. Pri tem mora spoštovati zlasti načelo zakonitosti iz 147. člena Ustave in načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Kot ugotavljamo v nadaljevanju, je problem predloga ZZVZZ-1, da vsebuje rešitve, ki so v nasprotju z navedenima ustavnima določbama.

#### b) Načelo zakonitosti določanja javnih dajatev

Predlog ZZVZZ-1 vsebuje naslednje določbe, ki urejajo pravno ureditev zdravstvenega nadomestila:

- zavezanci za plačevanje so zavarovane osebe obveznega zdravstvenega zavarovanja;
- zdravstveno nadomestilo se obračunava ločeno od zdravstvenih prispevkov;

---

<sup>2</sup> Navedena izhodišča so bila predstavljena v dokumentu Ministrstva za zdravje z naslovom: Dajatev za zagotovitev dela sredstev za obvezno zdravstveno zavarovanje (nadomestilo za premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja) ter dolgotrajno oskrbo, Ministrstvo za zdravje, (št. 012-71/2011/15) z dne 3. 10. 2011.

- denarna obveznost je določena v nominalnem znesku, ki je odvisen od dohodkovnega razreda, v katerega spada posamezni zavezanec;
- dohodkovni razred se ugotavlja na podlagi preteklih letnih dohodkov, v katere so vključeni dohodki iz dela in dohodki iz kapitala fizične osebe;
- natančnejši način upoštevanja dohodkov, ki se upoštevajo v letnem dohodku, določi minister;
- mesečno višini obveznosti letno določi FURS na podlagi odmerne odločbe v davčnem postopku;
- višina zdravstvenega nadomestila se usklajuje z gibanjem povprečne plače v Republiki Sloveniji in jo enkrat na leto uskladi minister;
- obveznost plačujejo zavarovanci neposredno na račun ZZS.

Te elemente predlagane ureditve posebej navajamo zato, ker nekateri od njih predstavljajo problem z vidika upoštevanja ustavnih omejitev načela zakonitosti pri določanju davčnih obveznosti. V zvezi s tem pritrjujemo najprej mnenju tistih, ki opozarjajo na problem, da se s predlogom ZZVZZ-1 ministru prepušča pooblastilo za usklajevanje višine zdravstvenega nadomestila (sedmi odstavek 194. člena predloga ZZVZZ-1). Izvršilna pooblastila na davčnem področju posebej omejuje 147. člen Ustave, po katerem je predpisovanje davkov v pristojnosti zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom. Ta člen Ustave torej določa načelo zakonitosti na davčnem področju, ki ga Ustavno sodišče v svoji ustavnosodni praksi razlaga tako, da predpisovanje davkov ne zajema le uvedbe davka in določitve njegovih elementov (predmeta obdavčitve, davčne osnove, davčnih zavezancev in davčne stopnje), temveč zahteva tudi, da mora biti že iz zakona in ne šele iz podzakonskega akta razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od davčnega zavezanca (na primer odločba Ustavnega sodišča št. U-I-296/95 z dne 27. 11. 1997).

Možnost, da minister letno usklajuje višino zdravstvenega nadomestila, ne bi bila problematična z vidika načela zakonitosti, če bi zakon bolj določno navedel tudi kriterije, ki jih mora minister uporabiti pri usklajevanju. Predlog zakona uskladitev nadomestila veže na kriterij »gibanja povprečne plače v Republiki Sloveniji«, ki pa je tudi po našem mnenju presplošen in ne zagotavlja zadostne predvidljivosti za davčne zavezance (ni jasno, ali se bo gibanje upoštevalo v obe smeri – rast in znižanje povprečne plače – in v kakšnem obsegu naj bi se nadomestilo usklajevalo s stopnjo rasti oziroma znižanja). Je pa usklajevanje višine davčne obveznosti s statističnim indeksom (gibanja povprečne plače) poleg tega problematično tudi z vidika ustavnega načela enakosti, o čemer v nadaljevanju tega mnenja.

V neskladju z načelom zakonitosti predpisovanja davkov je nadalje po naši oceni tudi določba v predlogu ZZVZZ-1, ki ministra pooblašča, da določi natančnejši način upoštevanja dohodkov, ki se upoštevajo v letnem dohodku (sedmi odstavek 195. člena predloga ZZVZZ-1). Iz te določbe izhaja, da bo davčna osnova, od katere se bo odmerjalo zdravstveno nadomestilo, razvidna šele iz podzakonskega akta ministra, kar po našem prepričanju ne izpolnjuje zahteve iz 147. člena Ustave. Izvršilno pooblastilo ministru (*»da določi natančnejši način upoštevanja dohodkov, ki se štejejo v davčno osnovo«*) je po našem mnenju preohlapno in nezadostno. Zakon namreč ne določa, kateri manjkajoči elementi ugotavljanja davčne osnove naj se uredijo s podzakonskim aktom in kako naj se uredijo, zato je takšen način prepuščanja urejanja teh vsebin izvršilni veji oblasti nezdržljiv z načelom zakonitosti, ki zavezuje državo pri predpisovanju davkov.

K temu naj dodamo, da je treba po našem mnenju načelo zakonitosti na davčnem področju še posebej strogo presojati v primeru določitve davčne obveznosti, katere višino lahko država kadarkoli enostransko spreminja in jo po svoji presoji prilagaja gibanju stroškov, ki jih javni blagajni povzročajo pravno neomejena javna poraba. Sploh, ker takšna ureditev zavezancem ne daje nobene predvidljivosti, kako se bo v prihodnje spreminjalo razmerje med višino dohodkov in njihovo obremenitvijo. Predpostavka zakona, da bodo stroški javne porabe za obvezno zdravstveno zavarovanje naraščali v skladu s stopnjo gospodarske rasti, ta pa se bo prelila v rast povprečne plače, je tvegana in nikakor ni nujno, da bo ta korelacija obstajala. Ker je utemeljeno pričakovati, da bo zdravstveno nadomestilo za razliko od zdravstvenih prispevkov podvrženo stalnim zakonskim prilagajanjem njegove višine, je zato še toliko bolj pomembno, da so vsi njegovi elementi, ki vplivajo na individualno odmero, določeni z zakonom in se jih ne prepušča v podrobnejšo določitev podzakonskim aktom.

## 2. Posebej o neenakosti zavezancev v obremenitvi z zdravstvenim nadomestilom

Neenakost v obremenitvi zavezancev je po naši oceni ključni problem predlaganega zdravstvenega nadomestila. Kot »*sui generis*« je ureditev zdravstvenega nadomestila premalo domišljena in preveč poenostavljena. Njen temeljni problem je, da ne upošteva pravne ureditve na drugih področjih, v katere posega s svojimi učinki in povzroča anomalije in neskladja v pravnem sistemu. Z uvedbo zdravstvenega nadomestila v predlagani obliki bi v pravni sistem zanesli tujek, ki bi zaradi neuskkljenosti z drugimi deli sistema povzročil, da bi bili zavezanci neenako davčno obravnavani.

Kot bomo videli v nadaljevanju, bo imela obremenitev z zdravstvenim nadomestilom v praksi zelo različne posledice med zavezanci. Seveda so razlike v davčni obremenitvi zavezancev nekaj običajnega in ne nasprotujejo ustavnemu načelu enakosti, če so posledica upravičenih razlogov. Vendar pa predlog ZZVZZ-1 vsebuje precej neustreznih rešitev, ki bodo imele za posledico neenako davčno obravnavo zavezancev brez upravičljivega razloga. Po naši oceni je mogoče kot vzrok neenake davčne obravnave prepoznati naslednje značilnosti zakonske ureditve:

- neupoštevanje zdravstvenega nadomestila kot zmanjšanja davčne osnove pri odmeri dohodnine;
- usklajevanje višine nadomestila z gibanjem povprečne plače zaposlenega;
- vključitev povračila stroškov v zvezi z delom v davčno osnovo;
- neupoštevanje uskladitve minimalne plače.

### a) Neenakost zaradi neupoštevanja zdravstvenega nadomestila pri odmeri dohodnine

Najprej je tu razlog neupoštevanje zdravstvenega nadomestila pri odmeri dohodnine kot odbitne postavke, ki znižuje davčno osnovo. Glede na to, da so predmet obdavčitve dohodki posameznika, bi morale biti z vidika ohranitve enotnosti davčnega sistema zdravstveno nadomestilo obravnavano enako, kot so prispevki za socialno varnost. Z drugačnim obravnavanjem zdravstvenega nadomestila se razgrajuje enotnost davčnega sistema, ki velja za obdavčitev dohodkov. Pomen davčnih olajšav bo zaradi obremenitve z zdravstvenim nadomestilom v dobršni meri izjalovljen, s tem pa bo porušeno tudi načelo enakomerne porazdelitve davčnega bremena, ki velja v enotnem sistemu obdavčitve dohodkov.

V praksi to pomeni, da bo z zdravstvenim nadomestilom bolj prizadet tisti zavezanec z enakim bruto dohodkom, ki ga davčna ureditev ob udejanjanju načela enakomerne davčne obremenitve (preko olajšav) poskuša razbremeniti plačila dohodnine. Isti problem bo prisoten tudi pri kateri koli drugi varianti novega davka, ki bi odstopal od sistema obdavčitve dohodkov, v katerem se plačilo dajatev za socialno varnost odšteje od davčne osnove za dohodnino.

Iz predloga ZZVZZ-1 tudi ne izhaja, kateri stvarno utemeljen razlog bi upravičeval drugačno obravnavo zdravstvenega nadomestila. Kot smo to že zapisali v predhodnem mnenju, zgolj želja pripravljavca zakona, da se z uvedbo nove dajatve ne bi zmanjšali prihodki proračuna iz naslova dohodnine, ne more upravičiti neenakosti v obremenitvi zavezancev za zdravstveno nadomestilo.

### b) Neenakost zaradi usklajevanja višine davčne obveznosti s statističnim indeksom

Do neenakosti v obremenitvi zavezancev bo nadalje pripeljal mehanizem usklajevanja višine zdravstvenega nadomestila z gibanjem povprečne plače zaposlenega v Republiki Sloveniji. Samodejno usklajevanje višine davčne obveznosti z gibanjem statističnega indeksa o povprečni plači je problematično, ker meri povprečno vrednost dohodkov in še to le tistih dohodkov od dela, ki so zajeti v indeks. Tako so iz tega mehanizma usklajevanja najprej izključeni vsi drugi dohodki, ki se sicer upoštevajo pri določitvi davčne osnove pa ne temeljijo

na pogodbi o zaposlitvi (npr. dohodki samozaposlenih, vsi dohodki od kapitala). Brez upravičenega razloga se na ta način ustvarja neenakost v obremenitvi med zavezanci, ki večino svojih dohodkov ustvarijo v delovnem razmerju, in drugimi zavezanci, katerih dohodki niso vključeni v indeks povprečne plače.

Problem neenake obremenitve pa obstaja tudi znotraj skupine zavezancev, ki prejemajo plačo. Težava je, da se vse plače ne gibajo v isto smer in z enako stopnjo, zato so lahko razlike med zavezanci zelo velike in te lahko s časoma še naraščajo. Med različnimi skupinami zaposlenih se bo, odvisno od gibanja njihovih plač, zato različno spreminjalo razmerje med višino dohodkov in njihovo obremenitvijo. Poseben problem so tudi zaposleni z minimalno plačo, saj se slednja ne usklajuje z indeksom rasti povprečne plače, temveč se uporablja indeks rasti cen življenjskih potrebščin.

Glede na navedeno ocenjujemo, da je ureditev, ki predvideva usklajevanje zdravstvenega nadomestila z gibanjem povprečne plače, v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Ureditev bo namreč povzročala neenakost med zavezanci, saj bodo zaradi tega načina usklajevanja nesorazmerno bolj obremenjeni z zdravstvenim nadomestilom tisti zavezanci, ki večino svojih dohodkov ustvarijo v delovnem razmerju, in med temi še posebej tisti, katerih plače bodo stagnirale ali rasle počasneje od stopnje rasti povprečne plače v državi.

c) Neenakost zaradi vključitve povračila stroškov v zvezi z delom v davčno osnovo

S problemom neenake davčne obravnave je nadalje povezana tudi opredelitev dohodka, ki se po predlogu ZZVZZ-1 všteva v davčno osnovo za izračun zdravstvenega nadomestila. Predlog ZZVZZ-1 namreč v tretjem odstavku 195. člena določa, da se v davčno osnovo všteje celotni dohodek iz delovnega razmerja, torej tudi povračilo stroškov v zvezi z delom, ki se pri odmeri dohodnine ne všttevajo v davčno osnovo do določene višine. Takšna opredelitev dohodka je v nasprotju s splošno sprejeto opredelitvijo dohodkov, ki so lahko predmet obdavčitve. V skladu s Schanz-Haig-Simonsovo opredelitvijo dohodka, ki jo pri svoji presoji uporablja tudi Ustavno sodišče, je dohodek ekonomska moč, ki se kaže kot v denarju izražena vsota potrošnje in spremembe vrednosti premoženja v določenem časovnem obdobju. Kot je poudarilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-175/11 z dne 10. 4.2014 je to splošno izhodišče o pojmovanju dohodka pomembno zaradi udejanjanja temeljnega načela davčnega prava, in sicer načela enake davčne obravnave, ki velja tudi na področju obveznosti plačevanja davkov od dohodkov fizičnih oseb.

Iz tega logično izhaja, da je treba stroške, ki so bili potrebni za to, da je dohodek iz dela sploh nastal, izključiti iz opredelitve obdavčljivega dohodka. Ti stroški namreč ne izražajo ekonomske moči dohodka oziroma ne povečujejo premoženja posameznika, njihovo upoštevanje pri opredelitvi obdavčljivega dohodka pa nesorazmerno bolj obremenjuje osebe, ki za doseganje dohodka iz dela prejemajo razmeroma velik delež teh stroškov. Vključitev povračila teh stroškov v opredelitev obdavčljivega dohodka je zato po našem prepričanju v nasprotju z ustavnim načelom enake davčne obravnave.

d) Neenakost zaradi neupoštevanja uskladitve minimalne plače

Na koncu je poseben problem davčne neenakosti povezan še s položajem zavezancev, ki prejemajo minimalno plačo. Iz predlaganih zneskov zdravstvenega nadomestila je razvidno, da le-ta zavzema največji delež realnega dohodka pri prejemnikih minimalne plače, torej pri zavezancih, ki so v najnižjem davčnem razredu. Njihova obremenitev je v relativnem deležu dohodka lahko nekajkrat višja od obremenitve zavezancev iz najvišjih davčnih razredov. Ker iz predlagane zakonske ureditve ne izhaja, da se bo obveznost plačevanja zdravstvenega nadomestila upoštevala pri uskladitvi višine minimalne plače, je takšna porazdelitev davčnega bremena med davčnimi razredi sporna z vidika načela enakosti.



### 3. Ustavne omejitve pri poseganju v upravičena pravna pričakovanja in ugotovljena ustavna neskladja zakonskega predloga ZZVZZ-1

V predhodnem pravnem mnenju z dne 6. 3. 2015 smo tedaj opozorili tudi na problem ustavnega varstva pravic, ki bodo z novo zakonsko ureditvijo popolnoma ukinjene ali pa se bo posameznikom njihov pravni položaj poslabšal v primerjavi z obstoječo ureditvijo. V prvo kategorijo prizadetih pravic nedvomno sodijo zavarovalnice, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje (DZZ), saj je očitno, da bi te z novim ZZVZZ-1 izgubile pravico do opravljanja dejavnosti DZZ. V drugo skupino pa lahko uvrstimo zlasti tiste zavarovance, ki bodo morali po novem zakonu plačevati več za enak obseg pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Poleg tega je tu odprto še vprašanje, ki zadeva določitev lastninske pripadnosti sredstev, ki jih bodo zavarovanci v obliki premij plačali zavarovalnicam do prehoda na plačevanje zdravstvenega nadomestila.

Za predlog ZZVZZ-1 lahko ugotovimo, da se tega področja vprašanj sploh ne dotika. V prehodni določbi iz 335. člena je predlagatelj zakona v zvezi s tem zgolj opredelil časovno obdobje, za katero naj bi se prvič odmerilo zdravstveno nadomestilo (tj. julij 2019 do junij 2020). To je tudi edina določba v predlogu ZZVZZ-1, iz katere lahko sklepamo, da je prehod na novo ureditev obveznega zdravstvenega zavarovanja predviden s 1. 7. 2019. Če pa upoštevamo še derogacijsko klavzulo iz 358. člena predloga ZZVZZ-1, ki razveljavlja sedanji ZZVZZ že od trenutka uveljavitve ZZVZZ-1 dalje, ugotovimo celo, da bo v vmesnem času nastala pravna praznina, ko zavarovalnice zaradi razveljavitve ZZVZZ ne bodo imele več pravne podlage za izvajanje DZZ, država pa še ne bo smela začeti pobirati zdravstvenega nadomestila. Takšen zakonski predlog je seveda povsem neresen, saj ne obravnava ključnih vprašanj prehodnega režima, kar je najverjetneje posledica časovne naglice pri oblikovanju predloga ZZVZZ-1. Brez teh vsebin zakonski predlog nikakor ni primeren za nadaljnjo obravnavo, zato je pričakovati, da bo predlagatelj zakona še dopolnil zakonski predlog v tej smeri. Je pa zaradi navedenih pomanjkljivosti težko vnaprej podati oceno o ustavnih neskladjih predloga ZZVZZ-1, zato v nadaljevanju opozarjamo na ključne okoliščine, ki bodo vplivale na to oceno.

#### a) Pravne posledice ukinitve DZZ za zavarovalnice in njihove varovane pravice

Predlog ZZVZZ-1 izrecno sicer nikjer ne govori o ukinitvi ali prenehanju DZZ, pač pa to očitno izhaja iz derogacijske klavzule, s katero se razveljavlja sedanji ZZVZZ. S prenehanjem veljavnosti ZZVZZ, ki ureja DZZ, bo seveda odpadla tudi pravna podlaga za nadaljnje izvajanje DZZ. Zakon je uvedel DZZ v letu 1993 in z uveljavitvijo novega ZZVZZ-1 bi se zakonska ureditev DZZ v celoti odpravila. Za zavarovalnice, ki se ukvarjajo z DZZ, to seveda pomeni, da bodo morale ob uvedbi ZZVZZ-1 popolnoma opustiti ta del zavarovalniške dejavnosti.

Ker se ureditev spreminja z učinkom za naprej, je mogoče v zvezi z zakonsko spremembo govoriti le o nepravni retroaktivnosti zakona. Ta po Ustavi sicer ni prepovedana, vendar pa načelo zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja, ki temelji na zaupanju v trajanje določenih pravic, ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Pri teh posegih Ustavno sodišče še posebej poudarja pomen prehodnega režima, ki se presoja s tehtanjem med zakonskim ciljem in prizadetostjo pravnega položaja (glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 22. 4. 1993 in št. U-I-259/07 z dne 15.11.2007).

Če torej povzamemo, je ustavno varstvo pravic zavarovalnice odvisen od ocene, ali so razlogi za ukinitve DZZ v splošnem, torej javnem interesu in ali je prehodna ureditev sorazmerna s cilji, ki jih zasleduje sprememba zakonodaje. Ker predlogu ZZVZZ-1 ni priložena ocena stanja in razlogov za sprejem bistvenih rešitev novega zakona, težko ocenjujemo, katerim ciljem v splošnem interesu sledi ukinitve DZZ. Res pa je, da bo zakonodajalcu težko prepričati, da bi spremenil svojo prejšnjo zakonsko ureditev sistema zdravstvenega zavarovanja. Ustava namreč ne predpisuje, s katerimi ukrepi mora zakonodajalec zagotoviti obvezno zdravstveno zavarovanje in uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva iz prvega odstavka 51. člena Ustave. Ustavna presoja upravičenosti razlogov za zakonsko spremembo bi bila zato nujno zadržana.

Zanesljivo pa lahko rečemo, da je zakonodajalec zaradi spoštovanja načela varstva zaupanja v pravo dolžan določiti prehodno obdobje, ki bo dovolj dolgo, da se v največji meri prepreči nastanek škode oziroma poslabšanje finančnega položaja zavarovalnice, ki bo morala opustiti del svoje dejavnosti. Pri tehtanju med zaupanjem v pravo in novimi cilji spremenjene zakonske ureditve je treba namreč upoštevati tudi težo posega. Teža spremembe je za zavarovalnice še posebej huda, saj bi jim sprememba zakona v celoti odvzela zavarovalniški posel, ki so ga izvajale na podlagi zaupanja v obstoječo zakonsko ureditev. Prehodno obdobje mora zato zavarovalnicam dati na voljo zadosti časa, da sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi lahko zavarujejo svoj finančni položaj pred izgubami in poslabšanjem ob prenehanju poslovanja DZZ.

Prehodno obdobje bi moralo biti nadalje namenjeno tudi ureditvi postopka prenehanja poslovanja ter ureditvi pravic in obveznosti med zavarovalnico, zavarovanci in upniki ob prenehanju poslovanja DZZ. Načelo zaupanja v pravo zahteva od zakonodajalca, da v okviru prehodnega obdobja razreši navedena premoženjska razmerja. Zakonodajalec je zato dolžan najprej jasno določiti trenutek prenehanja DZZ, ko se torej prekine trajanje dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja in preneha zavarovalno kritje po zavarovalnih pogodbah, kritje pa od tega trenutka dalje prevzame obvezno zdravstveno zavarovanje. Zavarovalnice bi morale imeti v okviru prehodnega obdobja možnost, da zahtevajo prilagoditev pogodbenega razmerja z zavarovanci in poenotijo zavarovalne pogodbe zaradi prenehanja DZZ. Pri določitvi dolžine prehodnega obdobja je treba nadalje upoštevati tudi čas, ki je potreben, da se zavarovalnica pripravi na poravnavo zavarovalnih zahtevkov, ki bodo nastali do trenutka prenehanja DZZ. Pri tem je treba računati tudi na čas, ki je potreben za unovčitev finančnih naložb, ki predstavljajo sredstva za kritje zavarovalno-tehničnih rezervacij iz naslova DZZ. Zavarovalnicam mora biti omogočeno, da te naložbe unovčijo pod normalnimi pogoji, ne da bi izvedba postopka prenehanja poslovanja vplivala na ceno teh naložb.

Nadalje mora zakonodajalec v okviru prehodnega obdobja odločiti tudi o tem, kako se bodo obravnavali zavarovalni zahtevki, ki bodo nastali po datumu prenehanja DZZ, vendar se bodo nanašali na trajajočo zdravstveno storitev, ki se je začela izvajati še pred datumom prenehanja zavarovanja. Čisto nazadnje pa je treba v prehodnem obdobju urediti še vprašanje, komu in v kakšnih zneskih naj se prepustijo zbrana sredstva v vrednosti neizkoriščenih premij, ki bi ostala po poravnavi zavarovalnih zahtevkov iz zavarovalnih polic. V tem okviru bo moral zakonodajalec predhodno odločiti tudi o načinu razdelitve sredstev izravnalne sheme med zavarovalnice.

#### *b) Pravne posledice ukinitve DZZ za zavarovance in njihove varovane pravice*

Tudi za pravni položaj zavarovancev v prehodnem obdobju lahko ugotovimo, da je po predlogu ZZVZZ-1 ostal popolnoma nezavarovan. Predlog ZZVZZ-1 ne vsebuje nobenih določb, ki bi urejale, kako bo ob prehodu na novo zakonsko ureditev poskrbljeno za pravice zavarovancev. Načelo zaupanja v pravo zahteva od zakonodajalca, da uredi način prehoda v novo zakonsko ureditev tako, da bodo imeli zavarovanci ves čas zagotovljeno kritje za pravice do zdravstvenega varstva, ki so vključene v obvezno zdravstveno zavarovanje. Prav tako mora zakonodajalec predvideti možnost vračila premij, ki bi zaradi predčasnega prenehanja zavarovanja, ostale neizkoriščene.

Poudariti pa je treba, da lahko neustavnost zakonske ureditve iz teh razlogov uveljavljajo le zavarovanci sami, medtem ko se zavarovalnice pri utemeljevanju neustavnosti zakonske ureditve ne morejo sklicevati na razloge, ki zadevajo pravni položaj zavarovancev.

#### **4. Končne ugotovitve**

Na podlagi ugotovitev v tem mnenju lahko povzemamo, da predlog ZZVZZ-1 v tej fazi vsebuje številne protiustavne določbe, ki se nanašajo na zdravstveno nadomestilo. Protiustavna pa je tudi pravna praznina, ker predlog ZZVZZ-1 ne ureja prehodnega obdobja, ko se bo prenehalo izvajati dopolnilno zdravstveno zavarovanje

in bo kritje v celoti prevzelo obvezno zdravstveno zavarovanje. Predlagatelj zakona bo moral, če bo vztrajal pri tem zakonskem predlogu, najprej poskrbeti za odpravo teh protiučustavnosti.

Kar zadeva uvedbo zdravstvenega nadomestila, ki ni nič drugega kot nov davčni vir za financiranje javnega zdravstva, se zakonodajalec seveda lahko odloči za ta korak, vendar pa mora uvedbo takega davka izvesti ustavnoskladno. S tem mnenjem ugotavljamo protiučustavnost več predlaganih določb, ki določajo davčno osnovo za izračun zdravstvenega nadomestila in usklajevanje višine zdravstvenega nadomestila.

Glede teh protiučustavnosti najprej ugotavljamo, da predlog ZZVZZ-1 prepušča izvršilni veji oblasti preširoka pooblastila za določanje davčne osnove in usklajevanje višine nove davčne obveznosti. Ključni vsebinski problem uvedbe zdravstvenega nadomestila pa je po naši ugotovitvi v neenaki davčni obravnavi zavezancev, ki jo bo povzročila obremenitev z novim davkom. Zdravstveno nadomestilo namreč razgrajuje enotnost davčnega sistema obdavčitve dohodkov in ruši razmerja v enakomerni porazdelitvi davčnega bremena, ki so vzpostavljena na področju obdavčitve dohodkov z dohodnino. Če bo predlagatelj zakona vztrajal pri zdravstvenem nadomestilu, bo po našem mnenju moral zdravstveno nadomestilo z davčnega vidika obravnavati enako kot prispevke za socialno varnost.

Druga pomanjkljivost predloga ZZVZZ-1, ki je prav tako protiučustavna, pa se nanaša na opustitev ureditve prehodnega obdobja. Zakonska sprememba, ki ukinja dopolnilno zdravstveno zavarovanje in uvaja novo javno dajatev, posega v upravičena pravna pričakovanja zavarovalnic in zavarovancev, zato bi moral zakon določiti način prehoda na novo zakonsko ureditev ter urediti pravna razmerja v zvezi s tem.

#####