

**Opravična št.:**

U-I-100/15

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2017:U.I.100.15

**Akt:**

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14, 102/15, 23/17 in 40/17) (ZPIZ-2), 4. odst. 27. čl., 1. in 2. odst. 38. čl. ter 1. in 2. odst. 391. čl.

**Izrek:**

Četrty odstavek 27. člena, prvi in drugi odstavek 38. člena ter prvi in drugi odstavek 391. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14, 102/15, 23/17 in 40/17), kolikor se nanašajo na pokojninsko dobo, dokupljeno po 216. členu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98) in po drugem odstavku 198. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo), niso v neskladju z Ustavo.

**Evidenčni stavek:**

Z uveljavitvijo pogoja pokojninske dobe brez dokupa, kot pogoja za pridobitev pravice do starostne pokojnine po četrtem odstavku in v prehodnem obdobju po petem odstavku 27. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), je zakonodajalec razlikoval med zavarovanci, ki so (bili) v obvezno pokojninsko zavarovanje vključeni obvezno, in tistimi, ki so pokojninsko dobo dokupili. Ker je za določitev tega pogoja in s tem za ureditev spornega razlikovanja uporabil kriterij delovne aktivnosti, ki je vgrajen v samo bistvo sistema obveznega pokojninskega sistema, ni ravnal v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Z določitvijo pogoja pokojninske dobe brez dokupa, kot pogoja za pridobitev pravice do starostne pokojnine po četrtem in v prehodnem obdobju po petem odstavku 27. člena ZPIZ-2, se položaj zavarovancev, ki so po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ/92) in Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) dokupili čas študija in čas služenja vojaškega roka, ni poslabšal. Že zato ta pogoj ni v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

Navedena ureditev ni v neskladju s pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave. Z upoštevanjem dokupljene dobe časa študija in časa služenja vojaškega roka lahko zavarovanci pridobijo pravico do starostne pokojnine po prvem do tretjem odstavku 27. člena ZPIZ-2 ali pravico do predčasne pokojnine po 29. členu ZPIZ-2. Pravica do pokojnine, ki zagotavlja socialno varnost, jim je torej zagotovljena.

Navedena ureditev tudi ni v neskladju s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave oziroma 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava zavarovancem, ki so pridobili zavarovalno oziroma pokojninsko dobo ali na podlagi obvezne vključitve v obvezno pokojninsko zavarovanje ali so jo dokupili, zagotavlja (le) varstvo njihovih pravnih pričakovanj glede pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, ko bo nastopil zavarovalni primer. Zagotavlja jim torej pridobitev pravice do pokojnine po pogojih, ki bodo veljali v času nastanka zavarovalnega primera. Dejstvo, da so nekateri zavarovanci dobo dokupili tudi precej pred morebitno izpolnitvijo pogojev za pridobitev starostne pokojnine, vključuje tudi riziko, da se bodo ti pogoji v času

spreminjali in da zato mogoče ne bodo tako ugodni, kot so bili v času, ko so se zavarovanci odločili za dokup. To pa še ne pomeni, da je s tem njihova tako pridobljena pokojninska doba razvrednotena oziroma da je s tem poseženo v njihovo človekovo pravico do zasebne lastnine. Pomeni le (in to jim nova ureditev zagotavlja), da bodo ob upoštevanju po prej veljavnih predpisih dokupljene dobe pridobili pravico do pokojnine po novih predpisih oziroma predpisih, veljavnih ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do pokojnine.

Predlagatelj zatrjevanega neskladja prvega in drugega odstavka 38. člena ZPIZ-2, ki se nanašata na odmero predčasne pokojnine, z 2., 14., 33. in 50. členom Ustave ter 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni utemeljil. Zato presoja izpodbijane ureditve ni mogoča.

Prvi in drugi odstavek 391. člena ZPIZ-2 urejata varstvo pričakovanih pravic za osebe, ki so do uveljavitve tega zakona izpolnile pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po predpisih, veljavnih do uveljavitve tega zakona, vendar še niso vložile zahtevka. Zavarovanci, na katere se sklicuje predlagatelj, do uveljavitve ZPIZ-2 še niso izpolnili pogojev za pridobitev pravice do pokojnine. Sicer pa zavarovanci, ki še niso izpolnili pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, in zavarovanci, ki so izpolnili pogoje za upokožitev pred uveljavitvijo ZPIZ-2, vendar priznanja pravice še niso zahtevali, že po naravi stvari niso v enakih položajih. Zakonodajalec je že zato lahko njihove položaje v (okviru prehodne ureditve in tudi sicer) uredil različno.

Z uveljavitvijo pogoja pokojninske dobe brez dokupa, kot pogoja za pridobitev pravice do starostne pokojnine po četrtem odstavku in v prehodnem obdobju po petem odstavku 27. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), je zakonodajalec razlikoval med zavarovanci, ki so (bili) v obvezno pokojninsko zavarovanje vključeni obvezno, in tistimi, ki so pokojninsko dobo dokupili. Ker je za določitev tega pogoja in s tem za ureditev spornega razlikovanja uporabil kriterij delovne aktivnosti, ki je vgrajen v samo bistvo sistema obveznega pokojninskega sistema, ni ravnal v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Z določitvijo pogoja pokojninske dobe brez dokupa, kot pogoja za pridobitev pravice do starostne pokojnine po četrtem in v prehodnem obdobju po petem odstavku 27. člena ZPIZ-2, se položaj zavarovancev, ki so po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ/92) in Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) dokupili čas študija in čas služenja vojaškega roka, ni poslabšal. Že zato ta pogoj ni v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

Navedena ureditev ni v neskladju s pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave. Z upoštevanjem dokupljene dobe časa študija in časa služenja vojaškega roka lahko zavarovanci pridobijo pravico do starostne pokojnine po prvem do tretjem odstavku 27. člena ZPIZ-2 ali pravico do predčasne pokojnine po 29. členu ZPIZ-2. Pravica do pokojnine, ki zagotavlja socialno varnost, jim je torej zagotovljena.

Navedena ureditev tudi ni v neskladju s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave oziroma 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava zavarovancem, ki so pridobili zavarovalno oziroma pokojninsko dobo ali na podlagi obvezne vključitve v obvezno pokojninsko zavarovanje ali so jo dokupili, zagotavlja (le) varstvo njihovih pravnih pričakovanj glede pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, ko bo nastopil zavarovalni primer. Zagotavlja jim torej pridobitev pravice do pokojnine po pogojih, ki bodo veljali v času nastanka zavarovalnega primera. Dejstvo, da so nekateri zavarovanci dobo dokupili tudi precej pred morebitno izpolnitvijo pogojev za pridobitev starostne pokojnine, vključuje tudi riziko, da se bodo ti pogoji v času spreminjali in da zato mogoče ne bodo tako ugodni, kot so bili v času, ko so se zavarovanci odločili za

dokup. To pa še ne pomeni, da je s tem njihova tako pridobljena pokojninska doba razvrednotena oziroma da je s tem poseženo v njihovo človekovo pravico do zasebne lastnine. Pomeni le (in to jim nova ureditev zagotavlja), da bodo ob upoštevanju po prej veljavnih predpisih dokupljene dobe pridobili pravico do pokojnine po novih predpisih oziroma predpisih, veljavnih ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do pokojnine.

Predlagatelj zatrjevanega neskladja prvega in drugega odstavka 38. člena ZPIZ-2, ki se nanašata na odmero predčasne pokojnine, z 2., 14., 33. in 50. členom Ustave ter 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni utemeljil. Zato presoja izpodbijane ureditve ni mogoča.

Prvi in drugi odstavek 391. člena ZPIZ-2 urejata varstvo pričakovanih pravic za osebe, ki so do uveljavitve tega zakona izpolnile pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po predpisih, veljavnih do uveljavitve tega zakona, vendar še niso vložile zahtevka. Zavarovanci, na katere se sklicuje predlagatelj, do uveljavitve ZPIZ-2 še niso izpolnili pogojev za pridobitev pravice do pokojnine. Sicer pa zavarovanci, ki še niso izpolnili pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, in zavarovanci, ki so izpolnili pogoje za upokožitev pred uveljavitvijo ZPIZ-2, vendar priznanja pravice še niso zahtevali, že po naravi stvari niso v enakih položajih. Zakonodajalec je že zato lahko njihove položaje v (okviru prehodne ureditve in tudi sicer) uredil različno.

#### **Geslo:**

1.2.51.4.3 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Konkretna presoja norm - Varuh človekovih pravic.

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

3.10 - Splošna načela - Pravna varnost.

5.2 - Temeljne pravice - Enakost (14.2).

5.4.16 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Pravica do pokojnine (50).

5.3.36 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Pravica do lastnine (33, 67).

#### **Pravna podlaga:**

Člen 2, 14.2, 33, 50.1, Ustava [URS]

Člen 1, Prvi protokol h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [Prvi protokol k EKČP]

Člen 21, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

#### **Opomba:**

⌘

#### **Dokument v PDF obliki:**

 [U-I-100-15.pdf](#)

#### **Polno besedilo:**

U-I-100/15-17

14. 9. 2017

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 14. septembra 2017

odločilo:

**Četrty odstavek 27. člena, prvi in drugi odstavek 38. člena ter prvi in drugi odstavek 391. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14, 102/15, 23/17 in 40/17), kolikor se nanašajo na pokojninsko dobo, dokupljeno po 216. členu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98) in po drugem odstavku 198. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo), niso v neskladju z Ustavo.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Predlagatelj izpodbija četrti odstavek 27. člena, prvi in drugi odstavek 38. člena ter prvi in drugi odstavek 391. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14, 102/15, 23/17 in 40/17 - v nadaljevanju ZPIZ-2) v delu, ki se nanaša na pravne učinke dokupa pokojninske dobe na položaj tistih zavarovancev, ki so pokojninsko dobo dokupili pred uveljavitvijo ZPIZ-2. Zatrjuje kršitev 2., 14., 33. in 50. člena Ustave ter 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju Prvi protokol k EKČP). Predlagatelj navaja, da se je nanj obrnilo večje število posameznikov, ki so dokupili pokojninsko dobo za čas študija in služenja vojaškega roka, da bi se lahko prej upokojili na podlagi pogojev iz zakona, ki je veljal v času dokupa, torej po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98 - v nadaljevanju ZPIZ/92) in Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju ZPIZ-1). O dokupu naj bi jim bila izdana upravna odločba, ki je pravnomočna. Dokupljena doba naj bi se po ZPIZ/92 upoštevala na enak način in v enakem obsegu, kot druga pokojninska doba, bolj ugodno od veljavne ureditve pa naj bi jo obravnaval tudi ZPIZ-1. ZPIZ-2 naj bi prekomerno posegel v pravice tistih, ki so na podlagi ZPIZ/92 in ZPIZ-1 dokupili pokojninsko dobo. Njihov položaj naj bi se poslabšal na podoben način kot položaj tistih zavarovancev, ki pokojninske dobe niso dokupili. Pri dokupu pokojninske dobe naj bi šlo za prostovoljno plačilo prispevkov z namenom, da si zavarovanec izboljša pogoje za pridobitev pravice do starostne ali druge vrste pokojnine, česar pa naj ZPIZ-2 ne bi upošteval. Posebej hude posledice naj bi zanje imel četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2, ki onemogoča pridobitev starostne pokojnine ob upoštevanju dokupljene dobe. S tem pa naj bi bil izničen smisel dokupa pokojninske dobe za vse tiste, ki so se za dokup odločili, da bi prej dosegli starostno upokojitev. Za posameznike, ki so pokojninsko dobo dokupili po ZPIZ/92 in ZPIZ-1, naj bi se ZPIZ-2 uporabljal za nazaj. Zavarovanci naj bi dokupili pokojninsko dobo že veliko let pred uveljavitvijo ZPIZ-2, zdaj pa naj bi bili izenačeni s tistimi, ki so jo dokupili po pogojih ZPIZ-2 oziroma se za dokup po prej veljavnih predpisih sploh niso odločili. Zato naj bi šlo za

diskriminacijsko in arbitrarno obravnavanje obravnavanih zavarovancev ter za nesorazmeren in samovoljen poseg v njihovo pravico do enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Predlagatelj navaja primer enega od zavarovancev, ki so se obrnili nanj, katerega pokojnina bi po informativnem izračunu Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju Zavod) iz avgusta 2013 zaradi neupoštevanja dokupljene dobe (pet let študija ter deset mesecev in 20 dni služenja vojaškega roka) znašala 1.439,83 EUR namesto 1.755,89 EUR, in sicer zaradi zmanjšanja pokojnine za vsak mesec od manjkajoče starosti 65 let, ki bi jo dosegel leta 2016. Ko so se zavarovanci odločali za dokup, naj bi utemeljeno pričakovali, da gre za racionalno naložbo, ki jim prinaša izboljšanje položaja in jim omogoča, da se bodo lahko upokojili prej, kar pa je ZPIZ-2 onemogočil. Četrty odstavek 27. člena ZPIZ-2 naj bi zato prekomerno posegal v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in 1. člena Prvega protokola k EKČP. Izpodbijana določba naj bi zato, ker pri izpolnjevanju pogojev za starostno pokojnino ne upošteva dokupljene dobe, tudi prekomerno posegala v pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine, iz prvega odstavka 50. člena Ustave. Predlagatelj meni, da bi se legitimni cilji, ki jih zasleduje pokojninska reforma, lahko dosegli tudi z manj invazivnimi ukrepi (npr. da bi se za izpolnitev pogoja pokojninske dobe dokupljena doba štela vsaj v omejenem obsegu). V zvezi s prvim in drugim odstavkom 38. člena ter prvim in drugim odstavkom 391. člena ZPIZ-2 predlagatelj izpostavlja vprašljivost ureditve, po kateri dokupljena doba deli usodo pokojninske dobe, pridobljene na drugih temeljih. ZPIZ-2 naj v prehodnih določbah 391. člena ne bi uredil vprašanja pričakovanih pravic zavarovancev, ki so dokupili pokojninsko dobo po pogojih ZPIZ/92 in ZPIZ-1 in so zaradi tega upravičeno pričakovali, da se bodo lahko upokojili pod ugodnejšimi pogoji in prej, kot bi se lahko brez dokupa. Znižanje pokojnin, ki učinkuje za nazaj, naj bi nedvomno pomenilo poseg v načela pravne in socialne države iz 2. člena Ustave, zlasti v načelo zaupanja v pravo, ker naj bi povzročalo negotovost in posegalo v pričakovane pravice zavarovancev. Predlagatelj meni, da je pri presoji treba upoštevati, da so bili tako pogoji dokupa kot tudi njegovi učinki jasno zakonsko opredeljeni ter da so zavarovanci na tej podlagi upravičeno pričakovali, da bo ureditev dokupa po ZPIZ/92 in ZPIZ-1 spoštovana tudi pri pridobivanju pravic in da se ne bo naknadno arbitrarno spreminjala v škodo zavarovancev. Predlagatelj meni, da obstaja med zavarovanci in Zavodom v zvezi z dokupom dobe pravnomočno urejeno pravno razmerje, v katero ZPIZ-2 ne bi smel posegati. Zato ureditev po ZPIZ-2 glede upoštevanja dokupljene dobe ni nesorazmerna sama po sebi, temveč zato, ker se pri ugotavljanju pogojev za starostno pokojnino po četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 dokupljena doba sploh ne upošteva. S to določbo naj bi prišlo do izničenja učinkov in s tem samega smisla dokupa, vsaj za tiste zavarovance, ki so pokojninsko dobo dokupili pred uveljavitvijo ZPIZ-2. Takšne spremembe njihovega pravnega položaja naj ti zavarovanci ne bi mogli predvideti.

2. Zahteva je bila na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) poslana Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Vlada je poslala mnenje, s katerim se Državni zbor strinja. Dodaja, da je bil ZPIZ-2 sprejet soglasno. Glede 391. člena ZPIZ-2 navaja, da ureja položaj tistih oseb, ki so še pred uveljavitvijo ZPIZ-2 izpolnile pogoje za upokojitev, med te pa zavarovanci, na katere se sklicuje Varuh, ne spadajo. Poudarja, da so pričakovanja zavarovancev, še posebno tistih, ki so dokupili pokojninsko dobo po ZPIZ/92, da se njihov položaj glede na morebitne spremembe zakonov v več kot desetletju ne bo spremenil, neutemeljena. Dokup dobe v tako oddaljenem obdobju naj ne bi mogel zagotavljati, da se bo pokojnina odmerjala in ugotavljala na enak način, kot je veljal v času dokupa. Opozarja, da se dokupljena doba v vseh treh upoštevanih zakonih šteje za zavarovalno dobo, kar ima za posledico določeno znižanje pokojnine oziroma maluse. Meni, da

zgolj to, da so bila ta znižanja v preteklosti upoštevana v okviru starostnega upokojevanja, po ZPIZ-2 pa se učinki zniževanja izrazijo pri predčasnem upokojevanju, ne more utemeljiti neskladja z Ustavo.

3. Vlada navaja, da je bil namen pokojninske reforme, ki je bila potrebna zaradi neugodnih demografskih napovedi, gospodarskih okoliščin, višanja primanjkljaja pokojninske blagajne ter povišanja dolgoživosti zavarovancev, prerazporediti breme staranja in dolgoživosti med sedanje in prihodnje generacije zavarovancev in prejemnikov pokojnin kar se da enakomerno. Z reformo naj bi zato vzpostavili preglednejši sistem ter upokojitvene pogoje, ki bodo veljali za vse kategorije zavarovancev enako. Da bi dosegli te cilje, je bilo treba v prvi vrsti zaostri upokojitvene pogoje, hkrati pa tudi spremeniti način upokojevanja. Nujno naj bi bilo doseči dvig dejanske upokojitvene starosti. Da bi to dosegli, je bil uveden pojem pokojninska doba brez dokupa, ki naj bi bil bistvenega pomena pri starostnem upokojevanju. Poleg tega naj bi določili nov način upokojevanja, in sicer predčasno upokojevanje. Hkrati pa naj bi nekatere pojme (npr. delovno dobo) ukinili. Vlada pojasnjuje, da je dokup pokojninske dobe za čas študija in služenja vojaškega roka omogočal 216. člen ZPIZ/92, ki ni ločeval med različnimi načini pridobitev pokojninske dobe. Glede na to podlaga za pridobitev pokojninske oziroma zavarovalne dobe pri ugotavljanju pogojev za starostno upokojitev, kot tudi ne pri določanju višine pokojnine ni bila pomembna. To se je spremenilo z uveljavitvijo ZPIZ-1, ki je natančneje razdelal dokupe za različne primere in tudi pravice posameznikov na tej podlagi. Po ZPIZ-1 se je dokup pokojninske dobe za čas študija in vojaškega roka štel pod zavarovalno dobo, ob pogoju, da so bili plačani prispevki. Vlada poudarja, da se ta dokup ni štel v delovno dobo. Navedeno razlikovanje je bilo pomembno, ker so različne dobe imele vpliv na višino pokojnine. Dokup dobe po ZPIZ-1 se je sicer upošteval pri vseh treh načinih starostne upokojitve (36. člen ZPIZ-1), vendar pa se je oseba, ki je uveljavila dokup za čas študija ali služenja vojaškega roka, upokojila z malusi. Brez malusov se je po ZPIZ-1 upokojila le oseba, ki je imela (pred dopolnitvijo polne starosti) celotno obdobje pokojninske dobe pokrito z aktivnim delom (delovno dobo). Vlada pojasnjuje, da je sistem, po katerem se je po ZPIZ-1 starostna pokojnina zaradi upokojitve pred dopolnitvijo polne starosti zniževala, ZPIZ-2 uredil pri določitvi pravice do predčasne pokojnine. V pokojninsko dobo, določeno za pridobitev pravice do predčasne pokojnine, se namreč šteje tudi obdobje dokupa za čas študija in služenja vojaškega roka. Vlada navaja, da ZPIZ-2 tako pri pravici do starostne pokojnine kot tudi pri pravici do predčasne pokojnine določa prehodna obdobja. Pri tem pa glede upoštevanja dokupljene dobe za čas študija in služenja vojaškega roka opozarja, da ne gre za nesorazmerne spremembe, saj je upokojevanje z malusi poznal že ZPIZ-1. Glede odmerjanja predčasne pokojnine opozarja, da tudi tu nova ureditev določa prehodno obdobje, pri čemer se zmanjšanja gibljejo v okvirih, ki jih je določal že ZPIZ-1. Vlada dodaja, da konkretnejših odgovorov glede zatrjevanega neskladja prvega in drugega odstavka 38. člena ZPIZ-2 ne more posredovati, saj iz obrazložitve zahteve ne razbere razlogov. Prav tako zavrača očitke o protiustavnosti 391. člena ZPIZ-2. Meni, da se ta določba za zavarovance, ki jih omenja predlagatelj, ne more uporabljati, saj ne gre za osebe, ki so pravice iz zavarovanja že pridobile. Neutemeljeno je predlagateljevo enačenje obdobj dokupa študija in služenja vojaškega roka ter obdobj prostovoljnega vstopa v obvezno zavarovanje, saj se je slednje po ZPIZ-1 štelo v delovno dobo. Nadalje Vlada navaja, da so pričakovanja zavarovancev, da se njihov položaj ne glede na morebitne spremembe zakonov v več kot desetletju ne bo v ničemer spremenil, nerealna in neutemeljena. Opozarja, da je temeljno pravilo pokojninskega in invalidskega zavarovanja, da se pravice iz zavarovanja uveljavljajo po predpisih, ki veljajo v času nastanka zavarovalnega primera. Meni, da posamezniki z dokupom pokojninske dobe niso pridobili pravice, temveč

zavarovalno oziroma pokojninsko dobo, ki je eden od pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Meni še, da ni razlogov, da bi ta obdobja upoštevali oziroma obravnavali drugače kot druga obdobja, ki delijo isto usodo, še posebno, ker bi to pomenilo ugodnejšo obravnavo glede na prejšnjo ureditev. Taka obravnava bi bila v nasprotju s cilji pokojninske reforme.

4. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagatelju, ki na njune navedbe ni odgovoril, sporočil je le, da vztraja pri zahtevi.

## **B. - I.**

5. Predlagatelj izpodbija četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2, po katerem pridobi, ne glede na prvi odstavek tega člena, pravico do starostne pokojnine tudi zavarovanec (moški in ženska), ki je dopolnil 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa dobe. Izpodbija prvi in drugi odstavek 38. člena ZPIZ-2, ki se nanašata na odmero predčasne pokojnine. Izpodbija prvi in drugi odstavek prehodne določbe 391. člena ZPIZ-2, ki ureja varstvo pričakovanih pravic za osebe, ki so do uveljavitve tega zakona izpolnile pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po predpisih, veljavnih do uveljavitve tega zakona, vendar še niso vložile zahtevka. Te osebe lahko uveljavijo to pravico po navedenih predpisih tudi po uveljavitvi tega zakona (prvi odstavek 391. člena ZPIZ-2). Ustavno sodišče je glede na navedbe predlagatelja navedene določbe presojalo le, kolikor se nanašajo na dokup dobe študija in služenja vojaškega roka po ZPIZ/92 in po ZPIZ-1.

6. ZPIZ/92 je dokup pokojninske dobe[1] urejal v 214. do 216. členu. V 216. členu je določal, da se zavarovancu oziroma uživalcu pokojnine pod pogojem, da plača prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, upošteva v zavarovalno dobo čas zaključenega rednega šolanja na višji in visoki stopnji in čas služenja vojaškega roka (v nadaljevanju dokup dobe šolanja in služenja vojaškega roka). ZPIZ-1 je dokup pokojninske dobe urejal v 195. do 199. členu. V drugem odstavku 198. člena je določal, da se zavarovancu oziroma uživalcu pokojnine pod pogojem plačila prispevkov za obvezno zavarovanje upoštevata v zavarovalno dobo za izpolnitev pogojev in odmero pokojnine čas zaključenega dodiplomskega in podiplomskega študija ter čas služenja vojaškega roka, nadomestne civilne službe ali osnovnega usposabljanja za rezervni sestav policije, če v tem času ni bil vključen v obvezno zavarovanje (v nadaljevanju dokup dobe šolanja in služenja vojaškega roka).

7. ZPIZ-1, ki je razveljavil ZPIZ/92, je glede na ZPIZ/92 drugače določil pogoje za pridobitev pravice do pokojnine. Uvedel je tudi nove pojme oziroma pogoje, ki so pomembno vplivali na pridobitev in odmero pravice do starostne pokojnine. Tako je določil pogoj delovne dobe, v katero se je štela zavarovalna doba, brez upoštevanja dokupljene dobe študija in vojaškega roka ter dodane dobe. Hkrati je uvedel pojem polne starosti, ki jo je opredelil kot starost, ki zagotavlja zavarovancu odmero pokojnine v višini, odvisni le od dopolnjene pokojninske dobe. Dokupljena doba študija in vojaškega roka tako (za potrebe pridobitve pravice do starostne pokojnine) ni bila več obravnavana enako kot druge zavarovalne dobe. Posledično je to pomenilo, da je lahko zavarovanec z upoštevanjem dokupljene dobe študija in vojaškega roka pridobil pravico do starostne pokojnine brez zmanjšanja le ob dopolnitvi polne starosti (52. člen ZPIZ-1),[2] pred dopolnitvijo polne starosti pa le z odbitki (53. člen ZPIZ-1), torej v nižji višini.[3]

8. ZPIZ-2, ki je razveljavil ZPIZ-1, glede na ZPIZ-1 določa med drugim drugačne pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine (27. člen ZPIZ-2) ter (ponovno) uveljavlja pravico do

predčasne pokojnine (29. člen ZPIZ-2).[4] ZPIZ-2 določa pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v 27. členu. Po prvem odstavku 27. člena ZPIZ-2 pridobi pravico do starostne pokojnine zavarovanec (moški ali ženska) pri starosti 65 let, če je dopolnil najmanj 15 let zavarovalne dobe.[5] V drugem odstavku 27. člena ZPIZ-2 je urejeno prehodno obdobje od leta 2013 do leta 2015, v katerem so zavarovanke pridobile pravico do starostne pokojnine pri nižji starosti, kot je določena v prvem odstavku.[6] V skladu s tretjim odstavkom 27. člena ZPIZ-2 pa lahko v prehodnem obdobju (za moške je veljalo od leta 2013 do leta 2015, za ženske od leta 2013 do leta 2019) še pridobijo pravico do starostne pokojnine z najmanj 20 leti pokojninske dobe[7] ob starostih, določenih v tej določbi.[8] Po četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 pridobijo zavarovanci (moški in ženske) pravico do starostne pokojnine ob dopolnitvi 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa.[9] Ti pogoji bodo začeli veljati za moške leta 2018, za ženske pa leta 2019, potem ko se izteče v petem odstavku 27. člena ZPIZ-2 določeno prehodno obdobje.

9. Pogoje za pridobitev pravice do predčasne pokojnine ureja ZPIZ-2 v 29. členu. Po prvem odstavku 29. člena ZPIZ-2 tako lahko zavarovanec pridobi pravico do predčasne pokojnine pri starosti 60 let, če je dopolnil 40 let pokojninske dobe. Zakon določa tudi prehodno obdobje (od uveljavitve ZPIZ-2 do 31. 12. 2018), ko lahko zavarovanci pridobijo pravico do predčasne pokojnine pri nižji starosti (moški in ženske) ter pri krajši pokojninski dobi (ženske). Pravica do predčasne pokojnine se pridobi glede na pokojninsko dobo, ki vključuje tudi dokupljeno dobo,[10] dobo iz naslova prostovoljnega vstopa v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, podaljšano dobo in vso ostalo dobo.

10. Glede na ureditev po ZPIZ-1 je ZPIZ-2 določil strožje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. [11] Med drugim je uvedel nov institut pokojninske dobe brez dokupa, ki je pomemben za pridobitev pravice do starostne pokojnine po četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 (v prehodnem obdobju po petem odstavku tega člena). V pokojninsko dobo brez dokupa se štejeta le obdobje obvezne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter obdobje opravljanja kmetijske dejavnosti. Pogoj delovne dobe, ki ga je uvedel ZPIZ-1,[12] je drugače od pogoja pokojninske dobe brez dokupa vključeval zelo širok nabor zavarovalnih dob, tj. dob, pridobljenih na zelo različnih pravnih podlagah.[13] Kljub temu pa, tako kot pogoj pokojninske dobe brez dokupa po ZPIZ-2, ni vključeval dokupljene dobe študija in vojaškega roka. Tudi po ZPIZ-1 je upoštevanje dokupljene dobe študija in vojaškega roka pri upokojitvi pred dopolnitvijo polne delovne dobe ali polne starosti[14] privedlo do znižanja pokojnine (t. i. malusi).[15] Znižanje je bilo trajno. Po ZPIZ-2 se dokupljena doba študija in vojaškega roka šteje v zavarovalno in pokojninsko dobo (enako po ZPIZ-1), zato ima zavarovanec (z upoštevanjem dokupljene dobe) pravico do starostne pokojnine po prvem oziroma drugem (in do poteka prehodnega obdobja po tretjem) odstavku 27. člena ZPIZ-2 ter pravico do predčasne pokojnine po 29. členu ZPIZ-2. Ker dokupljena doba ne šteje v pokojninsko dobo brez dokupa, pa zavarovanec nima pravice do starostne pokojnine po četrtem oziroma petem odstavku 27. člena ZPIZ-2 (pridobitev pravice do starostne pokojnine pred dopolnitvijo starosti 65 let).

## **B. - II.**

11. V obravnavanem primeru je predmet presoje Ustavnega sodišča zakonska ureditev, ki za naprej spreminja pogoje za pridobitev pravice do pokojnine. Čeprav z ZPIZ-2 uveden nov pojem pokojninske dobe brez dokupa, ki pogojuje pridobitev pravice do starostne pokojnine po četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 (oziroma v prehodnem obdobju po petem odstavku 27. člena ZPIZ-2),



vpliva tudi na dobo, pridobljeno do uveljavitve ZPIZ-2, to ne pomeni, da velja za nazaj (v smislu 155. člena Ustave). Pravice iz obveznega pokojninskega zavarovanja se uveljavljajo po predpisih, ki veljajo v času nastanka zavarovalnega (socialnega) primera. Torej v času, ko upravičenec lahko uveljavi pravice iz tega zavarovanja, tj. ko hkrati izpolni vse pogoje, določene za pridobitev pravice z vsakokratno zakonodajo. Šele potem lahko govorimo o pridobljenih pravicah iz zavarovanja.[16]

12. V primeru spremenjenih pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, ki se uporabljajo za čas po uveljavitvi spremembe, gre za vprašanje varovanja pravnega položaja aktivnih zavarovancev in njihovih pravnih pričakovanj glede pravice do pokojnine, ki naj bi jo pridobili, ko bo nastopil zavarovalni primer (starost oziroma zmanjšanje ali izguba sposobnosti za zagotavljanje dohodka z delom zaradi starosti). Njihova pričakovanja so povezana s pogoji za pridobitev pravice do pokojnine. Vprašanje je, koliko lahko zakonodajalec poseže v ta pravna pričakovanja. Pri tem je treba upoštevati, da se posameznik ne more zanašati na to, da se trenutno veljavni zakon, ki bi mu ob izpolnjevanju predpisanih pogojev omogočal uveljavljanje določene pravice, ne bo spremenil. [17] Po ustaljeni ustavnosodni presoji je varstvo obstoječega pravnega položaja, kadar zakon ureditev spreminja za naprej, zagotovljeno v okviru načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave).[18] Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo arbitrarno poslabšala, to je poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu.[19] Poslabšanje posameznikovega pravnega položaja torej pomeni *conditio sine qua non*, da je sploh mogoče govoriti o posegu v načelo zaupanja v pravo.[20]

13. Po ZPIZ-1 se je dokup časa šolanja in služenja vojaškega roka štel v zavarovalno dobo in v pokojninsko dobo,[21] ni pa se štel v delovno dobo. Navedeno razlikovanje je bilo pomembno, ker so različne dobe imele vpliv na višino pokojnine. Dokup dobe po ZPIZ-1 se je upošteval pri vseh treh načinih starostne upokojitve (36. člen ZPIZ-1),[22] vendar pa se je oseba, ki je uveljavila dokup za čas študija ali služenja vojaškega roka, upokojila z malusi (54. člen ZPIZ-1), če se je upokojila pred dopolnitvijo polne starosti. Znižanje pokojnine je bilo trajno. Odmera pokojnine brez odbitkov (malusov) je bila torej po ZPIZ-1 mogoča le, če je imel zavarovanec, ki se je upokojil pred dopolnitvijo polne starosti, 40 let delovne dobe (moški) oziroma 38 let delovne dobe (ženske), ne pa v primeru istega obsega pokojninske dobe. Kot je bilo že navedeno, se po ZPIZ-2 dokupljena doba študija in služenja vojaškega roka šteje v zavarovalno in pokojninsko dobo (enako kot po ZPIZ-1), ne šteje pa se v pokojninsko dobo brez dokupa. Zavarovanec se zato (z upoštevanjem dokupljene dobe) lahko starostno upokoji (le) po prvem oziroma drugem (in do poteka prehodnega obdobja po tretjem) odstavku 27. člena ZPIZ-2. Hkrati pa ima pravico do predčasne pokojnine po 29. členu ZPIZ-2. Uveljavitev predčasne pokojnine (če zavarovanec ne izpolnjuje pogojev za starostno pokojnino) pomeni nižjo pokojnino. Znižanje znaša (enako kot po ZPIZ-1) do največ 18 %. Zavarovanci, ki so dokupili pokojninsko dobo za čas študija in služenja vojaškega roka, so se torej tudi po predhodno veljavni zakonodaji upokojili z malusi, ki so bili trajne narave. Ti so lahko dosegli enako višino kot po novi ureditvi (do vključno največ 18 %). Do poslabšanja položaja zavarovancev, ki želijo pridobiti pravico do pokojnine tudi na podlagi dokupljene dobe študija in služenja vojaškega roka, z uveljavitvijo ZPIZ-2 torej ni prišlo. Glede na navedeno četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2, ki ne omogoča pridobitve starostne pokojnine ob upoštevanju dokupljene dobe študija in služenja vojaškega roka, ni v neskladju z načelom zaupanja v pravo (2. člen Ustave).

14. Predlagatelj ureditvi iz četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2, ki pridobitev pravice do starostne pokojnine pogojuje z dopolnitvijo določenega obdobja pokojninske dobe brez dokupa, očita tudi neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Zakonodajalec naj bi neutemeljeno enako obravnaval različne položaje zavarovancev, tj. tistih, ki so pokojninsko dobo dokupili, in tistih, ki je niso oziroma so jo dokupili po določbah ZPIZ-2. Predlagatelj meni, da bi morala biti doba, dokupljena po ZPIZ/92 in ZPIZ-1, obravnavana drugače kot dobe, pridobljene na drugih podlagah, oziroma ugodneje (ne enako slabo) kot druge dobe. Meni namreč, da bi se ti zavarovanci morali upokojiti po pogojih, ki so veljali ob dokupu. Razlog za to vidi v tem, da so zavarovanci pokojninsko dobo dokupili prostovoljno, s plačilom določenega zneska. O dokupu naj bi jim bila izdana upravna odločba, ki je postala pravnomočna.

15. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da podlaga za vključitev v obvezno zavarovanje (in s tem podlaga za pridobitev zavarovalne oziroma pokojninske dobe) sama po sebi ne sme biti razlog za razlikovanje med zavarovanci.[23] Zakon torej mora vse zavarovance, ne glede na to, na kateri podlagi so (bili) vključeni v obvezno zavarovanje, oziroma ne glede na to, na kateri podlagi so pridobili zavarovalno oziroma pokojninsko dobo, obravnavati v temelju enako. Vsem glede na obseg zavarovanja pripadajo vse (seveda ob izpolnitvi vseh pogojev zanje) pravice iz obveznega zavarovanja. Zakonodajalec te zavarovance lahko obravnava različno, vendar mora za to obstajati razumen razlog, pri čemer je razumnost treba razumeti kot zvezo med ukrepom in ciljem, torej kot zahtevo po stvarni povezanosti ukrepa s predmetom urejanja. Po ustavnosodni presoji namreč načelo enakosti zakonodajalcu ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in nanje vezal različne pravne posledice. Tovrstno razločevanje, s katerim zakonodajalec zasleduje dopustne cilje, je bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti (glej npr. odločbi št. U-I-70/04 z dne 15. 2. 2007, Uradni list RS, št. 18/07, in OdlUS XVI, 17, in št. U-I-36/06 z dne 5. 2. 2009, Uradni list RS, št. 14/09, in OdlUS XVIII, 5).

16. Kot je Ustavno sodišče ugotovilo v odločbi št. U-I-246/13 prav v zvezi s presojo izpodbijanega četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2 v delu, ki pogojuje pridobitev pravice do starostne pokojnine z dopolnitvijo določenega obdobja pokojninske dobe brez dokupa, sta taka kriterija (lahko) višina plačanih prispevkov in delovna aktivnost zavarovancev. Ta kriterija sta, kot je poudarilo Ustavno sodišče v navedeni odločbi, vgrajena v samo bistvo sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in sta z njim neločljivo povezana (27. točka obrazložitve navedene odločbe). Stališča, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo v navedeni odločbi, so upoštevna tudi pri presoji v obravnavani zadevi. Kriterij delovne aktivnosti oziroma vključenosti v obvezno zavarovanje (in s tem pridobitve zavarovalne dobe) na podlagi aktivnega dela (npr. zaposlitve, samozaposlitve) je bil za ureditev možnosti zgodnejše starostne upokojitve po četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 odločilnega pomena. Kot navaja Vlada, je bilo v zakonodajnem postopku[24] poudarjeno (od sindikatov do javnosti), da je 40 let dejanskega (efektivnega) dela (in na tej podlagi pridobljene zavarovalne dobe) dovolj za upokojitev. Ugodnejša obravnava (možnost starostne upokojitve pred 65. letom) je bila zato predvidena le za zavarovance, ki so začeli zgodaj delati, pogosto tudi težja dela (t. i. fizična dela), ki jih je po določeni starosti lahko tudi težje opravljati, in so na ta način predpisani obseg pokojninske dobe dosegli pri nižji starosti (tj. pri 60 letih). Ker je pri teh zavarovancih (čeprav pri nižji starosti, kot je na splošno predpisana) izpolnjen zavarovalni (socialni) primer, jim je treba zagotoviti socialno varnost (pravico do starostne pokojnine). Izbrani kriterij, po katerem je zakonodajalec razlikoval med zavarovanci in jim glede na to določil ustrezno različne pogoje za pridobitev starostne pokojnine, je glede na pojasnjeno

objektivno utemeljen. Odraža tudi temeljni namen socialnega zavarovanja za starost, tj. zagotoviti zavarovancu socialno varnost v primeru, ko si zaradi starosti ni več sposoben z aktivnim delom zagotoviti sredstev za preživljanje. Okoliščini, ki ju izpostavlja predlagatelj, tj. prostovoljna odločitev zavarovanca, da del svojih sredstev nameni za dokup pokojninske dobe, ter da (mu) je bila o dokupu izdana odločba, ki je postala pravnomočna, glede na navedeno ne moreta biti upoštevni kot kriterija za razlikovanje med zavarovanci. Kriteriji, ki zakonodajalcu omogočajo (določeno, nadaljnje) razlikovanje med zavarovanci, ki so, kot je bilo opozorjeno, ko gre za pridobitev pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja, v temelju v enakem položaju, so lahko le tisti, ki so vsebinsko povezani s človekovo pravico do pokojnine, ki se v tem sistemu zagotavlja, navedeni okoliščini pa take narave nimata. Izpodbijana ureditev iz četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2 glede na navedeno ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

17. Predlagatelj trdi, da ureditev iz četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2, ki ne omogoča pridobitve pravice do starostne pokojnine pod enakimi pogoji tudi ob upoštevanju dokupa dobe študija in časa služenja vojaškega roka, prekomerno posega v pravico do socialne varnosti oziroma pravico do pokojnine iz prvega odstavka 50. člena Ustave ter v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in iz 1. člena Prvega protokola k EKČP. ZPIZ-2 zavarovancem, ki so dokupili dobo študija in služenja vojaškega roka, zagotavlja pravico do starostne pokojnine in pravico do predčasne pokojnine, z upoštevanjem dobe, pridobljene z dokupom. Za nobeno od navedenih pravic do pokojnine ni mogoče trditi – tega predlagatelj tudi ne trdi –, da ne zagotavlja socialne varnosti. To pa je v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo tudi tisti del pravice do pokojnine, ki ga v okviru pravice do socialne varnosti zagotavlja prvi odstavek 50. člena Ustave.<sup>[25]</sup> Glede na navedeno izpodbijana ureditev ni v neskladju s prvim odstavkom 50. člena Ustave.

18. Izpodbijana ureditev tudi ni v neskladju s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave oziroma 1. člena Prvega protokola k EKČP. Na podlagi navedenih določb ZPIZ-2 se dokupljeni dobi študija in služenja vojaškega roka po ZPIZ/92 in ZPIZ-1 (enako velja za dokupe po ZPIZ-2) upoštevata pri pridobitvi pravice do starostne pokojnine po prvem, drugem in tretjem odstavku 27. člena ZPIZ-2 (kot zavarovalna in pokojninska doba), ne upoštevata se le pri pridobitvi pravice do starostne pokojnine po četrtem oziroma v prehodnem obdobju po petem odstavku 27. člena ZPIZ-2. Ta izjema je utemeljeno (glej 16. točko te obrazložitve) pridržana le zavarovancem, ki so ves čas zahtevane zavarovalne dobe dejansko delovno aktivni. Kot pokojninska doba pa omogoča tudi predčasno upokožitev po pogojih 29. člena ZPIZ-2. Zavarovanci, ki so dokupili navedena obdobja, se torej lahko po svoji izbiri upokožijo starostno ali predčasno. Ne morejo se upokožiti po pogojih, ki so veljali v času, ko so dokupili določeno dobo (torej po pogojih ZPIZ/92 ali ZPIZ-1). Dejstvo, da so dobo dokupili tudi precej časa pred morebitno izpolnitvijo pogojev za pridobitev starostne pokojnine, vključuje tudi riziko, da se bodo ti pogoji v času spreminjali in da zato mogoče ne bodo tako ugodni kot v času, ko so se odločili za dokup. To pa še ne pomeni, da je s tem njihova tako pridobljena pokojninska doba razvrednotena oziroma da je s tem poseženo v njihovo človekovo pravico do zasebne lastnine. Pri tem Ustavno sodišče še opozarja, da so sredstva, ki jih zavarovanci – ki so obvezno vključeni v obvezno pokojninsko zavarovanje in na tej podlagi pridobivajo dobo, pomembno za priznanje pravic iz tega zavarovanja – "namenjajo"<sup>[26]</sup> za to zavarovanje v obliki prispevkov, prav tako varovana z ustavnim jamstvom zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Tudi njim, tako kot vsem zavarovancem, ki so bili vključeni v obvezno zavarovanje in so tako pridobili (pridobivajo) dobo, Ustava na tej podlagi zagotavlja (le) varstvo njihovih pravnih pričakovanj glede pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, ko bo nastopil zavarovalni primer.

19. Glede na navedeno četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2 ni v neskladju z Ustavo.

### **B. - III.**

20. Predlagatelj izpodbija tudi prvi in drugi odstavek 38. člena ZPIZ-2, ki se nanašata na odmero predčasne pokojnine. Po prvem odstavku 38. člena ZPIZ-2 se predčasna pokojnina odmeri glede na dopolnjeno pokojninsko dobo od pokojninske osnove tako kot starostna pokojnina, nato pa se za vsak mesec manjkajoče starosti do dopolnitve 65 let starosti zmanjša za 0,3 %. Zmanjšanje pokojnine po določbah tega člena je trajno. Po drugem odstavku pa se ne glede na prvi odstavek v prehodnem obdobju upošteva starost, določena v tretjem odstavku 27. člena tega zakona, vendar zmanjšanje ne sme znašati več, kot znaša zmanjšanje za 5 let manjkajoče starosti. Predlagatelj tudi navedenima določbama očita neskladje z 2., 14., 33. in 50. členom Ustave ter 1. členom Prvega protokola k EKČP, vendar očitkov ne utemelji. Zato presoja izpodbijane ureditve ni mogoča. Le v pojasnilo naj bo dodano, da zmanjšanje pokojnine po navedenih določbah ne more biti višje, kot znaša zmanjšanje za 5 let manjkajoče starosti, torej ne more biti višje kot 18 %. Enako je urejal zmanjšanje pokojnine zaradi upokojitve pred dopolnitvijo polne starosti (če zavarovanec ni imel 40 let oziroma zavarovanka 38 let delovne dobe) ZPIZ-1.

21. Predlagatelj izpodbija tudi prvi in drugi odstavek prehodne določbe 391. člena ZPIZ-2, po katerih lahko osebe, ki so do uveljavitve tega zakona izpolnile pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po predpisih, veljavnih do uveljavitve tega zakona, vendar še niso vložile zahtevka, uveljavijo to pravico po navedenih predpisih tudi po uveljavitvi tega zakona (prvi odstavek 391. člena ZPIZ-2). V teh primerih se za priznanje in odmero starostne pokojnine na dan uveljavitve pravice oziroma do dneva prenehanja zavarovanja upoštevajo: pokojninska in dodana doba, osnove, starost, vključno z njenimi možnimi znižanji, način določitve pokojninske osnove (18-letno povprečje), vrednotenje pokojninske dobe ter možna zmanjšanja in povečanja te pokojnine (drugi odstavek 391. člena ZPIZ-2). Kot izhaja iz navedb predlagatelja, zavarovanci, na katere se predlagatelj sklicuje, do uveljavitve ZPIZ-2 še niso izpolnili pogojev za pridobitev pravice do pokojnine. Če so pogoje izpolnili, pa pravice še niso uveljavili, se bodo lahko, tako kot vsi v tej določbi opredeljeni zavarovanci, upokojili po določbah ZPIZ-1. Sicer pa zavarovanci, ki še niso izpolnili pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, in zavarovanci, ki so izpolnili pogoje za upokojitve pred uveljavitvijo ZPIZ-2, vendar priznanja pravice še niso zahtevali, niso v primerljivih položajih. Zakonodajalec je že zato lahko njihove položaje v (okviru prehodne ureditve in tudi sicer) uredil različno.

22. Glede na navedeno prvi in drugi odstavek 38. člena ter prvi in drugi odstavek 391. člena ZPIZ-2 niso v neskladju z Ustavo.

### **C.**

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

[1] Pravica do dokupa pokojninske dobe je bila najprej uveljavljena s predpisi o delovnih razmerjih kot ena od pravic delavcev, katerih delo ni bilo več potrebno zaradi tehnoloških in drugih izboljšav (več glej J. Kuhelj, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju z uvodnimi pojasnili in s stvarnim kazalom, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, str. 144-145).

[2] Po prvem odstavku 54. člena ZPIZ-1 se je zavarovancu, ki je dopolnil 58 let starosti in 40 let delovne dobe (moški) oziroma 38 let delovne dobe (ženska), pokojnina odmerila v višini, odvisni le od dopolnjene pokojninske dobe, brez zmanjšanja zaradi upokojitve pred dopolnitvijo polne starosti. V drugem in tretjem odstavku istega člena je bilo urejeno znižanje starostne meje za zavarovanke.

[3] ZPIZ-1 je sicer urejal tudi institut dokupa za odmero pokojnine brez znižanja zaradi upokojitve pred dopolnitvijo polne starosti (197. člen).

[4] Pravico do predčasne pokojnine je urejal ZPIZ/92.

[5] Zavarovalna doba je obdobje, ko je bil zavarovanec obvezno ali prostovoljno vključen v obvezno zavarovanje, ter obdobja, za katera so bili plačani prispevki (42. točka 7. člena ZPIZ-2).

[6] Od leta 2016 velja za oba spola starost 65 let. Za moške je bil enak pogoj že po ZPIZ-1.

[7] Pokojninska doba je zavarovalna in posebna doba, glede na katero se ugotavljajo pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in glede na katero se določi odstotek za odmero pokojnine (22. točka 7. člena ZPIZ-2).

[8] Pravico do starostne pokojnine z najmanj 20 let pokojninske dobe so moški lahko pridobili do leta 2016, ženske jo lahko pridobijo do leta 2020.

[9] Pokojninska doba brez dokupa je obdobje obvezne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obdobja opravljanja kmetijske dejavnosti, vendar brez dokupa pokojninske dobe.

[10] Po ZPIZ-2 lahko zavarovanec ali uživalec pokojnine za izpolnitev pogojev ali za ugodnejšo odmero pokojnine po tem zakonu dokupi do pet let zavarovalne dobe (136. člen). ZPIZ-2 drugače kot ZPIZ/92 in ZPIZ-1 (razen v prehodnem obdobju, 408. člen ZPIZ-2) ureja le še dokup fiktivnih obdobj in ne več tudi dejanskih obdobj (npr. čas študija) (glej tudi A. Dobrina v: M. Papež, J. Kuhelj, A. Dobrina, I. Štrumbelj Trontelj, A. Rangus in M. Žiher, Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-2, Reforma, Ljubljana 2014, str. 295).

[11] Člen 36 ZPIZ-1 je urejal minimalne pogoje za pridobitev starostne pokojnine:

- Po prvem odstavku je zavarovanec pridobil pravico do starostne pokojnine pri starosti 58 let, če je dopolnil 40 let pokojninske dobe (moški) oziroma 38 let pokojninske dobe (ženska).

- Po drugem odstavku je zavarovanec pridobil pravico do starostne pokojnine pri starosti 63 let (moški) oziroma 61 let (ženska), če je dopolnil 20 let pokojninske dobe.

- Po tretjem odstavku pa je zavarovanec pridobil pravico do starostne pokojnine pri starosti 65 let (moški) oziroma 63 let (ženska), če je dopolnil najmanj 15 let zavarovalne dobe.

[12] Člen 8 ZPIZ-1 je delovno dobo opredeljeval kot zavarovalno dobo brez upoštevanja dokupljene dobe študija in vojaškega roka ter dodane dobe. Zavarovalno dobo pa je opredeljeval kot obdobje, ko je bil zavarovanec vključen v obvezno ali prostovoljno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter obdobja, za katera so bili plačani prispevki. Opredelitev zavarovalne dobe je po ZPIZ-1 in po ZPIZ-2 torej enaka.

[13] M. Papež v: M. Papež, J. Kuhelj, A. Dobrina, I. Štrumbelj Trontelj, A. Rangus in M. Žiher, nav. delo,

str. 98–99.

[14] Polna starost je starost, ki zagotavlja zavarovancu odmero pokojnine v višini, odvisni le do dopolnjene pokojninske dobe.

[15] Po prvem odstavku 53. člena ZPIZ-1 se je zavarovancu, ki ni imel 40 let (moški) oziroma 38 let (ženska) delovne dobe in je pridobil pravico do starostne pokojnine pred dopolnitvijo polne starosti iz 52. člena, pokojnina, odmerjena glede na dopolnjeno pokojninsko dobo in pokojninsko osnovo, znižala za vsak mesec starosti, ki mu manjka do dopolnjene polne starosti.

[16] Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016 (Uradni list RS, št. 35/16), 28. točka obrazložitve.

[17] Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-150/94 z dne 15. 6. 1995 (Uradni list RS, št. 65/95, in OdlUS IV, 63), 6. točka obrazložitve, in št. U-I-407/98 z dne 10. 5. 2001 (Uradni list RS, št. 43/01, in OdlUS X, 82), 15. točka obrazložitve.

[18] Primerjaj npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-150/94, 6. točka obrazložitve, št. U-I-407/98, 15. točka obrazložitve, in št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/03, in OdlUS XII, 98), 18. točka obrazložitve.

[19] Tako že sklep Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993 (Uradni list RS, št. 24/93, in OdlUS II, 109), glej tudi odločbo št. U-I-36/00, 18. točka obrazložitve.

[20] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-206/15 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 4/17), 14. točka obrazložitve.

[21] Po 8. členu ZPIZ-1 je pokojninska doba zavarovalna doba in posebna doba, glede na katero se ugotavljajo pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in glede na katero se določi odstotek za odmero pokojnine.

[22] Glej 11. opombo obrazložitve te odločbe.

[23] Primerjaj npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-287/10 z dne 3. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 94/11) – prostovoljno zavarovani za ožji in širši obseg, št. U-I-40/09 z dne 4. 3. 2010 (Uradni list RS, št. 27/10) – samozaposleni in kmetje ter št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 72) – samozaposleni.

[24] Več o ciljnih reforme in s tem povezanim pogojem pokojninske dobe brez dokupa glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/13, 23. in 25. točka obrazložitve.

[25] O jedru pravice do pokojnine Ustavno sodišče v odločbi št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08, in OdlUS XVII, 85): "Bistvo ali jedro pravice do pokojnine pomeni pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnjenih drugih razumno določenih pogojih (npr. pokojninska doba, starost) pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost."

[26] Odločitev o tem, ali bodo prispevke plačali ali ne, jim ni dana. Zakon jih k temu obvezuje.

⇒

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

**Vlagatelj:**

Varuh človekovih pravic

**Datum vloge:**

14. 7. 2015

**Datum odločitve:**

14. 9. 2017

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom

**Objava:**

Uradni list RS, št. 54/2017

**Dokument:**

US31182