

Številka: VIII Ips 187/2018

Datum: 27. 6. 2019

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE VRHOVNE SODNICE  
MAG. IRENE ŽAGAR K SODBI VRHOVNEGA SODIŠČA  
VIII Ips 187/2018 Z DNE 18. 6. 2019**

1. Vprašanje zakonskih zamudnih obresti od priznanih dajatev na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja je že dalj časa predmet razprav in nasprotujočih si odločitev sodišč vseh stopenj. Zakoni, ki so urejali to področje, vse do leta 2000 niso imeli določb v zvezi z obrestmi. Vprašanje je postalo aktualno po sprejemu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 12/92 s spremembami – ZPIZ/92), in sicer zaradi zamud Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (Zavod) pri odločanju, ki so bile predvsem posledica dolgotrajnih invalidskih postopkov in postopkov glede priznanja pravic po razpadu Jugoslavije, dolgotrajnih sodnih postopkov in inflacije. Socialno sodišče je kljub pomanjkanju kakršnekoli določbe o obrestih v ZPIZ/92, pri odločanju uporabilo določbo tretjega odstavka 279. člena Zakona o obligacijskih razmerjih (Ur. l. SFRJ, št. 29/78 s spremembami- ZOR). Sprejelo je stališče, da so te dajatve občasne, njihovo obrestovanje pa je ZOR določal od vložitve tožbe dalje. To stališče je v svojih odločbah kot pravilno potrdilo tudi Ustavno sodišče.
2. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 106/99 s spremembami - ZPIZ-1), ki je pričel veljati 1. 1. 2000, je vprašanje zakonskih zamudnih obresti uredil v 277. členu. Ta je določal, da je Zavod v primeru, da ne izplača priznanih pokojninskih prejemkov v roku 60 dni od dneva, ko je postala odločba o priznanju pravice izvršljiva, dolžan izplačati prejemniku zamudne obresti na zapadle prejemke ali ga v istem roku pozvati, da sporoči potrebne podatke oziroma, da prejemke dvigne na blagajni Zavoda. Določil je, da se zamudne obresti odmerijo po zakonu od

naslednjega dne po izteku prej navedenega roka. Poleg tega je ZPIZ-1 v drugem odstavku 276. člena na novo uredil obveznost Zavoda glede izplačila odškodnine v zvezi z izplačili denarnih dajatev za primer, če je Zavod dolžan denarno dajatev ali dajatev v višjem znesku izplačati za nazaj na podlagi odločbe druge stopnje o priznanju pravice ali po odločbi sodišča, pa do izdaje ustrezne odločbe na prvi stopnji ni prišlo zaradi ravnanja zavarovanca oziroma vlagatelja, delodajalca oziroma druge osebe. Na podlagi te določbe je bila v primeru neustrezne odločbe zavarovancem prisojena posebna odškodnina v višini zamudnih obresti od dneva, ko bi posamezni znesek bil izplačan. ZPIZ-1 je torej vprašanje zakonskih zamudnih obresti uredil v 277. členu, v drugem odstavku 276. člena pa je bila urejena odškodninska odgovornost Zavoda in ne zamudne obresti, ki nimajo odškodninske narave in pri njihovem priznavanju napačnost odločitve upravnega organa ni odločilno. Zamudne obresti so bile le element za določitev višine odškodnine.

3. Sedaj veljavni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 96/12 s spremembami - ZPIZ-2) določbe o posebni odškodnini v višini zakonskih zamudnih obresti ne vsebuje več. V 197. členu ureja le obresti v primeru zamude pri izplačilu po izvršljivi odločbi, in sicer enako, kot jih je pred tem urejal 277. člen ZPIZ-1.
4. Sodna praksa o zakonskih zamudnih obrestih po uveljavitvi ZPIZ-2 je skopa in različna. Odločitve sodišča prve stopnje so različne, ugodilne in zavrnilne, Višje delovno in socialno sodišče pa je zahtevke za obresti do konca leta 2016 zavračalo z argumentom, da do zamude v izplačilu pokojninske ali invalidske dajatve ne more priti, dokler o pravici ni odločeno z izvršljivim posamičnim upravnim aktom. Kasnejša sodna praksa tega sodišča je šla v smeri ugoditve zahtevkom za obresti. Kot podlago je sodišče navajalo podnormiranost zakonske ureditve in je pravno praznino zapolnilo z analogijo legis ob uporabi argumenta a simili ad simile. Tudi sodna praksa Vrhovnega sodišča v zvezi s tem vprašanjem je skopa. Po uveljavitvi ZPIZ-2 je odločalo o zamudnih obrestih v primeru negativne uskladitve pokojnin po 143. členu ZUJF v povezavi z ZOPRZUJF, ki je odpravil posledice neustavnih določb ZUJF. Vendar ni mogoče spregledati, da je bil ZUJF sprejet v času veljave ZPIZ-1, v katerem je bila na podlagi njegovega drugega odstavka 276. člena dana podlaga za priznanje odškodnine v višini zamudnih obresti (VIII Ips 104/2016, VIII Ips 52/2016), ter da ZOPRZUJF plačila zakonskih zamudnih obresti od razlik pokojnine, ki so bile zmanjšane, v primerih, ko zavarovanci odločb o znižanju pokojnine niso izpodbijali, ni določil. Vrhovno sodišče je o obrestih po ZPIZ-2 odločalo le v zadevi VIII Ips 308/2016, po mojem mnenju pravilno glede na zakonsko ureditev. Nosilno stališče te odločitve je, da za Zavod nastane obveznost izpolnitve z dokončno in izvršljivo odločbo o priznanju pravice ter da do zamude v izpolnitvi ne more priti, dokler dajatev ne bo priznana z izvršljivim upravnim aktom ali sodno odločbo, pa čeprav so dajatve priznane za nazaj. S sprejeto odločitvijo v tej zadevi pa Vrhovno sodišče odstopa od navedenega stališča.

5. V odločitvah citirana odločba Ustavnega sodišča Up-219/97, na podlagi katere je bila razveljavljena odločitev Vrhovnega sodišča glede zavrnitve zahtevka za zamudne obresti ne govori o tem, ali zamudne obresti priznati ali ne. Razlog za razveljavitev je bil odstop od dotedanje sodne prakse brez obrazložitve. V tej odločbi je Ustavno sodišče poudarilo, da gre za dve vprašanji – za vprašanje zamudnih obresti in za odškodninsko odgovornost države. Navedlo je, da so zamudne obresti posledica zamude z izpolnitvijo denarne dajatve, povračilo škode pa je neodvisno od tega.
6. Stališče o zamudnih obrestih je Ustavno sodišče zavzelo tudi v odločbi U-I-356/02, ki se sicer nanaša na davčni postopek. Navedlo je, da davčnega zavezanca ne bremenijo posledice zamude v obliki zamudnih obresti za tisti čas, ko njegova davčna obveznost sploh še ni nastala, temveč ga bodo bremenile šele z dnem izvršljivosti odločbe o odmeri davka, to je po izteku z zakonom določenega roka za prostovoljno izpolnitev obveznosti.
7. Čeprav se strinjam s stališčem, da v ZPIZ-2 niso urejeni vsi možni primeri, ki jih prinesejo različne situacije, da ureditev v določeni meri prelaga breme nepravilne odločitve upravnega organa na posameznika in da v neenakopraven položaj postavlja upravičence do dajatev iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja glede na trenutek priznanja dajatve (s sodno odločbo, ko naj bi mu šle obresti od poteka 60 dni od izvršljivosti prvostopenjske upravne odločbe, ali zaradi vložene pritožbe po odločitvi organa druge stopnje v primerih, ko pritožba ne zadrži izvršitve), upoštevanja razlogov za nepravilno odločitev, ki so na strani zavarovanca, nisem glasovala za sprejeto odločitev. Menim, da pri odločitvi ni bila v zadostni meri upoštevana narava dajatev in namen zakonodajalca, da v sedaj veljavni zakon ni več vključil določbe 276. člena ZPIZ -1, ki je urejal odškodninsko odgovornost Zavoda, ki v praksi ni odpirala dilem. Žal iz zakonodajnega gradiva namen zakonodajalca za črtanje te določbe ni razviden. Vprašanje je, ali je do črtanja te določbe prišlo zaradi podatkov o izplačanih obrestih, ki naj bi prekomerno bremenila finančna sredstva Zavoda, zaradi nepoznavanja dejanskega stanja in razlogov, ki so narekovali prejšnjo ureditev, premajhnega poznavanja pripravljalca gradiva problematike in s tem povezanega položaja zavarovanca, ki z zahtevkom uspe šele v sodnem postopku, ali iz drugega razloga.
8. Ne strinjam se s stališčem, da zakon ne ureja celovito tega področja, da gre za pravno praznino in da je zato treba uporabiti 378. člen Obligacijskega zakonika (Ur. l. RS, št. 83/01 s spremembami - OZ). Splošna pravila v zvezi z zamudo in plačilom zakonskih zamudnih obresti so res urejena v OZ, vendar se ta na podlagi drugega odstavka 1. člena uporabljalo le za obligacijska razmerja, ki jih urejajo drugi zakoni, glede vprašanj, ki v posebnem zakonu niso urejena. To pomeni, da je zakonodajalec že v OZ določil tehniko zapolnjevanja specialnih zakonov s subsidiarno (in ne smiselno) uporabo pravnih pravil iz OZ glede na neposredno neurejeno področje (II Ips 9/2017). Določba 378. člena OZ velja torej za obligacijska

razmerja, s katerimi javnopravna razmerja in dajatev na tej podlagi iz sistema socialne varnosti, ni mogoče enačiti. Ne strinjam se tudi, da gre za pravno praznino, saj je z odločitvijo ustvarjeno novo pravilo, kar je pridržano zakonodajalcu. Z ZPIZ-2 je prišlo do spremembe ureditve, odločeno je bilo, da se člen 276. ZPIZ-1 črta in se zakonsko besedilo ne more razlagati tako, kot da do črtanja besedila ni prišlo ali ga razlagati z metodo zapolnjevanja praznin.

9. Prav tako ni izpolnjen drugi pogoj za uporabo OZ, to je, da poseben zakon določenih vprašanj ne ureja. V ZPIZ-2 so obresti urejene na več mestih – v 160., 197., 200. in 211. členu, v ZPIZ-2A in ZMEPIZ-A. ZPIZ-2 s tem na poseben način ureja zakonske zamudne obresti. ZPIZ-2 upošteva posebnosti glede izplačila pokojninskih dajatev, ki se kot javnopravne dajatve razlikujejo od klasičnih civilnih denarnih terjatev že po njihovem uveljavljanju. Zavarovanec mora podati zahtevo za priznanje določene pravice ter predložiti popolno vlogo, sicer pravice ne more pridobiti, tudi če izpolnjuje vse pogoje; Zavod ima na podlagi 222. člena ZUP zakonski rok dveh mesecev, da o pravici odloči - na podlagi 179. člena ZPIZ-2 pa v določenih primerih tudi daljši rok - štiri oziroma šest mesecev; odločba mora biti zavarovancu vročena; Zavod lahko pokojninsko dajatev izplača šele na podlagi izvršljive odločbe.
10. Določba 197. člena ZPIZ-2 predstavlja specialno določbo, ki za nastanek zamude zahteva poseben pogoj - obstoj izvršljive odločbe o priznanju pravice. Dospelost se torej veže na izvršljivost odločbe. Šele na podlagi izvršljive odločbe o priznanju pravice za toženca nastane obveznost izpolnitve, zato tudi do zamude z izpolnitvijo pokojninske dajatve ne more priti pred izdajo takšne odločbe. To pomeni, da pride v zamudo z izpolnitvijo denarne obveznosti, če je zavarovancu pokojninski prejemek priznan z izvršljivo odločbo, pa Zavod takšne odločbe v roku 60 dni ne izvrši. V tem primeru za Zavod nastopi tudi obveznost plačila zakonskih zamudnih obresti.
11. Menim, da se 197. člen ZPIZ-2 ne nanaša zgolj na pravilne in zakonite odločbe upravnega organa o priznanju pravice, temveč tudi na primere, ko določeno pravico v sodnem postopku prizna sodišče. 197. člen ZPIZ-2 govori povsem splošno o izvršljivi odločbi o priznanju pravice. To je lahko tako odločba prvostopenjskega ali drugostopenjskega organa Zavoda kot tudi sodna odločba, s katero se odpravita odločbi Zavoda in zavarovancu prizna določena pravica. Posledično ne gre za podnormiranost ali pravno praznino, ker ZPIZ-2 ne ureja izrecno oziroma ne ločuje primerov, ko v sodnem postopku pride do odprave nezakonitih upravnih aktov in priznanja pravice ali denarne dajatve v višjem znesku, temveč so tudi ti primeri zajeti v 197. členu ZPIZ-2. Gre za posebno ureditev, ki, kot obrazloženo, na drugačen način ureja zamudo na področju pokojninskih prejemkov.
12. Namen zakonodajalca, da zakonske zamudne obresti uredi na drugačen način kot jih ureja OZ, enotno v 197. členu ZPIZ-2, je skladno s 50. členom

Ustave, ki mu prepušča urejanje tega področja. S črtanjem drugega odstavka 276. člena ZPIZ-1 je odpadla pravna podlaga za prisojanje posebne vrste odškodnine in s tem tudi podlaga za drugačno presojanje primerov, ko drugostopenjski organ ali sodišče pravico prizna za nazaj. Posameznik lahko na podlagi 26. člena Ustave vedno zahteva od države povračilo škode, ki mu jo je, med drugimi subjekti, povzročil nosilec javnega pooblastila, torej tudi Zavod. Navedeno možnost zavarovanec še vedno ima, mora pa dokazati vse elemente odškodninske odgovornosti, ki se je prej v primerih iz drugega odstavka 276. člena ZPPIZ-1, predpostavljala. Relevantno podlago v zvezi z zakonskimi zamudnimi obrestmi zato sedaj predstavlja zgolj 197. člen ZPIZ-2, ki zamudo veže na obstoj izvršljive odločbe o priznanju pravice in z ničemer ne nakazuje, da bi se v določenih (posebnih) primerih lahko uporabil OZ, ki ureja pogodbeno razmerja.

13. Za odločitev v tem sporu prav tako ni odločilno zatrjevanje sodišča druge stopnje, da se zakonske zamudne obresti načeloma prisojajo tudi na drugih področjih socialne varnosti na podlagi OZ, čeprav v posameznih področnih zakonih ni specialnih določb v zvezi z zakonskimi zamudnimi obrestmi v primeru naknadno priznane dajatve. Določbo o uporabi OZ v določenih primerih imata ZZVZZ in ZUTD-1, določbe o zamudnih obrestih še tudi ZSVarPre, ZUPJS, ZSV in Zštip-1, ko gre za vračilo neupravičeno prejetih sredstev. Zamudne obresti oseba dolguje v primeru, če pride do zamude pri vračilu neupravičeno prejetih sredstev po dokončnosti ali izvršljivosti odločbe o prenehanju pravice za nazaj in vračilu teh sredstev (v nekaterih primerih po poteku izpolnitvenega roka) in ne že od dneva, ko jih je neupravičeno prejela. Zato je po mojem mnenju prav tako vprašljiva subsidiarna ali smiselna uporaba OZ.
14. Ker ZPIZ-2 ne ureja obligacijskih razmerij, ne določa subsidiarne uporabe OZ, in ker ureja zakonske zamudne obresti na način kot jih ureja, menim da ni mogoče uporabiti določb OZ. Posamezniku ne gre pravica iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja že na podlagi samega zakona, temveč šele, ko mu jo Zavod ali sodišče prizna z odločbo. Terjatev zavarovanca in nasproti temu dolžnost Zavoda za njeno izplačilo v času nazaj ni obstajala in tedaj tudi še ni zapadla. Če terjatev ni zapadla, ni mogoče govoriti o nastopu zamude. Zato je po mojem mnenju nepravilno stališče, da je zavarovanec upravičen do zamudnih obresti po poteku 60 dni od dneva, ko bi moralo biti izvršeno plačilo, če bi bila izdana pravilna in zakonita odločba.

Vrhovna sodnica:  
mag. Irena Žagar