



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-123/92

Datum: 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 vprašanih. 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 morale 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 dejanjsko 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 vloženi 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 upokojujencev 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 upokojujencev.

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 upokojevci, 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 uskladal, 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