



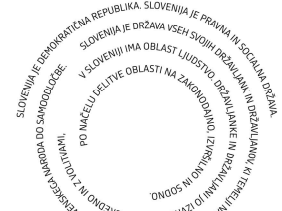
REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 172-01/14-8/

Datum: 14. 5. 2014

Na podlagi prvega odstavka 27. člena v povezavi s tretjim odstavkom 149. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu za sprejem avtentične razlage petega odstavka 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ORZPIZ206) - EPA 1942-VI.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljnjem besedilu: ZPS) je predlog za sprejem avtentične razlage petega odstavka 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 - ZSVarPre-C in 101/13 - ZIPRS1415; v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2) preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

I.

Vlada (v nadaljnjem besedilu: predlagatelj) je vložila Predlog avtentične razlage petega odstavka 206. člena ZPIZ-2. Njeno besedilo naj bi se glasilo:

»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 – odl.US 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, pridobijo pravico zahtevati, da se jim sredstva, ki jih imajo na računu pri skladu, izplačajo v enkratnem znesku, šele po prekinitvi pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo.«.

Kot razlog za sprejem te razlage predlagatelj navaja, da pomembno in številčno kategorijo zavarovancev, ki so vključeni v poklicno zavarovanje, predstavljajo osebe, ki na podlagi določb Zakona o službi v Slovenski vojski (Ur. l. RS, št. 68/07 in 58/08-ZSPJS-I; v nadaljnjem besedilu: ZSSloV) opravljajo vojaško službo v Slovenski vojski ali so poklicni vojaki. Nadalje navaja, da je za ti dve kategoriji zavarovancev ZPIZ-2 v petem odstavku 206. člena pod določenimi pogoji predvidel posebno ureditev glede možnosti izplačila sredstev še pred upokojitvijo v sistemu obveznega zavarovanja. Po mnenju predlagatelja je ta določba ZPIZ-2 nejasna in dvoumna, zato je treba preprečiti njeno napačno razumevanje, ki bi bilo v nasprotju z namenom poklicnega zavarovanja,

torej z zagotavljanjem socialne varnosti v obdobju, ko zavarovanci ne bodo več delovno aktivni ter posledično preprečiti izgubo drugih pravic iz poklicnega zavarovanja, do katere pride ob predčasnem dvigu teh sredstev. Predlagatelj v nadaljevanju z uporabo jezikovne in teleološke (namenske) razlage utemeljuje, da iz obravnavane določbe izhaja, da je enkratno izplačilo sredstev zavarovancem mogoče šele po prekinitvi pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo Republike Slovenije.

II.

ZPS ugotavlja, da ima predlog avtentične razlage formalno vse elemente, ki jih mora vsebovati po drugem odstavku 149. člena Poslovnika Državnega zbora. Avtentično razlago sprejme Državni zbor, kadar kakšna norma v zakonu ni zadosti jasna. Pomeni torej razlago nejasne zakonske norme in posledično poseg v zakon, ki ima podobne učinke kot sprememba zakona, vendar s pomembno razliko, ki je v tem, da v besedilo zakona neposredno ne posega in je ni mogoče spreminjati. Njena »posebnost je v njeni posebni moči, saj postane sestavni del zakona in velja od dneva, ko je začel veljati zakon, h kateremu je bila sprejeta avtentična razlaga«¹, torej za nazaj (*ex tunc*). Ker je torej avtentična razlaga norme sestavni del zakonske ureditve že vse od njene uveljavitve, mora biti njena vsebina enaka vsebini norme, ki jo je imela že ob njeni uveljavitvi.

Glede na namen in pravne učinke avtentične razlage se zastavljata dve vprašanji, in sicer (1) vprašanje potrebnosti sprejema avtentične razlage in (2) vprašanje dopustnosti sprejema avtentične razlage glede na predlagano vsebino (primerjaj odločbe Ustavnega sodišča U-I-51/06, U-I-64/08, U-I-103/11).

III.

Temeljna predpostavka, ki utemeljuje potrebnost sprejema avtentične razlage, je nejasnost pravne norme. Ustavno načelo jasnosti in določnosti predpisa kot eno izmed načel pravne države zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen pravne norme, kar pa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago. Poudariti je treba, da je razlagati sporno določbo ZPIZ-2 v prvi vrsti poklican izvajalec obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, to je upravljavec sklada KAD, Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, in tudi resorno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je dolžno nuditi strokovno pomoč izvajalcu. Pravilnost razlage pa je vedno mogoče preveriti pred pristojnim sodiščem, ki odloča v sodnih postopkih v posamičnih primerih na podlagi pravnih sredstev v okviru zagotovljene pravice do sodnega varstva. Avtentična razlaga je skrajno sredstvo razlage, ki je v pristojnosti zakonodajalca. »O pravi avtentični razlagi govorimo, ko je razlagano določilo v tolikšni meri pomensko nejasno, da dopušča diametralno nasprotujoče si razlage«², pri čemer njegovega pomena ni mogoče ugotoviti niti z ustaljenimi metodami razlage in ga je zaradi tega treba pomensko razložiti.

Predlagatelj v obrazložitvi navaja, da je avtentična razlaga nujna, da se prepreči napačno razumevanje obravnavane določbe, ki bi bilo v nasprotju z namenom poklicnega zavarovanja, ne navede pa razlogov, iz katerih bi bilo razvidno, da je izvajanje te določbe v praksi oteženo oziroma da pri njenem izvajanju prihaja do nasprotujočih si razlag in kakšne so te razlage. Predlagana razlaga naj bi tako

¹ A. Igličar: Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2004, str. 133.

² M. Pavčnik: Teorija prava, Zbirka pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2001, str. 184-185.

pojasnila, da je mogoče enkratno izplačilo sredstev iz sklada obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (v nadaljnjem besedilu: sklad) za dve določeni kategoriji zavarovancev šele *po prekinitvi pogodbe o zaposlitvi z Ministrstvom za obrambo Republike Slovenije*.

V konkretnem primeru je upravičenost uporabe instituta avtentične razlage sporna³. Ker so razlogi za sprejem avtentične razlage skopi, je tudi ocena o njeni potrebnosti in dopustnosti otežena. Zaradi navedenega je ZPS mnenja, da je treba glede vprašanja potrebnosti in dopustnosti avtentične razlage najprej ugotoviti splošno prepoznani pomen sporne določbe, kot ga omogočajo ustaljene metode razlage zakona kot pravnega akta.

Pri avtentični razlagi naj bi zakonodajalec posegel predvsem po teleološki razlagi, v tesni navezavi z zgodovinsko razlago. »Argumenti teh dveh vrst interpretacije imajo pri avtentični razlagi prednost pred jezikovno, logično in sistematično razlago.«⁴ Zgodovinska razlaga v t.i. ožjem pomenu je genetična razlaga, ki sklepa na pomen zakonskega določila preko zakonodajnega postopka in daje osrednji pomen volji zakonodajalca. Tesno je prepletena s teleološko razlago oziroma razlago po namenu. V okviru te razlage se določa pomen jezikovnih znakov glede na namen, ki ga ima pravno določilo.

Iz zakonodajnega gradiva lahko razberemo, da je bila določba petega odstavka 206. člena ZPIZ-2 obrazložena na naslednji način:

»S posebno določbo se zavarovancem poklicnega zavarovanja, ki ne uveljavljajo pravice do poklicne pokojnine in ki so opravljali vojaško službo v Slovenski vojski najmanj deset let⁵ ali jim je bila zaradi starostnih omejitev, ki veljajo skladno z zakonodajo za obrambno področje, odpovedana pogodba o zaposlitvi v Slovenski vojski, daje pravica do dviga sredstev v enkratnem znesku. Davčna obravnava izplačil za te osebe se uredi v davčnih predpisih, z upoštevanjem časovne razmejitev pri obravnavi teh izplačil.«

Iz te obrazložitve izhaja, da je bila volja zakonodajalca oziroma namen zakonske norme na poseben način urediti enkratno izplačilo sredstev iz sklada za dve kategoriji zavarovancev. Prva kategorija so zavarovanci, ki so najmanj deset let opravljali vojaško službo v Slovenski vojski ter ne nameravajo uveljaviti pravice do poklicne pokojnine, druga kategorija zavarovancev pa so poklicni vojaki, ki jim je bila odpovedana pogodba o zaposlitvi na obrambnem področju na podlagi zakona zaradi starostne omejitve opravljanja vojaške službe.

Posledica uveljavitve pravice do enkratnega izplačila sredstev je izguba drugih pravic iz naslova poklicnega zavarovanja (pravice do poklicne pokojnine, pravice do priznanja dodane dobe in pravice do prenosa sredstev v dodatno pokojninsko zavarovanje). Zakonodajalec je torej, v okviru poklicnega zavarovanja, želel na poseben način urediti pravico do enkratnega izplačila sredstev za obravnavani kategoriji zavarovancev, upoštevajoč posebnosti pri sklepanju, trajanju in predvsem prenehanju pogodb o zaposlitvi na obrambnem področju. Ker gre za posebno ureditev, obravnavane določbe

³ Tudi sicer ugotavljamo, da sta teorija in ustavnosodna praksa do uporabe instituta avtentične razlage zadržani.

⁴ A. Igličar: Zakonodajna dejavnost: Viri, nomotehnika in zakonodajni postopek, GV založba, Ljubljana 2011, str. 295.

⁵ Dolžina obdobja opravljanja vojaške službe je bila v Predlogu ZPIZ-2 dvajset let. Do spremembe je prišlo v zakonodajnem postopku, ko je bila z amandmajem dolžina obdobja skrajšana na deset let.

ni mogoče razlagati v duhu »klasične« izjeme, kot izhaja iz obrazložitve, temveč je treba pri razlagi upoštevati njeno specifično.

Za ugotovitev, ali je izraženi namen zakonske norme skladen tudi z njenim besednim pomenom, je treba uporabiti jezikovno razlago, s katero se določi možni besedni pomen pravne norme in hkrati stopnja, ki določa zunanjo mejo, ki je razlagalec ne sme prestopiti. Medtem ko iz jezikovnega pomena za drugo kategorijo zavarovancev (poklicne vojake) nedvomno izhaja, da je pravica uveljavljati enkratno izplačilo sredstev vezana na prenehanje delovnega razmerja (odpoved pogodbe o zaposlitvi na obrambnem področju na podlagi zakona), je za prvo kategorijo zavarovancev (osebe, ki so opravljale vojaško službo v Slovenski vojski najmanj deset let) pogoj prenehanja delovnega razmerja nakazan z rabo preteklika »je opravljal«. Navedena besedna zveza dopušča sklep, da zavarovanci tovrstne službe ne opravljajo več, kar v obrazložitvi ugotavlja tudi predlagatelj. Vendar pa iz golega jezikovnega pomena obravnavane določbe ni mogoče izrecno razbrati, da je uveljavitev pravice do enkratnega izplačila sredstev izrecno vezana na *prenehanje* delovnega razmerja z *Ministrstvom za obrambo*. Ker zgolj z jezikovno metodo razlage ni mogoče ugotoviti polnega pomena določbe, od katerega je odvisna možnost uveljavljanja pravice do enkratnega izplačila sredstev iz sklada, je treba uporabiti tudi druge metode razlage zakonskega besedila.

V skladu z logično in sistematično razlago je treba na zakon gledati kot na logično enotno, vsebinsko povezano celoto, ki ne dopušča izoliranega obravnavanja posameznega primera. Za razumevanje obravnavane določbe je torej pomembna tako njena vsebinska umeščenost v notranji strukturni zgradbi zakona kot tudi njena vsebinska skladnost z drugimi določbami ZPIZ-2. Skladno z notranjo zgradbo ZPIZ-2 je obravnavana določba umeščena v enajsti del, ki se nanaša na poklicno zavarovanje, in sicer v II. poglavje, ki ureja pravice iz poklicnega zavarovanja, v 206. člen z naslovom »enkratno izplačilo sredstev«. V prvih treh odstavkih je določena pravica do enkratnega izplačila sredstev za primer starosti⁶. Prvi odstavek je oblikovan kot splošno pravilo, saj določa pogoje, ki jih mora vsak zavarovanec izpolnjevati, da lahko uveljavlja pravico do enkratnega izplačila sredstev. Drugi odstavek določa izjemo od prvega odstavka, ki je uvedena z besedami »ne glede na določbe *prejšnjega* odstavka«. S tretjim odstavkom se določa še dodatna omejitev pravic, če zavarovanec pravico do enkratnega izplačila sredstev uveljavi skladno z drugim odstavkom. V četrtem odstavku je določena pravica do enkratnega izplačila sredstev za primer smrti. Obravnavana določba petega odstavka pa je oblikovana kot izjema, ki ne le, da ureja in določa nekaj drugače kot splošno pravilo (primerjaj prvi odstavek 206. člena), temveč ima hkrati tudi pravno in nomotehnično naravo posebne določbe glede na splošno ureditev, kar je sicer skladno z izraženo voljo zakonodajalca. Uvedena je namreč z besedilom »ne glede na določbe *tega zakona*« (primerjaj z drugim odstavkom 206. člena). Obravnavana določba za uporabo v praksi terja tudi izvedbena določila. Podrobnejše oziroma izvedbene določbe o izplačilu v enkratnem znesku, na podlagi izrecnega zakonskega pooblastila (glej osmo alinejo prvega odstavka 208. člena ZPIZ-2), vsebuje Pokojninski načrt poklicnega zavarovanja (v nadaljnjem besedilu: Pokojninski načrt)⁷, ki ga *odobri minister, pristojen za delo* (glej drugi odstavek 208. člena ZPIZ-2). V četrtem odstavku 35. člena Pokojninskega načrta so določeni pogoji za enkratno izplačilo sredstev relevantnima kategorijama zavarovancev⁸. Izvedbeno določilo pa predstavlja tretji odstavek 30. člena Pokojninskega načrta, ki določa vsebino zahtevka za (enkratno)

⁶ Gre za primere, ko zavarovanec še pred uveljavitvijo pravice do poklicne pokojnine izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne, predčasne, vdovske ali invalidske pokojnine.

⁷ Dostopen na: http://www.kapitalska-druzba.si/_files/2567/Pokojninski%20načrt%20SODPZ.pdf.

⁸ Gre pravzaprav za prepis obravnavane določbe ZPIZ-2 z dostavkom »vključno z dodano dobo«.

izplačilo odkupne vrednosti. Tako mora popoln zahtevak za uveljavitev enkratnega izplačila odkupne vrednosti, ki ga vložijo upravičenci iz relevantnih kategorij zavarovancev, *namesto kopije odločbe o upokojitvi oziroma naloga za izplačevanje akontacije pokojnine*, vsebovati potrditev delodajalca o izpolnjevanju posebnih pogojev za enkratno izplačilo⁹ in potrditev o prenehanju delovnega razmerja z navedbo datuma prenehanja delovnega razmerja. Iz navedenega po naši oceni nedvomno izhaja, da lahko zavarovanci iz obravnavane določbe pravico do izplačila sredstev v enkratnem znesku uveljavljajo šele *po prenehanju delovnega razmerja* in še preden izpolnijo pogoje za upokožitev v obveznem zavarovanju.

Ker je vsebina obravnavane določbe neločljivo povezana z materijo in terminologijo, ki je urejena v zakonodaji s področja obrambe, je treba za pravilnost in sistemsko celovitost razlage uporabiti tudi določbe ZSSloV in subsidiarno določbe Zakona o obrambi (Ur. l. RS, št. 103/04-UPB-1; v nadaljnjem besedilu: ZObr). Navedena zakona sta namreč temeljna materialna podlaga za sklenitev, trajanje in odpoved pogodb o zaposlitvi vojaških oseb, ki poklicno opravljajo delo v Slovenski vojski, poleg tega tudi določata vsebino relevantnih pojmov, ki se uporabljajo v obravnavani določbi ZPIZ-2. Tako je vojaška služba opravljanje vojaških in drugih del v vojaških poveljstvih, enotah in zavodih ter drugih sestavah vojske in na določenih delovnih mestih v ministrstvu, pristojnem za obrambo ter v drugih državnih organih (glej 13. točko 5. člena ZObr in drugi odstavek 3. člena ZSSloV). Vojaška oseba je oseba, ki opravlja vojaško službo (glej 14. točko 5. člena ZObr). Vojaška oseba v Slovenski vojski je oseba, ki kot vojak, podčastnik, častnik ter vojaški uslužbenec poklicno opravlja vojaško službo ter vojak med služenjem vojaškega roka oziroma pripadnik rezervne sestave, kadar je vpoklican v vojaško službo (primerjaj z 2. točko prvega odstavka 3. člena ZSSloV). Kdor izpolnjuje pogoje za poklicno opravljanje vojaške službe lahko z ministrstvom, pristojnim za obrambo, sklene pogodbo o zaposlitvi (primerjaj prvi odstavek 49. člena ZSSloV, prvi odstavek 92. člen ZObr in 13. točko 5. člena ZObr v delu, ki opredeljuje ministrstvo). Izrecno je tudi določeno, da je ministrstvo, pristojno za obrambo tisto, ki lahko enostransko odpove pogodbo o zaposlitvi vojaški osebi iz ZSSloV (primerjaj prvi odstavek 62. člena ZSSloV in napovedni stavek prvega odstavka 94. člena ZObr). Navedeno pomeni, da se lahko vojaška služba v Slovenski vojski poklicno opravlja le na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi z ministrstvom, pristojnim za obrambo, prav tako je le ministrstvo, pristojno za obrambo, tisto, ki lahko poklicnemu vojaku (enostransko) odpove pogodbo o zaposlitvi na obrambnem področju zaradi starostne omejitve opravljanja vojaške službe.

Dodatno še opozarjamo, da utemeljevanje sprejema avtentične razlage s primerjavo obravnavane določbe ZPIZ-2 z določbo tretjega odstavka 54. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji¹⁰ ni ustrezno, saj sta obe določbi specifični in glede na njuno vsebino ne zasledujeta istega namena. Namen obravnavane določbe ZPIZ-2 namreč ni v tem, da bi se relevantnima kategorijama zavarovancev omogočilo uveljavljanje pravice do enkratnega izplačila sredstev *pod pogojem, če določen čas po*

⁹ Torej pogojev iz četrtega odstavka 35. člena Pokojninskega načrta oziroma petega odstavka 206. člena ZPIZ-2.

¹⁰ »Ne glede na določbe zakona, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ima policist, ki je sklenil pogodbo o zaposlitvi za določen čas na podlagi prvega odstavka tega člena, po šestih mesecih od prenehanja pogodbe o zaposlitvi pravico zahtevati, da se mu sredstva, ki jih ima na računu pri Skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, izplačajo v enkratnem znesku. To pravico ima policist le pod pogojem, da v roku šestih mesecev po prenehanju pogodbe o zaposlitvi ne sklene nove pogodbe o zaposlitvi na delovnem mestu, na katerem je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje. Policist, ki izkoristi to pravico, ne more uveljavljati pravic iz poklicnega zavarovanja in pravic v obveznem zavarovanju, pridobljenih na podlagi vključitve v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, ki so določene v zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje.«

prenehanju delovnega razmerja, ne bi več sklenile nove pogodbe o zaposlitvi na delovnem mestu, na katerem je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje. Navedene omejitve za obravnavani kategoriji zavarovancev v ZPIZ-2 ni. Avtentična razlaga, ki bi takšno omejitev dopuščala, bi po našem mnenju zoževala pomen obravnavane zakonske norme in bi pomenila njeno spremembo. Vendar pa ugotavljamo, da se navedena primerjava ne odraža v vsebini avtentične razlage.

IV.

Upošteva besedilo obravnavane določbe in drugih določb ZPIZ-2, zakonodajno gradivo ter sistemsko zakonodajo, ki ureja področje obrambe, je mogoče po naši presoji z uporabo vseh ustaljenih metod razlage predpisov ugotoviti vsebino obravnavane določbe, zato avtentična razlaga *ni potrebna*. Po našem mnenju tudi razlogi, ki jih navaja predlagatelj, ne morejo utemeljevati njenega sprejema. Glede vprašanja dopustnosti vsebine avtentične razlage pa ugotavljamo, da predlagana avtentična razlaga ne širi ali spreminja pomena norme in je zato *dopustna*. V primeru, da bo sprejeta odločitev, da je avtentična razlaga potrebna, predlagamo še terminološke uskladitve predlaganega besedila avtentične razlage z besedilom obravnavane določbe oziroma z določbami zakona, ki ureja javne uslužbenke, in sicer da se beseda »pridobijo« nadomesti z besedo »imajo«¹¹, beseda »prekinitvi« pa z besedama »prenehanju veljavnosti«¹².

Sekretar
dr. Samo Divjak, l.r.

Božo Strle
vodja

Višja svetovalka III
Sladjana Ješić, l.r.

Poslano:

- Odboru za delo, družino, socialne zadeve in invalide

¹¹ Pri tem izhajamo iz dikcije, ki je uveljavljena v petem odstavku 206. člena ZPIZ-2.

¹² Pri tem izhajamo iz 88. člena ZObr, ki določa, da za delavce na obrambnem področju (to so skladno z določbo 14.a točke 5. člena ZObr tudi vojaške osebe) veljajo predpisi o javnih uslužbencih. XXI. poglavje Zakona o javnih uslužbencih ureja načine *prenehanja veljavnosti* pogodbe o zaposlitvi. Tudi 77. člen Zakona o delovnih razmerjih (v povezavi s 154. členom Zakona o javnih uslužbencih) v napovednem stavku določa, da pogodba o zaposlitvi *preneha veljati*.