

Odločitve Ustavnega sodišča RS: Sklep: U-I-162/12, Up-626/12

ZBIRNI PODATKI

Evidenčna številka: US29813

Vrsta zadeve: Presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov

Vlagatelj: Gojko Varda, Maribor

Datum vložitve: 29.6.2012

Datum rešitve: 12.7.2012

Vrsta rešitve: zavrženje

Akt: Ustavna pritožba zoper dopis Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije št. 1 5 9871446 z dne 22. 6. 2012 Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12) (ZUJF), 2. odst. 143. čl.

Zveza: Člen 2, 22, 50.1, Ustava (URS)

Člen 25.3. 55.b.1.1, Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS)

Člen 143.2, Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)

[Povezava do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

Izrek:

Ustavna pritožba zoper dopis Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije št. 1 5 9871446 z dne 22. 6. 2012 se zavrže.

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12) se zavrže.

Povzetek:

Oblastno odločanje nosilca javnih pooblastil o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika je v skladu z načelom pravne države (2. člen Ustave) in ob spoštovanju 22. člena Ustave, ki določa pravico do enakega varstva pravic v postopkih mogoče le na podlagi izdanega upravnega akta. Izpodbijani dopis Zavoda o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ni posamičen akt nosilca javnih pooblastil, s katerim bi bilo odločeno o pravici posameznika, zato ustavna pritožba zoper takšen akt ni dopustna.

Izpodbijana določba ne učinkuje neposredno, ker mora pristojni organ drugačno določitev višine pokojnine za vsako konkretno osebo ugotoviti z upravno odločbo, zato pobudnik ne izkazuje pravnega interesa.

A.

1. Pritožnik vloga ustavno pritožbo zoper dopis Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZPIZ), s katerim je bil obveščen, da se mu na podlagi drugega odstavka 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju ZUJF) pokojnina zniža z veljavnostjo od prvega dne naslednjega meseca po uveljavitvi ZUJF (za mesec junij). Zatrjuje, da je dopis posegel v njegovo pravico do pokojnine. Stalno zmanjšanje pokojnine naj bi pomenilo ukinitve pravice, ki naj bi jo dosegel na zakonit način. Poseg v pridobljene pravice pa naj ne bi bil dopusten brez izdaje odločbe v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08 in 8/10 - v nadaljevanju ZUP). Dopis ZPIZ naj ne bi bil podpisan niti overjen z žigom. Poleg tega

naj ne bi vseboval pravnega pouka, zato naj se zoper njega ne bi mogel pritožiti.

2. Hkrati vloga tudi pobudo za oceno ustavnosti drugega odstavka 143. člena ZUJF. Zatrjuje, da je ZUJF v neskladju s 14. členom Ustave (načelo enakosti), s prvim odstavkom 50. člena Ustave (pravica do pokojnine) in z 18. členom Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I).

B. - I.

3. Pravica do pokojnine je ustavnopravno zavarovana pravica, ki je sestavni del pravice do socialne varnosti. V skladu s prvim odstavkom 50. člena Ustave posameznikom ta pravica pripada pod pogoji, določenimi z zakonom.^[1] Zakon mora določiti pogoje za nastanek pravice do pokojnine, pogoje za dejansko pridobitev pokojnine in pravila za odmero pokojnine.^[2] Odločanje o izpolnjevanju pogojev za pridobitev pokojnine in njeni odmeri pomeni oblastno dejanje nosilca javnega pooblastila, s katerim se odloča o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika, zato mora biti o tem odločeno v predpisanem postopku z upravno odločbo (prvi odstavek 1. člena ZUP). Tako pridobljena in odmerjena pokojnina se usklajuje skladno z zakonom. Usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov je urejeno v 150. do 153. členu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo - ZPIZ-1). Usklajevanje pokojnin je zakonsko določen instrument za ohranjanje vrednosti pokojnin, določene ob njeni odmeri, v daljšem časovnem obdobju.^[3] Namen usklajevanja pokojnin v določenih odstotkih od porasta povprečne plače je ohranjanje razmerja med plačami aktivnih zavarovancev in pokojninami. Namen takšne valorizacije je tudi ohranjanje določene kontinuitete življenjskega standarda, ki ga je posamezni zavarovanec imel v aktivni dobi, saj se s pokojnino v določenem deležu nadomešča posameznikova plača oziroma drug dohodek, od katerega so se plačevali različno visoki prispevki.^[4]

4. Čeprav je zakonodajalec izpodbijani ukrep imenoval "usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov", je v drugem do petem odstavku 143. člena ZUJF določil primere, v

katerih se nekaterim zakonsko določenim prejemnikom pokojnine ta določi v drugačni višini, ter ob tem predpisal tudi novosti glede določanja višine pokojnine na podlagi posebnih pogojev. Novosti glede določanja višine pokojnin na podlagi posebnih pogojev vplivajo na položaj posameznikov, ki jim je bila pravica do pokojnine na podlagi posebnih pogojev že priznana in odmerjena. ^[5] Navedeno odločanje je ugotavljanje dejstev in ustrezna uporaba pravnih norm na tako ugotovljeno dejansko stanje. Torej gre za oblastno odločanje nosilca javnih pooblastil o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika, kar pa je skladno z načelom pravne države (2. člen Ustave) in ob spoštovanju 22. člena Ustave do enakega varstva pravic v postopkih mogoče le na podlagi izdanega upravnega akta. Zato mora pristojni organ ob ustavno skladni razlagi ZUJF na njegovi podlagi višino pokojnine določiti z upravno odločbo, čeprav ZUJF izdaje nove odločbe izrecno ne določa oziroma navedeno spremembo imenuje "usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov".

5. V konkretnem primeru je pritožnik prejel dopis ZPIZ, s katerim je bil obveščen o znižanju višine svoje pokojnine. Izpodbijani dopis zgolj na splošno povzema in pojasnjuje zakonsko ureditev, ki naj bi urejala položaj pritožnika. Dopisa ZPIZ ni mogoče šteti za konkretni, posamični akt, ki se nanaša na določen primer s ciljem, da povzroči neposredni učinek v pravicah in obveznostih posameznika, ^[6] zato ni pravno upošteven izraz oblastvene volje pristojnega organa. V dopisu ni obrazloženo, zakaj naj bi bil pritožnik naslovnik izpodbijane zakonske določbe in kako naj bi ta določba vplivala na njegov položaj. Prav tako ni bil izdan v predpisanem postopku in nima obveznih sestavin upravne odločbe. ^[7] Ker izpodbijani dopis ZPIZ ni posamičen akt nosilca javnih pooblastil, s katerim bi bilo odločeno o pravici posameznika, ga ni dovoljeno izpodbijati z ustavno pritožbo (pravi odstavek 50. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju ZUstS). Zato je Ustavno sodišče ustavno pritožbo zavrglo (1. točka izreka).

B. - II.

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

7. Iz obrazložitve tega sklepa izhaja, da izpodbijana določba ne učinkuje neposredno, ker mora pristojni organ drugačno določitev višine pokojnine za vsako konkretno osebo ugotoviti z upravno odločbo. Če izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Iz razlogov, navedenih v citiranem sklepu, pobudnik ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijane določbe. Zato je Ustavno sodišče

njegovo pobudo zavrglo (2. točka izreka).

C.

8. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena in prva alineje prvega odstavka 55.b člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: podpredsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sklep je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič

Podpredsednik

Op. št. (1): Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08, in OdlUS XVII, 85).

Op. št. (2): Podobno tudi A. Bubnov Škoberne in G. Strban, Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 214.

Op. št. (3): Povzeto po, N. Belopavlovič, A. Cvetko, M. Kalčič, J. Kuhelj, N. B. Plavšak, Rangus, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2000, str. 566.

Op. št. (4): Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-127/028 z dne 16. 4. 2009.

Op. št. (5): Iz drugega odstavka 143. člena ZUJF izhaja, da je ta pravna podlaga za določitev zmanjšanja pokojnine v razvrstitvijo v eno od sedmih alinej v tej določbi, le za tiste pokojnine ali dele pokojnin, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna. Tisti del pokojnine, ki ga ne zagotavlja državni proračun, je uvrščen v prvi odstavek 143. člena ZUJF in v omejitve v tej določbi.

Op. št. (6): Primerjaj V. Androjna, E. Kerševan, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 381.

Op. št. (7): Drugi odstavek 210. člena ZUP določa, da so obvezne sestavine odločbe uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa.

Polno besedilo:

U-I-162/12-5

Up-626/12-5

12. 7. 2012

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus ustavne pritožbe in pobude Gojka Varde, Maribor, na seji 12. julija 2012

sklenilo:

1. Ustavna pritožba zoper dopis Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije št. 1 5 9871446 z dne 22. 6. 2012 se zavrne.

2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12) se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pritožnik vloga ustavno pritožbo zoper dopis Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZPIZ), s katerim je bil obveščen, da se mu na podlagi drugega odstavka 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju ZUJF) pokojnina zniža z veljavnostjo od prvega dne naslednjega meseca po uveljavitvi ZUJF (za mesec junij). Zatrjuje, da je dopis posegel v njegovo pravico do pokojnine. Stalno zmanjšanje pokojnine naj bi pomenilo ukinitve pravice, ki naj bi jo dosegel na zakonit način. Poseg v pridobljene pravice pa naj ne bi bil dopusten brez izdaje odločbe v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08 in 8/10 - v nadaljevanju ZUP). Dopis ZPIZ naj ne bi bil podpisan niti overjen z žigom. Poleg tega naj ne bi vseboval pravnega pouka, zato naj se zoper njega ne bi mogel pritožiti.

2. Hkrati vloga tudi pobudo za oceno ustavnosti drugega odstavka 143. člena ZUJF. Zatrjuje, da je ZUJF v neskladju s 14. členom Ustave (načelo enakosti), s prvim odstavkom 50. člena Ustave (pravica do pokojnine) in z 18. členom Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I).

B. - I.

3. Pravica do pokojnine je ustavnopravno zavarovana pravica, ki je sestavni del pravice do socialne varnosti. V skladu s prvim odstavkom 50. člena Ustave posameznikom ta pravica pripada pod pogoji, določenimi z zakonom.Š1] Zakon mora določiti pogoje za nastanek pravice do pokojnine, pogoje za dejansko pridobitev pokojnine in pravila za odmero pokojnine.Š2] Odločanje o izpolnjevanju pogojev za pridobitev pokojnine in njeni odmeri pomeni oblastno dejanje nosilca javnega pooblastila, s katerim se odloča o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika, zato mora biti o tem odločeno v predpisanem postopku z upravno odločbo (prvi odstavek 1. člena ZUP). Tako pridobljena in odmerjena pokojnina se usklaja skladno z zakonom. Usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov je urejeno v 150. do 153. členu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo - ZPIZ-1). Usklajevanje pokojnin je zakonsko določen instrument za ohranjanje vrednosti pokojnin, določene ob njeni odmeri, v daljšem časovnem obdobju.Š3] Namen usklajevanja pokojnin v določenih odstotkih od porasta povprečne plače je ohranjanje razmerja med plačami aktivnih zavarovancev in pokojninami. Namen takšne valorizacije je tudi ohranjanje določene kontinuitete življenjskega standarda, ki ga je posamezni zavarovanec imel v aktivni dobi, saj se s pokojnino v določenem deležu nadomešča posameznikova plača oziroma drug dohodek, od katerega so se plačevali različno visoki prispevki.Š4]

4. Čeprav je zakonodajalec izpodbijani ukrep imenoval "usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov", je v drugem do petem odstavku 143. člena ZUJF določil primere, v katerih se nekaterim zakonsko določenim prejemnikom pokojnine ta določi v drugačni višini, ter ob tem predpisal tudi novosti glede določanja višine pokojnine na podlagi posebnih pogojev. Novosti glede določanja višine pokojnin na podlagi posebnih pogojev vplivajo na položaj posameznikov, ki jim je bila pravica do pokojnine na podlagi posebnih pogojev že priznana in odmerjena.Š5] Navedeno odločanje je ugotavljanje dejstev in ustrezna uporaba pravnih norm na tako ugotovljeno dejansko stanje. Torej gre za oblastno odločanje nosilca javnih pooblastil o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika, kar pa je skladno z načelom pravne države (2. člen Ustave) in ob spoštovanju 22. člena Ustave do enakega varstva pravic v postopkih mogoče le na podlagi izdanega upravnega akta. Zato mora pristojni organ ob ustavno skladni razlagi ZUJF na njegovi podlagi višino pokojnine določiti z upravno odločbo, čeprav ZUJF izdaje nove odločbe izrecno ne določa oziroma navedeno spremembo imenuje "usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov".

5. V konkretnem primeru je pritožnik prejel dopis ZPIZ, s katerim je bil obveščen o znižanju višine svoje pokojnine. Izpodbijani dopis zgolj na splošno povzema in pojasnjuje zakonsko ureditev, ki naj bi urejala položaj pritožnika. Dopisa ZPIZ ni mogoče šteti za konkretni, posamični akt, ki se nanaša na določen primer s ciljem, da povzroči neposredni učinek v pravicah in obveznostih posameznika,Š6] zato ni pravno upošteven izraz oblastvene volje pristojnega organa. V dopisu ni obrazloženo, zakaj naj bi bil pritožnik naslovnik izpodbijane zakonske določbe in kako naj bi ta določba vplivala na njegov položaj. Prav tako ni bil izdan v predpisanem postopku in nima obveznih sestavin upravne odločbe.Š7] Ker izpodbijani dopis ZPIZ ni posamičen akt nosilca javnih pooblastil, s katerim bi bilo odločeno o pravici posameznika, ga ni dovoljeno izpodbijati z ustavno pritožbo (pravi odstavek 50. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju ZUstS). Zato je Ustavno sodišče ustavno pritožbo zavrglo (1. točka izreka).

B. - II.

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

7. Iz obrazložitve tega sklepa izhaja, da izpodbijana določba ne učinkuje neposredno, ker mora pristojni organ drugačno določitev višine pokojnine za vsako konkretno osebo ugotoviti z upravno odločbo. Če izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče

Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Iz razlogov, navedenih v citiranem sklepu, pobudnik ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijane določbe. Zato je Ustavno sodišče njegovo pobudo zavrglo (2. točka izreka).

C.

8. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena in prva alineje prvega odstavka 55.b člena ZUStS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: podpredsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sklep je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič
Podpredsednik

Opombe:

Š1] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08, in OdlUS XVII, 85).

Š2] Podobno tudi A. Bubnov Škoberne in G. Strban, Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 214.

Š3] Povzeto po, N. Belopavlovič, A. Cvetko, M. Kalčič, J. Kuhelj, N. B. Plavšak, Rangus, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2000, str. 566.

Š4] Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-127/028 z dne 16. 4. 2009.

Š5] Iz drugega odstavka 143. člena ZUJF izhaja, da je ta pravna podlaga za določitev zmanjšanja pokojnine z razvrstitvijo v eno od sedmih alinej v tej določbi, le za tiste pokojnine ali dele pokojnin, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna. Tisti del pokojnine, ki ga ne zagotavlja državni proračun, je uvrščen v prvi odstavek 143. člena ZUJF in v omejitve v tej določbi.

Š6] Primerjaj V. Androjna, E. Kerševan, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 381.

Š7] Drugi odstavek 210. člena ZUP določa, da so obvezne sestavine odločbe uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa.