



**Številka:** U-I-93/15-19

**Datum:** 30. 11. 2017

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Konfederacije slovenskih sindikatov, Ljubljana, Sindikata vojakov Slovenije, Slovenska Bistrica, Neodvisnih sindikatov Slovenije, Ptuj, Sindikata Neodvisnost, Konfederacije novih sindikatov Slovenije regije Celje, Celje, na seji 30. novembra 2017

sklenilo:

**Zahteva za oceno ustavnosti šestega odstavka 7. člena, šestintridesete alineje 8. člena in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo) ter petega odstavka 6. člena, 42. točke 7. člena in 133. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14, 102/15, 23/17, 40/17 in 65/17) se zavrže.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Predlagatelji izpodbijajo šesti odstavek 7. člena, šestintrideseto alinejo 8. člena ("zavarovalna doba") in 191. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZPIZ-1) ter peti odstavek 6. člena, 42. točko 7. člena ("zavarovalna doba") in 133. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14, 102/15, 23/17, 40/17 in 65/17 – v nadaljevanju ZPIZ-2). Izpodbijane določbe naj bi bile v neskladju z načeli pravne in socialne države iz 2. člena Ustave, iz katerih naj bi za državo izhajale obveznosti, ki naj bi ji preprečevale umik s področja urejanja delovnih razmerij. Predlagatelji menijo, da izpodbijane določbe s tem, ko se v zavarovalno dobo, ki vpliva na višino odmerjene pokojnine, upošteva le obdobje, za katerega so bili plačani prispevki, ogrožajo pravice delavcev iz delovnega razmerja. Delavec je namreč kljub zakonito sklenjenem delovnem razmerju in na tej podlagi dejansko opravljenem delu, prikrajšan za

pravico do pripadajoče višine pokojnine zaradi kršitev delodajalca. Izpodbijane določbe naj bi bile v neskladju s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, s katero naj bi bilo varovano upravičenje delavca, da delodajalec obveznost plačila socialnih prispevkov dejansko izvede. V utemeljitev očitka o neskladju izpodbijane ureditve s prvim in drugim odstavkom 50. člena Ustave predlagatelji navajajo, da so pri plači obračunani in delavcu od bruto plače odtegnjeni prispevki pravni temelj za priznavanje zavarovalne dobe. Njihovo neplačilo ima zato za posledico prikrajšanje delavca pri višini pokojnine. V prikaz dejanskega vpliva neplačila prispevkov na višino pokojnine navajajo tudi dva primera izračuna višine pokojnine za moškega in žensko, ob pogoju neplačila prispevkov za obdobje petih let. Menijo, da delavci (zavarovanci) ne bi smeli biti prikrajšani pri višini pokojnine, saj za (ne)plačilo prispevkov niso odgovorni oni, temveč delodajalci. Država pa naj ne bi, kljub temu, da je po drugem odstavku 50. člena Ustave dolžna skrbeti za delovanje sistemov socialnih zavarovanj, zagotavljala učinkovitih vzvodov za dosego plačila prispevkov, kot tudi ne ustreznega delovanja mehanizmov sankcioniranja neplačevanja prispevkov. Zato predlagatelji menijo, da izpodbijane določbe, ki pogojujejo višino pravic s plačilom prispevkov, posegajo v samo bistvo njihove pravice do pokojnine. Ker je plačilo prispevkov obveznost delodajalca, v primeru neplačila prispevkov pa je za izterjavo odgovorna država (finančna uprava), menijo, da je zato edina sprejemljiva ureditev le taka, po kateri neplačilo prispevkov ne bi vplivalo na obseg pravice do pokojnine, ki delavcu pripada ob njenem nastopu glede na dopolnjeno pokojninsko dobo. Opozarjajo, da je problem neplačevanja prispevkov, kljub odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-281/09 z dne 22. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 105/11, in OdlUS XIX, 29), s katero je bila razveljavljena ureditev po ZPIZ-1, ki je med drugim omogočala odpis prispevkov, še vedno aktualen in pereč. ZPIZ-2 naj ne bi uredil odprave posledic opisane protiustavne ureditve kot tudi ne posledic siceršnjega neplačevanja prispevkov. Tako ostajajo prispevki, ki so bili odpisani na podlagi protiustavne ureditve po ZPIZ-1, neplačani, hkrati pa se prispevki še vedno ne plačujejo, čeprav sicer ZPIZ-2 take ureditve, kot je bila z navedeno odločbo ugotovljena kot protiustavna, več ne pozna.

2. Državni zbor v odgovoru na zahtevo meni, da izpodbijane določbe ZPIZ-1 in ZPIZ-2 niso v neskladju z določbami Ustave, kakor zatrjujejo vlagatelji. Meni, da izpodbijane določbe, ki kot temelj obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja postavljajo plačane prispevke, v jedro pravice do pokojnine ne posegajo in jih je treba razumeti kot izpeljavo ustavnih pooblastil za zakonsko urejanje pokojninskega področja ter realizacijo temeljnih načel obeh zakonov (3. člen ZPIZ-1 in 2. člen ZPIZ-2). Ob tem Državni zbor izraža tudi pomislek, ali bi razveljavitev izpodbijanih določb ZPIZ-1 in ZPIZ-2 glede na to, kako je v obeh zakonih urejeno ugotavljanje pokojninske osnove (39. člen ZPIZ-1 in 30. člen ZPIZ-2), sploh lahko vplivala na položaj zavarovancev. Meni tudi, da bi bila ureditev, po kateri bi se pri priznanju in odmeri pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja oziroma pri ugotavljanju osnov za določitev pokojnine upoštevali vsi obračunani in prijavljeni prispevki, ne glede na to, ali so plačani ali ne, v neskladju s 50. členom Ustave. Takšna ureditev naj bi bila lahko vprašljiva tudi z vidika enakosti zavarovancev. Meni, da je v nekaterih primerih položaj oseb, za katere prispevki niso bili plačani, celo ugodnejši od položaja tistih, ki imajo plačane prispevke, saj zakon v primeru neplačila prispevkov

(primerjaj četrti odstavek 30. člena ZPIZ-2) določa, da se tako leto preskoči pri ugotavljanju osnove za odmero pokojnine. Meni še, da je zakonska ureditev, ki posameznikom, za katere so delodajalci zgolj obračunali ne pa plačali prispevke za pokojninsko zavarovanje, ta obdobja upošteva (le) pri ugotavljanju pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, skladna s 50. členom Ustave, saj jim omogoča pridobitev pokojnine. Iz navedene ustavne določbe (tudi ne iz 2. člena Ustave) naj ne bi izhajala zahteva, da zakonodajalec pokojninsko zakonodajo uredi na način, kot to predlagajo vlagatelji zahteve, tj. da bi za upoštevanje pri odmeri pokojnine zadoščalo zgolj dejstvo, da so bili obračunani prispevki. Pokojninski sistem temelji na vplačanih prispevkih, zato zakonski ureditvi, ki obdobja, za katera niso bila izvedena vplačila prispevkov, upošteva pri ugotavljanju pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, ne pa pri odmeri pokojnine, po mnenju Državnega zbora ni mogoče očitati, da je v neskladju s 33. členom Ustave.

3. Svoje mnenje je predložila Vlada. Opozarja, da je obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje po Ustavi socialno zavarovanje, katerega bistvo je, da se ob izpolnjevanju zakonskih pogojev priznavajo pravice na podlagi plačanih prispevkov. Navedenemu izhodišču naj bi sledile tudi izpodbijane določbe, ki pa se, kot opozarja Vlada, nanašajo na vse zavarovance, tako delavce kot tudi tiste zavarovance, ki so si dolžni prispevke plačevati sami. Glede na to, da položaji posameznih skupin zavarovancev glede možnosti vplivanja na plačevanje prispevkov niso enaki, naj bi zakonodaja pri nadaljnji izpeljavi navedenega izhodišča upoštevala tudi to. Tega pa, kot opozarja Vlada, predlagatelji sploh ne navajajo. Tako je v 192. členu ZPIZ-1 in 134. členu ZPIZ-2, v skladu z navedenim, urejena izjema za zavarovance, zavarovane kot delavci v delovnem razmerju. Ta pri ugotavljanju pogojev za pridobitev pravice do pokojnine omogoča vštetevanje obdobj, v katerih je delodajalec le obračunal prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje od zavarovančeve plače, ni pa jih plačal v pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Pri določanju te izjeme naj bi bila upoštevana prav omejena možnost vpliva delavcev na plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter na izterjavo teh prispevkov, ki jih mora sicer od delavčeve plače odvesti delodajalec.

4. Vlada opozarja, da so izračuni, ki jih v svoji zahtevi podajajo predlagatelji, napačni. Pri prikazu višine prikrajšanja pri odmeri pokojnine na primeru moškega in ženske, ki imata dopoljenih 40 let pokojninske dobe, vendar pa v petletnem obdobju nimata plačanih prispevkov, temveč le obračunane, naj bi napačno upoštevali višino odmernega odstotka le v odvisnosti od obdobji zavarovanja, za katera so bili plačani prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Prav tako naj bi bile zavajajoče priloge, ki so jih predlagatelji priložili zahtevi. Predložene sodbe naj bi se sicer nanašale na priznavanje zavarovalne in pokojninske dobe, za katero niso bili plačani prispevki, vendar ne pri posameznikih, zavarovanih kot delavci v delovnem razmerju. Za odločitev o zahtevi naj zato ne bi bile upoštevne.

5. Vlada v zvezi z vplivom neplačanih, vendar obračunanih prispevkov pojasnjuje, da višino pokojnine določata dva elementa, in sicer odmerni odstotek ter pokojninska osnova. Odmerni odstotek naj bi se tako po ZPIZ-1 kot tudi po ZPIZ-2 določil v odvisnosti

od dolžine pokojninske dobe. Obdobje, v katerem so bili prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za delavce obračunani, vendar niso bili plačani, se šteje v pokojninsko dobo in se upošteva pri določanju odmernega odstotka. Pri odmeri pokojnine je zavarovancu torej priznan odmerni odstotek za celotno obdobje, v katerem je delodajalec (vsaj) obračunal prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. V primeru hipotetičnega izračuna, ki ga navaja zahteva, naj bi bila torej tako moški kot ženska upravičena do enakega odmernega odstotka starostne pokojnine, ne glede na to, ali so bili prispevki plačani za celotno obdobje 40 let ali pa so bili plačani zgolj za 35 let, preostalih 5 let pa je delodajalec prispevke le obračunal, ne pa tudi plačal. Vlada pa poudarja, da je v opisanem primeru pogoj ta, da so bili prispevki s strani delodajalca obračunani in da je izjema določena zgolj za zavarovance, ki so bili zavarovani na podlagi delovnega razmerja.

6. Vlada navaja, da dejstvo neplačila prispevkov lahko vpliva na drugi element, od katerega se izračuna višina pokojnine, tj. pokojninsko osnovo. Poudarja, da se, ker sta ureditvi po ZPIZ-1 in ZPIZ-2 v tem delu, kljub malo drugačnemu zapisu, enaki, v svojem mnenju osredotoča zgolj na veljavno ureditev iz ZPIZ-2. Starostna pokojnina naj bi se v skladu s 30. členom ZPIZ-2 odmerila od pokojninske osnove, ki jo tvori mesečno povprečje osnov zavarovanca za posamezno leto zavarovanja, od katerih so bili plačani prispevki za obvezno zavarovanje, pri čemer se za leto zavarovanja pri izračunu koledarske osnove šteje koledarsko leto, v katerem so bili za najmanj šest mesecev zavarovanja plačani prispevki od osnove, zavarovanec pa je dopolnil najmanj šest mesecev zavarovalne dobe. Po četrtem odstavku istega člena se v primeru, da so bili v posameznem koledarskem letu prispevki od osnov plačani za krajše obdobje, kot je določeno v prejšnjem odstavku, ali če zavarovanje sploh ni obstajalo oziroma če podatkov o osnovah ni mogoče pridobiti, tako leto preskoči. V tem primeru se pri določitvi obdobja iz drugega odstavka tega člena upošteva prvo naslednje koledarsko leto, za katero obstajajo podatki o osnovah, od katerih so bili plačani prispevki. Na določitev pokojninske osnove za odmero starostne pokojnine naj bi tako lahko vplivalo tudi dejstvo, da so bili delavcu prispevki v določenem obdobju obračunani, ne pa tudi plačani. Vendar naj to ne bi bilo nujno. Odvisno naj bi bilo tako od dolžine obdobja, v katerem ni bilo plačanih prispevkov, kot tudi od same višine plače, ki bi se štela v to obdobje, če bi delodajalec od nje odvedel ustrezne prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Če ne gre za obdobje najugodnejših let oziroma če bi se pokojninska osnova odmerila od najnižje ali najvišje pokojninske osnove, ne glede na dejansko plačilo prispevkov, posledic neplačila prispevkov za delavca ni. Če pa gre za obdobje najugodnejših let, je vpliv neplačila prispevkov na pokojninsko osnovo lahko pozitiven, negativen ali pa vpliva ni, odvisno od višine plač, od katerih niso bili plačani prispevki, ter plač, ki se namesto teh štejejo v pokojninsko osnovo. Ustrezno višja, nižja ali enaka je pokojninska osnova v odvisnosti od razmerja med plačami, ki so se štete v pokojninsko osnovo, v primerjavi s plačami, ki se v pokojninsko osnovo niso štete, ker od njih, kljub temu da so bili obračunani, prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje niso bili plačani. Vlada pojasnjuje, da se starostna pokojnina skladno s 37. členom ZPIZ-2 odmeri v odmernem odstotku od pokojninske osnove, odvisnem od dolžine pokojninske dobe. ZPIZ-1 s 192.

členom in ZPIZ-2 s 134. členom pa naj bi delavcu jamčila odstotek za odmero pokojnine. To naj bi pomenilo, da se delavcu celotno obdobje, za katero prispevki niso bili plačani, vseeno všteva za izpolnitev pogoja pokojninske dobe, prav tako pa vpliva tudi na višino pokojnine, in sicer tako, da se vsako posamezno leto zavarovanja, kljub temu da za to leto prispevki niso bili plačani, vrednoti v enaki višini, kot če bi bili prispevki plačani.

7. Vlada poudarja, da je Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-104/10 z dne 23. 6. 2010 že ugotovilo, da neplačevanje prispevkov glede na 192. člen ZPIZ-1 ne vpliva na obstoj pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Ob upoštevanju, da ZPIZ-2 to vsebino ureja enako oziroma primerljivo ureditvi ZPIZ-1, Vlada meni, da je tudi tokrat treba primarno presoditi, ali je predlagatelj sploh upravičeni predlagatelj zahteve za oceno ustavnosti zakona (enajsta alineja prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Vlada tudi meni, da je sklicevanje predlagatelja na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-281/09, s katero je to ugotovilo, da so institúti odloga, obročnega plačila ter odpisa in delnega odpisa dolga iz naslova prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje protiustavni, v tej zadevi, ki odpira druga vprašanja v zvezi z neplačevanjem prispevkov, nesmiselno. ZPIZ-2 naj teh institútov tudi ne bi več urejal.

8. Ustavno sodišče je zaprosilo Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju Zavod) za pojasnila glede načina odmere pokojnine v primeru, ko prispevki za osebo v delovnem razmerju za določeno obdobje niso plačani, so pa obračunani. Pojasnila Zavoda so po vsebini enaka navedbam Vlade. Je pa Zavod v zvezi s primeri oškodovanja delavcev, navedenimi v zahtevi, katerega vzrok naj bi bili neplačani prispevki za obdobje petih let v skupnem obdobju 40 let zavarovanja, navedel, da temeljijo na predpostavkah, ki nimajo podlage niti v zakonu niti v dejanski uporabi zakona. Posebej opozarja na napačno določen in razumljen način določitve odmernega odstotka ter poudarja, da se vsa obdobja zavarovanja, ki so bila upoštevana za izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, upoštevajo tudi pri določitvi odstotka za odmero pokojnine.

9. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora, mnenje Vlade in pojasnila Zavoda poslalo predlagateljem. Ti nanje niso odgovorili.

## B.

10. ZPIZ-1 je v šestem odstavku 7. člena določal, da so, če zakon ne določa drugače, pravice iz obveznega zavarovanja sorazmerne zavarovančevi plači ali drugim dohodkom in vplačanim prispevkom. V 8. členu je ZPIZ-1 za potrebe tega zakona pojem zavarovalne dobe opredeljeval kot obdobje, ko je bil zavarovanec vključen v obvezno ali prostovoljno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ter obdobja, za katera so bili plačani prispevki. V 191. členu ZPIZ-1 pa je določal, da se v zavarovalno dobo štejejo obdobja

zavarovanja, če so bili za ta obdobja plačani predpisani prispevki (prvi odstavek), ter da se, če je bil za določeno obdobje zavarovanja plačan le del prispevkov, v pokojninsko dobo upošteva le sorazmeren del zavarovalne dobe (drugi odstavek). Določbe z enako vsebino ureja ZPIZ-2, ki je razveljavil ZPIZ-1, v izpodbijanih petem odstavku 6. člena, 42. točki 7. člena in 133. členu. Poleg teh določb je, ko gre za zavarovance, zavarovane kot delavci v delovnem razmerju (predlagatelji očitke izpodbijani ureditvi utemljujejo prav s kršitvijo delodajalčevih obveznosti), treba upoštevati tudi 192. člen ZPIZ-1 in 134. člen ZPIZ-2, po katerih se ne glede na 191. člen ZPIZ-1 oziroma 133. člen ZPIZ-2 v pokojninsko dobo štejejo obdobja, v katerih je delodajalec obračunal prispevke za obvezno zavarovanje od zavarovančeve plače, vendar jih ni plačal v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ne glede na uspeh ukrepov za izterjavo plačila prispevkov.

11. Predlagatelji izpodbijajo šesti odstavek 7. člena, šestintrideseto alinejo 8. člena in 191. člen ZPIZ-1 ter peti odstavek 6. člena, 42. točko 8. člena in 133. člen ZPIZ-2, kolikor ti določajo odvisnost višine pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja od plačanih prispevkov ter kolikor ti pogojujejo vštete obdobja zavarovanja v zavarovalno dobo s plačanimi prispevki za ta obdobja. Trdijo, da so zavarovanci (delavci) zaradi take ureditve v primeru neplačila prispevkov ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine prikrajšani pri njeni višini. To svoje stališče ponazarjajo s sklicevanjem na izračuna prikrajšanja za zavarovanca (moškega in ženske), do katerega bi prišlo v primeru, ko zanj ne bi bili plačani prispevki za obdobje petih let v skupnem obdobju 40 let zavarovanja, bili pa bi obračunani. Hkrati se sklicujejo na sodno prakso Višjega delovnega in socialnega sodišča, iz katere naj bi izhajalo, da obdobja zavarovanja, za katera niso bili plačani prispevki, ni mogoče priznati v pokojninsko dobo kot zavarovalno dobo.

12. Reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic lahko na podlagi enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa le, "če so ogrožene pravice delavcev". To pomeni, da mora predlagatelj izkazati, da so pravice delavcev zaradi izpodbijane ureditve ogrožene.

13. Ustavno sodišče je neplačevanje prispevkov pri obveznih zavarovanjih, sproženo z zahtevami reprezentativnih sindikatov, že obravnavalo. Ugotovilo je, da ima neplačevanje prispevkov zgolj pogojni vpliv na višino pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, in sicer v primeru, da se neplačani prispevki nanašajo prav na obdobje najugodnejših let delavca, ki se zaradi neplačila ne upoštevajo pri odmeri pravic, in da ne gre za primer, ko bi se tudi v primeru upoštevanja obdobja neplačil prispevkov uporabila najnižja oziroma najvišja pokojninska osnova. Glede na to je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da neplačilo prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ne vpliva na pridobitev pravic iz tega zavarovanja, zaradi česar tudi ne ogroža obstoja pravic delavcev. Zato je zahtevo zavrglo (sklep št. U-I-104/10). Z odločbo št. U-I-281/09 pa je Ustavno sodišče po vsebini obravnavalo zahtevo reprezentativnih sindikatov in presojalo institute odpisa, delnega odpisa, odloga in obročnega plačila prispevkov, ki imajo za

posledico (lahko) neplačilo prispevkov, ne da bi se izrecno opredelilo do obstoja procesne predpostavke iz 23.a člena ZUstS.

14. Iz dosedanje ustavnosodne presoje izhaja, da abstraktna ogroženost pravic ne zadostuje, izkazana mora biti konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev (tako npr. v sklepu št. U-I-72/14 z dne 17. 9. 2015), da zmanjšanje ali poslabšanje pravic delavcev, do katerega bi lahko prišlo zaradi uveljavitve izpodbijane ureditve, samo po sebi ne zadošča za izpolnitev te procesne predpostavke (tako npr. v sklepu št. U-I-236/13 z dne 8. 1. 2015) ter da je treba v zvezi z zagotovitvijo socialne varnosti izkazati, da izpodbijana ureditev, ob upoštevanju še drugih ureditev, ki urejajo sporno vprašanje, prizadetemu te pravice ne zagotavlja (glej sklep št. U-I-72/14, tudi sklep št. U-I-186/14 z dne 19. 11. 2015).

15. Predlagatelji trdijo, da so delavci, katerim delodajalec v določenem obdobju ni plačal prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, jih je pa obračunal, zaradi izpodbijane ureditve, ko izpolnijo pogoje za pridobitev pravice do pokojnine, drastično prikrajšani pri njeni višini. V utemeljitev procesne predpostavke ogroženosti pravic delavcev iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS navajajo primera oškodovanja zavarovancev, ki naj bi nastalo zaradi neplačevanja prispevkov za obdobje petih let v skupnem obdobju 40 let zavarovanja. Ob tem navajajo še, da iz sodne prakse Višjega delovnega in socialnega sodišča izhaja, da obdobje zavarovanja, za katera niso bili plačani prispevki, ni mogoče priznati v pokojninsko dobo kot zavarovalno dobo.

16. Vlada in Zavod z obširnimi sklicevanjem na zakonsko ureditev odmere pokojnine izčrpno utemeljita, zakaj sta nepravilna izračuna, ki jih v utemeljitev dejanskega prikrajšanja, ki naj bi ga utrpeli delavci pri višini pokojnine zaradi neplačila prispevkov, navajajo predlagatelji. Zavod še posebno poudarja, da predpostavke, na katerih temeljijo primeri oškodovanja, ki jih navajajo predlagatelji, nimajo podlage v predpisih oziroma v njihovi dejanski uporabi. Hkrati Vlada opozarja, da navedeno stališče Višjega delovnega in socialnega sodišča velja za primere zavarovancev, ki so sami dolžni poravnati prispevke. Ker torej v navedenih sodnih primerih sploh ne gre za zavarovance, ki so zavarovani kot delavci v delovnem razmerju, zanje pri ugotavljanju pogojev za pridobitev pravice do pokojnine ni (bilo) mogoče uporabiti ureditve, ki omogoča vštavanje obdobj, v katerih je delodajalec obračunal prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje od zavarovanceve plače, vendar pa jih v pokojninsko in invalidsko zavarovanje ni plačal (192. člen ZPIZ-1 in 134. člen ZPIZ-2). Poleg tega nasprotni udeleženec, Vlada in Zavod s sklicevanjem na zakonsko ureditev opozarjajo, da ima neplačilo prispevkov le v določenih primerih za posledico odmero pokojnine, ki bi bila nižja od pokojnine, če bi bili vsi prispevki plačani. Vsi, torej Državni zbor, Vlada in Zavod, pa ob tem poudarjajo, da je v primeru neplačila prispevkov upravičenec do pokojnine praviloma na boljšem. S tem v zvezi navajajo, da je neplačilo prispevkov praviloma posledica delodajalčevih težav v poslovanju, kar se hkrati odraža v nižjih izplačanih plačah, ki se zaradi neplačila prispevkov ne upoštevajo za izračun pokojninske osnove in je zato ne znižujejo.

17. Ustavno sodišče je predlagatelje seznanilo z odgovorom nasprotnega udeleženca, mnenjem Vlade in pojasnili Zavoda. Vendar se ti do njih niso niti opredelili niti niso procesne predpostavke ogroženosti pravic delavcev utemeljili z novimi, drugačnimi razlogi. Glede na to, da predlagatelji izčrpnim in prepričljivim trditvam o nepravilnosti in nepopolnosti izračunov in podatkov, s katerim so utemeljevali procesno predpostavko ogroženosti pravic delavcev, očitno ne nasprotujejo (nanje niso niti odgovorili), jih Ustavno sodišče pri presoji procesne predpostavke ogroženosti pravic delavcev ne more upoštevati. Ustavno sodišče mora zato izhajati iz predpostavke, da predlagatelji morebitnih prikrajšanj pri odmeri pokojnine za zavarovance, zavarovane kot delavci iz delovnega razmerja, ki bi nastala zaradi izpodbijane ureditve, kljub temu, da je vsebinsko enaka ureditev v veljavi že od 1. 1. 2000,<sup>1</sup> niso utemeljili. Zato konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev, katere vzrok bi bila izpodbijana ureditev, ni izkazana.

18. Ker predlagatelji niso izkazali pogoja ogroženosti pravic delavcev po enajsti alineji prvega odstavka 23.a člena ZUstS, je Ustavno sodišče njihovo zahtevo zavrlo. Ustavno sodišče se zato ni ukvarjalo z vprašanjem, ali so glede izpodbijanih določb ZPIZ-1 izpolnjeni pogoji iz 47. člena ZUstS.

### C.

19. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. 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, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Korpič – Horvat ter sodnika Jaklič in Pavčnik. Odklonilno ločeno mnenje je dala sodnica Korpič – Horvat. Pritrdilni ločeni mnenji pa sodnika Accetto in Knez.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica

---

<sup>1</sup> ZPIZ-1 je začel veljati 1. 1. 2000.