



Številka: 435-01-1/2024/4  
Ljubljana, 22. 2. 2024

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23) pripravila naslednje

### Poročilo

**k Predlogu Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 42. člena Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US, 158/22 in 131/23 – ZORZFS).**

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance (v nadaljevanju: komisija) je na 10. izredni seji 21. 2. 2024 obravnavala Pobudo Interesne skupine delodajalcev za sprejem Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 42. člena Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US, 158/22 in 131/23 – ZORZFS; v nadaljevanju: ZDoh-2).

Komisija predlog zahteve **podpira**.

Vsebino pobude je predstavil vodja Interesne skupine delodajalcev, državni svetnik Jože Smole, ki je pojasnil, da gre za vsebino, ki je povezana s čezmejnimi izvajanjem storitev in napotitvijo delavcev na delo v tujino. ZDoh-2 določa, kaj spada v davčno osnovo za odmero dohodnine od dohodkov, ki so prejeti na podlagi napotitve na delo v tujini. Pri tem različno obravnava zaposlene iz javnega sektorja in iz gospodarstva. Izpodbijani prvi odstavek 42. člena ZDoh-2 določa, da se javnemu uslužbencu in funkcionarju, ki je napoten na delo v tujino, v davčno osnovo všttevajo samo tisti dohodki iz delovnega razmerja, ki po vsebini in obsegu ustrezajo dohodku, ki bi ga prejemal za enaka dela v Sloveniji. Za delavce v zasebnem sektorju, ki so prav tako napoteni na delo v tujino, pa zakon v prvem odstavku 45.a člena določa drugače, in sicer da se v davčno osnovo ne všteta zneska v višini 20 % plače, vendar ne več kot 1.000 evrov za izplačila v posameznem mesecu.

Dodatno je bilo izpostavljeno, da Ustava določa, da se davki predpisujejo izključno z zakonom in da se je Ustavno sodišče že opredelilo, da zakonodajalec ne more prepustiti določitve davčne osnove izvršilni veji oblasti. V nasprotju s tem je pri osebah iz javnega

sektorja, ki so napotene na delo v tujino, iz obdavčitve izvzet dohodek, katerega v Uredbi o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini določi Vlada kot dodatno plačilo po temelju ali višini prejema. Poleg tega je po oceni Interesne skupine delodajalcev v nasprotju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom, da so različno obravnavane osebe, ki so napotene na delo v tujino, glede na to ali so zaposlene v javnem ali v zasebnem sektorju. Za tako razlikovanje ne obstaja stvaren in razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari.

V predlogu zahteve se iz navedenih razlogov trdi, da je izpodbijana ureditev v nasprotju z 2. in 147. členom Ustave ter s 14. členom Ustave. Ustavnemu sodišču se posledično predlaga, da razveljavi izpodbijani prvi odstavek 42. člena ZDoh-2, ker bo edino na ta način zagotovljeno enako obravnavanje obeh kategorij delavcev, ki so napoteni na delo v tujino, ne glede na to ali so zaposleni v javnem ali v zasebnem sektorju.

Predlagana je tudi absolutna prednostna obravnava zahteve, saj protiustavne posledice zaposlenim v zasebnem sektorju - v odnosu do javnih uslužbencev in funkcionarjev - nastajajo mesečno ob izplačilu plač, zato je po oceni Interesne skupine delodajalcev treba čim prej razveljaviti ureditev, ki povzroča neupravičeno različno obravnavo.

V razpravi članov komisije je bilo opozorjeno, da je plača delavca, ki je napoten na delo v tujino, sestavljena iz plače, ki jo napoteni delavec prejme v Sloveniji, in razlike do plače v državi napotitve. Slovenija je zaradi prilagoditve evropskim predpisom morala sprejeti spremembo Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (v nadaljevanju: ZČmIS-1). Po novem se zaposlenim, ki so napoteni na delo v tujino, prispevki odvajajo od celotne plače in ne samo od plače, kot bi jo prejeli v Sloveniji. Sprememba ZČmIS-1 pomeni za 600 evrov mesečno višje stroške na napotnega delavca. Na strani države ni bilo pravega razumevanja, da bi se za te delavce določilo drugačno davčno obravnavo, kot za tiste, ki niso napoteni na delo v tujino. Drugačno davčno obravnavo poznajo tudi v sosednjih državah, velja pa tudi za javni sektor v Sloveniji.

Izpostavljeno je bilo tudi, da je v Sloveniji registriranih približno 4.500 podjetij, ki na delo v tujino napotujejo približno 27.000 delavcev. Pri teh podjetjih je zaposlenih še približno 6.000 drugih delavcev, ki delo opravljajo v Sloveniji in so posredno navezani na napotene delavce. Številna podjetja so že preselila svoje poslovanje v sosednje države, predvsem Hrvaško. Analiza, ki jo je naročila Gospodarska zbornica Slovenije, je pokazala potencialno velik odliv sredstev iz slovenskih v tuje blagajne.

Rezultati ankete med podjetji, ki napotujejo delavce v tujino, kažejo, da bodo podjetja, ki sedaj v tujino napotujejo približno 27.000 delavcev, del teh - približno 14.900 – napotila iz tujine. Taka sprememba pomeni upad priliva v pokojninsko in zdravstveno blagajno za približno 100 milijonov evrov letno, upad priliva v proračun iz naslova dohodnine za približno 30 milijonov evrov letno in iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb za približno 15 milijonov evrov letno. To za slovenski proračun pomeni upad v skupni višini približno 145 milijonov evrov letno, obstaja pa tveganje, da se bo trend nadaljeval in bodo podobno ravnala tudi druga podjetja, ki napotujejo delavce na delo v tujino, kar pomeni, da bodo negativni učinki trenutne zakonske ureditve lahko še večji .

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Jože Smole.

Sekretar komisije  
Rok Šimenc, l.r.

Predsednik komisije  
Mitja Gorenšek, l.r.