

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Zavoda ŠOUM, Maribor, ki ga zastopa direktor Branko Klarič, ter na pobudo Študentske organizacije Univerze v Ljubljani, in drugih, ki jih zastopa Blaž Žibert, odvetnik v Ljubljani, in Študentskega servisa, d.o.o., Maribor, ki ga zastopa Odvetniška družba Čeferin o.p., d.n.o., Grosuplje, na seji dne 16. junija 2005

o d l o č i l o:

1. člen 57 Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/01, 60/02, 126/03 in 20/04 – uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v devetih mesecih od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

2. Sklep o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 36/05) se razveljavi. Razveljavitev začne učinkovati tri mesece po uveljavitvi zakona, s katerim bo zakonodajalec odpravil v 1. točki tega izreka ugotovljeno neskladje.

3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti drugega odstavka 3. točke Sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 77/96, 33/98, 83/98, 62/00, 122/00, 94/01, 2/03 in 127/03) se zavrže.

4. Pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti devete alineje 16. člena in tretje alineje drugega odstavka 22. člena Pravilnika o pogojih za opravljanje dejavnosti agencij za zaposlovanje (Uradni list RS, št. 48/99, 79/00 in 30/03) se zavržeta.

5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti "navodila" Direkcije Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije z dne 11. 9. 2002 se zavrže.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Zavod ŠOUM (v nadaljevanju: prvi pobudnik) navaja, da je pooblaščenca agencija za opravljanje dejavnosti zaposlovanja (posredovanja dela, ki vključuje tudi začasna in občasna dela dijakov in študentov). Dejavnost opravlja na podlagi veljavnega Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 5/91 – ZZZPB) in veljavnega Pravilnika ter na podlagi koncesijske pogodbe, sklenjene z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve. Kot posrednik dela dijakom in študentom prek napotnic je pavšalni prispevek za obvezno zdravstveno zavarovanje iz 57. člena Zakona o zdravstvenem zavarovanju in zdravstvenem varstvu (v nadaljevanju: ZZVZZ) dolžan plačevati na podlagi devete alineje 16. člena Pravilnika o pogojih za opravljanje dejavnosti agencij za zaposlovanje (v nadaljevanju: Pravilnik) kot delodajalec, ki zaposluje tudi dijake in študente, pa na podlagi 49. člena ZZVZZ.

2. Drugo pobudo vlagajo Študentska organizacija Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: ŠOUL) ter pooblaščenca agencije za opravljanje dejavnosti zaposlovanja (v nadaljevanju: drugi pobudnik). ŠOUL navaja, da je ustanoviteljica Študentskega servisa, Borštnikov trg 2, Ljubljana, ki je tudi med pobudniki, kot delodajalec pa zaposluje tudi določeno število študentov.

3. Pobudnika izpodbijata 57. člen ZZVZZ, ki določa, da se prispevki za zavarovance iz 17. člena istega zakona, torej za dijake in študente pri opravljanju dela prek

pooblaščenih organizacij, plačujejo v pavšalnih zneskih, ki jih določi Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod). Delodajalec je dolžan obračunati in plačati pavšalni prispevek ne glede na količino opravljenega občasnega oziroma začasnega dela, ki ga opravi študent oziroma dijak, kar postavlja delodajalce med seboj v neenak položaj. Navedeno naj bi pomenilo kršitev načela enakosti pred zakonom (14. člen Ustave), po mnenju drugega pobudnika pa tudi načela sorazmernosti iz 2. člena Ustave. To naj bi bilo kršeno tudi zato, ker je študent ali dijak, ki opravlja delo dalj časa prek študentske napotnice in tako dobi večje izplačilo, izpostavljen večjemu tveganju nastanka poškodbe pri delu oziroma poklicne bolezni kot študent, ki opravlja delo krajši čas. Drugi pobudnik zatrjuje še kršitev načela jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave, ker izpodbijana določba predstavlja le pooblastilno normo za Zavod, da določi pavšalne zneske prispevkov v določeni višini, ne določa pa načina določitve pavšalnega zneska oziroma ne vsebuje pooblastilne norme glede določitve temelja, od katerega se zneski plačujejo (npr. mesečno, od vsake pogodbe o delu, od vsake študentske napotnice itd.). Navedeno naj bi pomenilo tudi kršitev načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave in 87. člena Ustave. Prav tako meni, da izpodbijana določba krši drugi odstavek 50. člena in drugi odstavek 51. člena Ustave.

4. Pobudnika izpodbijata tudi 3. točko oziroma drugi odstavek 3. točke Sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (v nadaljevanju: Sklepa), ki določa, da se prispevek plačuje mesečno oziroma od vsake pogodbe o delu. Menita, da je z navedeno določbo Zavod v nasprotju s 57. členom ZZVZZ posegel v način obračunavanja prispevkov, kar je v nasprotju z 58. členom ZZVZZ, ki glede obračunavanja prispevkov določa smiselno uporabo Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 18/96 – v nadaljevanju: ZDavP), ki v prvem odstavku 223. člena določa, da se prispevki za zdravstveno zavarovanje plačujejo v rokih in na način, kot je z ZDavP določeno za davek od osebnih prejemkov. Navedeno pa ureja 130. člen ZDavP. Zato menita, da je navedena določba v nasprotju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, s 57. in 58. členom ZZVZZ ter s 223. in 130. členom ZDavP.

5. Pobudnika izpodbijata še deveto alinejo 16. člena Pravilnika, ki kot obvezno sestavino koncesijske pogodbe določa obveznost agencije za plačilo obveznega zavarovanja dijakov in študentov v primeru posredovanja dela. Menita, da je navedena določba v nasprotju z drugo alinejo druge točke 49. člena (v povezavi s šesto alinejo 17. člena) ZZVZZ, ki določa, da je zavezanec za plačilo pavšalnega prispevka za zdravstveno zavarovanje pravna ali fizična oseba, pri kateri so študenti ali dijaki na delu. To pomeni, da je študentskim servisom naložena obveznost plačevanja prispevkov brez zakonske podlage oziroma v nasprotju z zakonom določeno obveznostjo delodajalcev. V neskladju s to določbo je po mnenju drugega pobudnika tudi tretja alineja drugega odstavka 22. člena Pravilnika, ki v zvezi s prvim odstavkom tega člena določa, da so stroški obveznega zavarovanja dijakov in študentov, ki jih plača agencija, priznani stroški. S tem naj bi bil kršen tretji odstavek 153. člena Ustave.

6. Drugi pobudnik izpodbija tudi dopis Direkcije Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije z dne 11. 9. 2002, ki ga poimenuje navodilo, na podlagi katerega naj bi Zavod zahteval od zavezancev izvajanje prijave v zavarovanje in plačilo prispevka. "Navodilo" naj bi izdala Direkcija Zavoda in nima oblike pravnega akta, vsebovalo pa naj bi splošne in abstraktne norme. Ravnanje zavezanca naj bi urejalo mimo zakonske podlage, saj naj bi določalo, da lahko delodajalec enkrat mesečno, v roku osmih dni po preteku vsakega koledarskega meseca, predloži območni enoti Zavoda prijave v zavarovanje za vse študente in dijake, vendar pa za vsako izdano napotnico v preteklem mesecu. Določalo naj bi tudi, da se lahko delodajalec in študentski servis dogovorita, kdo bo izvedel prijavo v zavarovanje, kakor tudi, kdo bo plačal prispevek, kar naj bi pomenilo kršitev 49. člena ZZVZZ. Prav tako naj bi iz "navodila" izhajalo, da Zavod šteje izdano napotnico študentskega servisa kot pogodbo o delu in tako mimo sklepa določa študentsko napotnico kot pravni temelj oziroma osnovo za izvajanje prijave v zavarovanje, kakor tudi za plačilo prispevka.

"Navodilo" ni bilo uradno objavljeno, ampak je bilo posredovano vsem študentskim servisom prek telefaksa, dostopno naj bi bilo tudi na območnih enotah Zavoda z namenom, da se uveljavi enotna praksa izvajanja prijave v zavarovanje in plačevanje prispevka. Ravnanje zavezanecov naj bi urejalo tudi mimo Sklepa, saj naj bi določalo, da se prijava v zavarovanje in plačevanje prispevka izvedeta na podlagi vsake izdane študentske napotnice. Po mnenju pobudnika nima pravne podlage za takšen način plačevanje prispevka, saj študentska napotnica ni pogodba o delu, ampak finančnopравни instrument, ki omogoča, da študent in dijak opravljata začasno in občasno delo pri delodajalcu, kot to ureja Zakon o delovnih razmerjih v 111. členu (Uradni list RS, št. 14/90 – v nadaljevanju: ZDR), in je tako v nasprotju s 57. členom ZZVZZ. Posegalo naj bi tudi v 223. in 130. člen ZDavP, saj po mnenju pobudnika ureja način plačevanja prispevka mimo teh določb. Zato krši tudi 2. in 153. člen Ustave.

7. Državni zbor in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve na pobudi nista odgovorila. Svoje mnenje oziroma pojasnila so poslali Vlada ter Ministrstvo za zdravje in Zavod. Menijo, da pobudi nista utemeljeni. Glede pobude za oceno ustavnosti 57. člena ZZVZZ pojasnjujejo, da pravna podlaga za obveznost zavarovanja za poškodbo pri delu in poklicno bolezen za učence, dijake in študente, ki opravljajo delo začasno in občasno, izhaja iz 111. člena ZDR, čeprav delo učencev in študentov ni delovno razmerje v smislu tega zakona. ZZVZZ v 49. členu določa, da so zavezanci za plačilo prispevka za poškodbo pri delu in poklicno bolezen (za obseg pravic, določen v drugem odstavku 47. člena) pravne in fizične osebe, pri katerih so zavarovanci iz 1. do 9. točke 17. člena Zakona (to so med drugimi tudi dijaki in študenti) na usposabljanju ali delu. Menijo, da je s sistemskega vidika taka ureditev pravilna, saj tisti, pri katerem se delo opravlja, nosi riziko, da pri tem delu nastane poškodba pri delu ali poklicna bolezen, ki ima lahko za posledico tudi invalidnost, telesno okvaro ali celo smrt. Prispevki se za te zavarovance v skladu s 57. členom tega zakona plačajo v pavšalnih zneskih, ki jih določi Zavod. Na podlagi omenjenega zakonskega pooblastila je skupščina Zavoda s sklepom določila pavšalne prispevke. Sklep določa, da se prispevek plačuje mesečno oziroma od vsake pogodbe o delu, pri čemer je mesečno plačilo prispevka določeno le za zavarovance, zaradi vključitve v obvezno zdravstveno zavarovanje po omenjenih podlagah iz 15. člena Zakona, ne pa za plačilo posebnega prispevka za poškodbo pri delu ali poklicno bolezen za osebe iz 17. in 18. člena Zakona. Te osebe so že vključene v obvezno zdravstveno zavarovanje, zato gre za zavarovanje dodatnega rizika, ki nastane zaradi opravljanja začasnega ali občasnega dela, pri tem pa se v posameznih primerih (civilna zaščita, reševalne službe) prispevek plačuje mesečno, v primerih, ko je sklenjena pogodba o delu, pa se prispevek plača od te oziroma v primeru študentskega dela od vsake napotnice. Zavezanec za prijavo v zavarovanje je delodajalec, saj to zavarovanje krije storitve, ki so nudene v primeru poškodbe ali poklicne bolezni, ki nastane pri opravljanju zadevnega dela. Kot delodajalec naj bi se štela oseba, ki na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali kakršnikoli drugi pravni podlagi zaposluje delavca (2. točka prvega odstavka 3. člena Zakona o varstvu in zdravju pri delu, Uradni list RS, št. 56/99 – ZVZD). Menijo še, da je v primeru dela učencev oziroma študentov pravna podlaga napotnica pooblaščenih organizacij, saj se v skladu s 107. členom ZDR, ki ureja začasno ali občasno delo, ko delavec opravlja začasno ali občasno delo na podlagi napotitve prek pooblaščenih organizacij, pogodba o delu ne sklene. V tem primeru ima napotnica pooblaščenih organizacij za posredovanje študentskega dela funkcijo pogodbe o delu.

8. Glede pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti 3. točke oziroma drugega odstavka 3. točke Sklepa Ministrstvo za zdravje in Zavod menita, da ne drži trditvev pobudnikov, da je Sklep v nasprotju s 130. členom ZDavP, saj ta v primeru dela učencev in študentov prek pooblaščenih organizacij določa pravno podlago za plačilo prispevka, to je napotnico, in tako ne določa, kdaj se mora prispevek obračunati. V tem primeru se zato plačilo prispevka lahko izvede v zakonsko predpisanih rokih oziroma v skladu z določbami ZDavP. ZZVZZ določa, kdo je zavezanec za plačilo prispevka. Na kakšen način naj bi lahko delodajalec plačal prispevek, ali z neposrednim nakazilom Zavodu ali prek pooblaščenih

organizacije za posredovanje študentskega dela, v zakonu ni opredeljeno. Da ne bi prišlo do dvojnega plačevanja prispevkov za isto delo, se lahko delodajalec in pooblaščen organizacija dogovorita, kdo ga bo nakazal Zavodu. Enako naj bi veljalo za prijavo v zavarovanje. Namen spremembe 3. točke Sklepa, po kateri je bilo besedilu "prispevek se plačuje mesečno oziroma od vsake pogodbe o delu" dodano besedilo "ali vsake napotnice, kadar zavarovana oseba dela prek študentskega servisa kot pooblaščen organizacije", naj bi bil v jasni opredelitvi, da se pavšalni prispevek plačuje od vsake napotnice kot pravne podlage za opravljanje dela.

9. Glede "navodila" Zavod sicer meni, da ne more biti predmet presoje ustavnosti in zakonitosti, kljub temu pojasnjuje, da ZZVZZ ne določa, na kakšen način mora zavezanec plačati prispevek, zato je v "navodilu" opredeljeno, da se lahko plača ali z neposrednim nakazilom Zavodu ali prek pooblaščen organizacije oziroma da se lahko delodajalec in študentski servis dogovorita, kdo ga bo nakazal Zavodu. Iz tega pa naj ne bi bilo mogoče zaključiti, da je plačnik prispevka študentski servis, oziroma očitati Zavodu, da je obveznost plačila prevzela nanj.

10. Zavod še pojasnjuje, da je kljub dejstvu, da je zavezanec za plačilo in s tem tudi zavezanec za prijavo v zavarovanje delodajalec, na pobudo študentskih servisov, ki so v praksi dejansko sami izvajali prijave v zavarovanje (kot izplačevalci prejemkov študentom in v skladu s Pravilnikom, ki določa obveznost plačila prispevka agenciji, ki posreduje delo dijakom in študentom in ki je v skladu s Pravilnikom v te namene tudi njej priznan strošek), zaradi povečanega obsega dela pri prijavi v zavarovanje omogočil poenostavljen postopek prijave v zavarovanje, in sicer enkrat mesečno, v roku osmih dni po preteku vsakega koledarskega meseca. Pri tem naj bi šlo izključno za dogovor glede poenostavitve postopka prijave v zavarovanje s strani udeležencev.

B) – I

11. Ustavno sodišče je pobudi zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

12. Pobudo za oceno ustavnosti zakona ali drugega predpisa lahko vložijo, kdor izkaže, da izpodbijana norma neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj (24. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena ZUstS je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Pravni interes mora biti po ustaljeni ustavnosodni presoji neposreden in konkreten, obstajati pa mora ves čas postopka pred Ustavnim sodiščem. Morebitna ugoditev pobudi mora privedi do izboljšanja pobudnikovega položaja (tako npr. v odločbi št. U-I-18/98 z dne 19. 4. 2001, Uradni list RS, št. 37/01, in OdlUS X, 76).

13. Pobudniki, razen ŠOUL, so pooblaščen agencije za opravljanje dejavnosti zaposlovanja, ki posredujejo delo tudi dijakom in študentom, prav tako tudi sami zaposlujejo dijake in študente. Ustavno sodišče jim je priznalo pravni interes za vložitev pobude. Navedene pobudnice so bile namreč na podlagi izpodbijanega Pravilnika dolžne plačevati pavšalni prispevek. V primeru, da zaposlujejo dijake in študente pri opravljanju dela prek pooblaščenih organizacij, pa so zavezanke za plačilo pavšalnega prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje na podlagi druge alineje 49. člena ZZVZZ. Kot prejemnicama sredstev, ustvarjenih iz koncesijskih dajatev, in v primeru zaposlovanja dijakov in študentov pri opravljanju dela prek pooblaščenih organizacij kot zavezankama za plačilo navedenega pavšalnega prispevka, je Ustavno sodišče priznalo pravni interes tudi ŠOUL.

14. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti 57. člena ZZVZZ sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je po sprejemu pobude nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B) – II

15. Po prvem odstavku 50. člena Ustave imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti. Po drugem odstavku te ustavne določbe država ureja obvezno zdravstveno zavarovanje in skrbi za njegovo delovanje. Z obveznim zavarovanjem se zavarovanim osebam v določenem obsegu zagotavlja plačilo zdravstvenih storitev, nadomestilo plače med začasno zadržanostjo od dela, pogrebna in posmrtnina ter povračilo potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev. Nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja, katerega obseg določa zakon, je Zavod (12. člen ZZVZZ).

16. Po 13. členu ZZVZZ obsega obvezno zdravstveno zavarovanje zavarovanje za primer bolezni in poškodbe izven dela ter zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Osebe, ki so v delovnem razmerju v Republiki Sloveniji (zavarovanci po 1. točki 15. člena ZZVZZ), so zavarovane za poškodbo pri delu in poklicno bolezen (16. člen). Na podlagi 6. točke prvega odstavka 17. člena ZZVZZ so za poškodbo pri delu in poklicno bolezen zavarovani tudi učenci srednjih šol oziroma študenti višjih in visokih šol pri opravljanju dela prek pooblaščenih organizacij. Navedeni prispevek plačujejo pravne in fizične osebe, pri katerih so učenci srednjih šol oziroma študenti višjih in visokih šol pri opravljanju dela prek pooblaščenih organizacij na delu (druga alineja 2. točke 49. člena ZZVZZ).

17. Pobudnika zatrjujeta neustavnost 57. člena ZZVZZ v delu, ki določa, da se prispevki za zavarovance iz 17. člena istega zakona plačajo v pavšalnih zneskih. Drugi pobudnik vidi neustavnost izpodbijane določbe tudi v tem, da izpodbijana določba ne določa načina (postopka) oziroma meril (osnove) za določitev pavšalnega zneska, ampak Zavod pooblašča le za določitev višine pavšalnega prispevka. Zato naj bi bila v neskladju s 14. in z 22. členom Ustave. Dejstvo, da se za omenjene primere plačajo prispevki v pavšalnem znesku, samo po sebi ni sporno. Ustavno sodišče je že s sklepom št. U-I-192/98 z dne 23. 11. 2000 (OdlUS IX, 280)¹ zavrnilo kot očitno neutemeljene očitke o neskladju takšne ureditve s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ki so bili vsebinsko enaki očitkom pobudnikov. Zato Ustavno sodišče izpodbijane določbe v delu, ki določa, da se prispevki plačajo v pavšalnih zneskih, ni ponovno presojal. Odgovoriti pa je treba na vprašanje, ali je zakonodajalec vprašanje določitve pavšalnih prispevkov v 57. členu uredil skladno z legalitetnim načelom iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

18. Tudi načelo vezanosti delovanja upravnih organov na Ustavo in zakone ali legalitetno načelo (drugi odstavek 120. člena Ustave) zahteva, da so nosilci javnih pooblastil pri izvrševanju teh pooblastil vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu (glej tudi odločbo št. U-I-58/98 z dne 14. 1. 1999, Uradni list RS, št. 7/99, in OdlUS VIII, 2).

19. člen 45 ZZVZZ določa, da se sredstva za obvezno zavarovanje zagotavljajo s prispevki, ki jih Zavodu plačujejo zavarovanci, delodajalci in drugi s tem zakonom določeni zavezanci. Prispevki se plačujejo od osnov, določenih s tem zakonom, po proporcionalnih stopnjah, razen za primere, za katere se po tem zakonu plačujejo prispevki v pavšalnih zneskih.² Stopnje prispevkov določi Državni zbor Republike Slovenije na predlog skupščine Zavoda (55. člen ZZVZZ). Niti zakon sam niti Zakon o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96 – v nadaljevanju: ZPSV)³ ne določata višine niti meril (osnove) za oblikovanje pavšalnih prispevkov. ZZVZZ določa le, da se prispevki za zavarovance iz 12., 13., 14., 17., 18. in 21. točke prvega odstavka 15. člena ter 17. in 18. člena tega zakona plačajo v pavšalnih zneskih, ter pristojnost Zavoda, da te zneske določi. Na podlagi pooblastila iz tega

člena je Skupščina Zavoda določila višino pavšalnega prispevka za določeno vrsto zavezancev in določeno vrsto prispevkov ter osnovo oziroma temelj nastanka obveznosti.

20. Izpodbijano zakonsko pooblastilo bi moralo vsebovati bistvene kriterije in merila, na podlagi katerih naj bi se s podzakonskim aktom določila le višina navedenih prispevkov. Pooblastilo, vsebovano v 57. členu ZZVZZ, tega ne vsebuje in predstavlja zato t. i. golo pooblastilo za izdajo podzakonskega akta. Kot je bilo že navedeno, pa zakonska norma ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi urejali vsebino, za katero ni podlage že v zakonu, zlasti pa ne sme prepustiti samostojnega odrejanja pravic in dolžnosti. Zakonodajalec je s tem, ko je na Zavod prenesel pooblastilo za določitev pavšalnih prispevkov, ne da bi mu pri tem dal napotke, usmeritve in okvire za njihovo predpisovanje, dopustil prav to. In sicer, da nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja dolžnost plačila prispevkov nekaterih zavarovancev in zavezancev določi povsem sam. Ker je ZZVZZ s 57. členom le prenesel pooblastilo za določanje pavšalnih prispevkov na Zavod, ne da bi opredelil osnovo in kriterije za njihovo določitev, je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

21. Ker gre v konkretni zadevi za primer, ko zakonodajalec določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja in zato razveljavitev ni možna, je Ustavno sodišče sprejelo ugotovitveno odločbo (48. člen ZUstS). V skladu z drugim odstavkom 48. člena ZUstS je Ustavno sodišče odločilo, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v devetih mesecih od objave odločbe (prva točka izreka).

B) – III

22. Kot je bilo že navedeno, je Zavod na podlagi 57. člena ZZVZZ s sklepom določil pavšalne prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje. Izpodbijani Sklep je bil med postopkom pred Ustavnim sodiščem spremenjen in dopolnjen s Sklepom o spremembah in dopolnitvah sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 2/03) in s Sklepom o spremembah in dopolnitvah sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 127/03). Z navedenima sklepoma je bila spremenjena višina prispevkov ter s Sklepom o spremembah in dopolnitvah sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 2/03) tudi izpodbijana določba drugega odstavka 3. točke Sklepa, ki je določala, da se prispevek plačuje mesečno oziroma od vsake pogodbe o delu, in sicer tako, da je bilo dodano besedilo: "ali vsake napotnice, kadar zavarovana oseba dela preko študentskega servisa kot pooblaščen organizacije".

23. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem je bil sprejet tudi nov Sklep o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 36/05 – v nadaljevanju: Sklep 05), ki je začel veljati 1. 5. 2005. Ta ureja enake vsebine kot prej navedeni sklep, vendar Sklepa izrecno ne razveljavlja. Ob uporabi uveljavljenih metod razlage pravnih aktov (časovni argument – lex posterior derogat legi priori) pa je šteti, da je Sklep z uveljavitvijo Sklepa 05 prenehal veljati.

24. V primeru, ko je bil med postopkom pred Ustavnim sodiščem izpodbijani predpis usklajen z Ustavo in zakonom oziroma je prenehal veljati, morajo biti za njegovo presojo izpolnjeni pogoji iz 47. člena ZUstS. Na podlagi navedene določbe Ustavno sodišče ugotovi, da predpis, ki je med postopkom prenehal veljati, niso pa bile odpravljene posledice neustavnosti oziroma nezakonitosti, ni bil v skladu z Ustavo in zakonom. Pri podzakonskih aktih ali splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, Ustavno sodišče odloči, ali ima njegova ugotovitev učinek odprave ali razveljavitve.

25. Ustavno sodišče je zato pobudnike v skladu s tem členom pozvalo, naj pojasnijo, ali pri pobudi vztrajajo, in v primeru, da vztrajajo, izkažejo izpolnjenost pogojev iz

47. člena ZUstS. Prvi pobudnik na poziv ni odgovoril. Drugi pobudnik vztraja pri pobudi. Študentski servis, d.o.o., Maribor, meni, da Sklep 05 spreminja le višino prispevkov, zato tudi glede tega predpisa v celoti vztraja pri razlogih, navedenih v pobudi. Drugi pobudniki pobudo razširjajo tudi na Sklep 05, saj menijo, da za njegovo presojo veljajo isti razlogi kot za Sklep.

26. Zavod glede Sklepa 05 vztraja pri svojih navedbah v zvezi z izpodbijanim Sklepom. Na izrecno vprašanje glede zatrdjanega neskladja z 58. členom ZZVZZ in 130. in 223. člena ZdavP odgovarja, da Sklep 05 v navedene določbe ne posega. Sklep 05 na podlagi pooblastila iz 57. člena ZZVZZ določa le višino in temelj oziroma osnovo za plačilo pavšalnih prispevkov.

27. Ustavno sodišče je glede na navedeno štelo, da drugi pobudnik za presojo Sklepa 05 izkazuje pravni interes. Pobudo je sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

28. Kot je ugotovljeno že v 21. točki obrazložitve, Sklep 05 nima vsebinske podlage v zakonu. Drugi odstavek 120. člena Ustave izključuje možnost, da bi Zavod samostojno, brez vsebinskih okvirov, opredeljenih v zakonu, predpisal prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje v pavšalnih zneskih ter s tem obveznosti določene skupine zavarovancev in zavezancev. Ker je Zavod s Sklepom 05 storil prav to, je Ustavno sodišče Sklep05 razveljavilo v celoti. Ustavno sodišče se je odločilo za razveljavitev z odložnim rokom, ker bi takojšnja razveljavitev Sklepa 05 pomenila, da bi zavarovanci iz 57. člena ZZVZZ, za katere je isti člen določil, da se zanje plačajo prispevki v pavšalnih zneskih, ostali brez obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zato je odločilo, da začne razveljavitev učinkovati z dnem, ko bo zakonodajalec uskladil ugotovljeno neustavnost 57. člena ZZVZZ (druga točka izreka).

29. Glede izpodbijanega Sklepa, ki je z uveljavitvijo Sklepa 05 prenehal veljati, je Ustavno sodišče ugotovilo, da za njegovo vsebinsko presojo niso izpolnjene procesne predpostavke iz 47. člena ZUstS. Po tej določbi lahko Ustavno sodišče ugotovitvi o neskladnosti izpodbijanega podzakonskega predpisa z Ustavo in zakonom da učinek razveljavitve ali odprave. Ugotovitev z učinkom razveljavitve na pravni položaj pobudnikov ne more vplivati. Njihov pravni položaj bi se izboljšal le, če bi v zvezi s plačilom pavšalnih prispevkov imeli odprte postopke, ki pa jih niso izkazali. V primeru ugotovitve neskladnosti z Ustavo in zakonom z učinkom odprave mora pobudnik izkazati nastanek škodljivih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti, kar je na podlagi 47. člena ZUstS pogoj za presojo predpisov, ki so med postopkom prenehali veljati. Ne glede na morebitne posledice, ki so nastale pobudnikom, Ustavno sodišče izpodbijanega Sklepa ne bi odpravilo. Ob tehtanju razlogov za tako odločitev na eni strani in posledic take odločitve na drugi strani je ugotovilo, da bi posledice, ki bi zaradi take odločitve nastale, lahko v sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja povzročile nepopravljive posledice. Pri tem ne gre pozabiti, da je temeljni cilj izpodbijane ureditve zagotovitev socialne varnosti zavarovancev v primeru nastanka zakonsko opredeljenih zavarovalnih primerov. Ker zaradi navedenega niso podane procesne predpostavke iz 47. člena ZUstS, je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (tretja točka izreka).

B) – IV

30. Med postopkom sta bili z uveljavitvijo Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o pogojih za opravljanje dejavnosti agencij za zaposlovanje (Uradni list RS, št. 30/03) izpodbijani določbi devete alineje 16. člena ter tretje alineje 22. člena Pravilnika spremenjeni⁴ tako, da navedena člena izpodbijanih določb ne vsebujeta več.

31. Ker sta torej izpodbijani določbi med postopkom prenehali veljati, je Ustavno sodišče pobudnika v skladu s 47. členom ZUstS tudi glede navedenih določb pozvalo, naj

pojasnita, ali vztrajata pri pobudi, in v primeru, da vztrajata, izkažeta svoj pravni interes. Prvi pobudnik na poziv ni odgovoril, drugi pobudnik pri pobudi vztraja ter dodaja, da je treba posledice nezakonite ureditve odpraviti.

32. Ustavno sodišče tudi glede navedenih določb ugotavlja, da za njuno oceno niso izpolnjeni pogoji iz 47. člena ZUstS. Glede razlogov za svojo odločitev se v celoti sklicuje na 29. točko te obrazložitve (četrti točka izreka).

B) – V

33. Ustavno sodišče je na podlagi 21. člena ZUstS pristojno odločati o ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov. Ustavno sodišče je že večkrat ocenjevalo, ali je treba (podzakonski) akt šteti za predpis in pod kakšnimi pogoji. V primeru, ko ta akt ni zakon, so za oceno ključni materialni kriteriji. Tako je Ustavno sodišče v več odločbah zapisalo, da je ne glede na izpolnjevanje oziroma neizpolnjevanje formalnih pogojev treba šteti za predpis akt, v katerem so vsebovane splošne in abstraktne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, ali če bi te norme navzven povzročale pravne učinke.

34. Drugi pobudnik izpodbija dopis Direkcije Zavoda, ki ga poimenuje navodilo, ker naj bi urejalo in določalo ravnanje zavezanca za prijavo v zavarovanje in plačilo prispevka drugače kot veljavni predpisi, ki urejajo plačevanje pavšalnih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje. Iz izpodbijanega "navodila" je razvidno, da gre za razlago oziroma pojasnila Direkcije Zavoda, kako bo veljavne predpise uporabljala glede plačevanja prispevkov.

35. Ker izpodbijani dopis nima narave predpisa, Ustavno sodišče za oceno njegove ustavnosti in zakonitosti ni pristojno (peta točka izreka).

C)

36. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 25. in 48. člena ter tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno.

Št. U-I-390/02-27

Ljubljana, dne 16. junija 2005.

Predsednik

dr. Janez Čebulj l. r.

¹ Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-192/98 poudarilo, da je dejstvo, da se z ZZVZZ in Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju za določene zavarovalne primere prispevki plačujejo v pavšalnih zneskih in ne z ugotavljanjem dejanskega dohodka osebe, posledica tega, da v nekaterih primerih osebe sploh ne dobivajo dohodka, v drugih primerih pa dobivajo dohodek v nestalni višini, kar je tudi posledica dejstva, da gre pretežno za okoliščine, v katerih se delo ali dejavnost opravljata kratkotrajno, ali pa gre pretežno za dejavnosti, pri katerih so značilna nihanja v obsegu in dobičku. Prav zato je prispevke najlažje določiti v pavšalnih zneskih, v nekaterih primerih pa je določitev pavšalnih zneskov edini možen način.

² Člen 58 ZZVZZ določa, da se glede obračunavanja prispevkov, rokov za plačilo, izterjave prispevkov, vračila preveč plačanih prispevkov, zamudnih obresti, odpisa zaradi neizterljivosti, poroštva, zastaranja in kaznovanja smiselno uporabljajo določbe posebnega zakona, ki ureja plačevanje prispevkov.

³ ZPSV določa obračunavanje in plačevanje ter stopnje prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo in za zaposlovanje v skladu z zakoni, na

podlagi katerih so prispevki uvedeni ter določa osnovo za obračunavanje in plačevanje prispevkov za zaposlovanje (prvi odstavek 1. člena).

⁴ Člen 16 Pravilnika po spremembi v deveti alineji določa, da je v koncesijski pogodbi treba določiti tudi obveznost koncesionarja, da podpisani aneks h koncesijski pogodbi dostavi v roku 15 dni od prejema aneksa.