



Številka: U-I-153/14-18
U-I-123/15-15
Datum: 12. 5. 2016

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevama Sindikata vojakov Slovenije, ki jih zastopa Klemen Vogrinec, odvetnik v Slovenski Bistrici, in Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani, na seji 12. maja 2016

odločilo:

Peti odstavek 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13 in 44/14) je bil v delu, v katerem je določal, da imajo zavarovanci, ki so najmanj 10 let opravljali vojaško službo v Slovenski vojski ter ne nameravajo uveljaviti pravice do poklicne pokojnine, pravico zahtevati, naj se jim sredstva, ki jih imajo na računu pri skladu, izplačajo v enkratnem znesku šele po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo, v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani je prekinilo postopek odločanja v socialnem sporu zaradi priznanja pravice do enkratnega izplačila odkupne vrednosti iz naslova dodatnega pokojninskega zavarovanja. Na podlagi prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je vložilo zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2) z vsebino, ki mu ga je dala Avtentična razlaga petega odstavka 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 44/14 – v nadaljevanju ORZPIZ206).

2. Zahtevo za oceno ustavnosti iste zakonske določbe je vložil tudi Sindikat vojakov Slovenije. Zatrjuje, da je reprezentativen sindikat v vojaških poklicih in dejavnosti obrambe. Navaja, da so vanj včlanjeni pripadniki Slovenske vojske, ki jim Ministrstvo za obrambo vplačuje v sklad obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja. Zatrjuje, da 289 njegovih članov, ki so pripadniki Slovenske vojske, želi uveljaviti pravico do enkratnega izplačila sredstev. Pri Delovnem in socialnem sodišču naj bi bil sprožen socialni spor, v katerem 194 pripadnikov Slovenske vojske zahteva enkratno izplačilo sredstev, 95 pripadnikov Slovenske vojske pa naj bi vložilo zahtevek pri Kapitalski družbi pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Izpodbijana avtentična razlaga zakona naj bi onemogočala pridobitev pravice od enkratnega izplačila sredstev, zato naj bi bile pravice delavcev ogrožene.

3. Predlagatelja¹ zatrjujeta, da je bilo z ORZPIZ206 spremenjeno zakonsko besedilo petega odstavka 206. člena ZPIZ-2. Po mnenju predlagateljev lahko avtentična razlaga le podrobno razloži namen veljavne zakonske določbe, ne sme pa zakonske norme spreminjati. V konkretnem primeru naj bi zakonodajalec z ORZPIZ206 določil novo vsebino petemu odstavku 206. člena ZPIZ-2. Pred sprejetjem ORZPIZ206 naj bi peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 določal le, da imajo zavarovanci, ki so najmanj 10 let opravljali vojaško službo v Slovenski vojski ter ne nameravajo uveljaviti pravice do poklicne pokojnine, in poklicni vojaki, ki se jim odpove pogodba o zaposlitvi na obrambnem področju na podlagi zakona zaradi starostne omejitve opravljanja vojaške službe, pravico zahtevati, naj se jim sredstva, ki jih imajo na računu Sklada obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, izplačajo v enkratnem znesku (v nadaljevanju pravica do enkratnega izplačila sredstev). S sprejetjem ORZPIZ206 pa naj bi zakonodajalec določil nov pogoj za uveljavljanje pravice do enkratnega izplačila sredstev, in sicer prenehanje pogodbe o zaposlitvi. S tem naj bi zakonodajalec kršil 89. člen ter prvi in drugi odstavek 91. člena Ustave. V primeru, ko zakonodajalec spremeni zakonsko besedilo, naj ne bi bilo dopustno uporabiti instituta avtentične razlage. To naj bi pomenilo uporabo določenega pravnega instrumenta za drugačen namen. Zato naj bi takšno sprejetje avtentične razlage pomenilo tudi kršitev Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13 – v nadaljevanju PoDZ). Z ustavnopravnega vidika naj bi šlo za poseg v ustavnopravno določena razmerja med nosilci treh vej oblasti, onemogočeni naj bi bili možnost izvedbe zakonodajnega referendumu in presoja ustavne dopustnosti retroaktivne veljavnosti predpisa (155. člen Ustave). Postopek sprejetja avtentične razlage naj bi bil poenostavljen v primerjavi z zakonodajnim postopkom. To naj bi pomenilo, da je bistveno zožen krog subjektov, ki sodelujejo pri sprejemanju avtentične razlage in pri vlaganju amandmajev.

4. Državni zbor je v odgovorih navedel, da je že v postopku sprejemanja ORZPIZ206 zakonodajnoppravna služba Državnega zbora pripravila obširno mnenje o predlogu

¹ Delovno in socialno sodišče je v zahtevi navedlo, da se pridružuje tudi navedbam in obrazložitvi Sindikata vojakov Slovenije v zadevi št. U-I-153/14.

avtentične razlage. Sprejela je stališče, da avtentična razlaga ni potrebna, saj naj bi bilo mogoče z uporabo vseh metod razlage predpisov ugotoviti vsebino obravnavne določbe. Državni zbor je sprejel ORZPIZ206, da bi preprečil napačno razumevanje zakonske določbe, ki bi bila v nasprotju z namenom poklicnega zavarovanja. Državni zbor zatrjuje, da ORZPIZ206 ne pomeni spremembe ali dopolnitve zakona. Razlogi naj bi bili vidni iz zakonodajnega gradiva pri sprejetju ORZPIZ206.

5. Vlada v mnenjih navaja, da ZPIZ-2 kot sistemski zakon za področje pokojninskega in invalidskega zavarovanja ureja tudi področje obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (v nadaljevanju poklicno zavarovanje), ki obsega obvezno vključitev v poklicno zavarovanje ter pravice in obveznosti iz zavarovanja za primer starosti in smrti. V poklicno zavarovanje so vključeni zavarovanci, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela, in zavarovanci, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno opravljati. V to skupino zavarovancev naj bi bili vključeni tudi poklicni vojaki. Temeljna pravica, ki jo zagotavlja poklicno zavarovanje, naj bi bila pravica do poklicne pokojnine. Zakon naj bi pod določenimi pogoji dopuščal, da lahko posamezni zavarovanci ob upokojitvi v sistemu obveznega zavarovanja sredstva zavarovanja dvignejo v enkratnem znesku ali brezplačno prenesejo v prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje. V petem odstavku 206. člena ZPIZ-2 je zakonodajalec predvidel posebno ureditev pravice do enkratnega izplačila sredstev za zavarovance, ki so najmanj 10 let opravljali vojaško službo v Slovenski vojski, in za poklicne vojake, ki se jim odpove pogodba o zaposlitvi na obrambnem področju na podlagi 92. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15 – v nadaljevanju ZObr). Ti zavarovanci bi pravico do enkratnega izplačila sredstev pridobili še pred upokojitvijo v sistemu obveznega zavarovanja. V tem primeru pa naj ne bi bili upravičeni do drugih pravic iz poklicnega zavarovanja. Vlada navaja, da je bil namen sprejetja ORZPIZ206 preprečiti napačno razumevanje petega odstavka 206. člena ZPIZ-2. Po mnenju Vlade je treba peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 razumeti tako, da so zavarovanci iz te določbe upravičeni do enkratnega izplačila sredstev šele po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo. Drugačno razumevanje navedene določbe naj bi bilo v nasprotju z namenom poklicnega zavarovanja, tj. zagotavljanje socialne varnosti. Vlada opozarja, da zavarovanec z enkratnim dvigom sredstev izgubi vse pravice iz naslova poklicnega zavarovanja. Vojaške osebe so vključene v poklicno zavarovanje, ker po določeni starosti ne morejo več opravljati svojega dela. Med vojaške osebe, ki so najmanj 10 let opravljale vojaško službo v Slovenski vojski, sodijo tudi častniki in podčastniki, ki jim delovno razmerje na obrambnem področju preneha, ko izpolnijo pogoje za poklicno upokojitev iz 204. člena ZPIZ-2 (enajsti odstavek 92. člena ZObr). Med pogoji za poklicno upokojitev naj bi bila tudi zadostnost sredstev na računu zavarovanca. Ob enkratnem dvigu sredstev še pred prenehanjem pogodbe o zaposlitvi bi bilo onemogočeno izvajanje zakonskih določb o prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Namen vplačevanja sredstev na osebne račune zavarovancev ni dvig teh sredstev po 10 letih vplačevanja, medtem ko je oseba še zaposlena, temveč zagotovitev socialne varnosti zavarovancev. Vlada še navaja, da ureditev v petem odstavku 206. člena ZPIZ-2

pomeni izjemo pri ureditvi poklicnega zavarovanja, zato bi jo bilo treba razlagati restriktivno. Meni, da razlaga zakonske določbe, ki izhaja iz ORZPIZ206, pritrujeta namenska in jezikovna razlaga. Iz prvega stavka petega odstavka 206. člena ZPIZ-2, ki vsebuje besedno zvezo "je opravljajal", je mogoče sklepati, da zavarovanec vojaške službe ne opravlja več. Zato Vlada meni, da z ORZPIZ206 ni bil določen nov pogoj za uveljavljanje pravice do enkratnega izplačila sredstev.

6. Ustavno sodišče je odgovora Državnega zbora in mnenji Vlade poslalo predlagateljema. Predlagatelj Sindikat vojakov Slovenija vztraja pri navedbah v zahtevi, da avtentična razlaga pomeni spremembo zakonske ureditve. Navaja, da iz zakonodajnega gradiva pri sprejetju petega odstavka 206. člena ZPIZ-2 ne izhaja, da je pogoj za enkratno izplačilo sredstev tudi prenehanje pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo. Meni, da z namenom poklicnega zavarovanja ni mogoče utemeljiti določitve dodatnega pogoja za uveljavljanje pravice do enkratnega izplačila.

B. – I.

7. Če sodišče pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. V obravnavanem primeru je zahtevo za oceno ustavnosti vložilo Delovno in socialno sodišče v Ljubljani, ki je prekinilo postopek v posamični zadevi, v kateri bo moralo odločiti o pravici do enkratnega izplačila sredstev. Ker izpodbijana določba ureja pravico do enkratnega izplačila sredstev, je v okoliščinah obravnavanega primera ta določba upoštevana za odločanje Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani. Zato so izpolnjeni pogoji za začetek postopka za oceno ustavnosti iz prvega odstavka 23. člena ZUstS.

8. Glede na navedeno se Ustavnemu sodišču ni bilo treba ukvarjati z vprašanjem, ali je predlagatelj Sindikat vojakov Slovenije izkazal obstoj procesne predpostavke iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS.

9. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 102/15 – v nadaljevanju ZPIZ-2B) je zakonodajalec spremenil izpodbijano določbo. Če je bil med postopkom pred Ustavnim sodiščem predpis v izpodbijanem delu spremenjen, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti, če predlagatelj izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti (47. člen ZUstS). Ker je sodišče prekinilo postopek v posamičnih zadevah in z zahtevo začelo postopek za oceno ustavnosti izpodbijane določbe, ki je bila spremenjena, v postopkih pa bo moralo uporabiti določbo, ki je veljala pred spremembo, so pogoji za ustavnosodno presojo iz drugega odstavka 47. člena ZUstS izpolnjeni.

B. – II.

10. Poklicno zavarovanje je zbiranje prispevkov delodajalcev na osebnih računih zavarovancev, na podlagi katerih zavarovanci, vključeni v to obliko zavarovanja, pridobijo pravico do poklicne pokojnine ter druge pravice, določene s tem zakonom (prvi odstavek 198. člena ZPIZ-2). Namenjeno je posebni kategoriji zavarovancev, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela, in zavarovancem, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati (prvi odstavek 199. člena ZPIZ-2). Temeljna pravica, ki se zagotavlja s poklicnim zavarovanjem, je pravica do poklicne pokojnine, ki zavarovancu omogoča premostitvene dohodke v času, ko zaradi nezmožnosti nadaljnjega opravljanja dela zapusti trg dela, ne izpolnjuje pa še pogojev do pridobitve starostne (predčasne) pokojnine iz obveznega zavarovanja. Posameznik pridobi tudi pravico, da se mu k dejansko izpolnjeni zavarovalni dobi za izpolnitev pravice do starostne pokojnine doda četrtna obdobja, v katerem je bil vključen v poklicno zavarovanje (drugi odstavek 202. člena ZPIZ-2). Poklicno zavarovanje deluje na podlagi naložbenega principa financiranja in ne dokladnega principa, ki je značilen za javne pokojninske sheme. Prispevki, ki jih delodajalci vplačujejo za račun zavarovancev, se knjižijo na osebne račune zavarovancev, ti pa prevzemajo naložbeno tveganje nad minimalno zajamčeno donosnostjo.²

11. V 206. členu ZPIZ-2 so bili določeni pogoji za prenos ali enkratno izplačilo sredstev, ki jih ima zavarovanec poklicnega zavarovanja na svojem računu. V petem odstavku 206. člena ZPIZ-2 je zakonodajalec določil posebno pravico do enkratnega izplačila sredstev za zavarovance, ki so opravljali vojaško službo najmanj 10 let, oziroma za poklicne vojake. Določil je, da je pravico do enkratnega izplačila sredstev lahko zahteval zavarovanec, ki je najmanj 10 let opravljal vojaško službo v Slovenski vojski ter ni nameraval uveljavljati pravice do poklicne pokojnine, in poklicni vojak, ki mu je bila odpovedana pogodba o zaposlitvi na obrambnem področju na podlagi zakona zaradi starostne omejitve opravljanja vojaške službe.

12. Zakonodajalec je sprejel avtentično razlago petega odstavka 206. člena ZPIZ-2 v naslednjem besedilu: "Določbo petega odstavka 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 46/13 – ZIPRS1314-A, 63/13 – ZIUPTDSV, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 107/13 – odločba US

² Primerjaj z drugim odstavkom 198. člena ZPIZ-2 in povzeto po A. Rangus, Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-2, Založba Reforma, Ljubljana 2014, str. 424–446.

in 111/13 – ZMEPIZ-1) je treba razumeti tako, da zavarovanci, ki so najmanj 10 let opravljali vojaško službo v Slovenski vojski ter ne nameravajo uveljaviti pravice do poklicne pokojnine, in poklicni vojaki, ki se jim odpove pogodba o zaposlitvi na obrambnem področju na podlagi zakona zaradi starostne omejitve opravljanja vojaške službe, imajo pravico zahtevati, da se jim sredstva, ki jih imajo na računu pri skladu, izplačajo v enkratnem znesku, šele po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo."

13. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča je avtentična razlaga predpisa njegov sestavni del od njegove uveljavitve. Sama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti oziroma zakonitosti, ker le pojasnjuje pomen določbe, na katero se nanaša (prim. sklep št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999, OdlUS VIII, 226). Če bi organ, ki sprejema avtentično razlago, z njo določil vsebino, ki je ob njeni uveljavitvi predpis ni imel, pa ne bi šlo za avtentično razlago, temveč za spremembo oziroma dopolnitev predpisa (odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-308/97 z dne 28. 10. 1999, Uradni list RS, št. 98/99, in OdlUS VIII, 232; št. U-I-51/06 z dne 15. 6. 2006, Uradni list RS, št. 66/06, in OdlUS XV, 53; št. U-I-64/08 z dne 6. 11. 2008, Uradni list RS, št. 109/08, in OdlUS XVII, 57; in št. U-I-103/11 z dne 8. 12. 2011, Uradni list RS, št. 105/11, in OdlUS XIX, 30).

14. V petem odstavku 206. člena ZPIZ-2 je zakonodajalec uredil pravico do enkratnega izplačila sredstev zavarovancev vojaških oseb.³ Navedeni zavarovanci pridobijo pravico od enkratnega izplačila sredstev v dveh primerih. Zavarovanci poklicni vojaki⁴ pridobijo pravico do enkratnega izplačila: (1) ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi na obrambnem področju in (2) pogodba o zaposlitvi jim mora biti odpovedana zaradi starostne omejitve opravljanja vojaške službe.⁵ Zavarovanec vojaška oseba⁶ pa pridobi pravico do enkratnega izplačila sredstev, če: (1) je vojaško službo⁷ opravljal najmanj 10 let in (2) ne namerava uveljavljati pravice do poklicne pokojnine.

³ Vojaške osebe, ki morajo skleniti dodatno obvezno poklicno zavarovanje, so določene v 60. členu Zakona o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07 – v nadaljevanju ZSSloV).

⁴ Poklicni vojak je vojaška oseba, ki opravlja vojaško službo in sestavlja stalno sestavo vojske (8., 13. in 14. točka 5. člena ZObr).

⁵ V skladu z drugo alinejo prvega odstavka 92. člena ZObr se sme vojaku podaljšati pogodba o zaposlitvi le do 45. leta starosti. V skladu z drugim odstavkom 61. člena ZSSloV pogodba o zaposlitvi za vojaka preneha veljati po samem zakonu z dnem, ko vojak doseže starost, po kateri ne more več delati na formacijski dolžnosti vojaka.

⁶ Vojaška oseba je oseba, ki kot vojak, podčastnik, časnik in vojaški uslužbenec poklicno opravlja vojaško službo, ter vojak med služenjem vojaškega roka oziroma pripadnik rezervne sestave, kadar je vpoklican v vojaško službo (2. točka prvega odstavka 3. člena ZSSloV).

⁷ Vojaška služba je opravljanje vojaških in drugih del v vojaških poveljstvih, enotah in zavodih ter drugih sestavah vojske in na določenih mestih v ministrstvu, pristojnem za obrambo, ter v drugih državnih organih (13. točka 5. člena ZObr).

15. ORZPIZ206 je določila, da upravičenci iz petega odstavka 206. člena ZPIZ-2 pravico do enkratnega izplačila sredstev pridobijo šele po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo.

16. Iz petega odstavka 206. člena ZPIZ-2 nedvomno izhaja, da je pravica enkratnega izplačila sredstev pri zavarovancih poklicnih vojaki, ki zaradi starostne omejitve ne morejo opravljati vojaške službe, vezana na prenehanje pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo. Vojaška služba v Slovenski vojski se lahko poklicno opravlja le na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi z ministrstvom, pristojnim za obrambo.⁸ Odpoved pogodbe o zaposlitvi je način prenehanja pogodbe o zaposlitvi.⁹ Pogodbo o zaposlitvi na obrambnem področju zaradi starostne omejitve sme poklicnemu vojaku odpovedati samo ministrstvo, pristojno za obrambo.

17. Pri zavarovancih vojaških osebah pa je položaj drugačen. Vlada v mnenju sicer navaja, da naj bi pogoj prenehanja pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo izhajal iz besedne zveze "je opravljal". Navedena besedna zveza naj bi pomenila, da vojaška oseba vojaške službe ne opravlja več, ker je v pretekli glagolski obliki. Besedna zveza "je opravljal" pomeni, da mora za izpolnitev zakonskega pogoja za uveljavitev pravice do enkratnega izplačila sredstev poteči 10-letno časovno obdobje, v katerem zavarovanec opravlja vojaško službo. Drugi zakonski pogoj za uveljavljanje pravice do enkratnega izplačila sredstev pa je odpoved vsem pravicam, ki izhajajo iz poklicnega zavarovanja. Iz zakonskega besedila navedene določbe, v delu, ko ureja zavarovance vojaške osebe, pa ne izhaja, da bi bil za uveljavitev pravice do enkratnega izplačila sredstev določen še dodatni pogoj, in sicer prenehanje pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo.

18. Takšno razlago potrjuje tudi dejstvo, da je zakonodajalec z 22. členom ZPIZ-2B spremenil peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 tako, da je pogoj prenehanja pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo izrecno določil v zakonskem besedilu.¹⁰ Če bi že

⁸ Kdor izpolnjuje pogoje za poklicno opravljanje vojaške službe, lahko z ministrstvom, pristojnim za obrambo, sklene pogodbo o zaposlitvi (prvi odstavek 49. člena ZSSloV, 13. točka 5. člena in prvi odstavek 92. člena ZObr).

⁹ Primerjaj s 77. členom Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13 in 78/13 – popr. – ZDR-1).

¹⁰ Sedmi odstavek 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14 in 102/15) določa: "Ne glede na določbe tega zakona ima zavarovanec-član, ki je najmanj 10 let opravljal vojaško službo v Slovenski vojski, pa mu pogodba o zaposlitvi, sklenjena za določen čas z ministrstvom, pristojnim za obrambo, ni podaljšana ter ne namerava uveljavljati poklicne pokojnine, pravico zahtevati, da se mu sredstva, ki jih ima na računu pri Skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, izplačajo v enkratnem znesku ali prenesejo v dodatno zavarovanje. Enako pravico ima tudi zavarovanec-član poklicni vojak, ki se mu odpove pogodba o zaposlitvi na obrambnem področju zaradi starostne omejitve opravljanja vojaške službe ali zaradi drugih nekrivdnih

zakonska določba petega odstavka 206. člena ZPIZ-2 vsebovala pogoj prenehanja pogodbe o zaposlitvi in bi ORZPIZ206 pomenila le razlago zakonske določbe, potem zakonodajalcu ne bi bilo treba zakonske določbe naknadno spremeniti, tako da je izrecno določil pogoj prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Z ORZPIZ206 je bila zakonski normi torej dodana novost, za katero v zakonskem besedilu ni nobene opore.

19. To pomeni, da je avtentična razlaga dala petemu odstavku 206. člena ZPIZ-2 spremenjeno vsebino, ki je ob uveljavitvi ni imel. ORZPIZ206 po svoji vsebini ne razlaga pravne norme, vsebovane v petem odstavku 206. člena ZPIZ-2, temveč ima dejansko naravo akta o spremembi petega odstavka 206. člena ZPIZ-2, torej gre za spremembo Zakona.

20. ORZPIZ206, ki je po svoji vsebini sprememba ZPIZ-2, je bila sprejeta po postopku, ki je v PoDZ-1 določen za sprejetje avtentične razlage, in ne po zakonodajnem postopku. Po tretjem odstavku 21. člena ZUstS odloča Ustavno sodišče pri presoji skladnosti zakonov z Ustavo tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov njihovega sprejetja (odločba št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999, Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265; sklep št. U-I-294/95 z dne 7. 11. 1996, OdlUS V, 152; odločba št. U-I-238/96 z dne 21. 11. 1996, Uradni list RS, št. 71/96, in OdlUS V, 161; in sklep št. U-I-157/93 z dne 28. 10. 1993, OdlUS II, 95).

21. Oblikovna sestavina normativnega pravnega akta je tudi postopek, v katerem ga pristojni pravni subjekt sprejme ali izda. Oblika (postopek) prispeva, da je nastajanje pravnih pravil demokratično in legitimno, da tako nastala pravila predvidljivo in enako obravnavajo pravne subjekte. Kršitev postopkovnih pravil lahko povzroči, da je splošni akt v tolikšni meri pravno nepravilen, da ga je treba razveljaviti.¹¹ Pri presoji ustavnosti sprejetja splošnega akta je treba presoditi, ali so zatrjevane postopkovne nepravilnosti takšne, da lahko vplivajo na protiustavnost zakona. Na skladnost zakona z Ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, ampak le kršitev tistih pravil, ki so določena z Ustavo (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-128/93 z dne 23. 12. 1993, OdlUS II, 126).

22. Člen 89 Ustave določa, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovníkom določeno drugače. Veljavni zakon se lahko spremeni samo z novim zakonom in ne s kakšnim drugim državnim aktom. Zakon pridobi formalno moč, ko je končan zakonodajni postopek.¹² Ko je zakon sprejet, mora biti, da bi postal

razlogov. V tem primeru zavarovanec-član ni upravičen do drugih pravic iz naslova poklicnega zavarovanja."

¹¹ M. Pavčnik, Teorija prava, 5. pregledana in dopolnjena izdaja, Zbirka Pravna obzorja, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 197–199.

¹² A. Igličar, Zakonodajno odločanje, Založba Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994, str. 21.

veljaven in da bi začel učinkovati, razglašen in objavljen. Razglasitev pomeni ugotovitev, da je zakon sprejet v predpisanem zakonodajnem postopku.¹³

23. Avtentična razlaga ne sme spreminjati in dopolnjevati zakonov. Spremembe in dopolnitve zakona se morajo sprejeti v zakonodajnem postopku. Če se sprejemajo z avtentično razlago, gre za obid zakonodajnega postopka. Ker je zakonodajalec peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 spremenil v postopku avtentične razlage, je kršil 89. člen Ustave. S tem je posledično kršil prvi odstavek 91. člena Ustave, ki določa, da zakone razglašča predsednik republike, in drugi odstavek 91. člena Ustave, ki ureja pravico Državnega sveta, da lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in pred njegovo razglasitvijo zahteva, naj Državni zbor o njem še enkrat odloča.

24. Glede na navedeno je bil peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 z vsebino, kot mu jo je določila ORZPIZ206, v neskladju z 89. in 91. členom Ustave. Ustavno sodišče, v primeru, ko je bil zakon med postopkom pred Ustavnim sodiščem spremenjen, prej veljavne določbe ne more razveljaviti. Zato lahko le ugotovi njeno protiustavnost. Ker po 44. členu ZUstS razveljavitev zakona učinkuje tudi na razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno, je mogoče tudi ugotovitvi protiustavnosti zakona po 47. členu ZUstS pripisati enake učinke. V razmerjih, v katerih do ugotovitve protiustavnosti še ni bilo pravnomočno odločeno, bo veljal peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 brez vsebine, ki mu jo je določila avtentična razlaga. To pomeni, da bodo zavarovanci, ki so najmanj 10 let opravljali vojaško službo v Slovenski vojski ter ne nameravajo uveljaviti pravice do poklicne pokojnine, imeli pravico zahtevati, naj se jim sredstva, ki jih imajo na računu pri skladu, izplačajo v enkratnem znesku, čeprav jim pogodba o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo še ni prenehala.

C.

25. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 47. člena ZUstS in druge alineje drugega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik 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. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti

¹³ M. Mozetič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 810.



trem. Proti so glasovali sodnici Jadek Pensa in Sovdat ter sodnik Mozetič.
Odklonilni ločeni mnenji sta dali sodnici Jadek Pensa in Sovdat.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik