

PRAVNO VARSTVO PREJEMNIKOV POKOJNIN – ŠTUDIJA PRIMERA 143. ČLENA ZAKONA ZA URAVNOTEŽENJE JAVNIH FINANC

Polonca Kovač*

UDK: 35.087.43:342

Povzetek: Prispevek obravnava sistemske dileme in njihove rešitve glede pravnega varstva prejemnikov znižanih pokojnin po Zakonu za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Avtorica analizira teoretična načela in pravno ureditev pokojninskega zavarovanja kot socialne in upravno-procesne kategorije. Na tej podlagi preuči določbe 143. člena ZUJF kot študijo primera z več vidikov ustavnosti. Argumentira, zakaj in kako bi »uskklajevanje« pokojnin po ZUJF moralo potekati v konkretnih upravnih postopkih z izdajo konstitutivne odločbe, kjer bi prejemniki pokojnin tako pred izdajo odločbe kot po njej imeli ustrezno upravno-pravno (npr. z izvršljivostjo odločbe kot pogojem za učinek zakona na pravni položaj posameznika) in sodno varstvo pokojnine kot ustavne kategorije, kar predstavlja jamstva demokratične države v odnosu do (zlo)rabe oblasti.

Ključne besede: pravno varstvo, uskladitev pokojnin, upravni postopek, upravni spor, ZUJF, neustavnost

LEGAL PROTECTION OF PENSIONERS – CASE STUDY PURSUANT TO ARTICLE 143 OF FISCAL BALANCE ACT

The article is dedicated to some systemic dilemmas and their resolutions regarding legal protection of pensioners pursuant to Fiscal Balance Act (FBA). The author analyses theoretical principles and legal regulation of pension insurance as social and administrative procedural category. Pursuant to FBA the “adjustment” (reduction) of pensions as the consti-

* Polonca Kovač, doktorica pravnih znanosti, docentka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani

polona.kovac@fu.uni-lj.si

Polonca Kovač, PhD, Assistant Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana

tutional category should therefore be implemented within administrative proceedings with issuing the constitutional decision, offering pensioners adequate legal protection before and after first instance administrative decision (such as reduction of payment after notification of decision) and in court proceedings as democratic guarantees against (mis)use of power.

Key words: *legal protection, adjustment of pensions, administrative procedure, administrative dispute, Fiscal Balance Act, unconstitutionality*

1. UVOD

Socialna zavarovanja, med katere sodi tudi pokojninsko, so v Republiki Sloveniji primarno ustavna kategorija. 50. člen Ustave določa splošno pravico do socialne varnosti in z ustavno revizijo leta 2004 posebej do pokojnine, ki državo zavezuje za ureditev in skrb za delovanje socialnih zavarovanj. Pokojnina je poleg tega zavarovana prek 33. člena Ustave RS o lastninski pravici; torej kot socialna in ekonomska kategorija. Ustava napotuje na ureditev pokojninskega (in drugih) zavarovanj z zakonom, ki določi pogoje za priznanje pravice in pravila oziroma postopek odmere pokojnine.¹ V skladu z ustavnimi in zakonskimi določbami se pri tem ustvarja socialnozavarovalno razmerje, ki sestoji iz celote pravnih razmerij med nosilcem zavarovanja in zavarovano osebo, v določenih primerih pa tudi proti tretjim osebam (npr. delodajalcem). O posamičnih pravicah, pravnih koristi in obveznostih zavarovancev in drugih legitimiranih udeležencev postopkov se odloča v upravnem postopku. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.) se tako pri uveljavljanju in odmeri pokojnin uporablja podrejeno po iz pred leta 2013 veljavnega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-1, kakor po sedaj veljavnem ZPIZ-2.² Posebnosti pa morajo biti po načelu

¹ Ustava RS, 50.-53. člen, podrobno v: Šturm et al., 2011, str. 775-902, posebej o pokojninah Kresal, str. 776-803. O celotnem pravu socialne varnosti v RS Bubnov-Škoberne in Strban, 2010, str. 214. O uveljavljanju pravic v posebnih socialnih upravnih postopkih Kovač, 2006, str. 311-317; Jerovšek in Kovač, 2008, str. 193-244.

² ZPIZ-1 (Ur. l. RS, št. 106/99 in nasl.), v veljavi od 1. 1. 2000, je določal podrejeno rabo ZUP v 12. in 249. členu, posebne postopkovne določbe pa v devetem poglavju v 249.-264. členu. Analogno ZPIZ-2 (Ur. l. RS, št. 96/12) z veljavo od 1. 1. 2013 določa rabo ZUP v 11. členu in poseben postopek v osmem delu v 169.-184. členu.

enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS)³ vsebinsko utemeljene za odstop od *lex generalis* in urejene kot *materia legis*, z ZPIZ-1 ali drugim zakonom, ki s posegom v ZPIZ-1 tvori njegovo vsebino. To naj bi veljalo tudi za pomladi 2012 sprejeti Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)⁴, ki je med drugim posegel v ZPIZ-1 s posebej odmevnimi določbami 143. člena. Tem so različni strokovnjaki, prizadeti ali pristojne institucije, npr. varuh človekovih pravic pri zahtevi za presojo ustavnosti, namenili vrsto sistemskih očitkov, od načina nedemokratičnega sprejema zakona do diskriminatornosti, posega v pridobljene pravice itd.⁵ Nadalje je (bil) sporen način izvajanja zakona. Nenazadnje je bil zakon ravno in le v tem delu zaradi usklajenega negativnega odziva javnosti, stroke in dela politike decembra 2012 dopolnjen (ZUJF-A), tako da je z uporabo od 1. 1. 2013 določil izjemo posega in poplačilo za nazaj pri zavarovancih, ki so bili zavarovani do 31. 3. 1992 v drugih republikah nekdanje SFRJ.

Namen tega prispevka je teoretično in z empiričnimi aplikacijami analizirati procesno-pravne vidike izvajanja 143. člena ZUJF v okviru celotnega sistema. V jedru prispevka argumentiram, kako in zakaj bi morali postopati zakonodajalec, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) in sodišča, da bi zadostili ustavnim jamstvom v procesnopravnem smislu. Obseg problematike poleg več vidikov najmanj sporne ustavnosti kaže tudi podatek, da je bilo s posegom po 143. členu ZUJF prizadetih okoli 26.300 ljudi, od katerih je v začetku septembra 2012 vložilo pritožbe zoper odločbe oziroma znižana plačila pokojnin od junija 2012 kar okoli 40 % (!), tj. 10.000 strank. Uvodoma postavljam hipotezo, da je 143. člen ZUJF, predvsem pa postopanje zavoda po njem, ustavno sporno, zato bi morali ne le zakon, ampak tudi konkretne akte obravnavati kot poseg v ustavne pravice in svoboščine prek upravnega spora.

³ O enakem varstvu pravic Galič v: Šturm, 2011, str. 273 in nasl., Jerovšek in Kovač, 2010, str. 5 in nasl.

⁴ Ur. l. RS, št. 40/12, 96/12-ZPIZ-2, 104/12-ZIPRS1314, 105/12.

⁵ Gl. argumentirane kritike npr. v Pravni praksi (Ribičič, 2012, str. 33, Kresal Šoltes, 2012, str. 3, Strban, 2012, str. 37). Krovni očitek je poseg v osebno dostojanstvo glede na 21. in 34. člen Ustave RS. Gl. širše Nehl, 1999, str. 166. Zahtevo za oceno ustavnosti je Varuh vložil 18. 7. 2012 v obsegu 36 strani (Zahteva VČP, 2012). Ustavno sodišče je del ZUJF razveljavilo zaradi neenakosti v času tiska revije (gl.: U-I-186/12-34 z dne 14. 3. 2013), zato odločba v članku ni obravnavana. Za tvorno in kritično argumentirano sodelovanje pri nekaterih vidikih tega prispevka se zahvaljujem tudi kolegi Matjažu Kašetu.

2. ZAŠČITA JAVNE KORISTI IN PRAVNO VARSTVO V SOCIALNIH ZAVAROVANJIH

Kot socialna država (2. člen Ustave RS) ima Slovenija enovit sistem socialnih zavarovanj, ki se gradi v javnem interesu, predvsem prek sistema, kjer udeleženci zagotavljajo sredstva za zagotovitev pravic zavarovancev ob nastanku socialnega primera, tako na podlagi vplačanih prispevkov kot na drugih podlagah priznane njene dele (recimo zaradi športnih in kulturnih zaslug, sodelovanja v narodno-osvobodilnem boju)⁶, ampak v interesu večine v državi. Za vse pravice iz socialnih zavarovanj velja, da so nezastarljive, neodtujljive in da je treba upoštevati načelo pridobljenih pravic; socialnim pravicam se tudi ni moč pravno odpovedati in niso predmet pravnega prometa; upravičenci jih lahko praviloma uveljavljajo le osebno.⁷ Te razsežnosti pravic, kažejo, da so socialna zavarovanja prednostno ne (ali ne samo) v interesu zavarovanca oziroma uživalca pravic, ampak primarno v javnem interesu. Javni interes sicer ni konstitutiven element upravnega postopka, vendar je večina upravnih razmerij, kakor tudi pravice iz pokojninskega zavarovanja, opredeljena v upravno-procesnem smislu ravno zaradi prednosti, ki jo mora odločujoči organ dati javni koristi, če bi zasebni (čeprav pravni) interesi posameznih udeležencev postopka le to krnili ali onemogočili.⁸ Na področju pokojnin je javna korist v interesu širše skupnosti, da se v Sloveniji zagotavlja določena raven socialne varnosti. Prvič, tako se zagotovi sredstva upravičencu, da bo lahko (vsaj minimalno) dostojanstveno prejemal temeljni vir za preživljanje in ne bo breme niti državnih pomoči niti drugih oseb (sorodnikov). Drugič, prek priznane pokojnine iz naslova posebnih temeljev (in ne le vplačanih prispevkov) je javni interes izražen v skupnem soglasju pooblaščenih predstavnikov demosa, ko so sprejeli zakon, da so določene vrednote in posledična upravičenja formalizirana družbena korist.

Navedeno se nenazadnje izraža prek določitve izvajanja socialnih zavarovanj v režimu javne službe, ki jo pretežno izvajajo (državni) javni zavodi kot nosilci jav-

⁶ Gl. recimo Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Ur. l. SFRJ 23/82 in nasl.) glede borcev NOB, Zakon o popravni krivic (Ur. l. RS, št. 59/96 in nasl.) glede političnih zapornikov, Zakon o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge (Ur. l. RS, št. 14/90) na področju znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti itd. Več Zahteva VČP, 2012, str. 3–5.

⁷ Vodovnik, 2004, str. 154. Več Belopavlovič et al., 2000, Cvetko et al., 2005, Bubnov-Škoberne in Strban, 2010.

⁸ 7. člen ZUP. Prim. Androjna in Kerševan, 2006, str. 59. O javnem interesu Pavčnik, 2007, str. 117. O presečni zaščiti interesov posameznikov kot javni koristi Androjna in Kerševan, 2006, str. 59, Nehl, 1999, str. 11.

nih pooblastil.⁹ Glede na navedeno sistemski zakoni o uveljavljanju pravic iz pokojninskega zavarovanja, to so ZPIZ-1 oziroma ZPIZ-2, ZUP, Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1, Ur. l. RS, št. 2/04 in nasl.) ter povezano Zakon o upravnem sporu (ZUS-1, Ur. l. RS, št. 105/06 in nasl.) in Zakon o pravnem postopku (ZPP, Ur. l. RS, št. 26/99 in nasl.), določajo v upravnih postopkih pred ZPIZ nekaj posebnih procesnih pravil, v preostalem pa se podrejeno uporablja ZUP. Sodno varstvo je specializirano.¹⁰ Če tega zavod ne upošteva, to ne pomeni, da do pravno relevantne vsebinske odločitve ni prišlo, temveč je prizadet položaj posameznika, ki pri tem nima ustreznega procesnega varstva. Ureditev in izvajanje regulative postopka uveljavljanja pravic in obveznosti sta zato izjemno pomembni vprašanji za presojo demokratičnosti oblasti in uresničitve načela pravne države v praksi. Na področjih socialnih zavarovanj so ta vprašanja še toliko bolj občutljiva. Procesno varstvo, ki ni urejeno ali je sporno, namreč vsebinske cilje materialnega prava tako ne le ne omogoča in podpira, temveč celo otežuje in vodi v kontraproduktivne učinke.¹¹ Glede presoje ustavnosti zakonov, ki urejajo pokojnine, pa je zaradi razmeroma velikega zakonodajalčevega polja proste presoje v okviru 50. člena Ustave RS Ustavno sodišče tradicionalno zadržano in le redko poseže v pozitivno pravo. Zadržana ustavnosodna presoja sicer pomeni po odločbi v zadevi Up-400/05 z dne 7. 2. 2006, da se ustavno sodišče zaveda, da Ustava prepušča določitev vrste in obsega (pogojev in postopka priznavanja) socialnih pravic zakonodajalcu, seveda upošteva nesporno ustavnopravno jedro pokojnine.¹²

Za obravnavo problematike v tem prispevku je eno ključnih vprašanj (ne)dopustnost posega v pridobljene pravice, poudarjeno v razmerah gospodarske krize

⁹ Gl. za ZPIZ Kovač, 2006, str. 314, splošno Pirnat v: Šturm, 2011, str. 1271. O rabi ZUP s strani izvajalcev javnih služb Jerovšek in Kovač, 2010, str. 21, pri pokojninah Jerovšek in Kovač, 2008, str. 197.

¹⁰ Ob prenovi ZUS-1 glede na ZUS oziroma ZDSS-1 so razlike postale pomembnejše. Za socialni spor je npr. značilno, da je treba v postopku postopati hitro, javnost je v sporih o pravicah do in iz invalidskega in zdravstvenega zavarovanja izključena (60. člen ZDSS-1). Za varstvo pravic zavarovancev je pomembna prepoved reformacije in peius (81. člen ZDSS-1). Več Kresal Šoltes, 2002, str. 441-458, Cvetko et al., 2005.

¹¹ Gl. operativno razdelavo glede uveljavljanja pravic iz javnih sredstev prav tako po ZUJF v Kovač in Remic, 2012. Več o pomenu postopkovne zaščite prek pravic obrambe Nehl, 1999, str. 17, Schwarze, 2004, str. 84-105.

¹² Podrobneje Kresal v: Šturm, 2011, str. 776 in nasl. Gl. odločbo U-I-159/07 z dne 10. 6. 2010 (Ur. l. RS, št. 51/10), kjer sodišče poudarja, da zakonodajalčeva diskrecija ne pomeni neomejene normativne dejavnosti.

in recesije (2008–), pri nas in v tujini.¹³ Ključna dilema pri tem je vprašanje, ali in do katere mere se lahko poseže v že pridobljene pravice. Ravno pri pokojninah se pogosto pojavi vprašanje ustavne dopustnosti spreminjanja predpisov in pogojev v tem smislu, saj gre zaradi eksistencialnega pomena te pravice za temelj zaupanja v pravo in pravno državo po načelu utemeljenih pričakovanj. Ob tem je osnovnega pomena razlikovanje med ustavno nedopustno retroaktivnostjo (155. člen Ustave RS) in v praksi običajno t. i. nepravo retroaktivnostjo, ko novi (strožji) pogoji veljajo *ex nunc*, a zanje predhodno stranke niso mogle vedeti, bi pa morda ti vplivali na pretekle odločitve (npr. v povezavi s 143. členom ZUJF se morda zavarovanec ne bi odločil za policijsko delo, če bi vedel, da to obdobje ne bo obračunano kot v času tedanje zakonodaje). Stroka in ustavnosodna praksa¹⁴ zato poudarjata več smernic, ki so merodajne za presojo (ne)ustavnosti zakona, ki spreminja (znižuje ali oži) pravico do pokojnine, zlasti: 1) vezanost sprememb na spremenjene družbene razmere, 2) upoštevanje enakosti pred zakonom ter 3) sorazmernost posegov. Vendar je Ustavno sodišče izreklo, da ne gre za retroaktiven poseg v pridobljene pravice in je tako ustavno dopustno, če se ureditev spreminja za čas po uveljavitvi zakona.¹⁵ Nadalje ne gre za poseg v pridobljene pravice, če se spremeni način usklajevanja pokojnin, in ne gre za neenako obravnavanje upokojujencev, če se z uveljavljenimi ukrepi vzpostavlja enaka raven pokojnin, ki so bile uveljavljene v različnih obdobjih. Po drugi strani gre za poseg v načelo zaupanja v pravo, če se s spremenjenim načinom usklajevanja ali z začasnim zadržanjem usklajevanja nekatere pokojnine povečajo manj, kot je bilo pričakovati glede na prejšnjo ureditev oziroma se naj višina pokojnin določa tako, da v določeni meri zagotavlja kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi, saj pokojnino v določenem deležu nadomešča posameznikova plača, od katere so se plačevali prispevki (zadeva U-I-29/96, Ur. l. RS, št. 24/97, 29/97, 7/98). Glede konkretnih posegov, torej izdaje odločb,

¹³ Ena prvih ustavnih odločitev v zadnjem valu krize je bila v Romuniji glede leta 2009 in 2010 sprejetih varčevalnih zakonov (austerity laws, Balan in Varia, 2010). Za Slovenijo gl. Strban, 2012, str. 507-532.

¹⁴ Gl. Kresal v: Šturm, 2011, str. 788. Ustavno sodišče je presodilo tudi, da zavod ne sme sam določati primerov in načinov usklajevanja razlik v ravneh pokojnin niti stopenj zavarovanja (od zadeve št. U-I-123/92 dalje; Kovač, 2006, str. 312). Relativno določno morajo biti urejene predvsem pravice in dolžnosti pravnih subjektov in pristojnosti državnih organov (Pavčnik, 2001, str. 274). Prim. sklic na sorazmernost tudi v Zahtevi VČP, 2012, str. 12, ali za Romunijo Balan in Varia, 2010, str. 5–8. O sorazmernosti na splošno Pavčnik, 2007, str. 53.

¹⁵ Gl. več zadev, št. U-I-120/91, U-I-93/93 U-I-223/96, U-I-31/96. Prim. Bubnov-Škoberne, 2001, str. 4-5.

ki spreminjajo že izdane odločbe, pa je ključno načelo pravnomočnosti (158. člen Ustave RS). V pravnomočne odločbe se lahko po Ustavi zato poseže samo izjemoma; celo v EU se zato načelo *res iudicata* jemlje kot zelo pomembno in niti Sodišče EU ob kršitvah prava EU ne odreja obsojenim članicam razveljavitve, odprave ali sprememb pravnomočnih odločb v nasprotju z nacionalnim pravom.¹⁶ Pridobljene pravice so v načelu in *in concreto* utrjena pravna stanja, ki niso varovana le z odločbami, temveč tudi varovana pred posegi zakonodajalca, zato so trajna in nepreklicna, pri čemer se kot taka štejejo predvsem ustavno varovana upravičenja. Izrecno pa zaščito nosilcev pridobljenih pravic varuje v veliki meri ravno procesno pravo. Zato je tak poseg dovoljen le izjemoma, če pa že, pa pri tem upošteva kumulativne pogoje sledenja javnemu interesu in ustreznega nadomestnega pravnega varstva.

3. POSEG ZUJF V UREDITEV ZPIZ-1

3.1. Analiza 143. člena ZUJF – od »usklajevanja« do posegov v pridobljene pravice

143. člen ZUJF s podnaslovom »usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov« z uveljavitvijo 31. maja 2012 določa, da se od junija 2012 (glede na objavo ZUJF 30. 5. 2012 in uveljavitev 31. 5. 2012 že takoj naslednji dan!) pravice zmanjšajo. Zakon v alinejah našteva kateri prejemniki (ni)so prizadeti glede na vrsto podlage za prejemanje delov pokojnin in njihovo višino.¹⁷ Temeljno vprašanje 143. člena ZUJF je dilema, kaj pomeni »usklajevanje« oziroma ali je zadevni

¹⁶ 225. člen ZUP, več Jerovšek in Kovač, 2010, str. 205, Šturm et al., 2011, str. 1405. Pravnomočnost je cena za pravno varnost, vredna več kot vsebinska pravilnost odločbe (Pavčnik, 2007, str. 338). O nemški ustavnosodni praksi prim. Šinkovec, 1994, str. 3-15.

¹⁷ Tako drugi in peti odstavek določata: »... se pokojnine, za katerih izplačilo zagotavlja RS sredstva iz državnega proračuna ... presegajo znesek 622,00 evrov, s prvim dnevom naslednjega meseca po uveljavitvi tega zakona oziroma pravice **uskladijo** tako, da se zmanjšajo ...« in »Določbe drugega do četrtega odstavka tega člena se ne uporabljajo za: - pokojnine pripadnikov Teritorialne obrambe RS, policistov, operativnih delavcev kriminalistične in obveščevalno varnostne službe, oboroženih pripadnikov narodne zaščite ter pripadnikov enot za zveze Republike in občin, ki so v vojaški agresiji na RS v času od 26. 6. do 18. 7. 1991 opravljali dolžnosti pri obrambi RS; - pokojnine žrtev dachavskih procesov; - pokojnine delavcev pri proizvodnji ter predelavi azbesta; ...«. Gl. tudi dopolnitev po ZUJF-A z uveljavitvijo januarja 2013, kjer so bili nekateri zavarovanci naknadno izvzeti.

poseg res le klasična uskladitev, značilna za pokojnine in druge kontinuirane socialne pravice kot izjema od siceršnjega odločanja za vsak konkretni položaj znova in posebej kot posamičen in konkreten upravni akt za poimensko določenega naslovnika, glede na že nastale življenjske okoliščine (dejanski stan) in splošna pravila oziroma (ne)ujemanje pravnega in dejanskega stanu v času odločanja. Zato naj postopkovno ne bi terjala samostojnega postopka in akta, ki spreminja že izdane odločbe o pokojninah.

Usklajevanje pokojnin ali drugih pravic in (npr. davčnih) obveznosti izven posamičnih postopkov je treba z zornega kota določnosti pravnega razmerja ter s tem pravne zaščite šibkejših in pravne varnosti jemati kot zelo restriktivno možnost, ki naj zgolj olajša tehnično izpeljavo če že ne določene, pa vsaj enoznačno določljive pravice, pravne koristi oziroma obveznosti. Izrek tudi odločbe o pokojnini mora biti glede na svoje pravne učinke namreč oblikovan tako, da omogoča naslovníku in drugim udeležencem razmerja v vsakem trenutku jasen in nedvoumen vpogled (oziroma izračun) pravice oziroma obveznosti in njene višine.¹⁸ Usklajevanje pokojnin se je oblikovalo kot zakonski institut že pred v času uveljavitve ZUJF veljavnega ZPIZ-1 ter po 105.-107. členu ZPIZ-2, tako da sam institut ob upoštevanju sistemskih omejitev ni sporen. Tudi Ustavno sodišče je ta institut presoјalo kot tak in eksplicitno izpostavilo v zadevah U-I-120/91 in U-I-123/92: *»Izrek odločbe o priznanju in odmeri pravice do pokojnine se vedno nanaša na znesek pokojnine, do katerega je zavarovanec upravičen ob datumu priznanja te pravice, in kasnejše uskladitve pokojnine oziroma spremembe načina usklajevanja pokojnin zato ne pomenijo sprememb odločbe o odmeri pokojnine oziroma posega v pravnomočno odločbo.«*

Toda dikcija »usklajevanje«, ko gre nedvomno za »zmanjšanje« pridobljenih pravic (kot uporablja oba pojma neposredno že 143. člen ZUJF) po novo opredeljenem pravnem stanu, je pravno nekorektna, če ne neposredno neustavna poteza (ki se v Zahtevi VČP, 2012, str. 15, označi kot »sprenevedava«). Tak očitek izhaja iz same pravne nejasnosti, predvsem pa nevarnosti in v primeru ZUJF dejanskega izvajanja zakona na postopkovno nezakonit in s tem zaradi kršenja (postopkovnih) ustavnih pravic upokojencev neustaven način. Usklajevanje bi bilo »pravo« usklajevanje, kolikor bi bil izrek odločbe o pokojnini sicer morda številčno v evrih

¹⁸ Prim. splošno v: Androjna in Kerševan, 2008, str. 413; Jerovšek in Kovač, 2010, str. 189. Posebej o usklajevanju pokojnin Bubnov-Škoberne, 2001, str. 5.

opredeljene višine pokojnine, a bi se ta prek formule v izreku odločbe in tam določenih kazalnikov dala obračunati le na en, matematično nesporen način. Tako izhaja tudi iz analize namena usklajevanja kot instrument za ohranjanje vrednosti pokojnin, določene ob njeni odmeri, v daljšem časovnem obdobju, oziroma ohranjanje razmerja med plačami aktivnih zavarovancev in pokojninami z vezanostjo usklajevanja pokojnin v določenih odstotkih od porasta povprečne plače, s tem pa tudi ohranjanje določene kontinuitete življenjskega standarda, ki ga je posamezni zavarovanec imel v aktivni dobi, saj se s pokojnino v določenem deležu nadomešča posameznikova plača oziroma drug dohodek, od katerega so se plačevali različno visoki prispevki.¹⁹

Menim, da moramo nadalje izpostaviti še dodatna pogoja (formalni in vsebinski pogoj), da bi lahko šteli usklajevanje kot izjemo od samostojnega konkretnega odločanja. Formalni pogoj zahteva določitev usklajevanja v specialnem zakonu, ki določa neko pravico. Vsebinski pogoj pa zahteva omejen vpliv sprememb zaradi uskladitev, zgolj na višino pravice, ne pa na sam njen obstoj, kot razmeroma nizek delež uskladitve glede na absoluten znesek pravice. Če ne bi bilo tako, bi namreč ne bilo treba voditi nobenega konkretnega postopka, ne upravnega ne sodnega, saj bi lahko zainteresiranega napotili, naj si pač ogleda splošno abstraktno pravilo in ga sam aplicira na svoj dejanski stan. Bistvo upravnega postopka (ali postopka izdaje katerihkoli posamičnih aktov), pa je uporaba splošnega pravila na konkretni dejanski stan. V upravnopravnem ali socialnozavarovalnem razmerju je to še posebej pomembno, ker z oblastnim aktom pristojni organ enostransko in avtoritativno določi obstoj in meje pravice ali obveznosti. To se še nadalje realizira z nadaljnjimi akti, kar vodi v sosledje sprejema in uporabe splošnega pravnega akta, posamičnega (u)pravnega akta in materialnih dejanj za izvršitev predmeta konkretne odločbe. V posamičnih razmerjih torej predpisi ne učinkujejo neposredno, ampak je za njihovo opredmetenje na ravni posameznika potrebno ugotoviti merodajna dejstva in prek preverjanja ujemanja med abstraktnim in dejanskim oblastno določiti pravice in obveznosti. Ta operacija niti v enostavnejših zadevah ne pomeni le tehnične aplikacije, zato gre tudi pri upravnih postopkih za človekov miselni proces z določeno mero ustvarjanja prava, čeprav le na instrumentalni ravni javnega upravljanja.

¹⁹ Belopavlovič et al., 2000, str. 566.

Zato ni presenetljivo, da je tudi Ustavno sodišče v sklepu U-I-162/12-5 in Up-626/12-5 z dne 12. 7. 2012 (Ur. l. RS, št. 55/12)²⁰ navedlo (B.-l., točka 4.), da je ne glede na poimenovanje ukrepa v zakonu v drugem do petem odstavku 143. člena ZUJF določil primere, v katerih se nekaterim zakonsko določenim prejemnikom pokojnine ta določi v drugačni višini in » ... *predpisal tudi novosti glede določanja višine pokojnine na podlagi posebnih pogojev. Novosti ... vplivajo na položaj posameznikov, ki jim je bila pravica do pokojnine na podlagi posebnih pogojev že priznana in odmerjena.*« Ter: »*Zato mora pristojni organ ob ustavno skladni razlagi ZUJF na njegovi podlagi višino pokojnine določiti z upravno odločbo, čeprav ZUJF izdaje nove odločbe izrecno ne določa oziroma navedeno spremembo imenuje »usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov*«.« Povzeto je torej merodajno za opredelitev prave pravne narave zmanjšanja pokojnin po 143. členu ZUJF. Ta ne pomeni samo tehnične valorizacije, ampak redefinira pogoje za pravico oziroma njeno višino, kar pomeni očiten poseg v pravnomočno opredeljen pravni položaj prejemnikov. Zato je nujno aplikacijo splošnih pravil na posameznikova konkretna merodajna dejstva za novo odmero in izplačilo vršiti v okviru upravnega postopka in njegovih procesnih jamstev.

Kot je bilo zgoraj predstavljeno, je sprememba pogojev za pokojnino oziroma njene višine z zakonom sama po sebi ustavno dopustna. Toda, ali lahko isto zadržimo glede vsebino, ki napolnjuje zadevne določbe, če upoštevamo doktrinarne pogoje za poseg v pridobljene pravice?²¹ Kot izhaja iz primerjave po preglednici 1, je vprašljivih več vidikov, zato je 143. člen ZUJF že v tem okviru ustavno (najmanj) sporen. Ne preseneča, da je zato eden najpogostejših argumentov za zahtevo za presojo ustavnosti 143. člena ZUJF, podanih v letu 2012, ravno poseg v pridobljene pravice.

²⁰ Ustavno sodišče je sicer prejelo več pobud, a v drugih samo pobudo zavrglo zaradi neizčrpanosti pravne poti v konkretni zadevi, gl. npr. zadevi U-I-156/12-8 z dne 9. 7. 2012 in U-I-150/12-5 z dne 6. 9. 2012.

²¹ Po Šinkovec, 1994, str. 12.

Preglednica 1: Deskriptivna analiza doktrine in 143. člena ZUJF glede pridobljenih pravic

	Doktrinarna jamstva	Vsebina 143. člena ZUJF	(Ne)ujemanje med teorijo in ZUJF
1	Izjemnost posega	Izjemnost posega v pravice po ZPIZ-1 in povezanih zakonih o socialnih pravicah	Delno ujemanje za ozko področje pokojnin, a spornost dometa celotnega zakona ²²
2	Nova ureditev glede na spremembo razmer	Vežanost posega na gospodarsko krizo in potrebno (javno) varčevanje	Navidez podano ujemanje, a močni indici za zgolj navidezen deklariran cilj glede na domet izbranih skupin prizadetih ²³ in zelo majhen donos
3	Javni interes za poseg nad interesi posameznikov	Socialno državo se »privošči« ²² glede na sredstva, kar je glede na materialnopravni in vrednotni javni interes (po ZPIZ-1) neutemeljeno	Glede na javnopravnost pokojnine pomeni ZUJF poseg v pravice posameznikov in javni interes - le varčevanje ne more biti javna korist
4	Sorazmernost – čim manjši poseg glede na cilj	Poseg je bil določen znotraj člena objektivizirano, npr. z vežanostjo na pokojnine, ki niso vežane na prispevke, a le za izbrane skupine z različnim % vpliva	Delno ujemanje (npr. ohranitev pokojnin pod 622 evrov), pri zajetih pa izrazita nesorazmernost, poudarjena z diskriminatornostjo in pravno nejasnostjo

²² Prim. Kresal Šoltes, 2012, str. 3. Glede konteksta varčevanja prim. Strban, 2012, str. 528 in povezane.

²³ O prikritih in pravih namenih ter (ne)enakosti gl. Zahtevo VČP, 2012, str. 22–24, kjer je poudarjeno, da ko je sicer legitimen cilj (kot varčevanje v pogojih gospodarske krize) samo navidezen, ki naj prikrije resničnega, potem je treba presoditi, ali je legitimen ta drugi, prikriti cilj. Takšen pristop je uveljavilo ustavno sodišče v zadevi U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004. Mogoče je sklepati, po testu legitimnosti, da gre za ustavno nedopusten način, ko je cilj, ki ga v resnici zasleduje predpis, namenjen le omejevanju pravic, ne pa hkratnemu varstvu pravic drugih.

	Doktrinarna jamstva	Vsebina 143. člena ZUJF	(Ne)ujemanje med teorijo in ZUJF
5	Enakost pred zakonom	Poseg le v določene skupine prejemnikov, kjer naj bi bil utemeljen razlog za razlikovanje glede na ne/vezanost pokojnine na vplačane prispevke	Že pri deklariranem dometu nedoslednosti in kasnejši »popravki« (prek ZPIZ in ZUJF-A), še očitneje zajem prizadetih, ki so politično nasprotni usmeritvi vlade
6	Pravna sredstva in odškodnina za upravičenja	Ne le manko procesnih določb in pravnih sredstev/ kompenzacij, ampak iz diktije izhajajoč zavajajoč poseg »usklajevanja«; zanikana (podrejena) raba ZUP	Normativno neskladje očitno, a zlasti zaradi nepravilnega izvajanja ZUJF, saj bi se ZUP in določbe o sodnem varstvu morale uporabiti neposredno in takoj

Posebej pogledimo vprašanje, ali in zakaj javni interes ne more biti samo varčevanje javnih sredstev. Kot javni interes šteje splošna družbena korist, ki jo pristojni zakonodajalec prelije v veljavno pravo. Toda poleg zakonitosti gre pri tem tudi ali formalno najprej za demokratično voden normodajni postopek in s tem izkazano legitimnost sprejetega zakona oziroma njegove spremembe. Pri ZUJF pa je bil ta vidik kršen že kar v več sistemskih zahtevah demokratičnega postopka.²⁴ Prvič, zakon ni bil sprejet po rednem postopku, ki bi omogočal čas za oblikovanje argumentov *pro et contra* ter alternativnih rešitev, s čimer je bila tudi kršena pravica sodelovanja javnosti pri upravljanju v javnih zadevah in onemogočena civilna družba (kljub akcijam in javno objavljenim mnenjem npr. Zveze društva upokojencev Slovenije ali Društva za delovno pravo in socialno varnost). Drugič, zakon je nomotehnično povsem nesistemsko posegel v številne zelo različne zakone in pravna področja, s čimer, ob siceršnji vsebini posameznih določb, je že posegel v ustavno terjano jasnost predpisov in s tem pravno varnost. Zato se je v zvezi s 143. členom ZUJF v splošni in strokovni javnosti razprava o tej določbi vnela šele v naslednjem mesecu po uveljavitvi zakona, saj v predlogu zakona nihče niti ni opazil teže in obsega posledic teh določb. Tretjič, kljub obsežnosti zakona in velikemu obsegu prizadetih ter organov, za katere velja spremenjena zakonodaja, je bil zakon isti teden še (navidez) usklajevan oziroma obravnavan v delovnih

²⁴ Tako vrsta mnenj, npr. Kresal Šoltes, Ribičič, Strban, Kovač in Remic, 2012, Zahteva VČP, 2012, str. 13.

telesih parlamenta, nato pa v treh dneh sprejet, objavljen in že uveljavljen dan po objavi! Četrtrič, sama vsebina 143. člena ZUJF je tako očitno nejasna, da je razlag njenega razumevanja in izvedbe toliko, kot je avtorjev in pristojnih državnih institucij.²⁵

Še pomembnejše je vsebinsko razumevanje, kaj je javni interes, ker je ta omejitveni dejavnik uveljavitve zasebnih interesov strank. Javni interes je po samem ZUP nedoločen pravni pojem, ki pa ga nujno na posameznih področjih napolnjuje materialna zakonodaja prek zasledovanih namenov le te. Nenazadnje sam ZUP delno poda smernice o vsebini javnega interesa, ko v 18. in 144. členu opredeljuje nujne ukrepe organa, pri čemer določa npr. varstvo življenja in zdravja ljudi, javni red in mir ali varstvo premoženja. Nikoli pa ne more biti javni interes iz konteksta področnega zakona izvzeto golo varčevanje javnih sredstev.²⁶ Prav slednje pa si je po uveljavitvi ZUJF privoščilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v navodilih za izvedbo zakona, ko je organe usmerjalo, naj ustavijo postopke, kjer so stranke vlagale zahtevke za socialne pravice, češ da »za nadaljevanja postopka po 135. členu ZUP javnega interesa ni«. Javni interes naj bi namreč bil po predmetnem navodilu MDDSZ - kot objavljeno na spletnih straneh v letu 2012, a kasneje (samokritično?) umaknjeno - dobesedno in v navodilu označeno z velikimi tiskanimi črkami: »manj sredstev iz proračuna«. Pri tem ni niti omembe zavarovanja socialno ogroženih upravičencev po veljavnih predpisih. Menim, da je taka poteza ne le nezakonita, ampak ravno za matično ministrstvo, ki naj bi krojilo državno socialno politiko, sociološko in celo moralno nevzdržna. Javnega interesa za varčevalne posege v določene skupine prejemnikov pokojnin po 143. členu ZUJF nadalje ne moremo razbrati niti s primerjalnopravno analizo podobnih primerov na drugih področjih, kjer je do posegov v pridobljene (ali druge) pravice prišlo zaradi po novem večje dostopnosti in izenačenih možnosti interesentov do predmetne pravice in s tem enakosti strank pred zakonom po istih pogojih v večjem obsegu.²⁷ Naj torej poudarim: varčevanje ne more biti javni interes zgolj z odločitvijo

²⁵ Prim. Ribičič, 2012, str. 33.

²⁶ Prim. Jerovšek in Kovač, 2010, str. 40–43, Androjna in Kerševan, 2008, str. 93. O nujnosti empirične podlage za spremembe v javnem interesu in s tem povezanih enakosti in sorazmernosti Balan in Varia, 2010, str. 16. Avtorja med drugim navajata stališče romunskega ustavnega sodišča, da je vlada ob varčevalnih ukrepih, ko ti pomenijo poseg v ustavne socialne pravice, vedno dolžna ponuditi legitimen nabor ukrepov, ki posege omilijo.

²⁷ Npr. glede vpisa otroka v vrtec, gl. Kovač, 2010, str. 20. Podobno OdlUS št. U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011 (Ur. l. RS, št. 57/09, 20/11), češ da ekonomičnost ne more iti na račun ustavnih upravičenj zakonsko zaščitene osebe.

vlade kot predlagatelja zakona, da namerava racionalizirati javno porabo, ampak mora javni interes pri pravicah in obveznostih kot *materio legis* določiti nujno le zakonodajalec (87. člen Ustave RS), pri tem pa varčevanje umestiti kot stvarni sestavni del posamične področne javne politike z uravnoteženjem med ciljanimi vrednotami na področju in razpoložljivimi viri.²⁸

3.2. Postopkovna izvedba 143. člena ZUJF s strani ZPIZ

Glede na obseg in sistemsko težo navedenih vprašanj in dilem se je ZPIZ kot izvajalec takoj po uveljavitvi ZUJF znašel v težavnem položaju. Kot zunanji opazovalec lahko pripoznam dober namen zavoda, da (se naj) ne odlaša z izplačevanjem pokojnin tekoči mesec in poglobljeno razglablja o možnostih razlage zakonskih določb oziroma čaka na izid kljub nujnosti postopkov v socialnih zadevah prejkone šele čez nekaj mesecev sprejete odločitve. Pokojnina je običajno edini ali najbolj pomemben vir preživetja upokojencev, zato je njen eksistencialni pomen jasen, ob premoženju in višine pokojnin večine upokojencev, ki so razmeroma nizke ali jih ni pa tudi eksistencialni pomen rednega in vsakomesečnega izplačila.²⁹ Toda ZPIZ je funkcionalno in zato kot samostojna pravna oseba statusno avtonomen oziroma bi moral biti in kot tak v svojstvu nosilca javnega pooblastila postopati apolitično in strokovno neoporečno. Ravno politična neodvisnost je eden izmed teoretičnih in praktičnih namenov, zakaj država sama ne izvaja zavarovanja, ampak je naloge delegirala na posebno institucijo.

Ena glavnih kršitev oziroma napak na različnih ravneh, najprej delovanja ZPIZ, pa tudi Ustavnega sodišča, je učinkovanje ZUJF. V katerikoli zadevi je namreč treba voditi (poseben ugotovitveni) upravni postopek, da bi z izdajo odločbe nastopile

²⁸ Ali kot navedeno v Zahtevi VČP, 2012, str. 12, 25: »Načelo sorazmernosti sicer ni izrecno zapisano v Ustavi, vendar ga ustavnopravna teorija izpeljuje iz 2. in 15. člena Ustave... Omejevanje človekovih pravic presoja ESČP zlasti v povezanosti s tem, ali gre za ukrepe, ki so nujni v demokratični družbi (necessary in a democratic society), ali so v javnem interesu (in the public interest) in sorazmerni (proportionate), ali gre za poseg v pričakovane pravice (legitimate expectation, acquired rights), ki predstavlja nujno družbeno potrebo (pressing social need).« Več o praksi ESČP Kresal v: Šturm, 2011, str. 783–785.

²⁹ Ravno v ta namen je v ZPIZ-1 oziroma ZPIZ-2 vključenih nekaj specialnih določb glede na ZUP, ki so ob upoštevanju 22. člena Ustave RS o enakem varstvu pravic ustavno skladne (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 226). Recimo po 263. členu ZPIZ-1 oziroma 183. členu ZPIZ-2 odločba, izdana v obnovljenem postopku, učinkuje že od prvega dne naslednjega meseca po dani zahtevi (s poračunom za nazaj).

pravne posledice za naslovnike. Na posameznikov pravni položaj učinkuje šele izvršljiv konkreten upravni akt, ne zakon neposredno. Ni učinka *ex lege*, razen če ga sam zakon izjemoma predpiše. Toda prvi korak ZPIZ je bil že junija 2012 neposreden odtegljaj zmanjšanja pokojnin, kar ocenjujem kot zlorabo javnega pooblastila. ZPIZ je namreč pooblaščen za več javnih nalog, poleg izdaje splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil v okviru zakona odločanje o konkretnih pravicah v posamičnih stvareh, zaradi učinkovitosti sistema pa tudi samo izplačevanje pravic oziroma izvrševanje izdanih upravnih aktov. Pooblastilo za materialno dejanje izplačevanja zavodu nikakor ne pomeni, da ta lahko samovoljno pri tem ravna, ampak je strogo vezan na pravne akte, še strožje kot pri ostalih dejanjih.³⁰

Poleg tega izvršitev pravnega razmerja, povrh v breme ljudem, pomeni neposredno kršitev Ustave RS, saj je v nasprotju z načelom zaupanja v pravo, če se oblastne odločitve izvršujejo, preden so sploh izdane in strankam, katerih pravni položaj urejajo, vsaj vročene (kot po 262. členu ZPIZ-1 ali 182. členu ZPIZ-2, ki izvršljivost veže na vročitev ali nadaljnji dokončnost oziroma pravnomočnost).³¹ Da pravni učinki odločbe veljajo za naslovnika, še preden je ta seznanjen z njimi, je nedemokratično in v nasprotju s pravno državo. Vročitev akta kot vira pravnih učinkov za stranko je po splošnih jamstvih zato pogoj za nastop zunanjih posledic na pravni položaj naslovnika, torej tudi izvršljivosti upravnega akta. Odločba, ki še ni bila vročena stranki (kaj šele spisana pri organu), pravno še ne obstaja in spričo tega ne veže stranke in tudi ne organa, ki je oblikoval vsebino. Ne daje niti temelja pristojnim za izvrševanje konkretnih pravic, tu ZPIZ. Izvršitev razmerja brez prehodne in obrazložene konkretne upravne odločbe je v očitnem nasprotju neposredno glede jamstva učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave RS). Izdaja splošnih obvestil (ki niso bila niti žigosana ipd.) o uveljavitvi ZUJF, ki jih je ZPIZ prejemnikom znižanih pokojnin pošiljal junija in julija 2012, teh napak ne omili, le poglobi spornost postopanja. Samo obvestilo pa ne izpolnjuje pogojev za materialno opredelitev le tega kot posamični upravni akt po ZUS-1, kar bi bilo ne

³⁰ 120. in 121. člen Ustave RS ter načeli po 6. in 12. členu ZUP. Prim. Pirnat v: Šturm, 2011, str. 1276. O realnih aktih splošno in prek ZPIZ Kovač, 2006, str. 239 in 315.

³¹ O izvršljivosti in vročitvi kot pogoj za pravne posledice Jerovšek in Kovač, 2010, str. 230–238, Androjna in Kerševan, 2006, str. 227, 448–451. Že opredelitev izvršljivosti pred uporabo vsaj pritožbe je ustavno skladna res le izjemoma, a nikoli pred najmanj izdajo in vročitvijo odločbe. Gl. odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-297/95 z dne 28. 10. 1998 (Ur. l. RS, št. 76/98). Prim. enako glede ZUPJS, Kovač in Remic, 2012, str. 7. Na ta argument se sklicuje tudi skoraj 10.000 pritožnikov zoper določbe ZPIZ iz jeseni 2012, ki so pritožbo vložili po vzorcu Zveze društev upokojevencev Slovenije. A razen ZDSU niti pri VČP ali Ustavnem sodišču ni bilo najti tega argumenta ...

glede na naziv akta tudi možno, saj se narava akta presoja po njegovi vsebini, ne nazivu (prim. sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 285/2001). A v danem primeru gre le za faksimile dopis, ki stranke informira o že izvedenem posegu, tj. nakazilu nižjega zneska. Obračun ni bil vezan na obvestilo, zato obvestilo ni vir pravnih učinkov. Torej je predmet izpodbijanja novi obračun, ne obvestilo kot tako.

Žal je nadalje ZPIZ tudi v avgustu in septembru 2012 zgoraj citirano napotilo Ustavnega sodišča po sklepu U-I-162/12-5 in Up-626/12-5 glede potrebne odločitve o zmanjšanih pokojninah z upravo odločbo implementiral povsem izvotljeno. ZPIZ je sicer izdal odločbe, a brez vodenja ustreznega predhodnega postopka in minimalne pravne podlage ter obličnosti kot osnov formalne zakonitosti, razen (in še to nedosledno in nepravilno) formalne vzpostavitve poti izpodbijanja odločbe po klasični poti. Sklep Ustavnega sodišča je tako za pozdraviti, a bodisi zaradi skoposti sklepa samega (čeprav izrecen sklic na postopek z enakim varstvom pravic po 22. členu Ustave RS) bodisi zaradi zavestnega politično »ustrežljivega« ali skrajno malomarno nestrokovnega nerazumevanja pomena, kaj vključuje smernica »določiti z upravo odločbo«, po razlagi ZPIZ, še ne moremo trditi, da je »vneslo red« v izvajanje ZUJF, kot ocenjeno v Zahtevi VČP (2012, str. 15). ZPIZ je z izdajo odločb dejansko zgolj formaliziral realne akte znižanega izplačila in na najnižji stopnji konkretiziral od junija 2012 odpredložena splošna obvestila, zaradi katerih je večina prizadetih spoznala uveljavitev ZUJF. Tudi sodišče bi lahko bilo bolj aktivno v smislu meritorne obravnave.³²

Pozno poleti in jeseni 2012 izdane odločbe so povrhu izjemno vprašljive predvsem s kvalifikacijo le teh kot »ugotovitvenih«. Menim, da gre celo za ničnost (po 1. točki prvega odstavka 279. člena ZUP) kot izredno pravno sredstvo, ki naj po ZUP pokrije najhujše možne napake v postopku, kajti ugotovitvena odločba z učinkom za nazaj je sistemski odmik od pravnega reda in dovoljena zgolj, če tako podlago izrecno poda z 22. členom Ustave usklajen področni zakon.³³ ZPIZ pa v nobenem zakonu ni pooblaščen za izdajo deklarativnih odločb, ki bi pravne po-

³² Argumentirano kritiko o pretiranem formaliziranem pristopu Ustavnega sodišča prav za izpodbijanje ZUJF v opiranju na neizkazan pravni interes zaradi neizčrpanja pravne poti (ki sicer upokojencem s strani zakonodajalca in ZPIZ sploh ni bila dana!, po sklepu U-I-162/12 in Up-626 pa le delno), namesto proaktivnega pristopa oziroma t. i. aktivnega pozitivizma v zvezi z zavrnjenimi pobudami poleti 2012 je predstavilo vrsta avtorjev v strokovni in splošni periodiki. Denimo Ribičič, 2012, str. 33, opozarja na nepravnost v temelju, ko nenazadnje prizadetim vrsta strokovnjakov predlaga skoraj toliko različnih pravnih poti, kot je prstov na rokah ... O (potrebem) aktivizmu sodišč, ko gre za usmerjanje razvoja ustavnih načel, Nehl, 1999, str. 5, in Schwarze, 2004, str. 91–94.

³³ Androjna in Kerševan, 2008, str. 356 in 387-390.

sledice razmerja le ugotavljajo in ne ustvarjajo. Zato menim, da so take odločbe nične ali pa jih gre jemati kot konstitutivne, a v tem primeru izvršljive (z zmanjšanjem izplačila) najprej od dneva vročitve odločbe, ne pa od uveljavitve zakona, ki je podlaga za posamične upravne akte. Menim, da so zato vsi upokoјenci upravičeni do povračila najmanj razlik od junija do avgusta 2012, četudi bi se kasneje (glede neustavnosti izpodbijan) 143. člen ZUJF spoznal za ustavnega! Dalje so te odločbe že z vidika formalne obličnosti najmanj površne, če ne neposredno nezakonite, saj niso ustrezno individualizirane v obrazložitvi³⁴ niti nimajo ustreznega pouka o pravnem sredstvu (215. člen ZUP). Še več, pouk o pravnem sredstvu je brez pravne podlage in zato nezakonit v delu, ko navaja, da pred izdajo vloženi ugovori strank štejejo kot pritožbe, saj kljub (vsaj na videz) navedbi strankam v korist zavod v upravnem postopku ne more ravnati mimo in brez podlage v zakonu. V preglednici je prikazana študija ključnih korakov uveljavitve 143. člena ZUJF, z analizo, kako je predvsem ZPIZ ravnal in kako bi glede na pravni red RS moral. Tako soočenje vrzeli med realnostjo in predpisanim nam prikaže razsežnost napak in poglobljanje nezakonitosti prek ustavnosti.

Preglednica 2: Analiza 143. člena ZUJF april 2012 - marec 2013 med sein in sollen

Kronološki koraki	Čas	Pravilno postopanje	Ustavna kvalifikacija kršitev (členi Ustave)
Hitra in interna priprava »super« zakona	April-maj 2012	Reden zakonodajni postopek z javno razpravo in iskanjem rešitev po področjih.	Kršitev ustavnih in mednarodnih načel pravne in socialne državi itd. (1, 2, 21, 44, 89).
Sprejem in uveljavitev ZUJF	Zadnji teden maja 2012	Pretehtanost vsebine 143. člena ZUJF, vključno z opredelitvijo zmanjšanja pokojnin prek rabe ZUP; ustrezen vakacijski rok.	Kršitev mednarodnih pravic obrambe, pravne države, poseg v socialno varnost, pridobljeno, dostojanstvo itd. (1, 2, 14, 22, 21, 34, 25, 50, 89, 158).
ZPIZ za junijske pokojnine izplača zmanjšane pokojnine, o tem obvesti le s splošnimi dopisi	Junij-julij 2012	Vodenje upravnih postopkov po uveljavitvi zakona, sodelovanje strank v postopku, izdaja odločb in izvršitev izplačil po izvršljivosti/vročitvi.	Kršitev vezanosti uprave na zakon in omejenosti javnih pooblastil, učinkovitega pravnega sredstva in osebnega dostojanstva (2, 120, 121, 21, 34, 25, 157).

³⁴ 214. člen ZUP. Prim. Schwarze, 2004, str. 93.

Kronološki koraki	Čas	Pravilno postopanje	Ustavna kvalifikacija kršitev (členi Ustave)
V javnosti in na ZPIZ val ugovorov; nekaj poplačil se poravna	Junij-julij 2012	Če ne prej, sedaj uvedba postopkov po ZUP (člena 9, 146) z zaslišanjem stranke.	Samovoljna razlaga zakona (2, 14, 22, 21, 25, 157, 158), je poravnano, kar naj bi bilo v zakonu »pomotoma«.
Posamezniki vložijo pobude za presojo ustavnosti 143. člena ZUJF, Ustavno sodišče jih zavrže, vendar napoti na izdajo odločb	Junij 2012-	Ustavno sodišče bi kljub omejenemu pravnemu interesu lahko sprejelo zadeve v vsebinsko obravnavo glede na znanih 26.300 prizadetih in obstoječe učinke ZUJF.	Ni kršitev, a prostor za ustavni pozitivni aktivizem (po Nehl, Schwarze, Ribičič) oziroma proaktivno širšo ustavno skladno razlago pravnega interesa pritožnikov.
Nekateri vložijo tožbe, Upravno sodišče se izreče za nepristojno	Julij 2012-	Upravno sodišče se odzove formalno, čeprav bi bila možna proaktivna razlaga za merit.	Gl. sp. o vrsti ustreznega sodnega nadzora glede realnih aktov zmanjšanih izplačil po ZPIZ.
VČP vložijo zahtevo za oceno ustavnosti 143. člena ZUJF s predlogom zadržanja	Julij, september 2012	Varuh postopa v skladu s pristojnostmi ter na pobudo preko 130 pobud posameznikov in vrste društev iz cele RS.	Ustavno skladno postopanje Varuha. Ustavno sodišče formalizirano zavrne predlog za zadržanje izvajanja zakona.
ZPIZ izda ugotovitelne odločbe z učinkom od uveljavitve zakona	Avgust-september 2012	ZPIZ bi moral voditi posebne ugotovitelne postopke, po ugovorih, in izdati odločbe.	Zakon (kljub v stroki očitani neustavnosti) velja, zato bi naj ZPIZ sledil ZUJF, a tudi ZPIZ-1 in ZUP (2, 120).
ZPIZ izdaja odločbe o pritožbah	September 2012-	ZPIZ vztraja pri dosednji razlagi pravilnosti postopanja.	Kot zgoraj.
Sprejem ZPIZ-2	December 2012	ZPIZ-2 spornih vprašanj po ZUJF glede na ZPIZ-1 ne ureja.	Zakon ureja položaj od 1. 1. 2013 z regulacijo prehodov (389-431. člen).

Kronološki koraki	Čas	Pravilno postopanje	Ustavna kvalifikacija kršitev (členi Ustave)
Dopolnitev ZUJF-A	Decembar 2012	Izvzem le ene skupine (zavarovanih v drugih republikah nekdanje SFRJ) namesto vseh.	Poglobljena neenakost; posredno priznanje nepravilnosti posega prek poplačila za nazaj (2, 14).
OdlUS U-186/12-34	Marec 2013	(končno) razveljavitev 143/2-4 in	nalog ZPIZ, da takoj izda odločbe

Kateri koraki bodo sledili in kako sporni bodo, bo pokazal čas, zlasti prek izvršitve ustavne odločbe iz marca 2013. Upajmo pa, da se ne bo ponovila zgodba o odzivih pristojnih na način, ki napake skuša le prikriti in tako neustavnost in nezakonitost postopanje le še pogloblja. Če bo temu tako, se bo študija primera zaključila šele z vrstico tabele kronološke analize, ki bo vsebovala tožbe na ESČP in ugotovljeno odgovornost Republike Slovenije.

3.3. Upravni ali socialni spor za varstvo zoper posege po 143. členu ZUJF?

Za opredelitev vrste pravnega varstva ni ključna samo vrsta razmerja, ki je predmet postopka zmanjšanja pokojnine po 143. členu ZUJF, kot je prikazano v teoretičnem uvodu. Ocenjujem, da obravnavani primer izvajanja 143. člena ZUJF kaže, kako je tudi v socialnih ali drugih zadevah s specializiranim sodnim nadzorom, kadar gre pri upravnih (in sodnih) postopkih za kršitev ustavnosti, pravilna kontrola v upravnem sporu. Upravni spor je po prvem odstavku 157. člena Ustave RS in ZUS-1 določen kot sodna pot za preizkus zakonitosti upravnih aktov, kolikor področni zakon ne odloči drugačne sodne kontrole (kot po ZDSS-1). A Ustava opredeljuje še t. i. kvaziupravni spor, ki pride v poštev, ko zakon ne zagotavlja za neko posamično dejanje ali akt sodnega varstva, z dejanjem ali aktom oblasti³⁵ pa se posega v ustavne pravice posameznika. Posebej določata upravni spor za varstvo ustavnih pravic in svoboščin (ob nezakonitosti) tudi 4. in 66. člen ZUS-1, ki v takem primeru kljub siceršnji delitvi oblasti in praviloma le kasacijskim odpravam nezakonitih upravnih aktov sodišču dajeta

³⁵ Po odločbi Ustavnega sodišča v zadevi U-I-47/94, Ur. l. 13/95, prim. Androjna in Kerševan, 2006, str. 794.

mandat polne jurisdikcije oziroma sprejema meritorne odločitve v upravni (ne sodni) zadevi.³⁶ Kaže opozoriti še, da poseg v ustavne pravice ne more biti oprt zgolj na splošne, recimo procesne ustavne določbe, kot je poseg v pridobljene pravnomočne pravice po 158. členu ZUP, temveč mora iti za prizadetost neke vsebinske pravice ali svoboščine.³⁷ A v primeru ZUJF je ta pogoj (žal tudi) izpolnjen, saj gre za posege v pokojnine kot ustavno kategorijo po 50. in še 33. členu Ustave RS.

Ker je ZPIZ takoj po uveljavitvi ZUJF posegel z materialnimi dejanji zmanjšanih izplačil brez zakonitih upravnih odločb v pravice upokojencev, ki so nesporno večplastno ustavno varovane, je namreč očiten akt, ki ustreza pravnemu stanu po drugem odstavku 157. člena Ustave RS. Ta pa omogoča neposredno tožbo.³⁸ Celo naknadna izdaja upravnih odločb v času avgust-september 2012, zaradi njihovega sklica na »ugotovitveno« naravo in učinkovanja *ex tunc* od dneva uveljavitve ZUJF oziroma materialnih dejanj zmanjšanih izplačil ZUJF, tega ne spremeni. Menim, da je ZPIZ sicer moral upoštevati ZUJF – ko bi to le storil postopkovno ustrezno – in zmanjšati pokojnine, ker je vezan na zakon (120. člen Ustave in 6. člen ZUP), toda realna izvedba zmanjšanja izplačil po ZUJF takoj po uveljavitvi zakona je zagotovo neustavna (gl. preglednico 2). Ker predstavljajo nižja izplačila od junija 2012 posamične realne akte s posegom v ustavne pravice, bi moralo Upravno sodišče po mojem mnenju sprejeti v obravnavo tožbe, namesto da jih je odstopilo socialnemu sodišču v socialni spor kot regularno sodno pot v pokojninskih zadevah. Drži sicer, da drugi odstavek 58. člena ZDSS-1 določa varstvo tudi za dejanja, ne le pravne akte državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, toda ta zakon (kot ZUS-1) obravnava le primere nezakonitih posegov. Posegi ZPIZ od junija 2012 pa so formalno gledano materialno

³⁶ Breznik in Kerševan, 2008, str. 31 in 40, ter Šturm et al., 2011, str. 1389–1404. Za ZDSS-1 Cvetko et al., 2005.

³⁷ Tako na primer sklep Ustavnega sodišča v zadevi Up-649/05-5 z dne 21. 12. 2005: »V skladu s prvim odstavkom 50. člena ZUstS US preizkusi le, ali so bile z izpodbijano sodno odločbo kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Zato pritožnik ustavne pritožbe ne more utemeljiti le s sklicevanjem na 2., 125. in 158. člen, saj te ustavne določbe neposredno ne urejajo človekovih pravic ali temeljnih svoboščin.« Enako SKIUS, Up-231/99 z dne 17. 6. 2002: »US izpodbijano sodbo preizkusi le glede vprašanja, ali so bile z njo kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. To z drugimi besedami povedano pomeni, da v postopku ustavne pritožbe ni mogoče uveljavljati kršitve temeljnih načel, na katera se pritožnica med drugim sklicuje (2. in 158. člen).«

³⁸ Ne glede na ZUS-1, po katerem je UpS odločilo, da ni pristojno. Gl. Zalar v: Breznik in Kerševan, 2006, str. 39.

zakoniti, a ob tem neustavni (ne glede ne ugotovljeno (ne)ustavnost 143. člena ZUJF).³⁹ Dodatno ZDSS-1 v 63. in nadaljnjih členih obravnava le pravne, ne realnih aktov in ne vsebuje analognega mandata sodišču kot 66. člen ZUS-1. Ob tem se nenazadnje ustvarja vtis, da je sodišče izreklo svojo nepristojnost zaradi pričakovanega obsega vloženih tožb.

4. ZAKLJUČEK

Presoja ustavnosti in zakonitosti 143. člena ZUJF in konkretnih aktov, izdanih ali storjenih po teh določbah, je prednostno stvar sodnih postopkov na več ravneh, zato bo za zaključek vseh primerov potrebnih vsaj nekaj let, ne upoštevaje noveliranje in nove, manjše ali večje »zujfe«. Upamo lahko, da bodo vsaj sodišča, ker izvršilna oblat očitno s favoriziranjem učinkovitosti ne bo ali ne celostno, sledila spoznanju, da je ravno v kriznih razmerah varstvo človekovih pravic posebej žlahtna kategorija. Šele kriza prinese čas preizkusa, ali je zapisano v Ustavi RS zaveza za lepe ali vsakršne čase, v katerih se znajde družba.

Predmetna študija primera nam pokaže, da problem pravne (in pri socialnih pravicah) socialne države nikoli ni enostaven. Usodnih posledic praviloma ni, če v skupnosti deluje sistem zavor in ravnotežij. A ko v isti rog enoumno govore tako predstavniki izvršilne kot zakonodajne veje oblasti, ob pretirano omejenem ali zadržanem odnosu nadzornih oblasti (sodišča in drugi), so posegi v pravni in socialni položaj ljudi običajno vseobsegajoči in postanejo meja med preživetjem in osnovnimi postulati demokratične družbe.

Same določbe ZUJF tako ne bi bile tako problematične, ko bi denimo ZPIZ kot apolitičen nosilec javnega pooblastila po načelu samostojnosti in zakonitosti postopal pri izvajanju ZUJF od začetka, ali vsaj po kopici strokovnih opozoril, procesnopravno pravilno. Glede na veljavni ustavni red in izrecno razlago Ustavnega sodišča, da bi po ZUJF moral biti voden upravni postopek in bi morala biti nova pokojnina odmerjena z upravno odločbo, pa je Zavod glede na tradicijo in duh ZUP ter nenazadnje sklep sam, skrajno napačno postopal, ker ni vodil »pravih« postopkov. Tako bi napake z apolitično strokovnim pristopom omilil, če že ne popravil, glede na vezanost uprave na zakon, dokler zakon velja. ZPIZ je namreč

³⁹ Zaradi ustavnopravne zaščite procesnih garancij je ob njihovi kršitvi sicer akt formalno nezakonit kljub materialnopravni pravilnosti in tako nezakonit kot celota (Schwarze, 2004, str. 97).

celo po smernicah Ustavnega sodišča o razlagi ZUJF zgolj izdajal akte, ki simulirajo upravno odločbo, ki naj bi birokratsko samo pokrili že pred meseci *de facto* izvedena nižja izplačila pokojnin v nasprotju s prej izdanimi odločbami. ZPIZ ni izvedel novih postopkov po pravilih ZUP, še najmanj dolžnega posebnega ugotovljenega postopka po 146. členu ZUP, niti zadostil minimalnim merilom obličnosti novih odločb in njihovega učinkovanja.

Prav tako bi lahko nastanek nadaljnjih posledic za okoli 26.300, s posegom neposredno prizadetih ljudi, preprečilo Ustavno sodišče z ustavno skladno, a bolj proaktivno vlogo v preizkusu ustavnosti zakona, ne čakajoč na izčrpanje redne pravne poti in formalistično razlago neobstoja pravnega interesa. Ali pa bi ustavno sodišče lahko vsaj zadržalo izvajanje ZUJF do meritorne presoje zahteve za oceno ustavnosti spornih določb.

Upravno sodišče bi lahko pokazalo zgled skrbnika ustavnosti(!) z upoštevanjem realnih posegov ZPIZ v ustavno zavarovane pravice, ne pa da je ubralo pot odstopanja sporne zadeve socialnemu sodišču.

Izmed ključnih institucij v RS je, podobno kot v drugih državah, samo varuh človekovih pravic pokazal ustrezno pravno in moralno držo ter prek specialne legitimacije sprožil vsaj ustavnosodno presojo splošnega pravila.

A ključna spoznanja primera ostajajo: če želi država izvajati monopol oblasti v demokratičnih okvirih, mora spoštovati lastno ustavnopravno ureditev, zlasti v javnopравниh razmerjih. Slednja so vedno pogojena s prednostjo javne koristi in učinkovito javno politiko pred pravicami posameznikov, a ravno zato mora upravno procesno pravo nuditi v razmerju do oblasti minimalna obrambna upravičenja. Če pristojni ta procesna jamstva kršijo, pade steber našega ustavnega sistema, pa naj gre za minoren poseg v posameznikov pravni položaj ali prizadetost nekaj tisoč ljudi z eksistencialnim prejemkom. Socialne pravice seveda niso absolutna kategorija, posegi vanje bodo z nadaljnjim krčenjem glede na demografske trende in predvidenimi bodočimi gospodarskimi gibanji stalnica v slovenski in drugih družbah. A izvedejo naj se tako, da bodo ljudem razvidni in realno omogočeni enakost pred zakonom, sorazmernost, nediskriminatornost, pravice obrambe in osebno dostojanstvo. Prilagajanje družbeni stvarnosti glede omejenih virov ima torej (ustavnopravne) meje, če naj v Republiki Sloveniji zatrjujemo in ostajamo pri temeljnih vrednotah evropske demokracije.

VIRI IN LITERATURA:

- Androjna, V., in Kerševan, E.: Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana, 2006.
- Balan, E., in Varia, G.: The Ombudsman in the Times of Crisis: A Special View on the Romanian People's Advocate, Egpa Annual Conference, Toulouse, 2010, <egpa2010.com/documents/PSG10/Balan-Varia.pdf> (5. 3. 2013).
- Belopavlovič, N., Cvetko, A., Kalčič, M., Kuhelj, J., Plavšak, N., in Rangus, B.: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2000.
- Breznik, J., in Kerševan, E. (red.) et al.: Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2008.
- Bubnov-Škoberne, A., in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Bubnov-Škoberne, A.: Usklajevanje pokojnin: enakopravnost ali poseg v pridobljeno pravico Pravna praksa, let. 20, št. 8-9/2001 (15. 3. 2001), str. 4-5.
- Cvetko, A., Galič, A., Kralj, K., in Novak, J.: Zakon o delovnih in socialnih sodiščih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2005.
- Jerovšek, T., in Kovač, P.: Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
- Jerovšek, T., in Kovač, P.: Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2010.
- Kovač, P.: Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil v Sloveniji, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.
- Kovač, P.: Vpliv novega odloka na že izdane odločbe, Pravna praksa, let. 29, št. 47/2012 (2. 12. 2010), str. 20.
- Kovač, P., in Remic, M.: Pravna in socialna varnost uveljavljanja pravic iz javnih sredstev – izbrani upravno-procesni problemi, XIX. dnevi slovenske uprave (CD zbornik, ur. Pevcin, P.), september 2012, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2012.
- Kresal Šoltes, K.: S »supervarčevalnim« zakonom nad socialno državo, Pravna praksa, let. 31, št. 16-17/2012 (26. 4. 2012), str. 3.
- Kresal Šoltes, K.: Značilnosti ureditve socialnih sodišč glede na pravno naravo socialnega spora, Delavci in delodajalci, št. 3-4/2002, str. 441-458.
- Kresal, B.: Prisilno upokojevanje« po ZUJF v luči prepovedi diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti, Pravna praksa, let 31, št. 23/2012 (14. 6. 2012), priloga, str. [I]-VII.
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ), <www.mddsz.gov.si/> (4. 3. 2013).
- Nehl, H. P.: Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart, Oxford, 1999.
- Pavčnik, M.: Teorija prava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001 in 2007.
- Ribič, C.: Je 143. člen ZUJF v skladu z Ustavo in EKČP?, Pravna praksa, let. 31, št. 28/2012 (19. 7. 2012), str. 33.
- Schwarze, J.: Judicial Review of European Administrative Procedure, Law and Contemporary Problems, št. 68/2004, str. 84-105.
- Strban, G.: Nekatera pravna vprašanja predloga Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF): stališče Društva za delovno pravo in socialno varnost, Pravna praksa, let. 31, št. 16-17/2012 (26. 4. 2012), str. 37.
- Strban, G.: Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije, Delavci in delodajalci, let. XII, št. 4/2012, str. 507-530.

Šinkovec, J.: Pridobljene pravice, *Pravnik*, št. 1-3/1994, str. 3-15

Šturm, L. (ur.) et al.: Komentar Ustave RS, Dopolnitev A. Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju, 2002, 2011.

Ustavno sodišče RS, <<http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/>> (4. 3. 2013).

Vodovnik, Z.: Poglavlja iz delovnega in socialnega prava, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.

Varuh človekovih pravic (VČP), <www.varuh-rs.si/> (4. 3. 2013).

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), <www.zpiz.si/> (4. 3. 2013).

Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS), <www.zdus-zveza.si/> (4. 3. 2013).

LEGAL PROTECTION OF PENSIONERS – CASE STUDY PURSUANT TO ARTICLE 143 OF FISCAL BALANCE ACT

Polonca Kovač*

SUMMARY

The article represents the case study of theoretical dimensions and empirical impacts of the reduction of pensions in Slovene society in spring 2012 pursuant to Article 143 of Fiscal Balance Act (FBA). The author states that austerity measures must, despite fewer resources available for social protection, strictly follow basic constitutional guarantees, as acknowledged in international law as well. Namely, measures, reducing pensions and other constitutional rights must be interpreted and implemented restrictively, with respect for common societal benefits, if preserving democratic character of the society and the rule of law.

The article firstly includes some systemic and theoretical guidelines. Pursuant to Slovene constitutional, administrative and social principles and legal provisions, a pension is a right within obligatory social insurance as a special relation, with its legal and substantive nature of social-administrative matter with subsidiary use of General Administrative Procedure Act (GAPA). Therefore it is not only important to decide on individual pensions in compliance with the substantive law but taking into account procedural rights too (such as hearing, reasoning, notification as a prerequisite for legal effect of redefinition of administrative relation, legal protection by an appeal and in front the court). Pensions must be decided upon within administrative proceedings, in which an authority like Pension Insurance Institute is obliged to enable rights of defence as a fundamental ingredient of democratic society. In the nucleus of the case study the author further analyses certain elements assessed as the unconstitutional implementation of the FBA. Special attention is dedicated to legal analysis of “adjustment” (reduction) of pensions pursuant to FBA as a special administrative matter, where Pension Insurance Institute as an apolitical and independent authority should issue new administrative decisions

* Polonca Kovač, PhD, Assistant Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana
polona.kovac@fu.uni-lj.si

according to redefined conditions by FBA to decide upon the pension, especially due to reduction in comparison with the acquired rights by previous administrative decisions (the principle of *res iudicata*). But contrary to it, in about 26.300 cases of pensioners, with pensions acquired on different legal bases, from special beneficiary laws to international obligations of Slovenia after its independence in relation to previous Yugoslav regulation, major unconstitutional breaches have taken place in several months after FBA in use by different institutions. The government has proposed the law as such, which has not even been discussed in a prescribed democratic way. The Pension Insurance Institute did not lead special proceedings but directly reduced pensions and thus misused its public authority, by which it is authorised not only to decide in individual matters but also to execute them (ordering money to pensioners). There is a study of this measure showing it as a true authoritative act, breaching the constitutional rights; therefore it should be challenged pursuant to Article 157 of Slovene Constitution in administrative dispute but rejected. In addition, the Institute implemented some proceedings but in a purely formal way. It even issued so called (and due to no legal ground for it null) declarative decisions, taking effects *ex tunc* from the first day the FBA was put in force instead of at least notifying the pensioners about the decisions. But the use of GAPA is not only about fictive guarantee; otherwise it means its misuse. So, the pensioners concerned should be able to file a motion to Constitutional Court to judge on its (un)constitutionality – instead some motions have been rejected on formal grounds only. Slovene ombudsman has therefore filed such a requirement and the Constitutional Court annulled these provisions in March 2013. In conclusion of the case study the author states it is not of systemic weight merely one legal breach. There is a concern to protect the basics of democracy when (almost all) state institutions act by repressing their mistakes and avoiding substantive accountability. Adjustment to economic crisis in the field of pensions must therefore balance the values aimed and resources available, so it is constitutionally limited.