



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-123/92-21  
Datum: 18. 11. 1993

**O D L O Č B A**

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 dvojje vprašanje, 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 upokojujevcv, ki so uveljavili pokojnine v tem času, v primerjavi z upokojevcv, ki so uveljavili pokojnine prej ali kasneje. Druga razlika v višini 7,6% je nastala zaradi zakasnitve sprejema novega zakona in sicer v korist upokojujevcv, 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 upokojujevcv, upokojenih v času od 1/1 do 21/3-1991 oziroma od 1/1 do 31/3-1992 v primerjavi z upokojevcv, 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 upokojenec, 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 upokojenec (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. alineje 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 Jambreč in sodniki dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snój, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je ustavno sodišče sprejelo soglasno, ob pritrdilnem ločenem mnenju sodnika mag. Matevža Krivica.

**P r e d s e d n i k**  
**dr. Peter Jambreč**