Socialna kapica pred ustavnim sodiščem

Enakost prispevnih bremen, načelo socialne države in ustavna odgovornost zakonodajalca v primerjalni perspektivi Evropske unije

mag. Franc Derganc | AITAXIN SLO | 7. november 2026

Povzetek

Prispevek obravnava ustavnopravne meje zakonodajalčeve pristojnosti pri določanju najvišjih osnov za obračun obveznih prispevkov za socialno varnost, s posebnim poudarkom na ureditvi socialne kapice v Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS). Temeljno raziskovalno vprašanje ni, ali je socialna kapica sama po sebi ustavno dopustna, temveč ali je dopustno vzpostaviti ali ohraniti sistem, v katerem so primerljive skupine zavarovancev različno prispevno obremenjene, ne da bi zakonodajalec razlike ustrezno stvarno utemeljil in preveril njihove posledice za financiranje socialne varnosti. Raziskava povezuje načelo enakosti iz 14. člena Ustave Republike Slovenije, načelo socialne države iz 2. člena, pravico do socialne varnosti iz 50. člena in načelo zakonitosti javnih dajatev iz 147. člena ter vključuje primerjalno ustavnosodno prakso Avstrije, Nemčije, Italije in Portugalske. Posebno pozornost namenja odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-106/26, ki je razmejila referendumskopravni značaj posameznih ureditev ZIURS, ni pa odločila o materialni ustavnosti socialne kapice. Osrednja ugotovitev raziskave je, da široka zakonodajalčeva diskrecija na področju socialne politike ne izključuje njene dolžnosti, da izkaže razumno povezavo med zakonodajnimi cilji, razdelitvijo prispevnih bremen in dejanskimi učinki sprejetih ukrepov.

Ključne besede: socialna kapica, ZIURS, ustavna enakost, socialna država, socialni prispevki, solidarnost, ustavnosodna presoja, EU-27.

1. Uvod: socialna kapica kot vprašanje ustavne pravičnosti

Razprava o socialni kapici se v Sloveniji pogosto omejuje na vprašanje gospodarske konkurenčnosti, stroškov visoko kvalificiranega dela in možnosti zadrževanja strokovnjakov. Takšna razprava je gospodarskopolitično legitimna, vendar z ustavnopravnega vidika nepopolna. Prispevki za socialno varnost namreč niso zgolj strošek dela, temveč zakonsko določene obvezne javne dajatve, povezane s financiranjem socialnih zavarovanj in izvrševanjem ustavne pravice do socialne varnosti. Njihova ureditev zato ni samo vprašanje gospodarske učinkovitosti, temveč tudi vprašanje porazdelitve javnih bremen med posameznimi skupinami zavezancev, njihove primerljivosti in obstoja razumnih razlogov za razlikovanje. Poseben ustavnopravni problem nastane, kadar zakonodajalec posameznim skupinam določi zgornjo mejo prispevne osnove, drugim pa prispevke obračunava od drugače ugotovljenih ali neomejenih osnov, pri čemer so razlike med zaposlenimi, samozaposlenimi in kmeti povezane še z različnimi metodami ugotavljanja dohodka, vrstami zavarovanj ter obsegom pravic. Ni mogoče vnaprej sklepati, da so takšne razlike protiustavne, prav tako pa njihove dopustnosti ni mogoče utemeljiti zgolj z dejstvom, da so nastale kot rezultat zakonodajalčeve gospodarske politike. V tem okviru je odločilno vprašanje, ali zakonodajalec za razlikovanje med primerljivimi položaji razpolaga s stvarnimi, preverljivimi in ustavno sprejemljivimi razlogi ter ali je ocenil, kako izbrana ureditev vpliva na celoto

socialnega sistema. Raziskava zato zagovarja tezo, da ustavnosodna presoja socialne kapice zahteva analizo celotne prispevne arhitekture, ne pa izolirane presoje koristi posameznega zakonodajnega ukrepa. (1)

2. Načelo enakosti in ustavnopravna primerljivost prispevnih obveznosti

Drugi odstavek 14. člena Ustave določa splošno načelo enakosti pred zakonom, ki od zakonodajalca zahteva enako obravnavanje bistveno enakih položajev in dopušča različno obravnavanje, kadar zanj obstaja razumen razlog, povezan s predmetom urejanja. Pri prispevkih za socialno varnost je zato bistveno opredeliti pravilne primerjalne skupine in ugotoviti, katere njihove značilnosti so ustavnopravno pomembne. Zaposleni, samozaposleni in kmetje niso v vseh pogledih enake skupine zavarovancev, vendar sama razlika v statusu ne more nadomestiti analize njihove ekonomske sposobnosti, pravic iz socialnega zavarovanja in načina določanja prispevnih osnov. Raziskava mora zato razlikovati med horizontalno enakostjo, pri kateri primerja zavezance v primerljivem ekonomskem in pravnem položaju, ter vertikalno enakostjo, ki odpira vprašanje prispevne obravnave zavezancev z različnimi ekonomskimi zmožnostmi. Socialna kapica lahko povzroči, da se pri dohodkih nad določeno mejo povprečna prispevna obremenitev glede na celotni dohodek znižuje, čeprav se absolutni znesek prispevkov do dosežene meje povečuje. Takšen učinek sam po sebi ne dokazuje protiustavnosti, saj ustava ne predpisuje enotne progresivne strukture vseh socialnih prispevkov; vendar zahteva presojo razlogov, zaradi katerih je zakonodajalec prav pri določeni skupini zavezancev omejil prispevno osnovo. Primerjalno je posebej pomembna odločba nemškega Zveznega ustavnega sodišča 1 BvL 3/18 z dne 7. aprila 2022, ki poudarja, da mora zakonodajalec tudi pri socialnih prispevkih spoštovati načelo enakomerne porazdelitve bremen. Čeprav je nemška odločba obravnavala predvsem upoštevanje vzgoje otrok pri prispevkih za socialno zavarovanje, njena ustavnopravna argumentacija potrjuje, da prispevnih obveznosti ni mogoče izvzeti iz nadzora nad enakostjo. (2)

3. Solidarnost in ustavna meja zakonodajalčeve diskrecije

Načelo socialne države iz 2. člena Ustave in pravica do socialne varnosti iz 50. člena ne zahtevata, da bi moral vsak zavarovanec plačati enak delež dohodka v posamezno socialno zavarovanje, niti ne zahtevata popolne ekvivalence med vplačanimi prispevki in pridobljenimi pravicami. Socialno zavarovanje namreč povezuje zavarovalna, prerazdelitvena in solidarnostna načela, katerih razmerje zakonodajalec oblikuje glede na naravo posameznega zavarovanja. Vendar iz zakonodajalčeve pristojnosti za določanje tega razmerja ne izhaja neomejena možnost, da bi finančne posledice razbremenitve ene skupine brez obrazložitve prenesel na drugo skupino ali na državni proračun. Pri tem je treba razlikovati med zmanjšanjem prihodkov socialnih blagajn in dejanskim posegom v socialne pravice: prvo še ne dokazuje drugega, lahko pa ustvari ustavnopravno pomembna tveganja, če ni zagotovljenega ustreznega nadomestnega financiranja. Italijansko Ustavno sodišče je v odločbi št. 173/2016 pri presoji solidarnostnih prispevkov iz višjih pokojninskih prejemkov poudarilo zahteve po razumnosti, sorazmernosti, časovni omejenosti in povezanosti ukrepa s potrebami pokojninskega sistema. Portugalsko Ustavno sodišče je v odločbi št. 187/2013 obravnavalo ustavne meje porazdelitve bremen v okviru javnofinančne konsolidacije. Obe odločbi neposredno ne presojata uvedbe socialne kapice, vendar ponujata pomembno analogno argumentacijo: zakonodajalec mora javnofinančne cilje uresničevati tako, da upošteva dejansko porazdelitev bremen in ustavno varovane položaje posameznikov. (3) (4)

4. Primerjalnopravni pomen avstrijske ureditve

Avstrijska ureditev kaže, da najvišja prispevna osnova sama po sebi ni nezdružljiva s sistemom obveznega socialnega zavarovanja. V skladu s 45. členom avstrijskega Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) je prispevna osnova omejena z zakonsko določeno najvišjo osnovo, pri čemer zakon ureja tudi njen pomen pri več vzporednih zavarovalnih razmerjih. Avstrijsko Ustavno sodišče je v zadevi G253/2021 obravnavalo pravila o najvišjih prispevnih osnovah in vračanju prispevkov v okoliščinah večkratnega zavarovanja. Za slovensko razpravo je ta primer pomemben predvsem zato, ker pokaže, da je treba prispevno kapico presojati skupaj s pravili o nastanku zavarovanja, obveznosti plačila prispevkov in preprečevanju čezmernega plačevanja pri več zavarovalnih podlagah. Primerjalna uporaba avstrijskega sistema pa ima jasno omejitev: obstoj kapice v Avstriji sam po sebi ne dokazuje, da bi bila katerakoli slovenska ureditev ustavno skladna. Primerjava mora zajeti tudi vrsto zavarovanja, uporabljene prispevne stopnje, pravice iz zavarovanja in načine financiranja morebitnih primanjkljajev, sicer bi zakonodajalec iz tujega pravnega reda prevzel posamezen institut, ne da bi upošteval njegovo sistemsko funkcijo. (5)

5. ZIURS, referendum in ustavna odgovornost zakonodajalca

Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-106/26 z dne 24. julija 2026 pomeni pomembno ustavnopravno izhodišče, vendar je treba njen predmet presoje natančno razlikovati od materialne ustavnosti socialne kapice. Ustavno sodišče je presojalo sklep Državnega zbora o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma in ugotovilo, da ZIURS vsebuje tako vsebine, za katere velja referendumska izjema po drugem odstavku 90. člena Ustave, kot druge vsebine, ki glede na svoj obseg in pomen niso podredne pretežni vsebini zakona. Zato je sklep o nedopustnosti referenduma razveljavilo, pri čemer pa ni odločalo o tem, ali je posamezna prispevna ureditev vsebinsko skladna z načelom enakosti, načelom socialne države ali pravico do socialne varnosti. Razprava o ustavnosti socialne kapice mora zato ostati samostojno raziskovalno vprašanje. Posebno pozornost zasluži tudi razlika med večinsko obrazložitvijo odločbe in odklonilnim ločenim mnenjem sodnika Marka Starmana, ki je opozoril na nevarnost, da bi ustavnopravno naravo prispevne obveznosti preveč določala zakonodajna umestitev posamezne določbe. Iz tega izhaja širše vprašanje, ali lahko zakonodajna tehnika vpliva na dejanski obseg ustavnih jamstev, pri čemer je treba ločevati ustavnopravne posledice zakonodajnega postopka od ustavnosti vsebine sprejetega zakona. (6)

6. Predlog sestavljenega ustavnega testa

Na podlagi slovenske in primerjalne ustavnosodne prakse je mogoče oblikovati raziskovalni model presoje socialne kapice, ki vključuje pet povezanih vprašanj: prvič, ali so skupine zavezancev glede na namen konkretnega socialnega zavarovanja v bistveno primerljivem položaju; drugič, ali za različne prispevne osnove obstajajo razumni in predmetno povezani razlogi; tretjič, kakšne so neposredne in posredne porazdelitvene posledice omejitve prispevne osnove; četrtič, ali je zakonodajalec zagotovil ustrezno finančno podlago za nadaljnje učinkovito izvrševanje socialnih pravic; in petič, ali so bile spoštovane zavezujoče postopkovne zahteve pri sprejemanju zakonodaje. Ta model ni neposredno predpisan ustavni test niti ga ni mogoče brez prilagoditve uporabiti za vsako socialno zavarovanje, temveč predstavlja raziskovalno sintezo, ki zahteva ločeno presojo posameznih ustavnih očitkov. Njegova prednost je predvsem v tem, da omogoča razlikovanje med politično sporno odločitvijo,

gospodarsko vprašljivim ukrepom in pravno dokazljivo protiustavnostjo. Morebitna odsotnost empirične analize lahko oslabi stvarno utemeljitev ukrepa, vendar še ne pomeni samostojne ustavne kršitve, če ni izkazana povezava s konkretnim ustavnim standardom. Prav tako javnofinančni izpad ni sam po sebi protiustaven, dokler je zagotovljeno ustavno zahtevano varstvo socialnih pravic.

7. Zaključek

Ustavnopravna presoja socialne kapice ne sme postati ideološko glasovanje o tem, ali je gospodarska konkurenčnost pomembnejša od socialne solidarnosti. Obe vrednoti sta lahko legitimna cilja zakonodajne politike, vendar nobena ne odpravlja ustavne zahteve po stvarni utemeljenosti razlikovanja in spoštovanju temeljnih načel pravne države. Primerjalna analiza potrjuje, da evropske države poznajo različne oblike omejevanja prispevnih osnov, vendar iz raznolikosti ureditev ne izhaja splošna ustavna obveznost uvedbe kapice niti splošna prepoved njene uvedbe. Odločilno je, kako posamezna ureditev deluje znotraj konkretnega sistema socialnih zavarovanj in ali je zakonodajalec sposoben pojasniti njene razlikovalne in finančne učinke. Slovenski zakonodajalec lahko torej socialno kapico uvede, spremeni ali zavrne, vendar mora pri tem ostati znotraj ustavnih meja svoje diskrecije. Svoboda zakonodajalca, da določa socialno in gospodarsko politiko, ne pomeni svobode, da ustavno relevantnih razlik med zavezanci ne pojasni. Morebitna ugotovitev protiustavnosti pa mora temeljiti na izkazanem neskladju s konkretno ustavno določbo, ne zgolj na nezadostni prepričljivosti političnih ali ekonomskih argumentov.

Znanstvene opombe

(1) Ustavno sodišče Republike Slovenije. Ustava Republike Slovenije – ustavnopravna izhodišča enakosti, socialne države, socialne varnosti in zakonitosti javnih dajatev. 1991 (s spremembami). Prvič, 14. člen Ustave je temeljni normativni okvir za presojo razlikovanja med skupinami zavezancev. Drugič, 2. člen opredeljuje socialno državo kot eno izmed temeljnih ustavnih načel. Tretjič, 50. člen omogoča presojo, ali spremembe financiranja socialnih zavarovanj vplivajo na ustavno varovano socialno varnost. Četrtič, 147. člen vzpostavlja zahtevo po zakonski ureditvi javnih dajatev in njihovih bistvenih elementov. Petič, skupna uporaba teh določb omogoča razlikovanje med dopustno socialnopolitično izbiro in ustavno nedopustnim razlikovanjem.

(2) Bundesverfassungsgericht, Nemčija. Beschluss vom 7. April 2022, 1 BvL 3/18 et al. – Erziehungsaufwand im Beitragsrecht der Sozialversicherung. 2022. Prvič, odločba potrjuje uporabo splošnega načela enakosti tudi na področju obveznih socialnih prispevkov. Drugič, poudarja zahtevo po enakomerni porazdelitvi prispevnih bremen med primerljivimi zavezanci. Tretjič, kaže, da lahko tudi formalno enaka zakonska ureditev povzroča ustavno relevantno neenakost. Četrtič, omogoča primerjalno analizo med posameznimi prispevnimi režimi, vendar ne določa neposredne rešitve za slovensko socialno kapico. Petič, odločba podpira raziskovalno izhodišče, da je treba prispevne obveznosti presojati glede na njihove dejanske pravne in ekonomske učinke.

(3) Corte costituzionale, Italija. Sentenza n. 173/2016. 2016. Prvič, odločba obravnava ustavne meje solidarnostnih ukrepov v pokojninskem sistemu. Drugič, posebej poudarja zahteve po razumnosti in sorazmernosti obremenitev. Tretjič, izpostavlja pomen sistemske povezave solidarnostnega prispevka z namenom pokojninskega financiranja. Četrtič, njena argumentacija je uporabna za presojo porazdelitve bremen, ne pa kot neposredna odločitev o najvišjih prispevnih osnovah. Petič, za slovensko raziskavo je pomembna kot analogni primer, ki opozarja, da je treba finančne ukrepe presojati v njihovem socialnem in sistemskem kontekstu.

(4) Tribunal Constitucional, Portugalska, sodnik poročevalec Carlos Fernandes Cadilha. Acórdão n.º 187/2013. 2013. Prvič, odločba obravnava ustavnost javnofinančnih ukrepov, sprejetih v obdobju gospodarske in proračunske krize. Drugič, posebej je pomembna za razumevanje načela enakosti pri razporejanju finančnih bremen med družbenimi skupinami. Tretjič, kaže, da obstoj legitimnega javnofinančnega cilja sam po sebi ne odpravlja potrebe po ustavnopravni presoji izbranega ukrepa. Četrtič, omogoča primerjavo med zahtevami finančne vzdržnosti države in ustavnim varstvom posameznih skupin upravičencev. Petič, za analizo ZIURS je uporabna kot analogni vir pri presoji porazdelitvenih posledic, ne pa kot neposreden dokaz protiustavnosti prispevne kapice.

(5) Verfassungsgerichtshof, Avstrija. Erkenntnis G253/2021, 20. september 2023, v povezavi s 45. in 70. členom ASVG. 2023. Prvič, odločba predstavlja neposredno primerjalno podlago za raziskovanje omejitev najvišje prispevne osnove. Drugič, avstrijska ureditev izrecno ureja uporabo zgornje osnove v posameznih zavarovalnih razmerjih. Tretjič, pravila o vračanju prispevkov omogočajo presojo položaja zavarovancev, ki so vključeni v več obveznih zavarovanj. Četrtič, primer pokaže, da je zakonodajna ureditev socialne kapice sistemsko povezana tudi s pravili o obračunu, plačevanju in vračanju prispevkov. Petič, uporaben je kot neposreden pravni primer, vendar zahteva upoštevanje razlik med avstrijskim in slovenskim sistemom socialnega zavarovanja.

(6) Ustavno sodišče Republike Slovenije. Odločba U-I-106/26 z dne 24. julija 2026, skupaj z ločenimi mnenji. 2026. Prvič, odločba neposredno obravnava ustavno dopustnost prepovedi referenduma o ZIURS. Drugič, razlikuje med vsebinami zakona, ki sodijo med ustavne referendumske izjeme, in tistimi, za katere referendum načeloma ostaja dopusten. Tretjič, potrjuje, da zakonodajna tehnika združevanja različnih področij ne more sama po sebi zagotoviti izključitve referendumskega odločanja. Četrtič, ločena mnenja odpirajo pomembna vprašanja o razmerju med pravno naravo prispevnih obveznosti in njihovo umestitvijo v posamezne zakone. Petič, odločba je temeljni slovenski vir za analizo zakonodajnega postopka ZIURS, vendar ne predstavlja materialne ustavnosodne odločitve o socialni kapici.

Raziskovalni status

Besedilo je razširjeni raziskovalni osnutek. Popolna primerjalna študija držav EU-27, dodatna preveritev odločb in kvantitativni izračun porazdelitve prispevnih bremen še niso zaključeni. Ne gre za dokončno recenzirano znanstveno raziskavo.