

**Opravična št.:**

U-I-123/92

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1993:U.I.123.92

Akt:

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 56/92 in 43/92) (ZPIZ), 162. čl.

Izrek:

Del določbe 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki se glasi: "v primerih in na način, ki ga določi zavod", se razveljavi. Razveljavitev začne učinkovati dne 1/8-1994 s pravnimi posledicami po prvem odstavku 414. člena ustave iz leta 1974.

Evidenčni stavek:

Določba zakona, ki pooblašča nosilca javnih pooblastil za določanje primerov in načina usklajevanja razlik v ravneh pokojnin, uveljavljenih v posameznih obdobjih, ni v skladu z legalitetnim načelom, ki ga določa ustava v drugem odstavku 120. člena ustave in ki velja tudi za nosilce javnih pooblastil.

Geslo:

Usklajevanje razlik v ravneh pokojnin, uveljavljenih v posameznih obdobjih - pristojnost zavoda. Pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:




Ustava, 14., 120., 121., 1. in 2. čl. ter 161. čl.

Ustava 1974, 1. odst. 414. čl.

Ustavni zakon za izvedbo Ustave (UZIU), 7. čl.

Zakon o postopku pred Ustavnim sodiščem SRS (ZUSS), 2. al. 3. odst. 25. čl.

Opomba:**Dokument v PDF obliki:**

-  [U-I-123-92 - sklep.pdf](#)
-  [U-I-123-92.pdf](#)
-  [U-I-123-92_LM.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-123/92

22. 4. 1993

S K L E P

Ustavno sodišče je na sejah dne 1/4-1993 in 22/4-1993 obravnavalo pobudo Draga Gregorina iz Celja in

sklenilo:

1. Ustavno sodišče ne sprejme pobude in ne začne postopka za oceno ustavnosti 2.člena zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 10/91) oziroma 159. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92).
2. Ustavno sodišče sprejme pobudo in začne postopek za oceno ustavnosti 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92).

Obrazložitev

Pobudnik je v več vlogah predlagal ustavnemu sodišču, da odloči o dveh vprašanjih. Prvo se nanaša na stališče ustavnega sodišča glede pridobljenih pravic upokoјencev, o čemer je ustavno sodišče odločalo v postopku za oceno ustavnosti zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 10/91). Ustavno sodišče je v tem postopku z odločbo U-I-24/91 z dne 17/10-1991 ugotovilo, da določba 4. člena tega zakona, kolikor se nanaša na pokojnine, uveljavljene od 1. 1. do 21. 3. 1991, ni v skladu z ustavo, saj učinkuje za nazaj v škodo zavarovancev, ki so v tem času uveljavili pokojnine. Pobudnik pa meni, da bi moralo ustavno sodišče sprejeti enako odločitev tudi glede 2. člena tega zakona, s katerim je bila določena zgornja meja uskladitve pokojnin, in sicer za največ toliko odstotkov, da povprečna starostna pokojnina, preračunana na znesek za polno pokojninsko dobo ne presega 85% povprečnega osebnega dohodka na zaposlenega v republiki. Po mnenju pobudnika gre za poseg v pridobljene pravice, kar ni v skladu z ustavo, saj nasprotuje načelom ustavne ureditve, zlasti načelom pravnega in demokratičnega reda. Predvsem poudarja, da gre za pravice, priznane s pravnomočnimi odločbami o upokoјitvi, ki zagotavljajo »upokoјencem, da bodo dejansko prejeli vso življenjsko dobo enako razmerje do osebnih dohodkov, ki sledi iz izračuna ob upokoјitvi z določitvijo višine v konkretni odločbi, to je v višini 85% lastnega revaloriziranega dohodka«. Te pravice so po pobudnikovem mnenju temeljile na vloženih sredstvih v pokojninski sklad, zato naj bi se smele spreminjati samo za tiste, ki se še niso upokoјili.

Tega dela pobude ustavno sodišče ni sprejelo.

Že s sklepom z dne 9/4-1992 (U-I-120/91) ustavno sodišče ni sprejelo pobude Demokratične stranke upokoјencev Celje in istega pobudnika kot v tej zadevi, naj začne postopek za oceno ustavnosti 2. člena takrat veljavne novele zakona. V obrazložitvi je navedlo, da ni utemeljeno stališče, da ustava preprečuje, da bi zakon spreminjal prej zakonsko določene pravice z učinkom za naprej, če te spremembe ne nasprotujejo z ustavo določenim načelom oziroma drugim ustavnim določbam. Obseg pravic, določen z zakonom, se z zakonom lahko tudi zmanjša, seveda le z veljavnostjo za naprej in upoštevajoč tudi pravico do socialne varnosti, določeno v 50. členu ustave. Za spremembo tega stališča in za odločitev, da so z zakonom določene pravice celo tudi glede načina in obsega usklajevanja pokojnin v celoti nespremenljive tudi z učinkom uveljavitve za naprej, sodišče ni našlo dovolj utemeljenih razlogov. Ustava celo dopušča, da imajo posamezne določbe zakona tudi učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (drugi odstavek 155. člena ustave). Ustava torej izrecno varuje pridobljene pravice le zoper zakonske posege z retroaktivnim učinkom. To pa ne pomeni, da varstvo pridobljenih pravic zoper zakonske posege, z učinkom za naprej v našem ustavnem sistemu sploh ni možno oziroma ni zagotovljeno. Zagotovljeno je v okviru tistih splošnih načel pravne države, ki v ustavi sicer niso izrecno določena, ki pa jih je treba šteti za zagotovljena že na podlagi ustavne določbe, da je Slovenija pravna država (2. člen ustave).

Med taka načela pravne države je po presoji ustavnega sodišča treba šteti v okviru širšega pojma pravne varnosti vsekakor tudi načelo varstva zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od ustavnih pravic, katerim po 15. členu ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo seveda nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t.i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost. V tu obravnavanem primeru relativnega zmanjšanja oziroma nominalnega zadrževanja in počasnejšega povečevanja pokojnin od pričakovanega glede na dotlej veljavno ureditev je očitno, da je bilo s tem načelo pravne varnosti oziroma načelo varstva zaupanja v pravo sicer prizadeto, da pa je bil ta poseg nujen, da se zagotovi varstvo dveh drugih načel oziroma dobrin v javnem interesu, ki jima je v tem primeru treba dati prednost: načela enakosti starih in novih upokojencev pred zakonom in načela, da obremenitev aktivnih generacij in gospodarstva z dolžnostjo polnjenja pokojninskega sklada ne sme biti tolikšna, da bi onemogočila gospodarsko rast in sprejemljiva razmerja med socialnim položajem aktivnih in upokojenih generacij. Iz navedenih razlogov torej ustavno sodišče šteje omenjeni poseg, v načelo varstva zaupanja v pravo za ustavno dopustnega, saj je bil nujen in tudi ni bil prekomeren. Na strani aktivnih generacij in njihovega prispevka k premagovanju gospodarske krize je treba namreč upoštevati ne le višino dohodkov zaposlenih, ampak tudi število in socialni položaj nezaposlenih. Ohranjanje nezmanjšane vrednosti pokojnin, za kar se zavzema pobudnik, bi pripeljalo do nevzdržnih razlik med starimi in novimi upokojenci oziroma med socialnim položajem upokojenih in aktivnih generacij in s tem do hudih kršitev načela enakosti pred zakonom in načel socialne države.

Tudi iz razlogov, ki jih je pobudnik ponovno navedel in še dodatno utemeljil v vlogah v tej novi zadevi (U-I-123/92), ustavno sodišče lega dela pobude ni moglo sprejeti. Strinja se namreč z navedbo Ministrstva za delo v dopisu z dne 25-11/1992, da se izrek odločbe o priznanju in odmeri pravice do pokojnine vedno nanaša na znesek pokojnine, do katerega je zavarovanec upravičen ob datumu priznanja te pravice, in da kasnejše uskladitve pokojnine oziroma spremembe načina usklajevanja pokojnin zato ne predstavljajo sprememb odločbe o odmeri pokojnine oziroma posega v pravnomočno odločbo. Pokojninska odločba priznava le višino pokojnine na podlagi lakrat veljavne zakonodaje. Ta višina se torej tako z rednimi valorizacijami kot tudi s spreminjanjem zakonodaje lahko spreminja in odločba upokojencu ne zagotavlja, kot zmotno zatrjuje pobudnik, pokojnine v višini takrat določenega deleža od pokojninske osnove, ki bi se lahko zmanjšal le novim generacijam upokojencev.

Glede pobudnikovega stališča, da posegi v pravice, pridobljene s pravnomočno odločbo, niso dopustni, pa je treba opozoriti tudi na določbo 158. člena ustave, po kateri je mogoče pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom. Iz navedenih razlogov torej pobude za oceno ustavnosti 159. člena sedanjega pokojninskega zakona ni bilo mogoče sprejeti, ponovno odločanje o ustavnosti zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 10/91) pa sploh ni več mogoče, ker je ta zakon z uveljavitvijo novega pokojninskega zakona prenehal veljati.

Ker se je pobudnik izrecno skliceval tudi na načela pravne države in na njihovo razumevanje v demokratičnih državah, ustavno sodišče pripominja, da mu iz tujih pravnih ureditev sicer ni znano tovrstno generalno (relativno) zmanjšanje pokojnin, do kakršnega je prišlo pri nas, za kar v zahodnoevropskih državah zaradi uspešnejšega gospodarstva očitno tudi ni bilo potrebe, da pa kljub temu npr. nemško pravo pozna tudi zakonodajne posege, ki zmanjšujejo dotlej priznane pravice iz zdravstvenega ali pokojninskega zavarovanja, in da je nemško ustavno sodišče v več primerih take

posege ocenilo tudi za ustavno dopustne. V skladu s splošno prizanim načelom sorazmernosti posegov v ustavne pravice (oziroma prepovedi prekomernih posegov) je tak poseg dopusten, če je nujen za zavarovanje ustavne pravice drugega ali ustavno zajamčenega javnega interesa, primeren za dosego takega cilja in tak, da v prizadeto pravico poseže v najmanjši možni meri. Na podlagi teh načel sta na področju socialnega zavarovanja nemška ustavnosodna teorija in praksa prišli do stališča, da je treba pač v vsakem konkretnem primeru po ustavnopravnih merilih pretehtati, kje naj se potegne meja med upravičenimi pričakovanji državljana, da se njegove dotlej priznane pravice ne bodo zmanjšale, in potrebo demokratične države, da svojo zakonodajo stalno prilagaja spremenjenim socialnim in gospodarskim okoliščinam.

Drugo vprašanje, o katerem želi pobudnik odločitev ustavnega sodišča, pa so razlike v višini pokojnin, uveljavljenih v različnih obdobjih, ter začetek postopka za oceno ustavnosti tistih določb zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92), ki takšne razlike povzročajo ali ohranjajo. Iz pojasnil Ministrstva za delo z dne 25/11-1992 ter Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije z dne 23/12-1992 in 19/1-1993 izhaja, da so razlike v ravneh pokojnin nastale zaradi dveh razlogov. Prvi je 314. člen zakona, ki je na podlagi že navedene odločbe ustavnega sodišča določil obveznost preračuna pokojnin, uveljavljenih od 1/1 do 21/3-1991, pri čemer pa je prišlo do razlike v korist upokojujev, ki so uveljavili pokojnine v tem času v primerjavi z upokojevc, ki so uveljavili pokojnine do 31/12-1990 ter v letu 1991 po 21/3-1991. Razlika znaša po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter Ministrstva za delo 10,43%. Druga razlika je nastala zaradi tega, ker novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ni bil sprejet do 31/12-1991; zato so se pokojnine, uveljavljene v času od 1/1-1992 do 31/3-1992, usklajevale po določbi 3. člena zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 10/91) in ne po 4. členu tega zakona, ki je veljal le v letu 1991. Razlika med tistimi, ki so uveljavili pokojnino med 1/1 in 31/3-1992, in tistimi, ki so jo uveljavili prej ali kasneje, je po dobljenih podatkih v škodo slednjih za 7,6%.

Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju teh razlik ni uskladir, čeprav so bile znane ob sprejemanju zakona, pač pa določa v 162. členu: »Na podlagi razlik, ki nastajajo v ravneh pokojnin, uveljavljenih v posameznih obdobjih, se v primerih in na način, ki ga določi zavod, opravi usklajevanje pokojnin, uveljavljenih v določenem obdobju.« Zakon torej izrecno ureja usklajevanje različnih ravni pokojnin. Pri ocenjevanju utemeljenosti tistega dela pobude, ki se nanaša na različne ravni pokojnin, je ustavno sodišče sklenilo, da začne postopek za oceno ustavnosti 162. člena zakona. V tem postopku bo odločilo predvsem o tem, ali ta zakonska določba zagotavlja uveljavitev načela enakosti vseh pred zakonom glede različnih ravni pokojnin, uveljavljenih v različnih obdobjih (drugi odstavek 14. člena ustave), pa tudi, ali javno pooblastilo, dano Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije s to določbo zakona, ustreza legalitetnemu načelu, določenemu v drugem odstavku 120. člena ustave, ki velja tudi za nosilce javnih pooblastil.

Ustavno sodišče, je sprejelo ta sklep na podlagi 7. člena ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike Slovenije ter 15. člena zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SRS (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76).

P r e d s e d n i k
dr. Peter Jambrek

18. 11. 1993

ODLOČBA

Ustavno sodišče je na pobudo Draga Gregorina iz Celja v postopku za oceno ustavnosti na seji dne 18/11-1993

o d l o č i l o :

1. Del določbe 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 56/92 in 43/93), ki se glasi: "v primerih in na način, ki ga določi zavod", se razveljavi.

2. Razveljavitev začne učinkovati dne 1/8-1994 s pravnimi posledicami po prvem odstavku 414. člena ustave iz leta 1974.

O b r a z l o ž i t e v

S sklepom z dne 1/4-1993 je ustavno sodišče delno sprejelo pobudo in začelo postopek za oceno ustavnosti 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92), da bi odločilo, ali je ta določba zakona skladna z določbo drugega odstavka 14. člena ustave o enakosti vseh pred zakonom in z določbo drugega odstavka 120. člena ustave, ki uveljavlja legalitetno načelo za delovanje upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. V preostalem delu pobude ni sprejelo iz razlogov, ki so razvidni iz obrazložitve sklepa št. U-I-123/92-16 z dne 22/4-1993, objavljenega v Uradnem listu RS, št. 24/93.

Državni zbor Republike Slovenije je v odgovoru na pobudo navedel, da se strinja s sklepom ustavnega sodišča, da začne postopek za oceno ustavnosti 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in da o tem odloči. Pri tem je v odgovoru izpostavljeno dvoje vprašanj, in sicer, ali določba 162. člena navedenega zakona ne daje Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije pooblastila, ki "po vsebini in pravni normi" presega materijo, ki jo lahko ureja podzakonski akt, pa tudi, ali izvedba ustavnega načela o enakosti pred zakonom, ki jo 162. člen zakona omogoča, dopušča tudi usklajevanje različnih ravni pokojnin, uveljavljenih v različnih obdobjih, na nižjo raven - ali pa je mogoče le usklajevanje navzgor. Ustavno sodišče je v izreku navedeni del določbe 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju razveljavilo.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v 162. členu določa: "Na podlagi razlik, ki nastajajo v ravneh pokojnin, uveljavljenih v posameznih obdobjih, se v primerih in na način, ki ga določi zavod, opravi usklajevanje pokojnin, uveljavljenih v določenem obdobju." Razlike v ravneh pokojnin, o katerih govori ta zakonska določba, so že nastale in doslej niso bile usklajene. Iz pojasnil, zbranih v pripravljalnem postopku, izhaja, da so razlike nastale iz dveh razlogov. Prvi je 314. člen tega zakona, ki je na podlagi odločbe ustavnega sodišča št. U-I-24/91 z dne 17/10-1991 določil obveznost preračuna pokojnin, uveljavljenih od 1/1 do 21/3-1991, pri čemer je prišlo do razlike 10,43% v korist upokojevcev, ki so uveljavili pokojnine v tem času, v primerjavi z upokojevci, ki so uveljavili pokojnine prej ali kasneje. Druga razlika v višini 7,6% je nastala zaradi zakasnitve sprejema novega zakona in sicer v korist upokojevcev, ki so uveljavili pokojnine med 1/1 in 31/3-1992 v primerjavi s pokojninami, uveljavljenimi v drugih obdobjih (razen v obdobju od 1/1 do 21/3-1991). Razlike v višini pokojnin so torej nastale zaradi sprememb zakonske ureditve pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki pa ni hkrati uredila tudi izravnave razlik v ravneh pokojnin upokojevcev, upokojenih v času od 1/1 do 21/3-1991 oziroma od 1/1 do 31/3-1992 v primerjavi z upokojevci, upokojenimi v drugih obdobjih. Razlike torej niso nastale zaradi razlogov, od katerih je po določbah zakona odvisna višina pokojnine

upravičenca, temveč zaradi datuma upokojitve. Zaradi tega te razlike, ki niso bile usklajene niti s prehodnimi določbami teh zakonov niti z odločitvijo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije na podlagi 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, pomenijo poseg v ustavno načelo enakosti vseh pred zakonom (drugi odstavek 14. člena ustave).

Uskladitev pokojnin, uveljavljenih v različnih obdobjih, predstavlja torej tudi vzpostavitev ustavnosti in uveljavitev ene izmed pomembnih človekovih pravic, zagotovljenih z ustavo.

Razlogi, zaradi katerih skupščina Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ni opravila uskladitve ravni pokojnin po 162. členu zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, so sicer tehtni. Generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije jih je v svojem pojasnilu z dne 12/1-1993 tudi navedel: pomisleki, ali vsebina javnega pooblastila v 162. členu zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju opravičuje tako velik in zahteven poseg, ki ga zakonodajalec ni predvidel, problem ravni pokojnin upokojenecev, upokojenih po 1/4-1992, določeno razmerje med povprečno plačo na zaposlenega in povprečno starostno pokojnino ter velik obseg finančnih sredstev, potrebnih za uskladitev, ki pa jih zavod nima. Vendar pa ti razlogi ne morejo odtehtati teže posega v ustavno pravico prizadetih in zaradi tega tudi ne morejo opravičiti odlašanja te uskladitve, bodisi z dopolnitvijo zakonske ureditve, bodisi z odločitvijo zavoda.

Prej navedena vprašanja so pomembna tudi za odločitev, ali je določba 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v skladu z določbo drugega odstavka 120. člena ustave, ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Načelo vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago in okvir (legalitetno načelo, načelo zakonitosti) je eno izmed temeljnih ustavnih načel demokratične in pravne države.

Načelo demokratičnosti (1. člen ustave) zahteva, da neposredno izvoljeni poslanci sprejemajo najpomembnejše odločitve, ki se nanašajo na državljane, in da zaradi tega upravni organi lahko delujejo samo na podlagi in v okviru zakona. Načela pravne države (2. člen ustave) tudi zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in državljani urejajo s splošno veljavnimi in abstraktnimi zakoni. Vse to v celoti velja tudi za nosilce javnih pooblastil, ki po drugem odstavku 121. člena ustave opravljajo nekatere funkcije državne uprave.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju je z določbo 162. člena pooblastil Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, da v primerih in na način, ki jih sam določi, opravi usklajevanje pokojnin na podlagi razlik, ki nastajajo v ravneh pokojnin, uveljavljenih v posameznih obdobjih. Zakon sicer s tem določa podlago za izvrševanje javnega pooblastila, ne pa tudi dovolj jasno njegovega okvira.

Primere in način usklajevanja naj bi namreč določil zavod samostojno. Iz pojasnil generalnega direktorja zavoda sledi, da tudi organi zavoda dvomijo o tem, ali tako pooblastilo obsega tudi možnost usklajevanja pokojnin v obravnavanem primeru, zlasti zato, ker so bile razlike v ravneh pokojnin zakonodajalcu znane in ker bi uskladitev predstavljala izjemno velik in zahteven poseg, ne le glede sredstev.

Zaradi vseh navedenih razlogov je ustavno sodišče ocenilo, da določba 162. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ni skladna z drugim odstavkom 120. člena ustave.

Prav tako ta določba ni skladna z določbo drugega odstavka 14. člena ustave, saj s tem, ko prepušča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, da samostojno odloča o primerih in načinih usklajevanja razlik v pokojninah, ne zagotavlja dosledne izvedbe načela o enakosti vseh pred

zakonom. Zato je ustavno sodišče razveljavilo tisti del tega člena, ki prepušča zavodu, da sam določa primere in način uskladitve.

Ustavno sodišče je razveljavilo navedeni del določbe 162. člena zakona z odložnim učinkom, da bi omogočilo zakonodajalcu, da v določenem roku pretehta, ali naj določbo 162. člena od izteka roka naprej pusti veljati v besedilu, kakršno preostane po razveljavitvi spornega dela, ali pa naj jo pred tem kakorkoli spremeni ali dopolni (na splošno ali pa morda - s prehodnimi določbami - le za določitev morebitnega posebnega načina čimhitrejše uskladitve doslej že nastalih razlik).

Glede na to, da na očitno neenakost med upokojenci, ki je nastala z nenačrtovanim oziroma nesistemskim privilegiranim obravnavanjem dveh manjših skupin upokojencev (iz začetka 1991. in 1992. leta), zakonodajalec vse doslej ni reagiral, takega protiustavnega stanja ne bi bilo sprejemljivo tolerirati še daljši čas, zato ustavno sodišče ni uporabilo najdaljšega ustavno možnega roka (eno leto), ampak rok, določen v izreku. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 161. člena ustave ter 7. člena ustavnega zakona za izvedbo ustave, ob uporabi 2. alinee tretjega odstavka 25. člena zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SR Slovenije (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76) v naslednji sestavi: predsednik dr. Peter Jambrek in sodniki dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je ustavno sodišče sprejelo soglasno, ob pritrtilnem ločenem mnenju sodnika mag. Matevža Krivica.

P r e d s e d n i k
dr. Peter Jambrek

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

Glaseval sem za sprejeto odločitev, vendar s pridržkom glede obrazložitve, ki ga navajam v tem pritrtilnem ločenem mnenju.

Mislim namreč, da bi bilo v obrazložitvi treba zavzeti stališče tudi do vprašanja, ki ga je zastavil Državni zbor v svojem odgovoru na pobudo, namreč na vprašanje, ali je za zagotovitev enakosti pred zakonom dopustno le usklajevanje pokojnin navzgor ali tudi navzdol. Nastale razlike je seveda možno odpraviti na več načinov: ali tako, da se nižje, "deprivilegirane" pokojnine dvignejo na raven višjih (takoj ali postopno) - ali tako, da se višje, neutemeljeno privilegirane pokojnine iz omenjenih dveh začetnih obdobj v letih 1991 in 1992 znižajo na raven vseh drugih - ali tako (vmesna varianta), da se usklajevanje (zviševanje) višjih ustavi, dokler jih nižje ne dohitijo - ali morda še na kakšen drug način. Če za takojšen ali postopen dvig nižjih pokojnin na višjo raven, preden bi to raven dosegle z običajnim usklajevanjem, ni sredstev, bi bila po mojem mnenju vsekakor ustavnopravno dopustna tudi uskladitev z "zamrznitvijo" višjih, dokler jih nižje ne dohitijo. Ali bi bilo ustavnopravno dopustno celo takojšnje ali postopno znižanje višjih pokojnin na raven nižjih, pa je težje in bolj zapleteno vprašanje, na katero v tem trenutku odgovor ni nujno potreben. Če bi se zakonodajalec hotel odločiti za to možnost, bi moral seveda temeljito pretehtati vsa relevantna ustavnopravna vprašanja, zlasti z gledišča načel pravne in socialne države.

Presoja, da bi bila v danih ekonomskih in socialnih razmerah ustavnopravno vsekakor dopustna odprava tu obravnavanih razlik z "zamrznitvijo" višjih pokojnin, dokler nižje ne dosežejo njihove ravni, temelji na stališčih, ki jih je ustavno sodišče navedlo že v svojem sklepu v tej isti zadevi, s katerim je

pobudo delno zavrnilo, in ki jih zaradi pomembnosti tudi za rešitev vprašanj iz sprejetega dela pobude tu delno ponovno navajam: "Obseg pravic, določen z zakonom, se z zakonom lahko tudi zmanjša, seveda le z veljavnostjo za naprej in upoštevajoč tudi pravico do socialne varnosti, določeno v 50. členu ustave. ...

Ustava torej izrecno varuje pridobljene pravice le zoper zakonske posege z retroaktivnim učinkom. To pa ne pomeni, da varstvo pridobljenih pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej v našem ustavnem sistemu sploh ni možno oziroma ni zagotovljeno. Zagotovljeno je v okviru tistih splošnih načel pravne države, ki v ustavi sicer niso izrecno določena, ki pa jih je treba šteti za zagotovljena že na podlagi ustavne določbe, da je Slovenija pravna država (2. člen ustave). Med taka načela pravne države je po presoji ustavnega sodišča treba šteti v okviru širšega pojma pravne varnosti vsekakor tudi načelo varstva zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od ustavnih pravic, katerim po 15. členu ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo seveda nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t.i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost.

V tu obravnavanem primeru relativnega zmanjšanja oziroma nominalnega zadrževanja in počasnejšega povečevanja pokojnin od pričakovanega glede na dotlej veljavno ureditev je očitno, da je bilo s tem načelo pravne varnosti oziroma načelo varstva zaupanja v pravo sicer prizadeto, da pa je bil ta poseg nujen, da se zagotovi varstvo dveh drugih načel oziroma dobrin v javnem interesu, ki jima je v tem primeru treba dati prednost." Če ta stališča apliciramo na vprašanje odprave nastalih protiustavnih razlik med pokojninami, to pomeni, da bi odprava teh razlik z zadrževanjem dvigovanja oziroma usklajevanja višjih pokojnin seveda pomenila začasno zmanjševanje pravic dela upokojujencev, namreč njihove pravice do sprotnega usklajevanja pokojnin z višjimi življenjskimi stroški. Po zgoraj citiranih stališčih načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku sicer zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno poslabšala - da pa to iz razlogov, utemeljenih v prevladujočem javnem interesu, vendarle lahko stori. Prevladujoč javni interes bi bil v tem primeru interes čimprejšnje odprave protiustavnih razlik med pokojninami, torej odprava ugotovljene kršitve ustavne pravice enakosti vseh upokojujencev pred zakonom.

Ker je poseg v ustavne pravice enih dopusten le, kadar je to za zagotovitev enako ali bolj pomembnih ustavnih pravic drugih neizogibno in kadar je ta poseg tudi v skladu z načelom sorazmernosti, je treba v tu obravnavanem primeru še preveriti, ali so ti pogoji za tak morebiten poseg v pravico

"privilegirane" skupine upokojujencev, da se tudi njihove pokojnine redno usklajujejo z višanjem življenjskih stroškov, podani. V danih ekonomskih in socialnih razmerah se tak morebitni poseg kaže kot neizogiben, ker sredstev za odpravo omenjenih razlik po obratni poti, torej s takojšnjo izenačitvijo vseh pokojnin na ravni višjih pokojnin in nato z njihovim rednim nadaljnjim usklajevanjem, seveda ni, "dohitevanje" privilegiranih pokojnin ob morebitnem nezmanjšanem rednem usklajevanju le-teh z življenjskimi stroški pa bi trajalo predolgo. Pri tehtanju med dvema ustavnima dobrinama, ki sta tu v koliziji (čimprejšnja odprava protiustavnih razlik za ceno začasnega zadrževanja rasti višjih pokojnin - ali ohranitev pravice sprotnega usklajevanja teh slednjih za ceno še dolge ohranitve protiustavne neenakosti), je nedvomno treba dati prednost prvi izmed dveh tu navedenih možnosti, med drugim tudi zato, ker sta "privilegirani" skupini upokojujencev že daljši čas uživali bistveno višje pokojnine od drugih in je možno šteti, da sta s tem pridobili bistveno več, kot bosta izgubili z začasnim zadrževanjem rasti njihovih pokojnin.

Ali bi bil zato morda možen še globlji poseg v njihove pravice, torej celo znižanje njihovih pokojnin, je zelo težko in zahtevno vprašanje, ki ga v tem postopku ni potrebno reševati - potrebno bi ga bilo reševati šele v primeru, če bi se zakonodajalec za to pot odločil in bi bilo to izpodbijano pred ustavnim sodiščem.

Gornjo presojo, da bi pot z zadrževanjem usklajevanja višjih pokojnin ustavnopravno gotovo bila dopustna, bi pa bilo po mojem mnenju v tem nadvse zapletenem ustavnopravnem položaju vendarle treba navesti, da bi s tem vendarle dali zakonodajalcu neko trdnejšo oporo v njegovem opredeljevanju za tak ali drugačen način zakonske rešitve tega vprašanja. Pri svojem opredeljevanju bo vsekakor moral upoštevati tudi že večkrat omenjeno načelo sorazmernosti: poseg v ustavne pravice enih naj bo čimmanjši - le tolikšen, kolikor je to za zagotovitev pravic drugih nujno, pri čemer se seveda spet ni mogoče izogniti t.i. tehtanju ustavnih pravic oziroma dobrin, ki so pri tem v koliziji. Če bi to tehtanje ustavnih dobrin pokazalo, da so načela neizogibnosti in sorazmernosti posega bolj kot pri zgoraj nakazani varianti odprave sedanjih protiustavnih razlik med pokojninami zagotovljena pri kakšni drugi varianti, bi bilo potem seveda tej drugi treba dati prednost.

Če zakonodajalec v danem roku te zakonske določbe ne bo spremenil, bo po preostalem besedilu 162. člena zakona za uskladitev tudi teh, zaradi ravnanja zakonodajalca in z njegovo vednostjo nastalih razlik morala poskrbeti skupščina ZPIZ sama, ki pa ima pri iskanju vsebinsko in finančno ustrezne rešitve nedvomno na razpolago manj možnosti kot zakonodajalec oziroma utegnejo biti z ustavnopravnega vidika sporne kakšne njene rešitve tega problema, ki bi jih bilo zakonodajalcu morda možno dopustiti. Skupščina ZPIZ lahko namreč samo izvršuje zakonske določbe, v tem primeru časovno in vsebinsko neomejeno zapoved uskladitve razlik, medtem ko bi zakon, upoštevajoč razpoložljiva sredstva in druge kriterije, najbrž lahko za to usklajevanje že nastalih razlik predpisal tudi določeno dinamiko ali druge modalitete, kolikor bi to storil ob spoštovanju pridobljenih pravic ter drugih ustavnih pravic in načel - oziroma v primeru medsebojne kolizije teh pravic in načel ob ustreznem tehtanju njihove teže in pomena v luči temeljnih načel socialne in pravne države.

Sodnik
Matevž Krivic

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Drago Gregorin, Celje

Datum vloge:

7. 8. 1992

Datum odločitve:

18. 11. 1993

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Ur. list RS, št. 24/93, Ur. list RS, št. 67/93 in OdlUS II, 109

Dokument:

US16968