



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-281/09-14  
Datum: 22. 11. 2011

ZVEZA SVOBODNIH SINDIKATOV SLOVENIJE		
št.:	73-04	Pril.
Datum prejema:	20-12-2011	Uradnost:
Oddelek:	SM	Projekt:
1		

## O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Zveze svobodnih sindikatov Slovenije, Ljubljana, ki jo zastopa predsednik mag. Dušan Semolič, ter Sindikata kmetijstva in živilske industrije Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Srečko Čater, na seji 22. novembra 2011

odločilo:

- 1. Prvi odstavek 228. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo) se razveljavi v delu, ki se glasi: "odpisuje, delno odpisuje oziroma dovoljuje odlog ali obročno odplačevanje prispevkov za obvezno zavarovanje skladno s kriteriji, ki jih določi svet zavoda", kolikor se nanaša na zavarovance iz 13. in 14. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.**
- 2. Četrty odstavek 39. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ni v neskladju z Ustavo.**
- 3. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa o določitvi kriterijev za odpis, delni odpis, odlog ter obročno odplačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (Uradni list RS, št. 106/05) se zavrže.**

Obrazložitev

A.

1. Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in Sindikat kmetijstva in živilske industrije Slovenije (v nadaljevanju predlagatelj), reprezentativna sindikata za območje države na podlagi odločb Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, izpodbijata četrty odstavek 39. člena in 228. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-1) ter Sklep o določitvi kriterijev za odpis, delni odpis, odlog ter obročno odplačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju Sklep). ZPIZ-1 naj bi neposredno urejal pričakovano pravico, pravico do pokojnine, ki naj bi pripadala članu sindikata (zavarovancu) ob izpolnitvi pogoja zavarovalne dobe in v višini, ki naj bi bila odvisna od zakonsko določene osnove za odmero pokojnine. Ta naj bi bila odvisna od višine plače, ki jo je delavec prejemal v času, ko je bil zaposlen, in višine plačanih prispevkov iz tega naslova. Obveznost plačevanja prispevkov delavcev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje naj bi temeljila na ureditvi, ki delodajalcu nalaga mesečni obračun prispevkov in vplačilo teh na



posebne račune. Po navedbah predlagateljev naj bi iz zakona izhajalo, da lahko nosilec zavarovanja (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije – upnik) v zakonsko določenih primerih na predlog zavezanca za plačilo prispevkov – dolžnika (delodajalca) – odloča o odlogu ali odpisu plačila prispevkov. Zavarovancem (članom sindikata) naj posebno pravno varstvo ne bi bilo zagotovljeno. Predlagatelja navajata, da gre v obravnavani zadevi za problem odmere višine pokojnine, ne njenega priznanja. Izpodbijane določbe oziroma predpisi naj bi nesorazmerno in brez zakonite podlage posegali v pravico do pokojnine iz prvega odstavka 50. člena Ustave, ki pa je varovana tudi v okviru 33. člena Ustave.

2. Četrtemu odstavku 39. člena ZPIZ-1, ki določa, da se za izračun pokojninske osnove po tem zakonu vzamejo plače oziroma osnove, od katerih so bili plačani prispevki, zmanjšane za davke in prispevke, ki se obračunavajo in plačujejo od plače po povprečni stopnji v Republiki Sloveniji, predlagatelja očitata neskladje z 2. členom Ustave. Menita, da sta prvi odstavek 39. člena ZPIZ-1, ki določa, da se starostna pokojnina odmeri od mesečnega povprečja plač, ki jih je zavarovanec prejel, oziroma zavarovalnih osnov, od katerih so mu bili obračunani prispevki v katerih koli zaporednih 18 letih zavarovanja po 1. 1. 1970, ki so zanj najugodnejša, in četrti odstavek 39. člena ZPIZ-1 notranje neskladna in zato nejasna. Navedeno trditev utemeljujeta s sklicevanjem na 192. člen ZPIZ-1, ki, kot navajata, ureja izjemi od pravila, zapisanega v 191. členu ZPIZ-1, da se v pokojninsko dobo štejejo le obdobja, za katera so bili plačani prispevki. Na podlagi navedenega sklepata, da iz prvega odstavka 39. člena ZPIZ-1 izhaja, da je višina starostne pokojnine odvisna od mesečnega povprečja plač, od katerih so bili obračunani prispevki. Glede na četrti odstavek 39. člena ZPIZ-1 pa naj bi se ta sklep izkazal za napačnega. Zato menita, da je "napadeni člen" nejasen in notranje neskladen ter zato v neskladju z 2. členom Ustave.

3. Predlagatelja naslavljata enak očitek na 228. člen ZPIZ-1. Določba naj bi bila nejasna in naj bi omogočala različne razlage, ki naj bi privedle do bistveno različnih zaključkov. Menita, da je pri presoji te določbe treba najprej odgovoriti na vprašanje, plačilo katerih prispevkov je lahko odloženo oziroma odpisano. Sprašujeta se, ali so to vsi prispevki ali le prispevki, k plačilu katerih je zavezan delodajalec. V praksi naj bi se uveljavila razlaga, da se določba nanaša na obe vrsti prispevkov, tj. na prispevke delavcev in prispevke delodajalcev. Takšna razlaga naj bi temeljila na 1. in 2. točki prvega odstavka 12. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZDavP-2). Zavarovanec (delavec) naj na plačilo prispevkov oziroma na postopke glede odloga ali odpisa plačila prispevkov ne bi imel nobenega vpliva, čeprav naj bi to posegalo v njegovo pravico do višine odmerjene pokojnine. S tem naj sploh ne bi bil seznanjen. Takšen "poseg" v lastninsko pravico delavca naj ne bi bil skladen z 2., 33. in 87. členom Ustave. Druga razlaga naj bi bila bolj zapletena. Pri podajanju te se predlagatelja sklicujeta na 8. člen ZPIZ-1, ki opredeljuje zavarovanca, na 222. in 223. člen ZPIZ-1, ki določata zavezanca za plačilo prispevka, 204. člen ZPIZ-1, ki določa vrste prihodkov obveznega zavarovanja, ter prvi odstavek 214. člena ZPIZ-1, po katerem se lahko določenim zavarovancem zmanjšani ali odpisani prispevki iz 204. člena tega zakona štejejo za plačane.

4. Predlagatelja menita še, da je poseg v pravico do pokojnine dopusten le na podlagi zakona. Ker naj pogoji in kriteriji, pod katerimi je mogoče plačilo prispevkov odložiti oziroma odpisati, ne bi bili določeni z zakonom, naj odlog oziroma odpust ne bi bila dopustna. Zato naj bi bil tudi izpodbijani Sklep v neskladju z 2. in 87. členom Ustave.



Izpodbijani Sklep naj bi tudi "prekoračil pooblastila" in bil zato v neskladju s 120. členom Ustave. Ob tem predlagatelja dodajata, da 228. člen ZPIZ-1 tudi neenako obravnava zavarovance v enakih položajih. Zakonodajalec naj bi na eni strani nezmožnost plačila prispevkov in njene posledice urejal v 214. členu ZPIZ-1. V teh primerih naj neplačilo prispevka ne bi imelo vpliva na pravice zavarovanca, saj se prispevki štejejo za plačane. Po drugi strani pa naj bi dopuščal "hitrejši" postopek pri obravnavi nezmožnosti delodajalca za plačilo prispevkov, tako da se plačilo odloži, da se prispevki plačajo obročno ali pa se odpišejo. Slednje možnosti naj bi imele negativne posledice za zavarovanca, ki pa naj bi se pokazale šele v postopku upokojitve.

5. Državni zbor Republike Slovenije v odgovoru na zahtevo navaja, da predlagatelja očitke o neskladju četrtega odstavka 39. člena ZPIZ-1 utemeljujeta le z navedbo, da se prvi odstavek istega člena nanaša le na obračunane prispevke. Zato Državni zbor pojasnjuje, da prvi odstavek navedenega člena ZPIZ-1 določa, kaj je pokojninska osnova, pri čemer pomeni pomemben del te zakonske določbe določitev obdobja zavarovanja, ki se upošteva. Četrty odstavek 39. člena ZPIZ-1 pa naj bi določal, kako se izračuna pokojninska osnova, pri čemer naj bi opredelitev, da se pri tem vzamejo v poštev plače oziroma osnove, od katerih so bili plačani prispevki, pomenila logično izpeljavo temeljnih načel pokojninskega zavarovanja, med njimi zlasti načela, da so delo in prispevki podlaga za zagotavljanje pravic za primer starosti, invalidnosti, smrti, telesne okvare ter potrebe po stalni pomoči in postrežbi (3. člen ZPIZ-1). To naj bi izhajalo tudi iz same opredelitve prispevkov (8. člen ZPIZ-1). Državni zbor tako meni, da med navedenima določbama 39. člena ZPIZ-1 ne gre za neskladje, ki bi utemeljevalo trditve predlagateljev o protiustavnosti četrtega odstavka 39. člena ZPIZ-1.

6. V zvezi z očitkom predlagateljev, da 228. člen ZPIZ-1 omogoča poseg v delavčevo pravico do višine odmerjene pokojnine, s čimer naj delavci sploh ne bi bili seznanjeni, Državni zbor navaja, da tretji odstavek 135. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07. – ZDR) od delodajalca izrecno zahteva, naj delavcu ob vsakem izplačilu plače ter do 31. januarja novega koledarskega leta izda obračun plače in nadomestila plače za plačilno obdobje oziroma za preteklo koledarsko leto, iz katerega sta razvidna tudi obračun in plačilo davkov ter prispevkov. Nespoštovanje te določbe naj bi bilo sankcionirano tudi kot prekršek. Državni zbor opozarja še na kaznivi dejanji po 196. in 202. členu Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 55/08 in 66/08 – popr. – KZ-1). Dolžnost obveščanja zavarovancev pa naj bi izhajala tudi iz tretjega odstavka 203. člena ZPIZ-1.

7. Državni zbor tudi meni, da način, kako izpodbijani Sklep določa kriterije za odpis, delni odpis, odlog ali obročno odplačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ni v neskladju s 87. členom Ustave. Pri tem opozarja na drugi odstavek 228. člena ZPIZ-1, po katerem se glede načina izterjave zapadlih prispevkov, nadzora nad plačevanjem in obračunavanjem prispevkov ter glede zastaranja in zamudnih obresti smiselno uporablja zakon, ki ureja davčni postopek. Po tem zakonu in Pravilniku o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 141/06 in nasl.) je možnost odpisa (101. člen ZDavP-2) oziroma odloga obveznosti plačevanja prispevkov (102. člen ZDavP-2) zožana tako glede subjektov, ki za to zaprosijo, kot glede primerov, ko Davčna uprava Republike Slovenije po opravljenem postopku to lahko dovoli; pri tem Državni zbor opozarja, da se pri pravnih osebah (kjer je tudi sicer odgovornost drugačna kot pri fizičnih osebah) lahko dovoli le odlog ali obročno plačevanje prispevkov. Pri pravnih osebah (102. člen ZDavP-2) se odlog dovoli le ob trajnejši nelikvidnosti ali izgubi



sposobnosti pridobivanja dohodkov, iz razlogov, na katere ta pravna oseba ni mogla vplivati. Dodaja, da je namen te zakonske možnosti, kot izhaja že iz zakona samega, preprečitev hujše gospodarske škode. Državni zbor meni, da možnost dopustitve odloga ali obročnega plačevanja prispevkov v takih (izjemnih) primerih ne pomeni posega v zasebno lastnino zavarovancev, nasprotno, z njo naj bi se omogočilo nadaljnje delo pravnih oseb in zaposlitev zavarovancev. Glede na navedeno naj izpodbijana določba tudi ne bi bila v neskladju s 33. členom Ustave. Državni zbor zato predlaga, naj Ustavno sodišče ugotovi, da izpodbijani določbi nista v neskladju z Ustavo, pri tem pa navaja, da iz zahteve ni mogoče ugotoviti, za kakšne konkretne primere gre pri prizadetih delavcih, pa tudi ne, ali ne gre morda za primere iz časa veljavnosti prejšnjega zakona.

8. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije na zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa ni odgovoril.

9. Mnenje o zahtevi je poslala Vlada Republike Slovenije. Meni, da prvega in četrtega odstavka 39. člena ZPIZ-1 ne gre enačiti, saj prvi odstavek 39. člena ZPIZ-1 določa način za odmero pravice iz zavarovanja, medtem ko četrti odstavek 39. člena ZPIZ-1 določa osnovo, od katere se dejansko odmeri pokojnina, in sicer osnovo, od katere so bili plačani prispevki. Na ta način naj bi bilo treba razlagati tudi opredelitev pojma plače kot prejemka iz delovnega razmerja, od katerega se obračunavajo prispevki (8. člen ZPIZ-1). Šlo naj bi za specifično ureditev, ki izhaja iz temeljnega načela pokojninskega sistema, da se pravice priznavajo iz naslova minulega dela na podlagi vplačanih prispevkov. Navedeno naj bi predstavljalo tudi osnovno pravilo, po katerem se v zavarovalno dobo štejejo le tista obdobja zavarovanja, za katera so bili plačani prispevki (191. člen ZPIZ-1). Prisilne zakonske določbe obvezujejo delodajalca, da od delavčeve plače odvede davke in prispevke, ki predstavljajo del delavčeve plače, s katero delavec ne more neposredno razpolagati. Določbi 192. člena ZPIZ-1 naj bi bili izjemi, ki dopuščata, da se v zavarovalno dobo vštejejo tudi obdobja, v katerih je delodajalec sicer obračunal prispevke od delavčeve plače, vendar prispevkov ni plačal (prvi odstavek 192. člena ZPIZ-1), oziroma se šteje, da so bili prispevki plačani, če je obstoj zavarovanja mogoče ugotoviti na podlagi evidenc nosilca obveznega zavarovanja oziroma če zavarovanja ni mogoče dokazati zaradi stečaja ali druge oblike prenehanja delodajalca (drugi odstavek 192. člena ZPIZ-1). Z vštevanjem obdobj obračunanih prispevkov v dobo za izpolnitev pogojev za priznanje pravice naj bi se tako varovale bodoče pričakovane pravice delavca oziroma naj bi se zagotavljala socialna varnost delavcev. V zvezi z odpisom prispevkov Vlada navaja, da je pristojnost Davčne uprave za odpis, delni odpis, odlog in obročno plačilo prispevkov za obvezno zavarovanje po kriterijih, ki jih določi svet zavoda, določena v 228. členu ZPIZ-1 kot specialnem predpisu, ki naj bi te institute tudi vsebinsko opredeljeval. Člen 228 ZPIZ-1 in Sklep, ki naj bi bila pravna podlaga za odpis, delni odpis, odlog in obročno plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj ne bi razlikovala med prispevki delodajalca in delavca (zavarovanca).

10. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagateljema. Predlagatelja sta odgovorila na navedbe v mnenju Vlade. Menita, da Vlada na njune očitke ne ponudi zadovoljujočega odgovora. Posebej izražata nestrinjanje s pojasnili Vlade glede razlage določb 39. člena ZPIZ-1 in dodatno pojasnujeta očitek, da 288. člen ZPIZ-1 v povezavi z ZDavP-2 ter Sklep zavarovancu – delavcu ne zagotavljata učinkovitega sodnega varstva. Poudarjata, da v primerih, ko Davčna uprava (v davčnem postopku) z odločbo oprosti delodajalca plačila prispevkov, ali v primerih, ko plačilo teh



odpiše, delavec, nosilec pravice iz naslova obveznega pokojninskega zavarovanja, s tem ni seznanjen in nima nobene možnosti zavarovati svoje interese oziroma pravice. Takšna odločba naj bi, brez vednosti delavca, postala dokončna in pravnomočna, kar naj bi pomenilo, da delavec v individualnem delovnem sporu ne more uspeti z zahtevo po obračunu in plačilu prispevkov. Ker naj bi bil delavec v takšnih primerih že vnaprej obsojen na neuspeh, naj bi bili kršeni njegovi pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave) in pravica do sodnega varstva (23. člen Ustave).

## B.

11. Člen 228 ZPIZ-1 v prvem odstavku določa, da Davčna uprava opravlja nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter pobira, izterjuje, odpisuje, delno odpisuje oziroma dovoljuje odlog ali obročno odplačevanje prispevkov za obvezno zavarovanje skladno s kriteriji, ki jih določi svet zavoda, ter v roku treh let od uveljavitve tega zakona vzpostavi in vodi evidence o prispevkih, ki so jih izplačevalci plač ali nadomestil plačali za vsakega zavarovanca. Na podlagi pooblastila iz prvega odstavka 228. člena ZPIZ-1 je svet zavoda sprejel Sklep, ki v 1. členu določa, da Davčna uprava za odpis, delni odpis, odlog in obročno odplačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje uporablja kriterije, kot po ZDavP-2 veljajo za odpis, delni odpis, odlog in obročno odplačevanje davka.

12. Izpodbijana določba 228. člena ZPIZ-1 pooblašča Davčno upravo, da odpisuje, delno odpisuje oziroma dovoljuje odlog ali obročno plačevanje prispevkov za obvezno zavarovanje. Vlogo za dovolitev enega izmed navedenih ukrepov vložijo v skladu z določbami ZDavP-2 davčni zavezanec; v obravnavanih primerih je to delodajalec, ki je ob obračunu plače dolžan obračunati tudi davke in prispevke ter jih odvesti davčnemu organu. Po veljavni ureditvi v tem postopku zavarovanec ne sodeluje. Predlagatelja zatrjujeta, da je takšna ureditev v neskladju z več ustavnimi določbami, zlasti s prvim odstavkom 50. člena in 33. členom. Ustavno sodišče je izpodbijano ureditev najprej presojalo z vidika pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Pri tem je bilo treba odgovoriti na vprašanje, ali so s 33. členom Ustave varovani prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje oseb, zavarovanih na podlagi 13. in 14. člena ZPIZ-1, ki so jih dolžni plačevati zavarovanci (zaposleni) in delodajalci, in če so, v kolikšnem obsegu so varovani.

13. Po ustavnosodni presoji z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu, ampak zagotavlja tudi varstvo pred posegi v druge obstoječe pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot civilnopravna lastninska pravica premoženjsko vrednost (in mu kot taki omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju, glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998, Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 150). Ustavni pojem lastnine je širši od civilnopravnega.

14. ZPIZ-1 v 8. členu opredeljuje plačo kot prejemek iz naslova delovnega razmerja, od katerega se obračunavajo prispevki za obvezno zavarovanje. Prispevki so po istem členu zakona zneski, ki jih zavarovanec oziroma delodajalec vplača v korist zavarovanca v obvezno, obvezno dodatno ali prostovoljno dodatno zavarovanje in ki se upoštevajo pri določanju pravic iz zavarovanja. Zavarovalno razmerje nastane na podlagi zakona z vzpostavitvijo pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje (drugi odstavek



7. člena ZPIZ-1). Sklenitev pogodbe o zaposlitvi ima za posledico vzpostavitev obveznosti plačila prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Navedeno pomeni obveznost delodajalca, da ob vsakem izplačilu plače plača tudi prispevke. Pravice iz obveznega zavarovanja pridobi zavarovanec izključno na podlagi plačila prispevkov (peti odstavek 7. člena ZPIZ-1). Prispevek za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje sestavljata prispevek zavarovanca in prispevek delodajalca. Prispevek, za plačilo katerega je zavezanec delavec oziroma zavarovanec (glej prva alineja prvega odstavka 222. člena ZPIZ-1 oziroma prvi odstavek 3. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost, Uradni list RS, št. 5/96 in nasl. – v nadaljevanju ZPSV, gre za t. i. prispevek zavarovanca), je razviden iz pisnega obračuna plače. Prispevki so skupaj z akontacijo dohodnine zajeti v bruto plači delavca.<sup>1</sup> Od t. i. bruto plače pa delodajalec obračuna in plača še znesek, ki predstavlja prispevek oziroma del prispevka, ki bremeni delodajalca in je njegova zakonska obveznost (glej prvo alinejo prvega odstavka 223. člena ZPIZ-1 oziroma prvi odstavek 6. člena ZPSV, t. i. prispevek delodajalca). Celoten znesek prispevka mora delodajalec odvesti davčnemu organu, ki namesto nosilca zavarovanja (Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije) skrbi za zbiranje prispevkov. Ker je prispevek vezan na delovno razmerje, pomeni določeno (pravno varovano) upravičenje delavca (zavarovanca), da ga bo delodajalec, ki ga je dolžan odvesti, tudi dejansko odvedel oziroma plačal.<sup>2</sup> Od plačila prispevka za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje je odvisna pridobitev pravic iz obveznega zavarovanja.<sup>3</sup> Zato je s 33. členom Ustave varovano upravičenje zavarovanca, da delodajalec obveznost plačila prispevkov, ki sestavljata celoto, tudi dejansko izvede.

15. Kot je bilo navedeno, nastane obveznost plačila prispevka (zavarovanca in delodajalca) za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje s trenutkom vzpostavitve pravnega razmerja, ki je podlaga za vzpostavitev obveznosti zavarovanja. Delodajalci, izplačevalci plač morajo plačati prispevke po tem zakonu ob izplačilu plače za vsakega posameznega zavarovanca (glej 229. člen ZPIZ-1). Zato določba, ki omogoča, da delodajalec izposluje odlog, obročno plačilo ali odpis prispevkov, posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Tako odlog, obročno plačilo kot odpis pomenita, da prispevki ob zapadlosti niso plačani. O tem pa ne odloča niti ni o tem obveščen delavec (zavarovanec) kot tisti, ki upravičeno pričakuje, da bodo prispevki plačani, saj ti (kot del bruto plače) pomenijo plačilo za že opravljeno delo in obvezno zakonsko dajatev delodajalca (prispevek delodajalca). V nadaljevanju je treba presoditi, ali je poseg ustavno dopusten.

16. Poseg v človekove pravice je ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave), in če je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu, če pred tem ugotovi, da omejitev temelji na ustavno dopustnem cilju (glej odločbo

<sup>1</sup> Več glej B. Kresal, Pravna ureditev plače, Bonex Založba, Ljubljana 2001, str. 178–179.

<sup>2</sup> Del prispevka, ki ga delodajalec odvede od bruto plače zavarovanca, je v vsakem primeru del plače.

<sup>3</sup> Primerjaj G. Strban, Vpliv neplačila prispevkov na obseg pravic iz socialnega zavarovanja, Pravosodni bilten, št. 2 (2010), str. 145–161, in B. Rangus v: N. Belopavlovič, A. Cvetko, M. Kalčič, J. Kuhelj, N. Plavšak in B. Rangus, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2000, str. 735 in 754–755.



Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86, 25. točka obrazložitve).

17. V okviru testa legitimnosti Ustavno sodišče ne preizkuša le, ali je cilj, ki ga zasleduje država, sam po sebi dopusten, temveč tudi, ali so sredstva, ki jih država uporabi za doseg tega cilja, in način, kako jih uporablja, kot takšni ustavnopravno dopustni. Po navedbah zakonodajalca naj bi se z uporabo ukrepov iz izpodbijane določbe omogočilo nadaljnje delo pravnih oseb in s tem ohranitev zaposlitev zavarovancev. Ustvarjanje možnosti za delovanje gospodarstva ter ohranjanje in spodbujanje zaposlovanja sta sama po sebi ustavno dopustna cilja, ki naj ju država zasleduje. V ta namen lahko določi številne ukrepe. Vendar sredstvo, ki ga je zakonodajalec uporabil za doseg navedenih ciljev, ni ustavnopravno dopustno, saj ob posegu države v lastninsko pravico delavca iz 33. člena Ustave zaradi koristi delodajalca vse tveganje in škodljive posledice nosi le delavec. Navedenih ciljev država zato ne more (ne sme) zagotavljati z odobravanjem neplačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje gospodarskim subjektom, ki so v težavah.<sup>4</sup> Izpodbijana ureditev pa pomeni prav to, saj dopušča, da davčni organ dovoli delodajalcu, brez sodelovanja in celo brez vednosti delavca, odlog, obročno plačilo oziroma odpis obveznosti plačila prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Škodljive posledice tega ravnanja, kot je bilo navedeno, pa nosi le delavec. Takšno sredstvo je ustavnopravno nedopustno tudi zato, ker ZPIZ-1 temelji pretežno na zavarovalnem principu. Plačilo prispevkov pa je pogoj za pridobitev pravic iz zavarovanja. Izpodbijana ureditev ne izpolnjuje pogojev, ki jih za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava. Zato nedopustno posega v pravico zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Glede na to je Ustavno sodišče prvi odstavek 228. člena ZPIZ-1 razveljavilo v delu, ki določa, da Davčna uprava "odpisuje, delno odpisuje oziroma dovoljuje odlog ali obročno odplačevanje prispevkov za obvezno zavarovanje skladno s kriteriji, ki jih določi svet zavoda", kolikor se nanaša na zavarovance iz 13. in 14. člena ZPIZ-1 (1. točka izreka). Ker je Ustavno sodišče prvi odstavek 228. člena ZPIZ-1 razveljavilo že zaradi neskladja s 33. členom Ustave, se ni spuščalo v presojo očitkov predlagateljev o njegovem neskladju z drugimi ustavnimi določbami.

18. Zavod je na podlagi prvega odstavka 228. člena ZPIZ-1 izdal izpodbijani Sklep. Z razveljavitvijo navedene določbe v delu, ki je bil podlaga za sprejetje izpodbijanega Sklepa, je odpadla zakonska podlaga za izdajo Sklepa. Z dnem začetka učinkovanja razveljavitve je v delu, ki se nanaša na zavarovance iz 13. in 14. člena ZPIZ-1, zato prenehal veljati tudi Sklep, ki se tako kot razveljavljena zakonska ureditev ne sme več uporabljati.<sup>5</sup> Ustavno sodišče je zato zahtevo v delu, ki se nanaša na Sklep, zavrglo (3. točka izreka).

19. Predlagatelja izpodbijata tudi četrti odstavek 39. člena ZPIZ-1, ki mu očitata neskladje z 2. členom Ustave. Navedeni očitek utemeljujeta z navedbo, da sta določbi prvega in četrtega odstavka 39. člena ZPIZ-1 notranje neskladni in zato nejasni. Medsebojne neskladnosti zakonskih določb Ustavno sodišče ni pristojno presojati, razen če bi ta pomenila neskladje z 2. členom Ustave, ker neskladij ali nejasnosti ne bi bilo mogoče odpraviti z ustaljenimi metodami razlage. Da bi šlo za takšna neskladja, pa iz

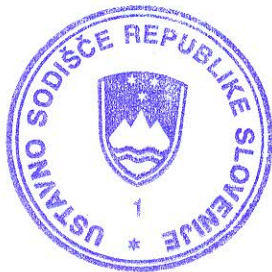
<sup>4</sup> Navedeno velja tudi za neplačilo drugih prispevkov za obvezna zavarovanja, ne nazadnje tudi za neplačilo plač zaposlenim.

<sup>5</sup> Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-298/04 z dne 27. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 100/05, in OdlUS XIV, 77).

navedb predlagateljev v zahtevi ne izhaja. Četrti odstavek 39. člena ZPIZ-1 zato ni v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena ter prvega odstavka 25. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno, glede dela prve točke izreka, ki se nanaša na odlog in obročno plačevanje prispevkov pa z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Klampfer. Pritrdilno ločeno mnenje je dala sodnica Jadek Pensa.



dr. Ernest Petrič  
Predsednik