



ANALIZA O PREDNOSTIH IN SLABOSTIH ZAPOSLITVE ZA KRAJŠI DELOVNI ČAS

Ljubljana, februar 2019



1. UVOD

Po Zakonu o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 21/13 s spremembami in dopolnitvami) se za skrajšan delovni čas šteje vsak delovni čas, ki je krajši od polnega delovnega časa. Zakon ne določa spodnje ali zgornje meje trajanja takšnega delovnega časa. Delo z delovnim časom krajšim od polnega se opravlja, kadar se delavec in delodajalec dogovorita, da jima takšna oblika dela ustreza, ali pa ko delavcu pravico do dela s krajšim delovnim časom zagotavljajo posebni predpisi. To so lahko Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih ali Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

V dejavnosti trgovine narašča potreba po zaposlovanju s krajšim delovnim časom od polnega. Delo s krajšim delovnim časom v povezavi z neenakomerno razporeditvijo delovnega časa namreč omogoča lažje upravljanje s problematiko stalne fluktuacije med obdobji povečanega obsega dela in zmanjšanega obsega dela, ki je značilna za dejavnost trgovine. Uporaba oblike zaposlovanja s krajšim delovnim časom omogoča tudi zmanjševanje potrebe po sezonskem zaposlovanju na podlagi različnih oblik začasnega in občasnega dela.

Interes za delo s krajšim delovnim časom obstaja tudi med zaposlenimi v dejavnosti, opaža pa se tudi dejanski porast deleža zaposlovanja za krajši delovni čas.

Ob tem pa zaposleni za krajši delovni čas v primerjavi z zaposlenimi za polni delovni čas nesorazmerno težje izpolnijo pogoje za upokojevanje na podlagi veljavne zakonodajne ureditve starostnega in predčasnega upokojevanja po ZPIZ-2¹.

Trgovinska zbornica Slovenije je zato v okviru projekta »TRGOVINKO krepi našo usposobljenost in socialni dialog v trgovini« izvedla anketo med delodajalci in zaposlenimi o prednostih in slabostih zaposlitve za krajši delovni čas in s strani odvetniške družbe Jadek & Pensa d.o.o., o.p. pridobila Pravno analizo o prednostih in slabostih (morebitnih elementov protiučelnosti) zakonodaje, ki ureja zaposlitev po pogodbi o zaposlitvi za krajši delovni čas, s predlogi za spremembo zakonodaje. Analiza ankete in povzetek pravne analize sta vsebina tega dokumenta.

Avtorji:

- Trgovinska zbornica Slovenije: Mija Lapornik, izvršna direktorica in vodja projekta, Barbara Krivic, pravna svetovalka in strokovna sodelavka TZS na projektu
- Jadek & Pensa d.o.o., o.p: Iris Pensa, odvetnica in Nina Bakovnik, odvetniška pripravnica

¹ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 96/2012 s spremembami, »ZPIZ-2«).



2. STATISTIČNI PODATKI O DELU ZA KRAJŠI DELOVNI ČAS

2.1. Delovno aktivni z delovnim časom, krajšim od polnega, v Sloveniji

Po podatkih SURS-a, prikazanih v tabeli 1, je bilo v Sloveniji v prvih treh četrletjih leta 2018 dobrih 106 tisoč delavcev zaposlenih za delovni čas, krajši od polnega. To je znašalo 10,9 % aktivnega prebivalstva. Med spoloma je bila razdelitev približno tretjina moških in dve tretjini žensk.

Tabela 1: Delovno aktivni z delovnim časom, krajšim od polnega, v Sloveniji

	Število v 1000			Delež v %			Delež po spolu v %		
	2018Q1	2018Q2	2018Q3	2018Q1	2018Q2	2018Q3	2018Q1	2018Q2	2018Q3
Skupaj	111	112	97	11,5	11,4	9,8	100	100	100
Moški	40	37	33	7,6	7	6,1	35,8	33,5	33,9
Ženske	71	74	64	15,9	16,4	14,2	64,2	66,5	66,1

Vir: SURS, 2019

Grafikon 1: Delež delovno aktivnih s skrajšanim delovnim časom v Sloveniji v 2018Q3



Vir: SURS, 2019

2.2. Delovno aktivni z delovnim časom, krajšim od polnega, v trgovinski dejavnosti (sektor G)

Kot je razvidno iz tabele 2 je bilo po podatkih SURS-a v dejavnosti trgovine v prvih treh četrletjih leta 2018 v povprečju nekaj več kot 18.300 delovno aktivnih z delovnim časom, krajšim od polnega. To je med vsemi zaposlenimi v trgovini predstavljalo približno 15 % delež, je pa opazen trend padanja tega deleža. Glede na naraščanje števila delovno aktivnih v trgovinski dejavnosti in padanje števila zaposlenih za krajši delovni čas, lahko ugotovimo, da so podjetja prehajala iz zaposlitev za krajši delovni čas na zaposlovanje za polni delovni čas. Iz strukture po spolu vidimo, da je delež žensk zaposlenih za krajši delovni čas v trgovinski dejavnosti v letu 2018 vseskozi padal in je v tretjem četrletju 2018 znašal nekaj čez 70 %. Delež žensk je padal zato, ker je njihovo absolutno število padlo s 15.000 na začetku leta na 12.000 v tretjem četrletju.

Tabela 2: Delovno aktivni z delovnim časom, krajšim od polnega, v trgovinski dejavnosti (sektor G)

	Število v 1000			Delež v sektorju G %			Delež po spolu v %		
	2018Q1	2018Q2	2018Q3	2018Q1	2018Q2	2018Q3	2018Q1	2018Q2	2018Q3
Skupaj	19	19	17	16,24	15,57	13,82	100	100	100
Moški	4	5	5	3,42	4,10	4,07	21,1	26,3	29,4
Ženske	15	14	12	12,82	11,48	9,76	78,9	73,7	70,6

Vir: SURS, 2019

Grafikon 2 : Delež delovno aktivnih z delovnim časom, krajšim od polnega v trgovinski dejavnosti v 2018Q3

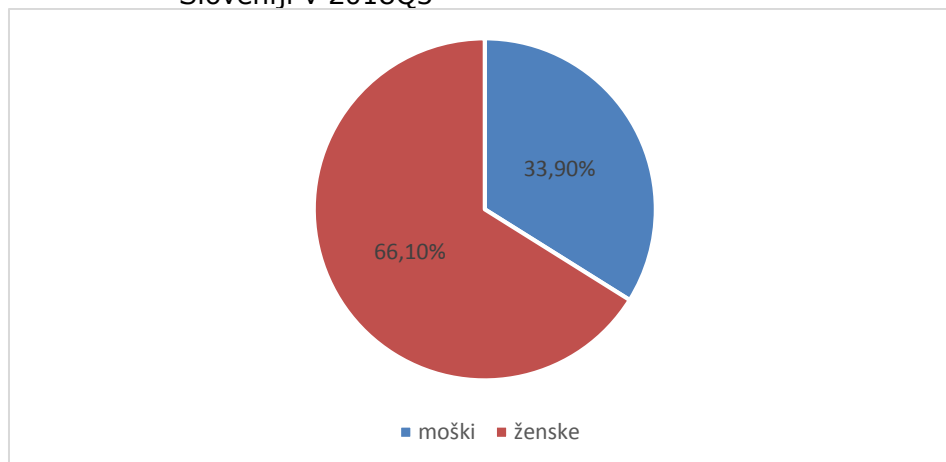


Vir: SURS, 2019

2.3. Delitev po spolu zaposlenih za krajši delovni čas

V tretjem četrtletju leta 2018 je bilo v Sloveniji nekaj čez 97 tisoč zaposlenih s krajšim delovnim časom, kar je znašalo 9,8 % med delovno aktivnimi v Sloveniji. Od tega je bilo 33,9 % moških in 66,1 % žensk.

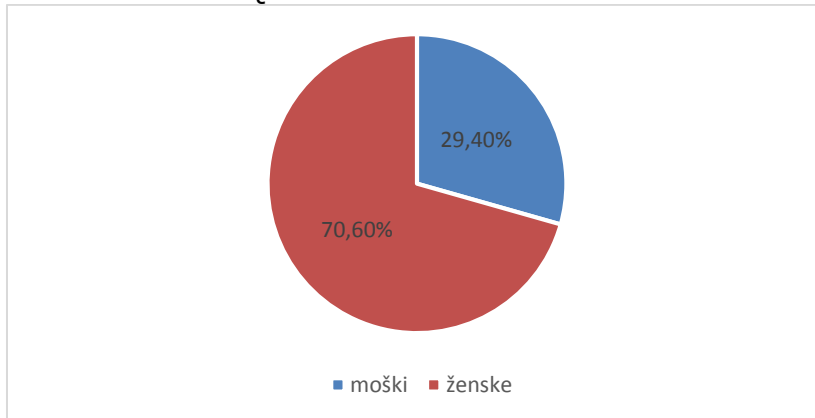
Grafikon 3: Delitev po spolu zaposlenih za krajši delovni čas med delovno aktivnimi v Sloveniji v 2018Q3



Vir: SURS, 2019



Grafikon 4: Delitev po spolu zaposlenih za krajši delovni čas v trgovinski dejavnosti v 2018Q3



Vir: SURS, 2019

3. ANALIZA ANKETE MED DELODAJALCI IN ZAPOSLENIMI O PREDNOSTIH IN SLABOSTIH ZAPOSLOTITVE ZA KRAJŠI DELOVNI ČAS

3.1. Prednosti in slabosti krajšega delovnega časa z vidika podjetij

Podjetja, ki zaposlujejo s krajšim delovnim časom, imajo v večini primerov takih delavcev med zaposlenimi zgolj nekaj odstotkov, razen v primeru, ko ima podjetje tako politiko zaposlovanja. Podjetja vidijo prednosti take oblike zaposlovanja predvsem v večji fleksibilnosti pri organizaciji delovnega časa, večjo sposobnost prilagajanja potrebam poslovanja, pa tudi delavci so bolj spočiti, zadovoljni in posledično bolj produktivni.

Med slabostmi so podjetja izpostavila to, da delavec ne uspe opraviti vsega dela v delovnem času, za katerega ima sklenjeno pogodbo, kar od delodajalcev zahteva spremembo organizacije dela. Izpostavila so tudi nezadovoljstvo na strani delavca z vidika krajšega obdobja delovne dobe in predlagala ustrezne spremembe na področju pokojninske zakonodaje. Nekatera podjetja, ki pretežno ne zaposlujejo za delovni čas krajši od polnega so tudi izpostavila, da je njihova narava dela taka, da jim odgovarja zaposlovanje za polni delovni čas in imajo zato zaposlene za krajši delovni čas zgolj na podlagi odločbe ustreznega organa.

3.2. Prednosti in slabosti krajšega delovnega časa z vidika delavcev

3.2.1. Delavci ki delajo za polni delovni čas

Med anketiranci je bilo 37 takih, ki delajo za polni delovni čas. Od tega so bili 4 moški in 33 žensk. 18 od 37 anketirancev s polnim delovnim časom bi bilo pripravljeno skleniti tudi pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas.

Skoraj vsi anketiranci so kot prednost dela za krajši delovni čas videli več prostega časa. Nekateri so izpostavili še možnost dodatnega dela, ter večjo produktivnost in zadovoljstvo. Med slabostmi pa so anketiranci videli predvsem manj delovne dobe, nižjo plačo in regres, manjšo možnost napredovanja v službi.



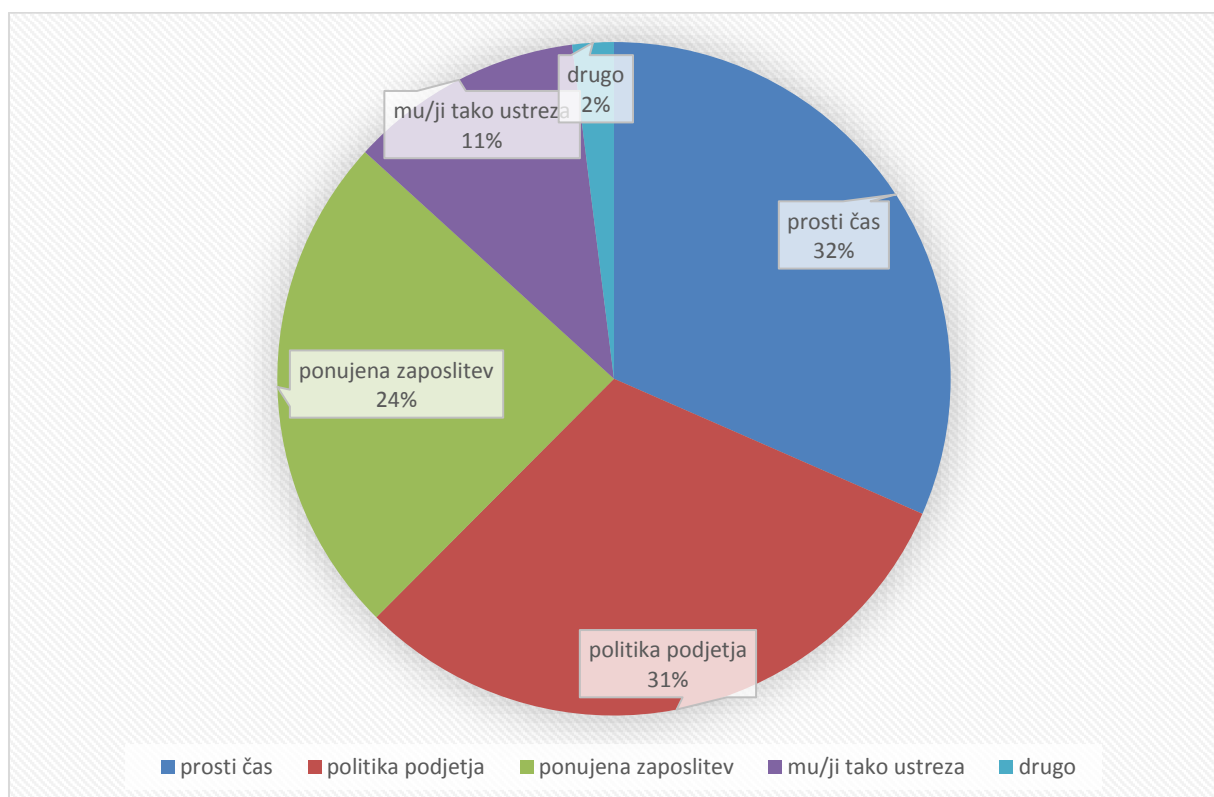
3.2.2. Delavci ki delajo za delovni čas krajši od polnega

Ta del analize je narejen na vzorcu 474 zaposlenih za krajši delovni čas. Od tega je bilo 45 moških in 429 žensk. Razmerje sicer ni značilno za splošno populacijo delovno aktivnih, kjer je razmerje približno 1:2 (tretjina je moških in dve tretjini žensk). Povprečno tedensko število ur, za katero imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi je bilo 29,41 ur na teden in pri tem ni bilo statistično značilne razlike med spoloma.

3.3. Razlogi za delo s krajšim delovnim časom

Kot je razvidno iz grafikona 5 je med našimi anketiranci več kot 32 % takih, ki so za razlog za delo s krajšim delovnim časom navedli prosti čas, ki ga lahko porabijo za otroke, družino, hobije in opravke osebne narave. Nekaj več kot 31 % jih je navedlo, da je politika podjetja taka, da zaposluje za krajši delovni čas in da izbire med pogodbo za krajši delovni čas in pogodbo za polni delovni čas niti niso imeli. 24 % anketirancev je navedlo da so pogodbo za krajši delovni čas sprejeli zato, ker jim je bila to prva ponujena zaposlitev in so raje sprejeli službo, kot pa da bi bili brez dela, 11 % anketirancev pa je odgovorilo, da jim tako delo ustreza. Ostali odgovori, ki so v grafikonu združeni pod razdelek drugo, pa so bili gibljiv urnik, narava dela in pa da zraven še študirajo oziroma imajo dopolnilno dejavnost.

Grafikon 5: Razlogi za delo s krajšim delovnim časom

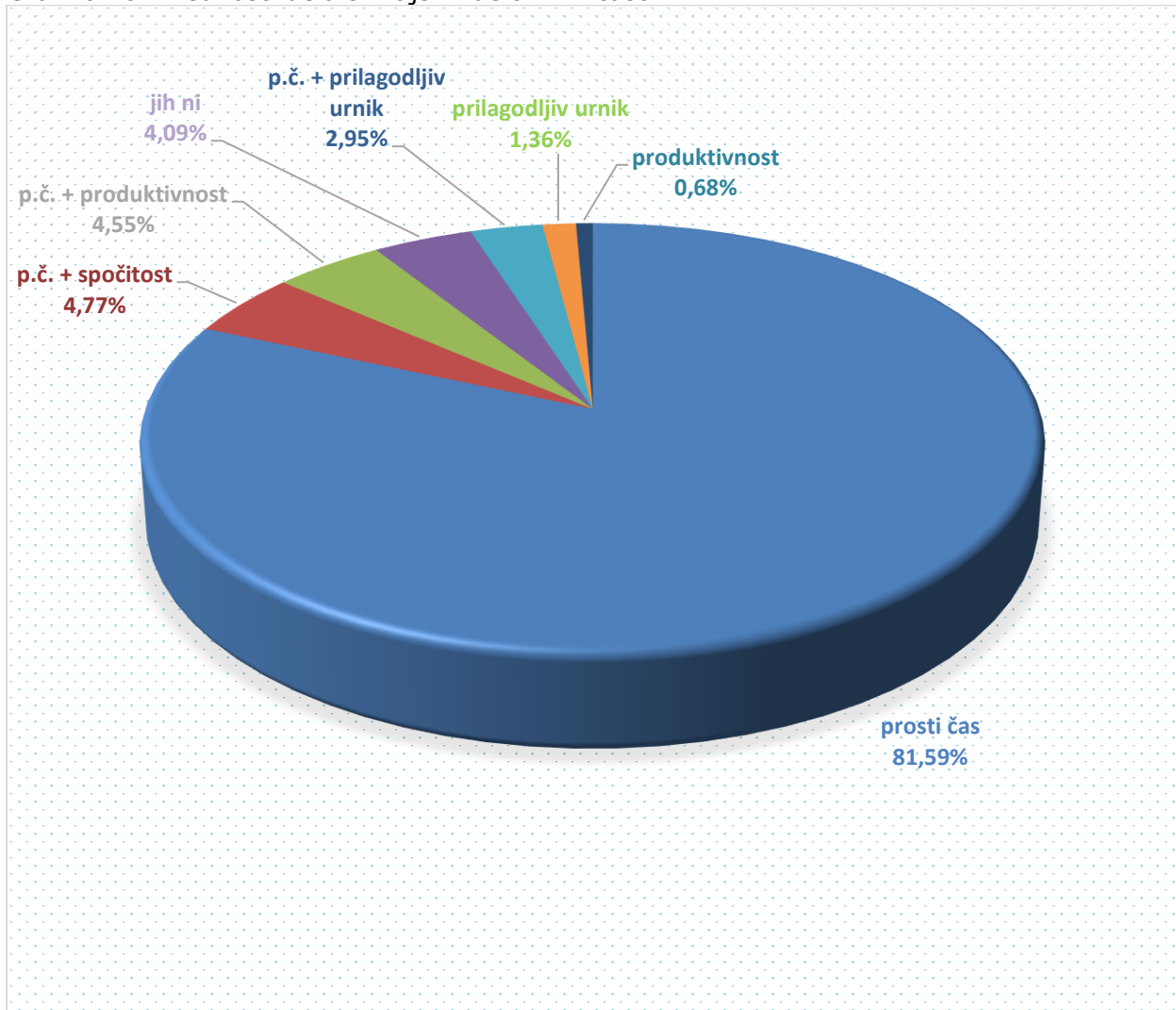




3.4. Prednosti dela s krajšim delovnim časom

Med anketiranci, ki so zaposleni za krajši delovni čas, jih je kot prednost take oblike zaposlitve preko 93 % navedlo več prostega časa. Le temu sledijo večja spočitost, večja produktivnost ter odgovor, da prednosti ni. Ostali odgovori in njihova porazdelitev so prikazani v grafikonu 6.

Grafikon 6: Prednosti dela s krajšim delovnim časom



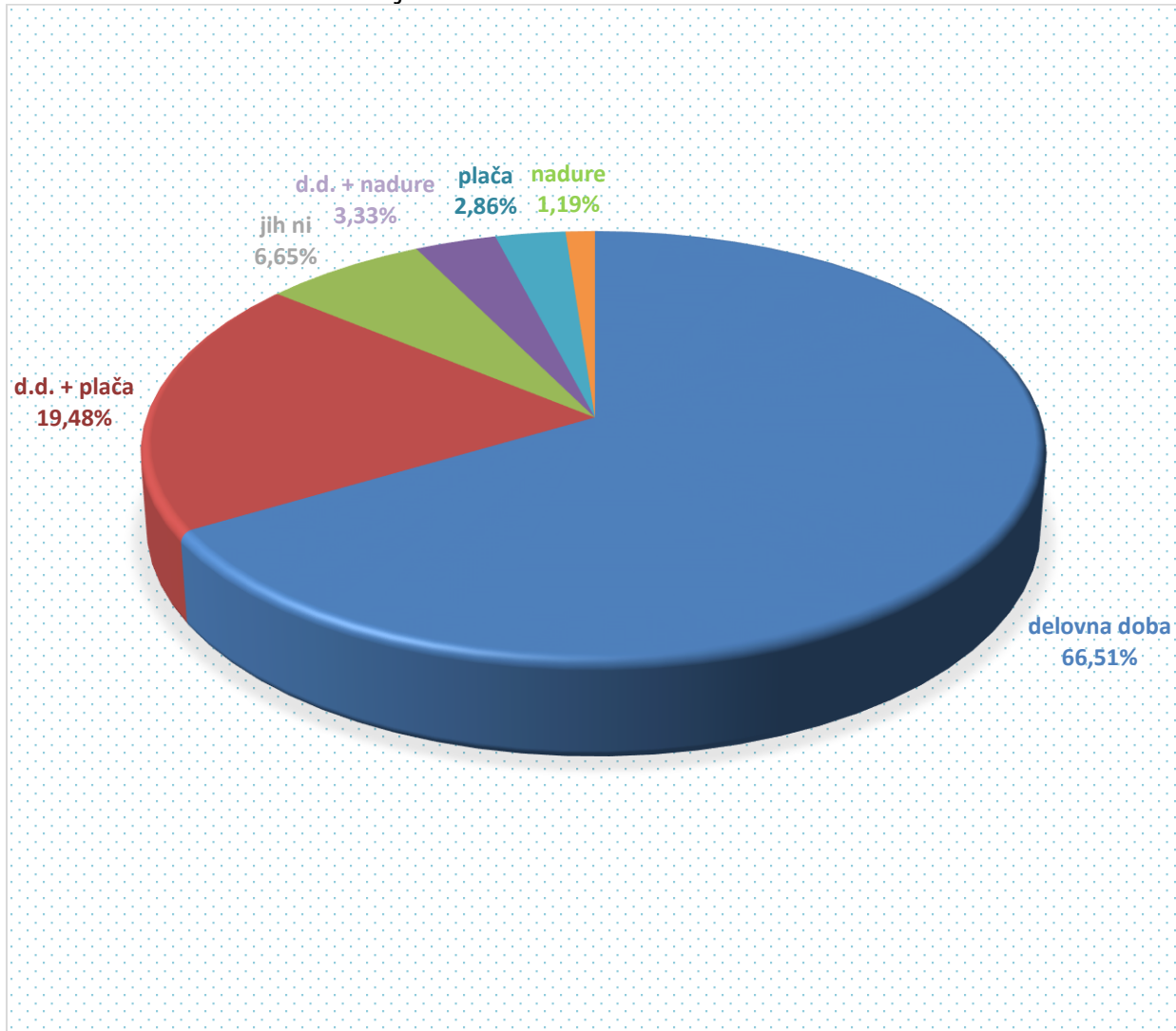
3.5. Slabosti dela s krajšim delovnim časom

Med anketiranci, ki so zaposleni za krajši delovni čas, jih je kot slabost take oblike zaposlitve skoraj 90 % navedlo slabosti povezane z delovno dobo. V to kategorijo spada v prvi vrsti krajša pokojninska doba, zaradi česar bodo morali delati dlje, kot tudi zaradi nižje osnove za plačilo pokojninskih prispevkov nižje vplačilo le-teh in posledično nižja pričakovana pokojnina. Med odgovori povezanimi z delovno dobo je bil tudi strošek povezan z doplačevanjem do polne delovne dobe. Le 6,65 % jih pri delu s krajšim delovnim



časom ni videlo nobenih slabosti. Ostali odgovori in njihova porazdelitev so prikazani v grafikonu 7.

Grafikon 7: Slabosti dela s krajšim delovnim časom



Med 474 zaposlenimi za krajši delovni čas je samo en anketiranec odgovoril, da ima še eno zaposlitev do polnega delovnega časa, le 7 bi se jih želelo dodatno zaposliti do polnega delovnega časa, 16 pa jih je menilo, da dodatna zaposlitev ne bi bila mogoča, zato ker ne bi bilo mogoče usklajevati urnikov med obema zaposlitvama.



4. POVZETEK PRAVNE ANALIZE O PREDNOSTIH IN SLABOSTIH (MOREBITNIH ELEMENTOV PROTIUSTAVNOSTI) ZAKONODAJE

4.1. Povzetek veljave zakonske ureditve

4.1.1. Ureditev dela za krajši delovni čas po ZDR-1²

ZDR-1 ureja pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom med posebnimi pogodbami o zaposlitvi v 65., 66. in 67. členu. Ta oblika zaposlitve je obravnavana kot možnost, ki zagotavlja delavcem lažje usklajevanje osebnega, družinskega in poklicnega življenja, hkrati pa delodajalcem omogoča fleksibilnost zaposlovanja v skladu s potrebami delovnega ali proizvodnega procesa.

Posebej je urejena tudi zaposlitev s krajšim delovnim časom, ki ga uveljavlja delavec, delodajalec pa mu ga mora zagotavljati na podlagi predpisov pokojninskega in invalidskega, zdravstvenega zavarovanja ali zavarovanja za starševsko varstvo (67. ZDR-1). Pregled in analiza te ureditve ni bila predmet tega mnenja. Vse kar je navedeno v nadaljevanju tega mnenja velja in se nanaša na zaposlitev s krajšim delovnim časom, ki temelji na interesu in volji pogodbenih strank.

Za zaposlitev s krajšim delovnim časom je značilna uporaba načela sorazmernosti pravic in obveznosti glede na obseg krajšega delovnega časa (tretji odstavek 65. člena ZDR-1). Uporaba načela sorazmernosti (*pro rata temporis*) izhaja tudi iz Konvencije ILO št. 175³ in Direktive o delu s krajšim delovnim časom⁴.

ZDR-1 v nadaljevanju določa, da je potrebno zakonski minimum štirih tednov letnega dopusta v posameznem koledarskem letu zagotavljati tudi delavcem, ki delajo krajši delovni čas (drugi odstavek 159. člena ZDR-1), glede pravice regresa za letni dopust pa velja načelo sorazmernosti (131. člen ZDR-1).

Delavci, ki delajo manj kot štiri ure na dan nimajo pravice do odmora med delovnim časom. Delavec, ki dela štiri ure ali več, pa ima pravico do odmora med dnevnim delovnim časom v sorazmerju s časom, prebitim na delu (drugi odstavek 154. člena ZDR-1).

ZDR-1 pravice do povračila stroškov v zvezi z delom ne veže na zaposlitev za polni delovni čas. Delodajalec je skladno s členom 130 ZDR-1 dolžan povrniti stroške v zvezi z delom vsem zaposlenim, kar vključuje tudi stroške prehrane in prevoza na delo. Ker gre v primeru povračila stroškov za povračilo dejanskih stroškov, se zdi, da v tem primeru povračilo stroškov v skladu z načelom *pro rata temporis* ne bi bilo primerno.

4.1.2. Pridobitev pravice do starostne ali predčasne pokojnine po ZPIZ-2

Trenutno veljavni ZPIZ-2, ki je bil sprejet 4. 12. 2012 in je začel veljati s 1. 1. 2013, za primere upokojevanja iz naslova starosti vzpostavlja možnost starostne in predčasne upokojitve.

² Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 21/13 s spremembami, »ZDR-1«).

³ Konvencija ILO o delu s krajšim delovnim časom (»Konvencija ILO št. 175«), sprejeta v Ženevi 24. junija 1994 ratificirana z Zakonom o ratifikaciji konvencije o delu s krajšim delovnim časom (Konvencija ILO št. 175) (Ur. l. RS, št. 11/2001 s spremembami, »(MKDKDČ)«).

⁴ Direktiva Sveta 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenim med UNICE, CEEP in ETUC (Uradni list L 014, 20/01/1998, »Direktiva o delu s krajšim delovnim časom«).



V primerjavi s predhodno ureditvijo ZPIZ-1⁵, je v ZPIZ-2 možnost predčasne upokojitve urejena kot nova pravica. Z uveljavljanjem pravice do predčasne pokojnine se je mogoče upokojiti pri nižji starosti, kot je zahtevana za starostno upokojitev, na račun trajnega zmanjšanja višine pokojnine.

Kot izhaja iz členov 27 in 29 ZPIZ-2, je pridobitev pravice do starostne ali predčasne pokojnine vezana na kumulativno izpolnjevanje dveh pogojev, tj. dopolnjene starosti in pokojninske dobe, ki jo je posameznik dosegel z obvezno ali prostovoljno vključitvijo v obvezno pokojninsko zavarovanje oziroma na drugi podlagi, določeni z zakonom. V primerjavi z ZPIZ-1 pa ZPIZ-2 drugače ureja izpolnjevanje pogoja starosti in pokojninske dobe za pridobitev pravice do starostne pokojnine ter nekoliko drugače opredeljuje dobe, ki so podlaga za ugotovitev izpolnjevanja pogojev za pridobitev te pravice.

Za doseganje pogoja pokojninske dobe za pridobitev pravice do starostne pokojnine ali predčasne pokojnine ZPIZ-2 v osnovi predvideva vključitev posameznika v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, in sicer na eni od zavarovalnih podlag, kot so zaposlitev, samozaposlitev ali druga pravna razmerja, opredeljena z zakonom. Pod pogoji, določenimi z zakonom, pa se posameznik lahko tudi prostovoljno vključi v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

V skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZPIZ-2 se med drugim lahko prostovoljno vključi v obvezno zavarovanje oseba v delovnem razmerju s krajšim delovnim časom, vendar le za razliko do polnega delovnega časa. Na ta način si zaposleni za krajši delovni čas v obvezno pokojninsko zavarovanje lahko na podlagi vplačila dodatnih prispevkov pokrijejo razliko do polnega delovnega časa ter si tako zagotovijo zavarovanje v obsegu polnega delovnega časa (**»Zaposleni za krajši delovni čas z vplačili«**).

V skladu s 133. členom ZPIZ-2 se v zavarovalno dobo, ki se všteva v pokojninsko dobo, štejejo obdobja zavarovanja, če so bili za ta obdobja plačani predpisani prispevki, razen ko gre za izjeme, določene z zakonom. Stopnje in višine prispevkov so določene z ZPSV⁶ in se plačujejo iz in od bruto plače, nadomestila plače in drugih prejemkov zavarovancev. Veljavna stopnja prispevkov delodajalca je 8,85 %, veljavna stopnja prispevkov delavca pa je 15,50 %.⁷

ZPIZ-2 nadalje določa še najnižjo osnovo za obračun in plačilo prispevkov za osebe v delovnem razmerju, in sicer (po preteku prehodnega obdobja) v višini 60 % zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji, preračunane na mesec. Tako določena najnižja osnova za obračun in plačilo prispevkov je bistveno višja kot po ZPIZ-1, ki je kot najnižjo osnovo določal v višini minimalne plače.

4.1.3. Ključni pojmi po ZPIZ-2

Pokojninska doba je zavarovalna doba (obdobje, ko je bil zavarovanec obvezno ali prostovoljno vključen v obvezno zavarovanje, ter obdobja, za katera so bili plačani prispevki)⁸ in posebna doba (obdobja, ki se v skladu zakonom štejejo v pokojninsko dobo ne glede na plačilo prispevkov, ki pa brez zakonsko določene minimalne zavarovalne dobe

⁵ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/06 s spremembami, **»ZPIZ-1«**).

⁶ Zakon o prispevkih za socialno varnost (Ur. l. RS, št. 5/96 s spremembami, **»ZPSV«**).

⁷ Člen 8 ZPSV.

⁸ 42. točka člena 7 ZPIZ-2.



ne daje pravice do pokojnine)⁹, glede na katero se ugotavljajo pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in glede na katero se določi odstotek za odmero pokojnine.¹⁰

ZPIZ-2 med drugim uvaja nov institut **pokojninske dobe brez dokupa**. V skladu s 7. členom ZPIZ-2 gre pri pokojninski dobi brez dokupa za obdobje obvezne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obdobje prostovoljne vključitve v obvezno zavarovanje do 31. 12. 2012, ko so bili prispevki dejansko plačani, obdobja opravljanja kmetijske dejavnosti in obdobja delovnega razmerja v tujini, vendar brez dokupa pokojninske dobe. To pomeni, da se v pokojninsko dobo brez dokupa ne vštevata doba dosežena s prostovoljno vključitvijo v obvezno pokojninsko zavarovanje. Pokojninska doba brez dokupa je v ZPIZ-2 nadomestila pojem delovne dobe, ki je po ZPIZ-1 vključevala tudi obdobja prostovoljnega vplačevanja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Starostna pokojnina

ZPIZ-2 določa pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v členu 27.

V skladu s prvim odstavkom 27. člena ZPIZ-2 zavarovanec (moški in ženska) pridobi pravico do starostne pokojnine pri starosti 65 let, če je dopolnil najmanj 15 let zavarovalne dobe, to pomeni vključno z dobo, pridobljeno z dokupom (**»Starostna pokojnina s 65 leti«**).

Četrty odstavek 27. člena ZPIZ-2 ureja alternativni upokojitveni pogoj. Določa, da pridobi pravico do starostne pokojnine tudi zavarovanec (moški in ženska), ki je dopolnil 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa dobe, to pomeni izključujoč dobo, pridobljeno s prostovoljno vključitvijo v obvezno pokojninsko zavarovanje (**»Starostna pokojnina s 60 leti«**).

Odmera starostne pokojnine

Starostna pokojnina se odmeri od pokojninske osnove v odstotku, odvisnem od dolžine pokojninske dobe, pri čemer ta odstotek narašča za vsako nadaljnje leto pokojninske dobe brez omejitve.¹¹ Pokojninsko osnovo tvori mesečno povprečje osnov zavarovanca za posamezno leto zavarovanja, od katerih so bili plačani prispevki za obvezno zavarovanje.¹² V primeru zaposlenih s krajšim delovnim časom od polnega, se za ugotovitev pokojninske osnove plača, ki jo delavec v posameznem letu zavarovanja doseže z delom v času, krajšem od polnega delovnega časa, preračuna na povprečni znesek, ki ustreza plači za polni delovni čas glede na urno postavko.¹³ To pomeni, da se za pokojninsko osnovo delavcu s krajšim delovnim časom šteje višja plača, tj. plača, ki bi jo ob enaki urni postavki dobil za polni delovni čas.

Predčasna pokojnina

V 29. členu ZPIZ-2 so določeni pogoji za pridobitev pravice do predčasne pokojnine.

Po prvem odstavku 29. člena ZPIZ-2 zavarovanec pridobi pravico do predčasne pokojnine pri starosti 60 let, če je dopolnil 40 let pokojninske dobe, to pomeni vključno z dobo, pridobljeno z dokupom v okviru prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko zavarovanje.

Predčasna pokojnina se odmeri glede na dopolnjeno pokojninsko dobo od pokojninske osnove na enak način kot starostna pokojnina, vendar pa se za vsak mesec manjkajoče starosti do dopolnitve 65 let starosti trajno zmanjša za 0,3 % (t.i. malus).¹⁴ Taka ureditev

⁹ 29. točka člena 7 ZPIZ-2.

¹⁰ 22. točka člena 7 ZPIZ-2.

¹¹ Člen 37 ZPIZ-2.

¹² Člen 30 ZPIZ-2.

¹³ Člen 33 ZPIZ-2.

¹⁴ Člen 38 ZPIZ-2.



za moške velja od 31. decembra 2015, za ženske pa bo veljala od 31. decembra 2019 po izteku prehodnega obdobja.

Osnova za odmero prispevkov zavarovancev v prostovoljnem zavarovanju

V 149. členu ZPIZ-2 je določena osnova za plačilo prispevkov zavarovancev, ki se prostovoljno vključijo v obvezno pokojninsko zavarovanje, in sicer v znesku, ki je najmanj enak znesku 60 % zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji, preračunane na mesec. Najnižja osnova za plačilo prispevkov prostovoljnih zavarovancev je tako izenačena z najnižjo osnovo za plačilo prispevkov zavarovancev na podlagi delovnega razmerja. V primerjavi z ureditvijo po ZPIZ-1 je najnižja osnova za plačilo prispevkov prostovoljnih zavarovancev bistveno višja; ZPIZ-1 je to osnovo namreč določal v višini zajamčene plače.¹⁵

4.2. Elementi protiustavnosti zakonodaje, ki ureja pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas

Ustavnoopravno presojo zakona oziroma posameznih določb zakona Ustavno sodišče opravi v postopku za oceno ustavnosti, v katerem presoja skladnost zakona z Ustavo¹⁶. Podrobneje je pot do ustavnega sodišča opisana v točki 4.3.

V primeru presoje morebitnih elementov protiustavnosti določil ZDR-1, ki urejajo pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas, je predvsem potrebno analizirati, ali so pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih za krajši delovni čas manj ugodni od pogojev primerljivih delavcev zaposlenih s polnim delovnim časom, samo zato, ker delajo krajši delovni čas. V takem primeru bi šlo namreč za prepovedano neenako obravnavanje po členu 14 Ustave in tudi nacionalno ureditev v nasprotju z določbo 4 Direktive o krajšem delavnem času.

Iz analize ureditve pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas po ZDR-1 izhaja, da je ureditev ustavnopravno skladna in ustrezno upošteva načelo *pro rata temporis*.

V primeru spornih določb ZPIZ-2 gre z ustavnopravnega vidika za urejanje in učinkovanje pravice do pokojnine kot pomembne pravice iz socialne varnosti (člen 50 Ustave) in pravice do zasebne lastnine (člen 33 Ustave) ter uresničevanja načela socialne države (člen 2 Ustave). Pri tem mora biti zakonska ureditev skladna z ostalimi pravicami zagotovljenimi z Ustavo, predvsem pravico do enakosti pred zakonom (člen 14 Ustave) in pravico do osebnega dostojanstva in varnosti (člen 34 Ustave).

V nadaljevanju je podrobneje analizirana možnost argumentiranega uveljavljanja neskladja sporne ureditve ZPIZ-2 s členoma 50 in 14 Ustave. Iz ustavnosodne presoje¹⁷ nadalje izhaja, da v primerih, ko je ob izpolnitvi pogojev pravica do pokojnine dostopna pod določenimi razumnimi pogoji, tako kot je v danem primeru s starostno pokojnino s 65 leti, ne gre neskladje s pravico do zasebne lastnine. Pravica do osebnega dostojanstva pa je inkorporirana v pravici do socialne varnosti.

4.2.1. Pravica do enakosti pred zakonom (člen 14 Ustave)

Ustava v členu 14 določa temeljno človekovo pravico enakosti pred zakonom.

¹⁵ Glej člen 34(7) ZPIZ-1.

¹⁶ Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I s spremembami, »Ustava«).

¹⁷ Prim. Odločbo ustavnega sodišča U-I-100/15 z dne 14. 9. 2017.



Iz zgoraj povedanega izhaja, da se pogoji za pridobitev pravice do pokojnine za zaposlene s krajšim delovnim časom in za zaposlene za polni delovni čas razlikujejo.

Zgolj neenako obravnavanje zaposlenih s krajšim delovnim časom in zaposlenih za polni delovni čas pa ni dovolj za zaključke, da ureditev pridobitev pravice do pokojnine po ZPIZ-2 posega v ustavno zagotovljeno pravico do enakosti pred zakonom iz člena 14 Ustave.

Presoja ustavnosti zatrjevane kršitve ustavnega načela enakosti obsega naslednje faze¹⁸:

- ugotovitev, ali je zatrjevana neenakost podana oziroma ali izpodbijani zakon bistveno enaka dejanska stanja obravnava neenako ali podobne različno;
- ugotovitev, ali je neenaka obravnava, v kolikor obstoja, ustavno upravičena oziroma dopustna, pri čemer je potrebno odgovoriti na vprašanja:
 - Ali ima neenaka obravnava legitimen motiv?
 - Če ima neenaka obravnava legitimen motiv, ali so bila uporabljena sredstva razumna oziroma je podana sorazmernost med posegom v ustavno varovano načelo enakosti in doseganjem legitimnega motiva?

Po ustaljeni ustavnosodni presoji ustavno načelo enakosti pred zakonom iz člena 14(2) Ustave zakonodajalca obvezuje, da bistveno enake položaje obravnava enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.¹⁹ Iz ustavnopravne presoje nadalje izhaja, da načelo enakosti zakonodajalcu ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in nanje vezal različne pravne posledice. Tovrstno razločevanje, s katerim zakonodajalec zasleduje dopustne cilje, je bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti.²⁰

4.2.2. Ali je ureditev upokojevanja zaposlenih za krajši delovni čas neskladna s pravico do enakosti pred zakonom varovano s členom 14 Ustave?

Po našem mnenju bi ureditev ZPIZ-2 lahko bila pod določenimi pogoji za primer zaposlenih s krajšim delovnim časom v neskladju s pravico do enakosti pred zakonom varovano s členom 14 Ustave. Navedeno še zlasti velja za zaposlene, ki so za razliko do polnega delovnega časa prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko zavarovanje. Razlogi so navedeni v nadaljevanju.

4.2.2.1. *Obstoj neenakosti med zaposlenimi za polni delovni čas in zaposlenimi za krajši delovni čas z vplačili:*

Pogoji za pridobitev pravice do pokojnine po členu 27(1) ZPIZ-2 so enaki tako za zaposlene s krajšim delovnim časom z vplačili kot za zaposlene s polnim delovnim časom, saj pogoj pokojninske dobe v tem primeru vključuje tudi dobo, pridobljeno s prostovoljnim obveznim zavarovanjem, s katerim se lahko zaposleni s krajšim delovnim časom pokojninsko zavarujejo za razliko do polnega delovnega časa. Enako je mogoče ugotoviti v zvezi s pravico do predčasne pokojnine. Tudi v tem primeru je položaj zaposlenih za krajši delovni čas z vplačili in zaposlenih za polni delovni čas enak, saj se v pogoj pokojninske dobe vštevata tako čas, ko je bil zavarovanec v obvezno zavarovanje vključen obvezno, kot tudi čas, ko je bil v obvezno zavarovanje vključen prostovoljno.

¹⁸ Povzeto po Štum, L. (ur.) (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

¹⁹ Odločba US RS, št. U-I-239-14 z dne 26. 3. 2015

²⁰ Odločba US RS št. U-I-70/04 z dne 15. 2. 2007 in odločba US RS št. U-I-36/06 z dne 5. 2. 2009.



Ob tem pojasnjujemo, da so zaposleni za polni delovni čas in zaposleni za krajši delovni čas z vplačili zaradi poenotenja najnižje osnove za plačilo prispevkov za osebe v delovnem razmerju in osnove za plačilo prispevkov za zavarovance v prostovoljnem zavarovanju z vidika višine vplačanih prispevkov v primerljivem položaju.

Ugotoviti pa je, da položaja teh dveh skupin zavarovancev nista enaka z vidika alternativne možnosti pridobitve pravice do starostne pokojnine po členu 27(4) ZPIZ-2. Zaradi neupoštevanja obdobja prostovoljne vključenosti v obvezno zavarovanje v pokojninsko dobo brez dokupa, ki je pogoj za pridobitev pravice do starostne pokojnine pri nižji starosti (60 let), zaposlenim za krajši delovni čas z vplačili ta pravica ni zagotovljena pod enakimi pogoji kot zaposlenim za polni delovni čas.

4.2.2.2. Višina vplačanih prispevkov

Primerljivost položaja obeh obravnavanih kategorij z vidika zagotavljanja pravice do starostne pokojnine pri nižji starosti, je nadalje mogoče ugotavljati tudi na podlagi vplačanih prispevkov v pokojninsko zavarovanje.

Kot izhaja iz ustavnopravne presoje²¹, je temeljno načelo sistema pokojninskega zavarovanja načelo odvisnosti pravic od vplačanih prispevkov.

Poleg tega iz Predloga ZPIZ-2 kot tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016 izhaja, da je zakonodajalec ugodnost pridobitve pravice do starostne pokojnine pri nižji starosti v odvisnosti od pokojninske dobe brez dokupa med drugim uredil iz razloga, da se odpravi neenakost med zavarovanci, do katere je prišlo pod ureditvijo v ZPIZ-1. V okviru slednje so se namreč v pokojninsko dobo upoštevala tudi obdobja, za katera prispevki niso bili plačani ali so bili iz naslova prostovoljnega zavarovanja plačani bistveno nižji prispevki v primerjavi s prispevki oseb v obveznem zavarovanju. Zato so bili med drugim zavarovanci v prostovoljnem zavarovanju ob enakih pogojih za pridobitev starostne pokojnine v primerjavi z zavarovanci v obveznem zavarovanju v bistveno ugodnejšem položaju od slednjih.

ZPIZ-2 pa te neenakosti ni odpravil zgolj z uveljavitvijo pokojninske dobe brez dokupa, v okviru katere se med drugim ne upošteva doba iz prostovoljnega zavarovanja, pač pa je za prostovoljne zavarovance določil tudi bistveno višjo minimalno osnovo za plačilo prispevkov, kot to izhaja iz člena 149 ZPIZ-2. Ta je v veljavni ureditvi izenačena z najnižjo osnovo za plačilo prispevkov zavarovancev, ki so obvezno vključeni v obvezno zavarovanje, in sicer v višini 60 % zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji, preračunane na mesec.²² Iz navedenega sledi, da je po ZPIZ-2 položaj zaposlenih za krajši delovni čas z vplačili in zaposlenih za polni delovni čas z vidika vplačil prispevkov v pokojninsko zavarovanje v celoti enak.

Glede na vse navedeno bi lahko argumentirano zagovarjali stališče, da gre pri ureditvi pravice do starostne pokojnine po ZPIZ-2 za neenako obravnavo zaposlenih za krajši delovni čas z vplačili in zaposlenih za polni delovni čas. Obravnavanim skupinam posameznikov namreč ni enako zagotovljena pravica do starostne pokojnine brez malusov pri nižji starosti po členu 27(4) ZPIZ-2.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016.

²² Primerjaj člena 144 in 149 ZPIZ-2.



4.2.2.3. Obstoj neenakosti med zaposlenimi za polni delovni čas in zaposlenimi za krajši delovni čas, ki za razliko do polnega delovnega časa niso prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko zavarovanje

Vprašanje je, ali bi bilo moč vzpostaviti bistveno enakost položajev med zaposlenimi za krajši delovni čas, ki niso prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko zavarovanje za razliko do polnega delovnega časa, in med zaposlenimi za polni delovni čas.

Četudi bi lahko argumentirano trdili, da je dolgo trajajoča delovna aktivnost ob ustreznem upoštevanju intenzivnosti dela, enaka z vidika zmožnosti za aktivno delo pri zaposlenih za krajši delovni čas in zaposlenih za polni delovni čas, je vprašanje, ali sta položaja obeh kategorij enaka tudi z vidika vplačanih prispevkov.

Pri analizi je predvsem potrebno upoštevati temeljno načelo obveznega zavarovanja in sicer načelo odvisnosti pravic od vplačanih prispevkov. Pri tem je pomembno, da celoten slovenski sistem obveznega zavarovanja temelji na procentualnem plačilu prispevkov. Zato po našem mnenju z argumentom, da zaposleni za krajši delovni čas, ki sicer vplačujejo prispevke v enakem ali višjem nominalnem znesku kot tisti zaposleni za polni delovni čas z minimalno zajamčeno plačo, ne bi mogli uspeti.

Ugotoviti je torej, da so zaposleni za krajši delovni čas in zaposleni s polnim delovnim časom z vidika vplačanih prispevkov predvsem ob upoštevanju pravil o odmeri starostne pokojnine v različnem položaju in neenakost med njimi ne obstaja.

4.2.2.4. Obstoj neenakosti; posredna diskriminacija

Obstoj neenakosti bi bilo alternativno mogoče zatrjevati z vidika posredne diskriminacije na podlagi spola, v kolikor bi bilo mogoče prikazati, da izključitev dobe iz prostovoljnega zavarovanja iz pokojninske dobe brez dokupa za doseg prave do starostne pokojnine s 60 leti v nesorazmerno bolj neugoden položaj postavlja ženske v primerjavi z moškimi.

Ustavnoppravna presoja je že potrdila, da načelo enakosti iz člena 14(1) Ustave prepoveduje tako neposredno kot posredno diskriminacijo.²³ Posredno diskriminacijo na podlagi spola kot obliko prepovedane neenake obravnave opredeljuje Direktiva 2006/54/ES²⁴, in sicer kot situacijo, kadar bi bile zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse osebe enega spola v posebej neugodnem položaju v primerjavi z osebami drugega spola, razen če ta predpis, merilo ali praksa objektivno temelji na zakonitem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

Kot med drugim izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-146-12 z dne 14. 11. 2013, mora Ustavno sodišče pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava EU, na podlagi tretjega odstavka člena 3.a Ustave upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso Sodišča EU.

V skladu s sodno prakso Sodišča EU²⁵ gre pri razlikovanju med zaposlenimi za krajši delovni čas in zaposlenimi za polni delovni čas v okviru ureditve dostopa do socialnih pravic lahko

²³ Glej npr. Odločbo US RS U-I-156/11 z dne 10. 4. 2014.

²⁴ Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) (OJ L 204, 26.7.2006, p. 23–36).

²⁵ Glej npr. *Megner in Scheffel*, C-444/93 [1995] ECR I-4741 z dne 14. 12. 1995; *De Weerd, nee Roks in drugi*, C-343/92 [1994] ECR I-571 z dne 14. 2. 1994.



za posredno diskriminacijo žensk, v kolikor je med zaposlenimi za krajši delovni čas, ki jih ureditev negativno prizadene, večina ali znatno višje število žensk v primerjavi z moškimi. V primeru, da bi slednje bilo mogoče dokazati v predmetni zadevi, bi tudi iz tega vidika skladnost neenake obravnave z načelom enakosti iz člena 14 Ustave nadalje zahtevala preizkus z vidika upravičenosti oziroma dopustnosti tovrstnega razlikovanja, pri čemer pa bi morale Ustavno sodišče pri presoji ustavne dopustnosti izpodbijane ureditve upoštevati tudi pravo EU, vključno s sodno prakso Sodišča EU, ker bi bilo v obravnavani zadevi upoštevno tudi pravo EU.²⁶

4.2.2.5. Dopustnost neenake obravnave

Da bi zakonska ureditev, za katero je ugotoviti, da obstoji neenakost obravnave bistveno enakih položajev, veljala za neskladno s členom 14 Ustave, je potrebno analizirati še, ali je razlikovanje ustavno upravičeno in dopustno.

Zakonodajalec je v Predlogu ZPIZ-2 navedel, da so glavni cilji reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja zagotovitev dostojnih oziroma primernih pokojnin vsem zavarovancem, zagotovitev večje preglednosti sistema ter zagotovitev trajnejše finančne vzdržnosti pokojninskega sistema, med drugim s spodbujanjem podaljševanja delovne aktivnosti.²⁷

Nadalje je iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016, v kateri je Ustavno sodišče že presojalo sporno ureditev iz člena 27(4) ZPIZ-2 z vidika zavarovancev v prostovoljnem zavarovanju, razvidno, da je zakonodajalec institut pokojninske dobe brez dokupa med drugim uredil iz razloga, da se odpravi neenakost med zavarovanci, do katere je prišlo pod ureditvijo v ZPIZ-1, kot je že bilo pojasnjeno (glej točko 3.5.17.).

Ustavno sodišče je v svojih odločitvah že potrdilo, da je ustavnosodna presoja zakonske ureditve ekonomskih in socialnih pravic glede na njihovo naravo nujno zadržana in omejena na ugotavljanje, ali je zakonodajalčeva rešitev v skladu z javnim interesom. Iz tega razloga se Ustavno sodišče v presoji tovrstnih pravic osredotoča izključno na zakonsko določena sredstva in na razmerje med uporabljenimi sredstvi in namenom zakonodajalca.²⁸

Kot je že bilo omenjeno, je po mnenju Ustavnega sodišča zakonodajalec pri tem sicer vezan na ustavna načela in spoštovanje ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, a mu to ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in na njih vezal različne pravne posledice.²⁹

Podobno izhaja iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (»ESČP«) v zvezi s prepovedjo diskriminacije iz člena 14 EKČP³⁰. Po mnenju ESČP mora presoja upravičenosti neenake obravnave različnih skupin posameznikov v primeru uveljavljanja socialnih in ekonomskih pravic zakonodajalcu omogočati bolj široko prosto presojo.³¹ V sodbi ESČP v primeru *Pearson v. Združeno Kraljestvo* je sodišče potrdilo, da se slednje nanaša tudi na sistem prispevkov za socialno varnost, v okviru katerega je nujno razlikovanje med različnimi skupinami posameznikov. Pri tem mora namreč zakonodajalec

²⁶ Glej npr. Odločbo US RS št. U-I-146-12 z dne 14. 11. 2013.

²⁷ Predlog ZPIZ-2, str. 41.

²⁸ Glej odločbo US RS št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Ur. l. RS, št. 33/94, MP, št. 7/94, »EKČP«).

³¹ Glej npr. *James v. Združeno Kraljestvo*, judgment of 21 February 1986, Series A, no. 98, § 46



pogosto iskati ravnotežje med potrebo po zagotovitvi finančnih sredstev in drugimi socialnimi cilji. V tovrstnih zadevah naj bi sodišče v splošnem spoštovalo pravico zakonodajalca do izbire ukrepov, razen če je očitno nerazumna.³²

V odločbi št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016, v kateri je Ustavno sodišče že presojalo sporno ureditev člena 27(4) ZPIZ-2 (tudi z vidika učinka na zavarovance v prostovoljnem zavarovanju), je sodišče ugotovilo, da je zakonodajalec sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja reformiral iz ustavno utemeljenih ciljev, v okviru katerih je med drugim tudi na novo in različno uredil pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Po mnenju sodišča zakonodajalec pri tem ni ravnal v neskladju z načelom enakosti iz člena 14(2) Ustave, ker je za razlikovanje med zavarovanci z določitvijo pokojninske dobe brez dokupa uporabil kriterija delovne aktivnosti in višine prispevka. Slednja sta po mnenju sodišča vgrajena v samo bistvo sistema obveznega pokojninskega sistema in z njim neločljivo povezana, zaradi česar je bilo tovrstno ravnanje zakonodajalca ustavno dopustno.

Ne glede na navedeno pa je ugotoviti, da Ustavno sodišče sporne ureditve doslej še ni presojalo v relaciji do specifičnega položaja zaposlenih za krajši delovni čas. Slednji predstavljajo posebno skupino potencialnih zavarovancev v okviru prostovoljnega zavarovanja in ni mogoče v celoti izključiti, da bi sodišče dopustnost neenake obravnave z vidika primerjave med zaposlenimi za krajši delovni čas in zaposlenimi za polni delovni čas presodilo drugače, zlasti ob upoštevanju sorazmernosti med negativnim učinkom na zaposlene za krajši delovni čas in zasledovanjem upravičenega cilja zakonodajalca.

Pri presoji dopustnosti razlikovanja enakih položajev bo pomembno, ali bi uspeli argumentirano in z dokazi podprto izkazati, da obstaja enakost položajev zaposlenih za krajši delovni čas in zaposlenimi za polni delovni čas z vidika delovne aktivnosti, in predvsem tudi ali bi bilo moč trditi, da sporna ureditev pomeni posredno diskriminacijo žensk.

Pri tem je pomembno, da iz gradiva zakonodajalca ne izhaja, da bi bila pred sprejetjem ZPIZ-2 opravljena ustrezna analiza, ki bi izkazovala, da je sporno neenako obravnavanje zaposlenih za krajši delovni čas in možno posredno diskriminiranje žensk dopustno in legitimno. Iz odločb ESČP namreč izhaja³³, da je pred omejevanjem in poseganjem v določene človekove pravice zaradi javnega interesa treba opraviti ustrezne analize in študije in jih predložiti že v zakonodajnem postopku. Zaradi odsotnosti le-teh, bo zatrjevanje in uveljavljanje neobstoja legitimnosti posega v načelo enakosti pred zakonom lažje.

Glede na navedeno, zaradi pomanjkljivega gradiva ob sprejemu ZPIZ-2, ugotavljamo, da bi bilo ob ustreznem argumentiranju obstoja neenakosti moč utemeljeno trditi, da neenaka obravnava zaposlenih za krajši delovni čas in zaposlenih za polni delovni čas ni dopustna.

4.2.2.6. Sorazmernost neenake obravnave

Naslednji korak pri analizi, ali je neenako obravnavanje skladno s členom 14 Ustave, je presoja, ali so sredstva, ki jih je zakonodajalec uporabil za doseg svojega namena, ustrezna, sorazmerna z zasledovanim namenom.

³² *Pearson v. Združeno Kraljestvo* z dne 22. 8. 2006 (št. 8374/03); glej tudi *Stec in drugi v. Združeno Kraljestvo* z dne 12. 4. 2006 (št. 65731/01 in 65900/01).

³³ Prim. npr. odločbo ESČP *Lecarpentier v. Francija* z dne 2. 2. 2006 (št. 67847/01).



Ob upoštevanju sodne prakse Ustavnega sodišča in ESČP ocenjujemo, da bi v primeru presoje dopustnosti razlikovanja med zaposlenimi za krajši delovni čas in zaposlenimi za polni delovni čas v okviru sporne ureditve po ZPIZ-2, lahko nedopustnost zatrjevali predvsem na podlagi neprimernosti in nesorazmernosti uporabljenih sredstev za doseg cilja zakonodajalca.

Ureditev po ZPIZ-2 namreč položaj zaposlenih za krajši delovni čas, katerim je s prostovoljno vključitvijo v obvezno zavarovanje enako kot pri prejšnji ureditvi še vedno omogočeno zavarovanje do polnega delovnega časa, ni drugače uredila zgolj z neupoštevanjem tako pridobljene zavarovalne dobe v pokojninski dobi brez dokupa, pač pa tudi z bistvenim dvigom minimalne osnove za plačilo prispevkov, s katerim so bili zavarovanci v prostovoljnem zavarovanju nesporno izenačeni z zavarovanci v obveznem zavarovanju z vidika vplačil prispevkov.

Na tej podlagi se utemeljeno ponuja sklep, da različno obravnavanje posameznikov pri upoštevanju različnih zavarovalnih dob za pridobitev pravice do starostne pokojnine dejansko ni potrebno in tako potencialno tudi ne stvarno upravičeno, saj je sicer potencialno legitimnemu motivu zakonodajalca za razlikovanje zadoščeno že z uporabo sredstva povišanja vplačil prispevkov.

4.3. Procesne predpostavke za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem

Postopek ocene ustavnosti se pred ustavnim sodiščem lahko začne na podlagi zahteve upravičenega vlagatelja skladno s členom 23 ZUstS³⁴ in členom 23.a ZUstS ali na podlagi pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti tistega, ki izkaže pravni interes, na podlagi člena 24 ZUstS.

4.3.1. Pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti

Pobudo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa (»**pobuda**«) lahko vložijo, kdor izkaže pravni interes (člen 24(1) ZUstS). Skladno s členom 24(2) ZUstS je pravni interes pobudnika podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma njegov pravni položaj. To pomeni, da naj bi izpodbijana ureditev učinkovala na pravni položaj pobudnika neposredno, brez dodatnega oblastvenega akta.

Skladno z ustaljeno ustavnopravno presojo se v primeru, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, pobuda lahko vložijo šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa hkrati z vloženo ustavno pritožbo.³⁵

Iz Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-192/16-35 z dne 7. 2. 2018 izhaja, da je neposredno učinkovanje na pravni položaj pobudnika lahko izkazano, v kolikor predpis določa, kako mora pobudnik ravnati, da njegovo ravnanje ne bo v nasprotju s prisilnimi predpisi. Po mnenju Ustavnega sodišča namreč od pobudnika ni mogoče pričakovati, da izzove sodni spor na način, ki bi bil v nasprotju s prisilnimi predpisi, zgolj za to da bi izkazal pravni interes za pobudo za oceno ustavnosti spornega akta. Neposredno pa na pravni položaj pobudnika ne more učinkovati določba predpisa, ki do vložitve pobude še ni bila uporabljena v praksi. Ustavno sodišče v navedeni zadevi nadalje pojasnjuje, da je o učinku take določbe na pravni položaj pobudnika mogoče govoriti šele, ko bo (oziroma če bo)

³⁴ Zakon o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 64/07 s spremembami, »**ZUstS**«).

³⁵ Glej npr. sklep US RS št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007.



predpis uporabljen na konkretnem primeru. Ni namreč gotovo, niti ali bo izpodbijani predpis v prihodnje sploh uporabljen v primeru pobudnika niti ali ga bo pristojni organ razlagal na način, ki bo posegel v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Iz navedenega sledi, da v primeru sporne ureditve pravice do starostne pokojnine po četrtem odstavku ZPIZ-2, potencialni oškodovanec, na primer delavec za krajši delovni čas v dejavnosti trgovine, ne bi mogel izkazati pravnega interesa za vložitev pobude za oceno ustavnosti ZPIZ-2 preden bi bilo o njegovi pravici do pokojnine odločeno s posamičnim aktom. Sporna ureditev namreč ne zapoveduje točno določenega ravnanja posameznika v zvezi z uveljavljanjem pravic iz pokojninskega zavarovanja, pač pa so posamezniku na voljo različne možnosti, ki jih lahko uveljavlja po lastni presoji.

Ustavno sodišče je že večkrat presoјalo pravni interes posameznikov za vložitev pobude za oceno ustavnosti ureditve v primeru uveljavljanja socialnih pravic. Pri tem je med drugim potrdilo, da določbe ZPIZ-2 ne učinkujejo neposredno, ker o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja odloča Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (**»Zavod«**). Ustavno sodišče v takih primerih šteje, da se lahko pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti vložijo šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo.³⁶

To pomeni, da bi potencialni oškodovanec ustavno pobudo lahko vložil šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo.

Idealni potencialni oškodovanec za uveljavljanje neskladnosti sporne ureditve z Ustavo, bi bila ženska, ki je bila vsaj del svoje delovne aktivnosti zaposlena za krajši delovni čas in je bila v tem obdobju za razliko do polnega delovnega časa prostovoljno vključena v obvezno pokojninsko zavarovanje. Tudi v takem primeru bi morala oškodovanka najprej izpolniti pogoja 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe, nato pa v postopku pred Zavodom zahtevati pravico do starostne pokojnine.

Po izdaji predvidoma negativne odločbe Zavoda, bi moral potencialni oškodovanec uveljavljati vsa razpoložljiva pravna sredstva (pritožba, sodno varstvo) in v okviru le-teh uveljavljati tudi ustavno spornost ureditve pravice do starostne pokojnine pri 60 letih. Po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper odločbo Zavoda bi lahko nato potencialni oškodovanec na Ustavno sodišče vložil ustavno pritožbo zoper odločbo Zavoda in hkrati pobudo za oceno ustavnosti sporne ureditve v ZPIZ-2.

4.3.2. *Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti*

Alternativno bi lahko postopek za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem začel reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic z zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti.

Reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic lahko na podlagi enajste alineje člena 23.a(1) ZUstS začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa, če izkaže, da so ogrožene pravice delavcev.

Pri tem je pomembno, da po ustaljeni ustavnosodni presoji zmanjšanje ali poslabšanje pravic delavcev samo po sebi ne zadošča za izpolnitev te procesne predpostavke. Kot pogoj je določena ogroženost pravic delavcev in ne le njihovo zmanjšanje ali poslabšanje, do

³⁶ Glej npr. Sklep US RS št. U-I-129/17-10 z dne 9. 10. 2017 in sklep US RS št. U-I-99/17-12 z dne 6. 10. 2017.



katerega naj bi prišlo zaradi uveljavitve izpodbijane ureditve.³⁷ Prav tako je Ustavno sodišče že presodilo, da mora reprezentativni sindikat kot upravičeni predlagatelj izkazati konkretno in neposredno ogroženost, medtem ko abstraktna ogroženost ne zadostuje za izpolnitev tega zakonskega pogoja.³⁸ V zadevi U-I-284/12-8 z dne 10. 10. 2013 je Ustavno sodišče tudi presodilo, da za izpolnjenost pogoja ogroženosti pravic delavcev v obravnavnem primeru ne zadostuje zgolj domneva predlagatelja, da bodo v opredeljenem obdobju pravice delavcev ogrožene.

Reprezentativni sindikati bi tako morali izkazati, da je zaradi izpodbijane ureditve ogrožena predvsem pravica delavcev s krajšim delovnim časom do enake obravnave pri delu in zaposlovanju. Prav tako bi bilo potrebno izkazati pozitivne učinke zaposlovanja za krajši delovni čas na pravice delavcev do družinskega življenja. Da bi bila ustrezno izkazana procesna predpostavka iz enajste alineje člena 23.a(1) ZUstS, bi morali torej v zahtevi ustrezno izkazati, da so zavarovanci zaradi sporne ureditve ZPIZ-2 prikrajšani, ter da so zato pravice delavcev (iz socialne varnosti, do zasebne lastnine) dejansko in konkretno ogrožene.

Z ustavnopravnega vidika gre torej za urejanje in učinkovanje pravice do pokojnine kot pomembne pravice iz socialne varnosti in pravice do zasebne lastnine ter uresničevanja načela socialne države.

4.4. Zakonodajna pot

Ob pregledu celostne problematike pa po našem mnenju obstaja utemeljena podlaga za iniciativo in postopek za spremembo zakonodaje.

Sporna ureditev ZPIZ-2 bi lahko bila z ozirom na Sodbo SEU v združenih zadevah C-359/08 in C-396/08 z dne 10. 6. 2018 tudi v nasprotju z Direktivo o krajšem delovnem času in bi že zato veljalo nacionalno zakonodajo ustrezno spremeniti in uskladiti z evropsko.

V okviru širše politične razprave za spremembo veljavne ureditve po ZPIZ-2 je pobudo za enako obravnavo zavarovancev pri vseh pogojih za pridobitev pravice do starostne pokojnine mogoče med drugim utemeljevati z vidika pozitivnih socialnih in ekonomskih vplivov zaposlovanja s krajšim delovnim časom na spodbujanje širše zaposlenosti, zajezev širjenja negotovega začasnega in občasnega zaposlovanja, zmanjšanje pojavnosti invalidnosti iz naslova dela, ter zagotavljanje usklajevanja poklicnega in družinskega življenja. Pomembnost možnosti fleksibilnega urejanja delovnega časa, kamor spada tudi delo s krajšim delovnim časom, izhaja tudi politike Evropske komisije glede usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja kot dela politike uresničevanja evropskega stebra socialnih pravic in s tem povezanega nedavnega predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU³⁹.

³⁷ Glej npr. Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014, sklep US št. U-I-172/12 z dne 24. 10. 2013,

³⁸ Glej npr. Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-132/13 z dne 11. 7. 2013, Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-284/12-8 z dne 10. 10. 2013.

³⁹ Predlog Evropske komisije COM(2017) 253 2017/0085(COD) z dne 26. 4. 2017.