

Številka: 3.1 - 47 / 2015 - 3 - UR  
Datum: 09. 07. 2015

## **USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE**

**Beethovnova ulica 10  
1000 LJUBLJANA**

### **ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI ČETRTEGA ODSTAVKA 27. ČLENA, PRVEGA IN DRUGEGA ODSTAVKA 38. ČLENA TER PRVEGA IN DRUGEGA ODSTAVKA 391. ČLENA ZAKONA O POKOJNINSKEM IN INVALIDSKEM ZAVAROVANJU (Uradni list RS, št. 96/2012 z dne 14. decembra 2012 in št. 39/2013 z dne 6. maja 2013, v nadaljevanju ZPIZ-2)**

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) lahko na podlagi 23a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo) začne postopek za oceno ustavnosti predpisa, ki “nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine”. Vložena zahteva izpodbija ustavnost 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 na podlagi določb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98, v nadaljnjem besedilu ZPIZ/92), ki je veljal do 31.12.1999, torej v času, ko je prihajalo najbolj množično do dokupa pokojninske dobe, pri čemer omenjeni predpis pri odmeri pokojnin ni razlikoval med dokupljeno pokojninsko dobo in dobo pridobljeno na drugih pravilih na podlagi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZvarDod, 98/09 – ZUIZGK, 38 – ZUKN, 61/10 – ZSVarPre, 79/10 – ZPKD-PIZ, 94/10 – ZIU, 110/11 – ZDIU12 in 40/12 – ZUJFZPIZ-1, v nadaljevanju ZPIZ-1). Zahtevo podajamo zato, ker so po mnenju Varuha določbe četrtega odstavka 27. člena, prvega in drugega odstavka 38. člena ter prvega in drugega odstavka 391. člena ZPIZ-2 ustavno sporne iz naslednjih razlogov:

- poseg v načelo pravne in socialne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava),
- kršitve načela enakosti iz 14. člena Ustave,
- kršitve pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave,
- kršitve pravice do socialne varnosti in pravice do pokojnine iz 50. člena Ustave,
- kršitve pravice do zaupanja v pravo in kršitev pričakovanih pravic.

Prav tako so zgoraj omenjene določbe ZPIZ-2 sporne z vidika 1. člena Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP) - varstvo lastnine.

Za vložitev zahteve sem se odločila, ker so se name obrnili številni posamezniki - pobudniki, ki so dokupili pokojninsko dobo za čas študija in opravljanja vojaškega roka zato, da bi se lahko prej upokojili, in sicer na podlagi pogojev iz zakona, ki je v času dokupa veljal, torej na podlagi ZPIZ/92 oziroma ZPIZ-1. O dokupu je bilo odločeno v upravnem postopku z odločbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljnjem besedilu ZPIZ), na tej podlagi se je dokupljena pokojninska doba po plačilu odmerjenega prispevka, vpisala v delovno knjižico in evidentirala v matični evidenci. Na podlagi takšne pravnomočne odločbe se je dokupljena pokojninska doba upoštevala zavarovancu po ZPIZ/92 v enakem obsegu, na enak način in z enakimi učinki kot druga pokojninska doba, po določbah ZPIZ-1 pa tudi v večjem obsegu kot po veljavni ureditvi v ZPIZ-2.

ZPIZ-2 je prekomerno posegel v pravice tistih, ki so na podlagi določb ZPIZ/92 in ZPIZ-1 dokupili pokojninsko dobo. Ne gre samo za to, da so se tistim, ki so dokupili pokojninsko dobo, s sprejemom ZPIZ-2 poslabšali pogoji za pridobitev starostne pokojnine na podoben način kot zavarovancem, ki zavarovalne dobe niso dokupili. Pri tem ni bilo upoštevano, da je bila dokupljena pokojninska doba pridobljena na podlagi posebne zakonske določbe, z nakupom oziroma neposrednim osebnim plačilom denarnega zneska, ki ga je na podlagi zakona določil ZPIZ in da je bilo o dokupu pokojninske dobe odločeno s pravnomočno odločbo ZPIZ. Še hujše posledice ima za pobudnike četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2, ki se glasi "Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena, pridobi pravico do starostne pokojnine tudi zavarovanec (moški in ženska), ki je dopolnil 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe **brez dokupa dobe**." ZPIZ-2 je s to določbo prekomerno posegel v položaj dokupljene pokojninske dobe in v ustavne pravice tistih, ki so jo dokupili.

22 podpisnikov pobude - pobudnikov za začetek postopka ocene ustavnosti ZPIZ-2, ki so se obrnili na Varuha, zatrjuje, da je sicer razumljivo, da ZPIZ-2 za naprej poslabšuje pogoje iz obveznega zavarovanja. Ni pa sprejemljivo, da zakon ne upošteva, da gre pri dokupu pokojninske dobe za prostovoljno plačilo prispevkov z namenom, da si zavarovanec izboljša pogoje za pridobitev pravice do starostne ali druge vrste pokojnine. Torej gre za posebni pogodbeni odnos med zavarovancem in ZPIZ. Z ureditvijo v ZPIZ-2 je bil izničen smisel dokupa pokojninske dobe za vse tiste zavarovance, ki so se za dokup odločili zato, da bodo lahko prej dosegli starostno upokožitev, ker se po uveljavitvi ZPIZ-2 dokupljena pokojninska doba pri ugotavljanju pogojev za starostno upokožitev ne upošteva več. Sprememba je bila uresničena z zakonom, ki je bil sprejet in uveljavljen naknadno, po tem, ko je bila pokojninska doba dokupljena in se za tiste, ki so pokojninsko dobo dokupili pred njegovo uveljavitvijo, uporablja za nazaj (retroaktivno).

Eden od pobudnikov, ki bi se lahko upokožili, če ne bi bil sprejet četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2, tako pa se ne morejo, je Alojz Gabrovec, ki je v času veljavnosti ZPIZ/92 dokupil pet let študija na Pravni fakulteti v Ljubljani ter deset mesecev in 20 dni služenja vojaškega roka, kar izkazuje s pravnomočno odločbo ZPIZ ter z vpisom zavarovalne dobe v delovni knjižici. V podobnem položaju so tudi drugi podpisniki pobude ter številni drugi zavarovanci, ki so dokupili pokojninsko dobo, pa se zaradi njenega neupoštevanja sedaj ne morejo upokožiti ali pa se lahko predčasno upokožijo, pri čemer se višina njihove pokojnine bistveno zmanjša. Za že omenjenega pobudnika je informativni izračun ZPIZ z dne 27. avgusta 2013 pokazal, da bi zaradi neupoštevanja dokupljene pokojninske dobe pokojnina znašala 1.439,83 evra namesto 1.755,89 evra, in sicer zato, ker se za vsak mesec do manjkajoče starost do dopolnitve 65 let v letu 2016 zmanjša za 0,3 odstotka oziroma največ za 18 odstotkov.

Generalni sekretar Ustavnega sodišča je 2. septembra 2013 pobudnikom, ki so pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti določb ZPIZ-2, ki se nanašajo na dokupljeno pokojninsko dobo, vložili 27. avgusta 2013, v posebnem pismu pojasnil, da jim Ustavno sodišče ne bo moglo priznati neposrednega pravnega interesa za izpodbijanje ZPIZ-2, če ne bodo prej izkoristili razpoložljivih pravnih sredstev in vložili ustavne pritožbe, ker ZPIZ-2 na njih ne učinkuje neposredno, temveč prek odločb ZPIZ, ki se nanašajo na vsakega zavarovanca posebej. Kako pa lahko izpolnijo to zahtevo Ustavnega sodišča? Tako, da odpovedo delovno razmerje in terjajo od ZPIZ odmero starostne pokojnine ob upoštevanju celotne pokojninske dobe, vključno z dokupljeno dobo, ter potem, ko dobijo negativno

odločbo ZPIZ, sprožijo zoper njo upravne in sodne postopke in po izčrpanju vseh razpoložljivih rednih in izrednih pravnih sredstev še ustavno pritožbo. Šele takrat bi jim Ustavno sodišče priznalo neposredni pravni interes za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2, kot je širše pojasnjeno v odločbi št. U-I-275/07 z dne 11. novembra 2007, na katero se pogosto sklicuje Ustavno sodišče, ko gre za zavrženje ustavnih pobud.

Ne gre samo za problem dolgotrajnosti postopkov in nepotrebnega sprožanja velikega števila sodnih sporov, temveč tudi za to, da bi lahko pobudniki ostali ob koncu vseh teh postopkov brez zaposlitve s pokojnino na podlagi predčasne upokojitve, ki bi bila bistveno zmanjšana, če Ustavno sodišče ne bi ugodilo njihovim pobudam. Po mnenju Varuha se zato pobudniki upravičeno ne odločajo za opisano tvegano pot, temveč ostajajo v delovnem razmerju. Zato sem se odločila, da sama sprožim to zahtevo in pomagam odpraviti negotovost, v kateri so se pobudniki znašli brez lastne krivde ter skrajšati čas negotovosti, v katero je pobudnike potisnil sprejem ZPIZ-2.

Pobudniki so v svoji pobudi za začetek postopka za oceno ZPIZ-2 zatrjevali protiustavnost petih določb tega zakona, od katerih se štiri nanašajo na poslabšanje položaja zavarovancev glede upoštevanja dokupljene pokojninske dobe, peta (četrti odstavek 27. člena) pa na to, da se pri uveljavljanju pravice do starostne pokojnine dokupljena pokojninska doba sploh ne upošteva. Zato neustavnost navedenih določb utemeljujem ločeno za prve štiri in ločeno za četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2.

### **Presoja ustavnosti prvega in drugega odstavka 38. člena ter prvega in drugega odstavka 391. člena**

Po mnenju Varuha gre pri omenjenih štirih določbah ZPIZ-2 za vprašanje, ali naj dokupljena pokojninska doba v času ekonomske krize deli usodo pokojninske dobe, ki je bila pridobljena na drugih temeljih oziroma ali naj se ob splošnem poslabševanju pogojev za upokojitve, poslabšuje tudi položaj tistih, ki so pokojninsko dobo dokupili. Ustavno sodišče je že večkrat zavzelo stališče, da ustavna pravica do pokojnine iz prvega odstavka 50. člena Ustave ne more pomeniti, da ne more priti do znižanja pokojnin za naprej na podlagi legitimnega družbenega interesa. Pri tem je pomembno, da morebitno znižanje pokojnine ni samovoljno,

nesorazmerno ali v neskladju z načelom enakosti pred zakonom<sup>1</sup> in da ne posega v samo jedro pravice oziroma pravice ne izvotli.

Znižanje pokojnin, ki učinkuje za nazaj (neprava retroaktivnost) predstavlja nedvomno poseg v načela pravne in socialne države iz 2. člena Ustave, zlasti v načelo zaupanja v pravo, ker povzroča negotovost in posega v pričakovane pravice zavarovancev, v načelo enakosti pred zakonom, ker zavarovance, ki so v različnem položaju obravnava enako (14. člen Ustave), v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in 1. člena protokola št. 1 k EKČP (varstvo lastnine) ter v ustavno pravico do pokojnine in do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave<sup>2</sup>. Ustavno sodišče prosim, da presodi, ali gre za prekomeren in s tem neustaven poseg v te pravice zaradi drugačnega upoštevanja dokupljene pokojninske dobe v ZPIZ/92, ZPIZ-1 in ZPIZ-2.

Upoštevati moramo, da je do prostovoljnega dokupa pokojninske dobe prišlo na podlagi zakonske ureditve, kjer so bila medsebojna razmerja med zavarovancem, ki se je odločil za dokup in obveznostmi ZPIZ jasno določena. Na eni strani imamo pokojninsko blagajno, ki je določila tako pogoje odkupa kot njegove učinke, na drugi strani pa zavarovanca, ki je upravičeno pričakoval, da bo druga stran spoštovala z ZPIZ/92 in ZPIZ-1 določeno ureditev dokupa in jo naknadno ne bo arbitrarno spreminjala v škodo zavarovanca. V tem primeru nastopata obe strani kot stranki posebnega premoženjskega razmerja, kjer so pravice in obveznosti obeh strani jasno zakonsko opredeljene in ni bilo z ničemer napovedano, da se

---

<sup>1</sup> Ustavno sodišče je v odločbi v zadevi št. U-I-186/12 z dne 14. marca 2013 zapisalo: »Ekonomska nezmožnost države za pokrivanje socialnih dajatev je torej lahko ustavno dopusten razlog, zaradi katerega zakonodajalec lahko zmanjša zakonsko določene pridobljene pravice za naprej, ne da bi to pomenilo neskladje z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Vendar pa mora zakonodajalec pri tem spoštovati načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).« (tč. 21 obrazložitve)

<sup>2</sup> »Pravica do pokojnine je sicer kot človekova pravica izrecno zagotovljena tudi v okviru pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave. Kot nujni, obvezni del pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave je bila opredeljena s spremembo te ustavne določbe leta 2004. Izrečna omemba pravice do pokojnine v prvem odstavku 50. člena Ustave je posledica zavedanja o njeni dolgotrajni naravi in pomembnosti njenega uživanja za posameznika. Zanj je značilno, da po njenem priznanju in odmeri posamezniku pripada mesečno odmerjeni znesek, ki ga ta prejema za čas svojega življenja. Razen ob spremembah zakona je ta od pravnomočnosti priznanja in odmere pokojnine naprej vedno enak. Za večino upravičencev je glavni vir preživetja v starosti, saj praviloma nadomešča plačo oziroma drug dohodek iz dela, ki so ga prejeli do upokojitve.« (Iz odločbe ustavnega sodišča v zadevi št. Up-1169/12 z dne 26. marca 2015)

lahko naknadno spreminjajo. Poleg tega je vsak zavarovanec prejel odločbo, ki je že pred leti postala pravnomočna in vanjo ne bi smeli posegati s spremembo ZPIZ-2. S sprejemom ZPIZ-2 se je položaj zavarovanca nesorazmerno poslabšal zaradi sprememb, ki jih je ta zakon prinesel na področje pogojev za pridobitev pravice do pokojnine.

Poleg tega ZPIZ-2 v prehodnih določbah (391. člen) ne ureja vprašanja pričakovanih pravic tistih, ki so dokupili pokojninsko dobo na podlagi ZPIZ/92 in ZPIZ-1 in bili upravičeno prepričani, da se bodo lahko zaradi dokupa upokojili pod ugodnejšimi pogoji, zlasti pa prej kot brez tega dokupa. Tudi, če se na prvi pogled zdi, da bi nov način upoštevanja dokupljene pokojninske dobe lahko prestal test sorazmernosti in da dokupljena pokojninska doba samo deli usodo pokojninske dobe, pridobljene na drugih zakonitih podlagah, to ni tako. Upoštevati moramo namreč, da se dokupljena pokojninska doba sploh ne upošteva pri presoji, ali zavarovanec izpolnjuje pogoje za pridobitev starostne pokojnine. Rešitve ZPIZ-2 glede upoštevanja dokupljene pokojninske pogodbe pri odmeri višine pokojnine niso nesorazmerne same po sebi, temveč zato, ker ZPIZ-2 ne upošteva dokupljene pokojninske dobe pri presoji, ali nekdo izpolnjuje pogoje za starostno upokojitev.

### **Presoja ustavnosti četrtega odstavka 27. člena**

V tem primeru gre za hujši poseg v ustavne in konvencijske pravice pobudnikov, ki ima zanje, za njihovo delo in preživljanje, hude in dolgotrajne posledice. Četrty odstavky 27. členu ZPIZ-2 namreč odpravlja ureditev, po kateri se pri ugotavljanju pogojev za pridobitev starostne pokojnine ob drugi pokojninski dobi upošteva tudi dokupljena pokojninska doba. Čeprav gre za poseg v iste ustavne in konvencijske pravice kot pri presoji ustavnosti drugih določb ZPIZ-2, ki se nanašajo na upoštevanje dokupljene pokojninske dobe, ima poseg s četrtim odstavkom 27. členu za pobudnike veliko globlje in bolj usodne posledice. Za vsakogar od njih, ki je pokojninsko dobo odkupil pod pogoji iz ZPIZ/92 in ZPIZ-1 z namenom, da bo lahko prej dosegel pogoje za pridobitev starostne pokojnine<sup>3</sup>, je prišlo z uveljavitvijo ZPIZ-2 do izničenja učinkov in s tem samega smisla dokupa.

---

<sup>3</sup> Na takšno pričakovanje opozarja tudi Zahteva ZSSS z dne 21. oktobra 2013 za začetek postopka za presoji ustavnosti četrtega in petega odstavka 27. členu ZPIZ-2: »Predlagatelj zahtevy izhaja iz dejstva, da so se zavarovanci, ki so bili prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko zavarovanje za to većinoma odločali z namenom, da se bodo lahko prej starostno upokojili. To je, ko bodo dosegli zahtevano pokojninsko starost in odgovarjajočo pokojninsko dobo za starostno upokojitev. Po ZPIZ/92 in ZPIZ-1 je bila pokojninska doba pridobljena s prostovoljno vključitvijo v pokojninsko zavarovanje izenačena s pokojninsko dobo brez dokupa, kot to ureja sedaj veljavni ZPIZ-2. Na takšnih pravnih

Tudi pri znižanju pokojnine gre za ukrep, ki ima dolgoročno negativne posledice za upokojenca, toda še hujše je, če nekdo ne more pridobiti pokojnine pod pogoji, ki so bili za njegov primer izrecno predpisani in tudi potrjeni s pravnomočno odločbo. V tem delu ne gre samo za poseg v upravičenja, ki temeljijo na dokupu pokojninske dobe, temveč za njihovo popolno izvotlitev. V tem primeru torej ni mogoče utemeljevati posega v položaj pobudnikov s tem, da mora tudi odkupljena pokojninska doba deliti usodo pokojninske dobe, pridobljene na drugih zakonitih temeljih, temveč za grobo neenako obravnavo dokupljene pokojninske dobe in zavarovancev, ki so jo dokupili.

2. člen Ustave določa, da je Slovenija pravna in socialna država. Neupoštevanje dokupljene pokojninske dobe pri presoji, ali zavarovanec izpolnjuje pogoje za pridobitev starostne pokojnine, pomeni poseg v načelo zaupanja v pravo in v pravice, ki jih je zavarovanec upravičeno pričakoval na podlagi ZPIZ-1 in pravnomočne odločbe ZPIZ o dokupu pokojninske dobe. Pobudniki niso mogli pričakovati, da se bodo predpisi o upokojitvi spremenili na ta način, da bo v celoti ignorirano njihovo, z dokupom pokojninske dobe, nastalo premoženjsko upravičenje, da se ob drugi pokojninski dobi pri upokojevanju upošteva tudi dokupljena doba, in to kljub temu, da je bila pridobljena na podlagi zakona ter da je bilo o tem odločeno s posebno odločbo ZPIZ in da je ta dokupljena pokojninska doba bila vpisana v delovno knjižico in matično evidenco. Zato ureditev v četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 pomeni prekomeren poseg v ustavno prepoved retroaktivnega poseganja v pravice (neprava retroaktivnost), brez katerega se pravna varnost, ključnega pomena za delovanje pravne države, spreminja v negotovost in prihaja do samovoljnega poseganja države v pravice posameznika z učinkom za nazaj.

Drugi odstavek 14. člena Ustave določa, da so vsi enaki pred zakonom. Ustavnoppravna teorija poudarja, da mora zakonodajalec »enaka in podobna razmerja urejati enako in različna različno. Tudi pri uporabi prava morajo državni organi enake primere obravnavati in reševati enako, torej tako, da so pred zakonom, pod enakimi pogoji vsi enaki. Načelo enakosti je treba torej spoštovati pri postavljanju in pri uporabi prava.«<sup>4</sup>

---

podlagah in dejansko plačanih prispevkih so zavarovanci utemeljeno pričakovali, da bo tudi ZPIZ-2 ustrezno upošteval in uredil vprašanja v zvezi z doseženo pokojninsko dobo vse do 31. 12. 2012.«

<sup>4</sup> dr. Igor Kaučič, Načelo enakosti, v: F. Grad in I. Kaučič, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana, 2008, str. 115, 116.

V zvezi s tem je pomemben tudi 22. člen Ustave, ki pravi, da je vsakomur »zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih«. Tudi po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča pomeni enakost pred zakonom, da se morajo tisti, ki so v bistveno enakem položaju obravnavati enako in tisti, ki so v bistveno različnem položaju, obravnavati različno.<sup>5</sup>

Gre za uvodno določbo ustavnega poglavja o pravicah in svoboščinah, ki ima v odločbah Ustavnega sodišča še poseben pomen in težo.<sup>6</sup>

Enako velja za ureditev in ustavnosodno prakso v drugih evropskih državah.<sup>7</sup>

Pobudniki so pridobili pokojninsko dobo z dokupom na podlagi pogojev iz ZPIZ/92 oziroma ZPIZ-1, kar je bilo ugotovljeno s pravnomočno odločbo ZPIZ dolga leta pred uveljavitvijo ZPIZ-2, sedaj pa so glede upoštevanja te pokojninske dobe izenačeni z zavarovanci, ki so jo dokupili na podlagi ZPIZ-2 in s tistimi zavarovanci, ki se za dokup pokojninske dobe na podlagi ZPIZ/92 oziroma ZPIZ-1 sploh niso odločili. Zato gre za diskriminatorno in arbitrarno

---

<sup>5</sup> Ustavno sodišče je v odločbi v zadevi št. U-I-186/12 z dne 14. marca 2013 našo zahtevo razveljavilo znižanje pokojnin, ker je zakonodajalec arbitrarno posegel v enakost pripadnikov različnih skupin upokojujencev in svojo odločitev obrazložilo takole: »Navedeni primeri kažejo, da je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo na eni strani različno obravnaval v bistvenem podobne položaje, ki bi morali biti obravnavani enako (npr. vojaški zavarovanci). Poleg tega je na drugi strani nekatere v bistvenem različne položaje obravnaval enako, ne da bi imel za enako obravnavo ustavno dopusten razlog ali razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari. Zakonodajalec tudi ni izkazal razumnih razlogov za različno obravnavo skupin položajev uživalcev pokojnin, za katere je z izpodbijano ureditvijo (sicer zmotno) predpostavil, da so v enakem položaju (primerjaj drugi in peti odstavek 143. člena ZUJF). Pri presoji položajev uživalcev pokojnin, ki jih izpodbijana ureditev prizadeva, se je Ustavno sodišče omejilo na primere, ki jih izpostavlja predlagateljica...«

<sup>6</sup> Po ustaljeni ustavnosodni presoji Ustavnega sodišča ustavno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zakonodajalca obvezuje, da bistveno enake položaje obravnava enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Prim. nedavno odločbo Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-239/14 z dne 26. marca 2015.

<sup>7</sup> V zvezi s tem je zanimiv poudarek dr. Ludwiga Adamovicha, nekdanjega predsednika Ustavnega sodišča Avstrije, ki je v svojem nastopu ob Dnevu ustavnosti na Ustavnem sodišču Slovenije poudaril pomen uveljavljanja načela enakosti pred zakonom, ki je v nemški, slovenski in avstrijski ustavi opredeljeno na zelo podoben način. Zakon je treba uporabiti za vse enako, brez slehernih privilegijev. »To ustreza običajnemu zgodovinskemu pojmovanju načela enakosti že od francoske revolucije dalje...« (Dr. Ludwig Adamovich, Slavnostni govor ob Dnevu ustavnosti v Ustavnem sodišču Slovenije, Ljubljana, december 2003, str. 5)



obravnavanje pobudnikov<sup>8</sup> in za nesorazmeren in samovoljen poseg v njihovo pravico do enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2 pomeni prekomeren poseg v pravico do lastnine iz 33. člena Ustave in 1. člen protokola št. 1 k EKČP. Ko so se posamezni zavarovanci odločali za to, da del svojega premoženja porabijo za nakup pokojninske dobe, so lahko upravičeno pričakovali, da gre za racionalno naložbo, ki jim prinaša izboljšanje položaja zavarovancev in jim omogoča, da se bodo lahko zato prej starostno upokojili. Z ZPIZ-2, ki je z učinkom za nazaj odpravil možnost upoštevanja dokupljene pokojninske dobe<sup>9</sup> pri presoji, ali nekdo izpolnjuje pogoje za starostno upokojitev ali ne, je takšna naložba postala nesmiselna, brez slehernega učinka na to, kdaj se lahko zavarovanec upokoji. Zato gre za nesorazmeren poseg v ustavno in konvencijsko pravico do lastnine.<sup>10</sup> Prav tako pomeni tudi poseg v pravico do lastnine iz 1. člena protokola št.1 k EKČP, saj je ESČP v številnih primerih obsodilo tožene države zaradi mnogo milejših posegov v lastnino in celo v različna, kvazi lastninska upravičenja (prim. n. pr. sodbo ESČP v zadevi Broniowski v. Poljska).

Pri vsem tem ni zanemarljivo, da ima ob pravici do socialne varnosti pravica do pokojnine posebno težo, saj je bila s spremembo Ustave leta 2004 vključena v prvi odstavek 50. člena Ustave (Pravica do socialne varnosti). Četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2 predstavlja prekomeren poseg v pravico do socialne varnosti in pravico do pokojnine, ker z naknadno spremembo zakona odpravlja ureditev, po kateri se enakopravno z drugo pokojninsko dobo upošteva tudi dokupljena pokojninska doba. Poseg je nesorazmeren zato, ker bi bilo mogoče legitimne cilje, povezane z ekonomsko krizo in varčevanjem oziroma nezmožnostjo države, da izplačuje finančne dajatve v dotedanjem obsegu, dosežati tudi z manj invazivnim posegom v pravice tistih, ki so dokupili pokojninsko dobo. Zakonodajalec pa se je odločil za

---

<sup>8</sup> Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča načelo enakosti pred zakonom »ne pomeni, da predpisi nikoli ne bi smeli različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, ampak da tega ne smejo početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga, ki izhaja iz narave stvari«. (Iz obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča v zadevi št. Up-1169/12 z dne 26. marca 2015).

<sup>9</sup> Ustavno sodišče je že z odločbo v zadevi št. Up-770/06 z dne 27. maja 2009 zapisalo, da morata biti priznanje in odmera pokojnine v bistvenem odvisna od plačanih prispevkov, ki so tako kot sama pravica do pokojnine zaradi njenega premoženjskega izraza varovani s 33. členom Ustave.

<sup>10</sup> Ustavno sodišče je prvič s svojo odločbo v zadevi št. U-I-392/98 razveljavilo ureditev, pri kateri v pokojninsko osnovo ni bil vštet del plače, s katerim so bile vplačane delnice za notranji odkup.

nesorazmeren, najbolj skrajn poseg, ki dokupljene pokojninske dobe v ničemer ne upošteva več pri presoji, ali nekdo izpolnjuje pogoje za starostno upokožitev. Možno bi bilo nedvomno tudi delno, na primer 4/5 ali 3/4 upoštevanje dokupljene pokojninske dobe, kar bi še vedno predstavljalo boleč retroaktiven poseg v pravice pobudnikov, vendar pa bi mu bilo težje očitati, da je prekomeren in s tem neustaven.

Prekomeren poseg četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2 v pravice pobudnikov negativno vpliva tudi na presojo, ali se dokupljena pokojninska doba sorazmerno upošteva pri zavarovancih, ki se odločijo za upokožitev. Teza o tem, da mora tudi dokupljena pokojninska doba nositi sorazmerno težo zaradi varčevanja, postane neprepričljiva saj se zavarovancem, ki so se prisiljeni predčasno upokožiti (zaradi 4. odstavka 27. člena ZPIZ-2), tako radikalno zmanjša pokojnina, da je povečanje pokojninske osnove zaradi dokupljene pokojninske dobe skoraj zanemarljivo.

\* \* \*

**Na podlagi navedenega predlagam, da Ustavno sodišče zaradi nesorazmernega posega v našete ustavne in konvencijske pravice razveljavi napadene določbe ZPIZ-2, kolikor se nanašajo na pokojninsko dobo, dokupljeno pred uveljavitvijo ZPIZ-2. Predlagam tudi, da Ustavno sodišče določi način izvršitve, ki bo zagotavljal hitro in učinkovito vzpostavitev ustavno skladnega upoštevanja dokupljene pokojninske dobe pri odmeri pokojnin.<sup>11</sup> V tem okviru ne bi smeli spregledati tudi položaja vseh tistih, ki se v nasprotju s pogoji, ki so veljali na podlagi ZPIZ/92 in ZPIZ-1 niso mogli upokožiti, ker jim ZPIZ-2 ni priznaval vštetevanje dokupljene pokojninske dobe pri ugotavljanju, ali izpolnjujejo pogoje za starostno upokožitev. Glede na posebej hud poseg v pravice tistih, ki so dokupili pokojninsko dobo pri presoji, ali izpolnjujejo pogoje za pridobitev starostne pokojnine, naj omenim še možnost, da bi Ustavno sodišče glede četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2 sprejelo interpretativno odločbo, ki bi ugotovila, da je ta**

---

<sup>11</sup> Kot primer tovrstne podrobne določitve načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča naj navedemo odločbo v zadevi št. Up-1169/12 z dne 26. marca 2015, ki pravi: »Zavod izda odločbo o ponovni odmeri pokojnine v postopku z izrednim pravnim sredstvom razveljavitve ali spremembe dokončne odločbe iz prvega odstavka 183. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13 in 44/14), ne glede na čas od vročitve dokončne odločbe o odmeri pokojnine. Odločba o ponovni odmeri pokojnine iz prejšnje točke tega izreka učinkuje od prvega dne naslednjega meseca od njene izdaje, če je bil postopek uveden po uradni dolžnosti, oziroma od prvega dne naslednjega meseca po dani zahtevi, če je bila dana zahteva. Za zavarovance oziroma uživalce pokojnine, ki so že pred objavo te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije zahtevali ponovno odmero, pa od prvega dne naslednjega meseca po dani zahtevi...«

**določba v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša na pokojninsko dobo, dokupljeno pred uveljavitvijo ZPIZ-2, torej na podlagi ZPIZ/92 in ZPIZ-1. Gre za kršitev pravic pobudnikov, ki jo je mogoče odpraviti na en sam ustavno skladen način, namreč tako, da se pri presoji, ali nekdo izpolnjuje pogoje za pridobitev starostne pokojnine, upošteva tudi dokupljena pokojninska doba, seveda pod pogojem, da je bil dokup opravljen pred uveljavitvijo ZPIZ-2.**

Vlasta Nussdorfer  
varuhinja človekovih pravic